

LE FUNZIONI GIURISDIZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI NELLE MATERIE DI CONTABILITÀ PUBBLICA FRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE (*)

di Cinthia Pinotti

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *La genesi dell’art. 103 secondo comma della Costituzione attributivo alla Corte dei conti della giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”.* Conservazione dell’esistente o innovazione? – 3. *La difficile individuazione delle materie di contabilità pubblica nella giurisprudenza della Corte costituzionale – 3-bis. Segue. Gli orientamenti della Corte di cassazione. Riflessione sui criteri di riparto.* – 4. *Modifiche del quadro costituzionale. La nuova dimensione della contabilità pubblica. Centralità assunta dalla decisione di bilancio sia in funzione di rispetto dei nuovi vincoli costituzionali, sia in funzione di garanzia dei diritti fondamentali e sociali. Saldatura tra Corte costituzionale e Corte dei conti.* – 5. *La recente codificazione (Cgc) ed il suo impatto sulla giurisdizione. Necessità di un ripensamento delle categorie dogmatiche tradizionali (danno erariale) e degli istituti processuali nell’ottica di uno statuto unitario della giurisdizione come servizio reso al cittadino. I nuovi giudizi come motore propulsivo dell’intera giurisdizione contabile.* – 6. *La forte saldatura della Corte dei conti sia in sede di controllo che giurisdizionale con la Corte costituzionale come opportunità unica e per certi versi epocale per collocare la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica in uno spazio giuridico ormai globalizzato (anche) a servizio dei diritti fondamentali incisi attraverso il dialogo con le Corti nazionali e sovranazionali. Conclusioni.*

1. *Premessa*

Una riflessione sulle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti che muova dall’origine storica dell’Istituto ed i suoi successivi sviluppi fino ai nostri giorni con una proiezione verso il futuro, appare doverosa, *in primis* per coerenza con lo spirito dell’odierna importante ricorrenza.

Tuttavia, se ci si colloca in una dimensione più ampia di quella celebrativa ci si avvede che detta impostazione (analisi con lo sguardo rivolto al futuro), è anche l’unica veramente possibile, atteso che, come ovvio, le istituzioni vivono in contesti nazionali ed internazionali fortemente evolutivi e le loro funzioni possono essere apprezzate solo in relazione all’intero sistema politico-giuridico ed al contesto economico-sociale nel quale sono inserite.

La Corte insediata il 1° ottobre 1862 costituiva uno dei momenti determinanti per la costruzione di una amministrazione centralizzata che, mutuando il modello delle istituzioni piemontesi, si poneva alla base del nuovo Regno d’Italia e della successiva unificazione politica, legislativa e amministrativa. I suoi alti compiti erano delineati dalle note parole di Quintino Sella, Ministro delle finanze, pronunciate in occasione della seduta inaugurale a Torino, (1), si trattava di una Corte collocata in ordinamento in cui il potere esecutivo e il parlamento rappresentavano due poli ben distinti dell’organizzazione costituzionale. Il Procuratore generale Michelangelo Troglia nella stessa seduta

(*) Testo che riproduce la relazione svolta al convegno del 1° ottobre 2019 corredato dalle sole note bibliografiche essenziali.

(1) “*Altissime sono le attribuzioni che la legge a voi confida. La fortuna pubblica è rimessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato, di questo nerbo capitale della forza e della potenza di un paese, voi siete creati tutori. Né ciò basta: ad altre nuovissime e nobilissime funzioni foste inoltre chiamati. A vostro compito vegliare a che il Potere esecutivo non mai violi la legge; ed ove un fatto avvenga, il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento”.*

indicava fra l'altro (2) la Corte come autorità collocata tra “tra il potere esecutivo e il parlamento” ma questa formula descrittiva recava già in sé il germe dell'incertezza in ordine al controverso concetto di ausiliarità sul quale si sono versati fiumi di inchiostro fino ai giorni nostri, nei quali il mutamento delle funzioni degli organi politici ed in particolare la commistione tra funzione legislativa ed amministrativa stanno cambiando il senso e la direzione della funzione ausiliaria (Zegrebelsky, Mirabelli) (3).

Anche le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti del terzo millennio sono mutate: esse vanno ad inserirsi in un contesto politico-giuridico profondamente nuovo in cui è in atto la frantumazione del sistema in una pluralità di sotto-sistemi.

Il passaggio dallo “Stato di diritto” allo “Stato costituzionale di diritto” segna, inoltre, una significativa espansione degli ambiti di intervento della giurisdizione, ormai del tutto de-statalizzata, chiamata ad assicurare il crescente bisogno di riconoscimento delle istanze di tutela che provengono dal basso (Grossi), dalla collettività, tali da conferire al “potere giudiziario” un ruolo di sensore sociale in grado di esercitare una funzione integrativa se non addirittura creativa del diritto. Oltre a ciò, l'emersione inarrestabile dei diritti fondamentali anche in dimensione sovranazionale attribuisce al giudice un nuovo e grande potere: quello di porsi come anello di raccordo tra legge, persona e valori fondamentali.

Il peso di dette istanze di tutela, alle quali dedicherò alcune considerazioni nella parte finale del mio intervento, è notevolmente aumentato in seguito alle riforme costituzionali del 2012, volte ad introdurre il principio dell'equilibrio di bilancio ed ha impresso un notevole dinamismo alla “materia di contabilità pubblica” di cui all'art. 103 secondo comma della Carta costituzionale, come ormai destinata a ricomprendere, come già aveva teorizzato autorevole dottrina (S. Buscema) nei suoi studi, “ogni attività che inerisca all'uso funzionalizzato delle risorse pubbliche” in funzione di tutela delle situazioni giuridiche soggettive incise dallo scorretto uso delle risorse pubbliche (4).

Ciò sta portando ad un generale ripensamento dei criteri di riparto delle giurisdizioni (ordinaria amministrativa e contabile) disegnati dall'art. 103 della Costituzione che vanno re-interpretati in funzione di ampliamento della sfera complessiva delle tutele.

Queste primissime considerazioni già disvelano l'importanza di una riflessione sull'evoluzione della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, ispirata alla nota massima dello storico Tucidide che nel 450 A.C. affermava che “bisogna guardare al passato per capire il presente e prevedere il futuro”.

2. *La genesi dell'art. 103 secondo comma della Costituzione attributivo alla Corte dei conti della giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”. Conservazione dell'esistente o innovazione?*

Sulla genesi della norma costituzionale molto si è scritto da parte della dottrina che ha correttamente messo in evidenza come il costituente si sia posto in linea di continuità con la legge istitutiva

(2) Nel suo discorso il Procuratore generale indicava nella Corte “*il custode vigile della pubblica fortuna*” e “*il giudice sovrano della gestione di ogni funzionario e di ogni agente di riscossione*”, “*l'organo che siede all'apice del sistema finanziario*” chiamato “*a sorvegliarne con superiore ispezione ed efficace controllo tutte le operazioni sia generali che speciali*”.

(3) In dottrina si è concordi nel ritenere che i mutamenti generali che hanno interessato gli organi politici ed in *primis* la commistione tra funzione legislativa e amministrativa, hanno cambiato il senso e la direzione della funzione ausiliaria, valorizzando nel contempo il rapporto tra Corte dei conti e Corte costituzionale. Così C. Mirabelli, in *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, (a cura di) E. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli, Esi, 2018, pp. 3 ss.

(4) Nei suoi studi S. Buscema, sin dagli anni Sessanta (*Trattato di contabilità pubblica*, Giuffrè, 1969) aveva preconizzato il passaggio dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica quale risultante di un processo di assorbimento della finanza statale nella finanza pubblica da intendere come “comprensiva della finanza parafiscale, della finanza delle partecipazioni statali e della finanza regionale e locale”.

del 1862 (art. 33) (5) che a propria volta nelle linee essenziali, si ispirava alla legge del 1859 nella visione che della Corte dei conti Cavour aveva avuto sin dal 1852 racchiusa nella celebre frase “È assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile” (6).

Si deve premettere che, per quanto riguarda la giurisdizione contabile, il progetto di Costituzione (art. 95) era assai diverso rispetto a quello poi riveduto dall’Assemblea nella fase finale dei suoi lavori, giacché rinviava alla legge in assenza di ulteriori specificazioni e senza la determinazione delle materie e dei limiti entro i quali la giurisdizione (amministrativa e contabile) avrebbe potuto essere esercitata. Solo in sede di stesura finale si ritenne di dover specificare tanto per la Corte dei conti che per il Consiglio di Stato presupposti ed ambito delle rispettive giurisdizioni. L’On. Ruini in Assemblea (seduta del 21 novembre 1947) spiegava che pur nell’esigenza di affermare il principio dell’unicità della giurisdizione “lo spirito di concretezza” che deve animare l’Assemblea, per far sì che la nostra riforma sia attuabile e non susciti turbamenti ed inconvenienti, deve tener conto di una effettiva realtà: “che esistono due organi che hanno funzioni giurisdizionali, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, e che non potrebbero sopprimersi tali loro funzioni, senza perturbare e creare difficoltà al funzionamento della giustizia nell’interesse dei cittadini” (7). L’On. Leone faceva inoltre notare che “per quanto riguarda i grossi tronchi della giustizia amministrativa” essi “sono sorti non come usurpazione al giudice ordinario di particolari attribuzioni, ma come conquista di tutela giurisdizionale da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione”.

Il peso della tradizione storica fu quindi notevole. I padri costituenti furono convinti nel ritenere che dovesse essere assicurata con vincolo costituzionale la giurisdizione estesa a tutte le “materie di contabilità pubblica”. Ma quali erano queste materie all’epoca di entrata in vigore della Carta costituzionale, e quale era la linea di confine che le separava da quelle devolute al giudice ordinario e al giudice amministrativo? Il punto merita una riflessione.

Quanto alla contabilità pubblica, la stessa era stata separata dal contenzioso amministrativo in tempi relativamente recenti. Solo con la riforma Rattazzi del 1859, infatti, erano state attribuite alla ex Camera dei conti sabauda (divenuta Corte dei conti) funzioni di controllo e giurisdizionali nelle controversie in materia di contabilità pubblica e pensionistica; successivamente (1865) si erano dislocate in capo al Consiglio di Stato una serie di materie “finanziarie” appartenenti al diritto pubblico dell’economia (sfuggite all’abolizionismo liberale) che sarebbero confluite nell’allegato D della legge n. 2248 del 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo. Si trattava dei giudizi di cui all’art.

(5) Secondo l’art. 10 della l. 14 agosto 1862, n. 800 la Corte dei conti “fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate; veglia perché la gestione degli agenti dello Stato in denaro o in materia sia assicurata con cauzione e col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei Ministri col conto generale dell’amministrazione delle finanze prima che siano presentati alle Camere, giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge” e l’art. 33 stabiliva che “La Corte dei conti giudica con giurisdizione contenziosa dei conti dei tesorieri dei ricevitori dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico e di tenere in custodia valori o materie di proprietà dello Stato”.

(6) Il progetto di legge presentato alla Camera dal Conte di Cavour, Ministro delle finanze, comprendeva sia la nuova organizzazione degli apparati di Governo sia l’istituzione della Corte dei conti. Per questa seconda parte esso non fu tradotto immediatamente in legge e si dovette attendere la legge del 30 ottobre 1859 (Rattazzi). Sul punto, per un ampio commento si rinvia ad Aa.Vv., *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell’Unità d’Italia*, 1963, pp. 17 ss.

(7) Per quanto riguarda la Corte dei conti il Ruini rilevava che “il nucleo e la fonte delle sue funzioni giurisdizionali sono le questioni attinenti alla contabilità pubblica; cui si ha da aggiungere le materie che la legge stabilisce per la connessione alla competenza speciale della Corte dei conti”.

10 n. 2 (8); che venivano a costituire la c.d. giurisdizione “propria” del Consiglio di Stato definita anche giurisdizione “piena” (9).

Le motivazioni della scelta a favore della separazione dei due settori furono eminentemente politiche (Ghisalberti) e segnavano una discontinuità rispetto all’esperienza precedente che connotava la Camera dei conti sabauda – istituita da Amedeo V nel 1351– come primo giudice in Europa ad essere investito del contenzioso amministrativo quale organo di giustizia delegata e non più soltanto di giustizia ritenuta secondo il modello francese (10), dotato di un rilevante statuto di indipendenza rispetto al potere politico (11).

In definitiva le materie di contabilità pubblica (ormai separate dal contenzioso amministrativo) cui i costituenti fecero riferimento avevano, all’epoca, un ambito ben preciso che comprendeva il giudizio di conto, cui la legge del 1862 (art. 33) riconosceva natura giurisdizionale, nonché un embrionale giudizio di responsabilità amministrativa che la legge di contabilità generale dello Stato n. 5026 del 1869, art. 61 (12) poi con lievi modifiche confluito nell’art. 81 della legge del 1923 n. 2440, e in seguito nel t.u. delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti del 1934, aveva sottratto al giudice ordinario ed attribuito alla Corte dei conti nonché gli altri giudizi speciali (13).

La scelta storica a favore della pluralità delle giurisdizioni si compì dunque nei termini noti consacrati nell’art. 103 con il riconoscimento a favore della Corte dei conti della “giurisdizione nelle

(8) Sul punto cfr. in particolare M. Andreis, *La giurisdizione contabile nella prospettiva storica: tra controllo e tutela* in Atti del Convegno preliminare Aipda, Università degli Studi di Bergamo, 7 giugno, Giappichelli, 2016, pp. 9-23.

(9) Cfr. A. Police, *L’epifania della piena giurisdizione nella prima stagione della giurisdizione propria del Consiglio di Stato*, in P.A., n. 2/2018, pp. 263 ss.

(10) La Camera dei conti sabauda costituita come collegio di magistrati nel 1351 da Amedeo V con sede in Chambery (cui nel 1577 si affiancherà con le medesime attribuzioni quella torinese per volere di Emanuele Filiberto) aveva competenze assai vaste che abbracciavano il patrimonio ducale, la contabilità dei pubblici uffici, l’esazione delle entrate, le controversie tributarie, gli affari di finanza, le controversie in materia di miniere, fabbricazione di monete e costruzioni di edifici demaniali. Essa organizzata in due classi da Vittorio Amedeo I, una per l’esame dei conti e l’altra per il contenzioso aveva sia competenza amministrativa che giustiziale. Proprio per la sua indipendenza di fronte al Sovrano che “non la trovava eccessivamente prona al suo volere” entrò in conflitto con l’assolutismo regio e la sua attività venne sospesa il 27 marzo 1616 per ben sedici anni.

(11) La legge istitutiva della Corte aveva stabilito per i presidenti e i consiglieri che “non potranno essere revocati né collocati d’ufficio a riposo, né allontanati in qualsiasi altro modo, se non per decreto reale e parere conforme di una commissione composta dai presidenti e vice presidenti del Senato e della Camera dei deputati (Art. 4 l. n. 80/1862). Con la l. n. 255 del 3 aprile 1933 le nomine venivano effettuate con decreto reale su proposta del capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 3) ed i magistrati promossi e revocati con decreto reale e relazione del capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, giusta proposta del Presidente della Corte con le norme del regolamento. L’ingerenza del Governo veniva a limitare fortemente l’autonomia dei magistrati.

(12) Secondo l’art. 61, gli Ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato. A tale effetto essi sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale potrà porre a loro carico una parte o tutto il valore perduto.

(13) Molto interessanti ed accurate sono alcune ricostruzioni della dottrina, dalle quali si desume come le riforme del 1923 e 1934 avessero modellato un nuovo tipo di processo contabile nel quale il PM aveva un ruolo rilevante di iniziativa processuale distinto da quello dell’amministrazione ancorché la giurisprudenza della Corte concepì questi giudizi come una evoluzione dei giudizi speciali facendo divenire i giudizi di responsabilità delle figure processuali innestate nell’originario nucleo del processo contabile; sul punto fra gli altri F.G. Scoca, in *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, (a cura di) F.G. Scoca, A.F. Di Sciascio, Napoli, Esi, 2014.

materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”. Norma questa che va letta nel coordinamento con l’art. 24 che assicura la garanzia della tutela giurisdizionale a diritti e interessi legittimi; l’art. 100 che assicura rilievo costituzionale al Consiglio di Stato e Corte dei conti; gli artt. 101 e 102 che fondano il principio dell’unità della giurisdizione; l’art. 113 che assicura la tutela avverso gli atti della pubblica amministrazione.

Veniva quindi confermata la separazione risalente al 1859 e poi al 1865 e al 1889. La Corte dei conti non avrebbe potuto più qualificarsi, a Costituzione invariata, come organo di giustizia amministrativa (Andreis) ma la sua giurisdizione veniva a radicarsi su un criterio di riparto meno complesso ed indaginoso (Giannini) rispetto a quello posto a fondamento della giurisdizione generale, di legittimità del giudice amministrativo (distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi) e della giurisdizione esclusiva del medesimo (particolarità delle materie). Malgrado ciò la portata e il significato dell’espressione assai generale ed indeterminata di contabilità pubblica avrebbero oscillato non poco nel tempo, subendo radicali trasformazioni lungo tutto l’arco della storia repubblicana.

3. La difficile individuazione delle materie di contabilità pubblica nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Sulla riserva di giurisdizione in favore della Corte dei conti e sull’estensione delle materie di contabilità pubblica la Corte costituzionale si dimostrò inizialmente assai cauta. In una delle prime (storiche) pronunce, la n. 17 del 1965, red. Sandulli, commentata da M.S. Giannini, la Corte negava che l’espressione contabilità pubblica valesse da sola a delimitarne il contenuto “perché è una di quelle materie il cui ambito non si riesce a definire tanto per ciò che riguarda l’oggetto tanto per ciò che riguarda i soggetti, se non in base a puntuali specificazioni legislative” (14).

Come noto la sollecitazione era offerta dalla Corte dei conti che dubitava della legittimità costituzionale dell’art. 260 Tulcp del 1934 nella parte in cui attribuiva ai Consigli di Prefettura la giurisdizione per risolvere in primo grado le controversie in materia di responsabilità previste dai precedenti artt. 251-259. Nell’occasione la Corte costituzionale fu categorica nell’affermare che “nulla autorizza a ritenere che il secondo comma dell’art. 103 abbia inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi vertenti nella materia della contabilità pubblica”.

Di lì a poco, tuttavia la Corte costituzionale (sent. n. 55/1966) avrebbe dichiarato la composizione dei Consigli di prefettura in contrasto con l’art. 108 della Costituzione.

Autorevole dottrina (Scoca, Police) ritiene che proprio da quel momento abbia preso avvio lo svuotamento da parte della giurisprudenza contabile del giudizio di conto a favore del giudizio di responsabilità amministrativa a carico degli impiegati ed agenti contabili dello Stato (15).

Nello stesso periodo verso gli anni Settanta, anche la Corte costituzionale ispirata dalla avvertita necessità di una giurisdizione capace di intervenire in modo repressivo/riparatorio a salvaguardia della finanza pubblica in un campo in cui abusi e scandali erano copiosi, mutava orientamento riconoscendo all’art. 103 un’autonoma forza espansiva della giurisdizione. Assai nota e citata è la pronuncia n. 68 del 1971 nella quale afferma che “il secondo comma dell’articolo 103 della costituzione nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica da un lato e sotto l’aspetto oggettivo ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre d’altro lato sotto l’aspetto soggettivo, ne abbia ampliato l’ambito oltre quello, cui aveva originario

(14) L’ordinanza di rimessione della Corte dei conti, dubitava della legittimità costituzionale dell’art. 260 Tulcp n. 383/1934, con riferimento all’articolo 103, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui attribuiva in primo grado ai Consigli di prefettura la risoluzione delle controversie in materia di responsabilità previste dagli artt. 251-259 Tulcp.

(15) Così A. Police, in *Atti del convegno “I conti giudiziari”*, Torino 19, 20 e 21 ottobre 2017, in *Rivista online “Il Piemonte delle Autonomie”* <<http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>>.

riferimento dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il proprio significato dell'aggettivo pubblico come ha confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione" (16).

Circa l'estensione soggettiva della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, la giurisprudenza costituzionale non esita a ritenere che essa debba riguardare gli agenti e funzionari contabili a prescindere dalla loro appartenenza ad enti diversi dallo Stato anche alle Regioni dotate di autonomia speciale (Corte cost. n. 110 del 1970) nei confronti della Regione Sardegna n. 68/1971, n. 211/1972 e n. 63/1973.

Solenne e quasi sacrale è l'affermazione contenuta nella sentenza n. 114/1975 in cui la Corte considera alla stregua di principio generale del nostro ordinamento "che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione; garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto generale". Restano però esclusi dalla competenza della Corte dei conti i tesoriери delle Camere e della Presidenza della Repubblica (129/81) giustificandosi la deroga in considerazione della loro natura di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato (17).

Più problematica, rispetto al giudizio di conto è l'affermazione della tendenziale generalità della giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa; pur ammettendo che l'accertamento della predetta responsabilità rientra nelle materie di contabilità pubblica (sentenza n. 201/1976) nelle pronunce n. 773/1988 e n. 641/1987 la Corte costituzionale esclude l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 l. n. 349 del 1986 nella parte in cui sottrae alla giurisdizione contabile la responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni arrecati all'ambiente nell'esercizio delle proprie funzioni.

Si dovrà peraltro attendere un intervento legislativo (legge n. 142 del 1990 art. 58) per estendere la giurisdizione contabile agli agenti e dipendenti degli enti locali; questione sollevata più volte dalla magistratura contabile ma considerata inammissibile dal giudice delle leggi (18).

Nei decenni successivi sia pur con diverse oscillazioni la giurisprudenza della Corte costituzionale mantiene l'orientamento ribadito nella sentenza n. 169 del 2018 emessa in sede di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, secondo cui "nella materia della contabilità pubblica" la Corte dei conti non può ritenersi il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici, poiché la sua giurisdizione è solo tendenzialmente generale; conseguentemente, il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di "contabilità pubblica" alla giurisdizione di un giudice diverso, in quanto l'ambito della sua giurisdizione, lungi dall'essere incondizionato, deve contenersi anche entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali.

(16) La stessa pronuncia contiene un importante passaggio in cui mette a fuoco i rapporti tra giudizio di conto e di responsabilità, affermando che: *"Il nucleo originario, costituito dai giudizi di conto e dai giudizi di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici economici che hanno il maneggio del pubblico denaro, appare caratterizzato da un'unica e inscindibile logica, in quanto l'una e l'altra giurisdizione tendono a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste: in ottemperanza il duplice principio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.*

(17) Sulla separazione del conto del tesoriere dal conto consuntivo dell'ente locale e per la sottoposizione di tali conti ad un regime di controlli differenziati (art. 46 l. n. 132/1990) la Corte costituzionale (n. 378/1996) ha ritenuto non irragionevole né arbitrario e non lesiva della posizione costituzionale della Corte dei conti, come definita dall'art. 103 Cost., la circostanza che in un nuovo disegno delle autonomie locali, teso a valorizzare anche il ruolo degli organi regionali di controllo, il legislatore abbia limitato il controllo giurisdizionale sulla legittimità della gestione al solo conto del tesoriere.

(18) Cfr. Corte cost. n. 102/1972 secondo cui è inammissibile la questione incidentale di costituzionalità dell'art. 265 Tulcp nella parte in cui demanda al giudice ordinario i giudizi di responsabilità di cui agli artt. 261, 263 e 264 relativi agli amministratori e dipendenti di enti territoriali minori e Corte cost. n. 189/1984.

3-bis. Segue. Gli orientamenti della Corte di cassazione. Riflessione sui criteri di riparto

È interessante notare come in parte diverso sia stato il percorso interpretativo seguito dalle S.U. della Corte di cassazione in funzione regolatrice della giurisdizione e giudice chiamato a pronunciarsi sulle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per motivi inerenti alla giurisdizione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma. Il giudice cui è demandata la verifica del rispetto dei limiti esterni della giurisdizione è anche quello che meglio di chiunque altro è in grado di intercettare la problematicità applicativa delle difficili regole di riparto che gli sono state affidate dalla Costituzione e di interpretarle alla luce non solo del diritto vigente ma anche di quello vivente (in difetto di una precisa opzione legislativa di segno contrario) nell'ottica della massimizzazione delle tutele. Oltre a ciò, il rapporto tra Corte dei conti e giudice regolatore della giurisdizione si è caratterizzato per il massimo reciproco rispetto fra i due plessi, a differenza di quanto accaduto per il giudice amministrativo non sempre incline ad uniformarsi alle indicazioni della giurisprudenza della Corte di cassazione (19).

Non è quindi casuale che nello stesso momento storico in cui la giurisprudenza costituzionale appariva assai cauta, le Sezioni unite nella pronuncia n. 2616 del 1968 (con la quale veniva attribuita alla Corte dei conti la giurisdizione spettante ai soppressi Consigli di Prefettura) affermavano il principio secondo cui “la giurisdizione contabile tende a seguire l'evolversi della finanza pubblica, da finanza dello Stato e degli enti territoriali minori, verso forme assai più complesse e articolate su una estesa pluralità di enti pubblici”.

L'interpretazione estensiva delle S.U. della Corte di cassazione veniva di lì a poco confermata affermandosi che “l'art. 103, c. 2, rappresenta la fonte primaria, diretta ed insieme sufficiente della giurisdizione della corte nelle materie di contabilità pubblica” (Cass., S.U. n. 363/1969).

Negli anni Novanta in seguito alle riforme del 1994 /1996 e alla istituzione generalizzata delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, la spinta all'ampliamento della giurisdizione si fa più pressante. Emerge infatti con nettezza, a fronte della moltiplicazione dei centri di spesa, il ruolo della Corte dei conti di garante imparziale degli interessi dello Stato comunità e del rispetto degli equilibri economico finanziari del settore pubblico.

Le riforme dettano una disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa, che acquisisce sempre maggior centralità, fornendone i connotati sostanziali e processuali essenziali e liberandola dal legame, spesso fuorviante, con la responsabilità civile. Non mancano critiche, dubbi, interrogativi ma certo è che quel momento rappresenta una tappa importante e fondamentale per la successiva

(19) Come noto la giurisprudenza amministrativa prima dell'entrata in vigore del Cpa, ha affermato la necessità che l'azione per il risarcimento dei danni derivanti da un provvedimento illegittimo sia subordinata alla tempestiva impugnazione del provvedimento illegittimo e che sia coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento, in quanto al giudice amministrativo non è dato di poter disapplicare atti amministrativi non regolamentari (Cons. Stato, Ad. plen., n. 4/2003). A detto orientamento del Consiglio di Stato si è contrapposta la posizione delle Sezioni unite della Corte di cassazione: ordinanze n. 13659 del 12 giugno 2006 e n. 13660 del 13 giugno 2006. La disobbedienza del Consiglio di Stato è continuata nel 2008 fino a quando non si è posto rimedio al conflitto con la norma di cui all'art. 30 Cpa. In tempi recenti è stato affermato che: *Omissis* “Tutto ciò induce ad una considerazione di carattere più generale su come il riparto di giurisdizione è stato fino ad ora gestito dalle Sezioni unite: una gestione complessivamente insoddisfacente che non è riuscita a limitare i dubbi a casi quantitativamente ridotti e marginali, come sarebbe lecito attendersi dopo un secolo di giurisprudenza. In tal modo viene messo in crisi lo stesso criterio di riparto a cui vengono attribuite colpe che in realtà sono proprie della sua attuazione. L'insoddisfazione diffusamente percepita è di tale portata da convincere una parte non secondaria della dottrina amministrativistica della necessità di ricorrere a criteri alternativi rinunciando alla stessa nozione di interesse legittimo”. Così G. Coraggio, *La tutela del diritto alla salute nella dialettica tra G.A. e Ago*, Relazione svolta al Tar Napoli, 9 maggio 2019.

evoluzione della giurisdizione contabile che segna la netta prevalenza del giudizio di responsabilità amministrativa rispetto agli altri giudizi (di conto e ad istanza di parte) (20).

Nello stesso periodo le forme dell'azione amministrativa mutano rapidamente ed evolvono verso modelli consensuali e utilizzazione delle norme di diritto privato (art. 1 l. n. 241/1990). La tensione tra pubblico e privato trova la sua emersione proprio negli istituti della responsabilità amministrativa stante la sottrazione alle regole della contabilità pubblica ed al regime dei controlli e responsabilità di tipo pubblicistico interi settori di attività sostanzialmente amministrativa svolti attraverso l'utilizzazione delle norme privatistiche.

La giurisprudenza della Corte di cassazione in ciò confortata anche dalle posizioni assunte dalla Corte costituzionale che nella sentenza n. 466 del 1993 (red. Cheli) aveva affermato il permanere del controllo della Corte dei conti sulle società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici, si rende equilibrata interprete di questa evoluzione.

Ai fini dell'individuazione dell'ambito soggettivo della giurisdizione contabile si passa dal "rapporto di impiego" tra autore dell'illecito e amministrazione danneggiata (presupposto del radicamento della giurisdizione contabile) al "rapporto di servizio" configurato come rapporto organizzativo o funzionale idoneo a comprendere anche "soggetti privati che si trovino in virtù di un rapporto ancorché occasionale e provvisorio con la p.a. ad essere inseriti all'interno dell'apparato amministrativo sì da renderli partecipi dei suoi fini".

Si arriva così agli anni duemila in cui due storiche pronunce (21) riconoscono, per la prima volta, la giurisdizione contabile in ordine alla responsabilità degli amministratori di enti pubblici economici e società in mano pubblica locale: il rapporto di servizio viene identificato nella natura oggettivamente pubblica dell'attività svolta dall'ente e quindi dai suoi amministratori in vista del soddisfacimento degli interessi pubblici, sulla natura pubblica delle risorse impiegate (capitale investito) e sulla conseguente natura pubblica del danno subito dall'ente in via diretta o indiretta. Seguono anni in cui la giurisprudenza della Suprema Corte assume posizioni altalenanti sulla *vexata quaestio* della responsabilità degli amministratori di società pubbliche fino a quando non sarà il legislatore a trovare un sofferto punto di arrivo in tema di riparto tra giudice ordinario e amministrativo nella disciplina di cui all'art. 12 d.lgs. n. 176/2016 (22).

Difficoltà applicative permangono peraltro anche in altri (23) ambiti in cui la giurisdizione contabile concorre con quella ordinaria a fronte della costante affermazione ad opera delle Sezioni Unite

(20) Vedi Aa.Vv., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile ad un decennio dalle riforme*, in Atti del Convegno di Varenna, Villa Monastero, 21-23 settembre 2006, Milano, 2006.

(21) Si tratta dell'ord. n. 19667/2003 e sent. n. 3899/2004 con le quali le Sezioni unite hanno affermato (nella prima) l'assoggettabilità alla giurisdizione contabile degli amministratori di un consorzio per fatti inerenti allo svolgimento di operazioni finanziarie, e (nella seconda) la soggezione alla giurisdizione contabile di amministratori di società per azioni a prevalente partecipazione pubblica comunale svolgenti un servizio pubblico.

(22) La norma dispone: "I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

(23) Da quest'ultimo profilo viene ripetutamente affermata la "coesistenza" delle due azioni – "l'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile e l'ordinaria azione civilistica di responsabilità" – poiché "la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività,

della Cassazione della possibile coesistenza di due azioni pur aventi oggetto il medesimo bene della vita innanzi a diverse giurisdizioni (24).

4. Modifiche del quadro costituzionale. La nuova dimensione della contabilità pubblica. Centralità assunta dalla decisione di bilancio sia in funzione di rispetto dei nuovi vincoli costituzionali, sia in funzione di garanzia dei diritti fondamentali e sociali. Saldatura tra Corte costituzionale e Corte dei conti

Il mutamento del quadro costituzionale realizzatosi attraverso la novella costituzionale del 2012 produce rilevanti modifiche sulla materia della contabilità pubblica (25).

La legge n. 1/2012 come noto modifica gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione introducendo il principio del pareggio di bilancio; alla legge costituzionale segue la legge n. 243 del 2012 che porta a compimento un ciclo evolutivo che collega il bilancio dello Stato con quello degli enti del settore pubblico allargato.

I nuovi vincoli europei sulla governance economica segnano l'inesorabile distacco della contabilità/finanza pubblica dalla dimensione puramente nazionale. Ciò è reso particolarmente evidente dalle regole europee di bilancio che allontanano progressivamente anche se parzialmente la decisione di finanza pubblica dal suo alveo naturale costituito dal circuito Parlamento-Governo con evidente vulnus delle tradizionali garanzie di democraticità racchiuse nel principio che lega la tassazione alla rappresentanza "*no taxation without representation*".

Il bilancio degli enti territoriali viene considerato un bene pubblico (Corte costituzionale, sentenze nn. 184 e 247 del 2016) in quanto funzionalizzato a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività" (26).

È giocoforza in questo nuovo contesto che venga valorizzato il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di spesa, specie se esteso alla congruità delle motivazioni del legislatore rispetto alle scelte allocative delle risorse, questione cruciale sulla quale autorevole dottrina costituzionalistica è

dando luogo a questioni non di giurisdizione, ma di proponibilità della domanda" (Cass., S.U., nn. 22114, 64, 63/2014, n. 11/2012, n. 27092/2009). Similmente, ove la responsabilità amministrativa derivi da un fatto illecito con rilevanza penale, una consolidata giurisprudenza afferma che "*giurisdizione penale e giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità e di preclusione da giudicato e non una questione di giurisdizione"* (ex multis, Cass., S.U., n. 11/2012, n. 5848/2015).

(24) In definitiva gli orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione convergono nel ritenere che in linea di continuità storico-normativa, l'art. 103 esprime una nozione giurisdizionale delle materie di contabilità pubblica che è utile a definire la dimensione soggettiva e oggettiva della giurisdizione della Corte dei conti, che comprende non solo i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile attivati dalla parte pubblica, ma anche quelli ad istanza di parte (aggio esattoriale, quote inesigibili, ritenute cautelari) nonché le azioni popolari (art. 9 t.u. n. 267/2000).

(25) Sicuramente appartengono alla contabilità pubblica la disciplina del bilancio e le leggi di spesa (art. 81 Cost.), le norme sulla fiscalità e le entrate (artt. 23, 53), il buon andamento dell'amministrazione (art. 97), ma anche la disciplina delle relazioni tra lo Stato e gli enti territoriali (artt. 117 ss.), gli artt. 2 e 3 con riguardo alle prestazioni sociali; la tutela del mercato e della concorrenza, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, la tutela dei Lea ecc.

(26) Sulla nuova giurisprudenza costituzionale, cfr. A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzie dei diritti* in <www.associazionedeicostituzionalisti.it>, n. 3/2018 e *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2018; G. Rivosecchi, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, n. 17/2016.

da tempo impegnata in dibattiti in cui si confrontano soluzioni più possibiliste come quella della Carlassare (27) con altre più caute (M. Luciani) (28) ancorché venga unanimemente avvertita la necessità di una salvaguardia dei diritti sociali a fronte del potere del legislatore di ridurre la spesa per servizi e prestazioni (29).

Altro fattore di cambiamento deriva dal fatto che la nuova contabilità pubblica (come del resto l'intero diritto amministrativo) si de-territorializza e diviene determinante in una dimensione globale. Anche nell'ordinamento interno si moltiplicano le connessioni della contabilità/finanza pubblica con altri rami del diritto. Da un lato la materia è costituzionalizzata (tutta la contabilità pubblica è nella Costituzione e nei Trattati internazionali ed europei) dall'altro è privatizzata in quanto tocca ambiti privatistici dai quali era tradizionalmente esclusa. Tutto ciò rende più problematici ed elastici i confini della contabilità/finanza pubblica essendo ormai una materia che permea tutti i settori del diritto.

Ciò è reso evidente dalla circostanza che tutti i plessi giurisdizionali sia pur sotto diverse angolazioni sono chiamati a risolvere controversie involgenti la materia finanziaria e la contabilità pubblica (si pensi al cospicuo contenzioso amministrativo sulle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali incidenti sulla erogazione delle prestazioni sociali) (30). In alcuni casi il contenzioso prende avvio dalla lesione di un interesse privato ma in altri casi su iniziativa della stessa pubblica amministrazione contro un'altra pubblica amministrazione con evidente forzatura del modello processuale originario del processo amministrativo come ha puntualmente rilevato il Tar Puglia in una interessante ordinanza di rimessione che ha dato luogo alla sentenza n. 179 del 2016 (Red. Amato) (31).

(27) Si chiede la Carlassare, in *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in <www.costituzionalismo.it>, “L'altra faccia di una supposta libertà di allocazione – la libertà di sottrarre i fondi a settori della vita sociale cui la Costituzione ha dato rilievo primario e attribuito ai cittadini diritti fondamentali definiti ‘inviolabili’ (art. 2) – ne rende evidente l'insostenibilità. Che senso avrebbe la Costituzione con i suoi principi se fossero lasciati al pieno arbitrio del legislatore, libero di seguire i dettami della Costituzione o di discostarsene? Il sistema intero ne risulterebbe travolto”.

(28) M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e dovere dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.

(29) Sul punto v. L. Antonini, *La sussidiarietà fiscale come principio di speranza di nuovi diritti sociali nella crisi del welfare state*, in F. Felice (a cura di), *Giustizia sociale e giustizia contributiva*, Lup, 2007.

(30) Cfr. Tar Piemonte, ord. n. 31/2014 nel contenzioso tra Province e Giunta Regionale Piemonte concernenti le riduzioni degli stanziamenti che hanno dato luogo a sentenze di accoglimento della Corte costituzionale n. 188/2015 e n. 10/2016 e Tar Abruzzo, ord. 19 marzo 2014, n. 123, che ha dato luogo alla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 275/2016 in ordine alla legge regionale che condizionava l'erogazione del contributo per l'assistenza in aula e trasporto disabili alle disponibilità di volta in volta determinate dal bilancio regionale; Tar Lazio, nn. 2552 e 2554/2017.

(31) L'ordinanza di rimessione del Tar Puglia è particolarmente interessante perché volta a sollecitare la Corte costituzionale sui limiti entro i quali le norme costituzionali possano tollerare uno scostamento del modello processuale che la Carta ha impresso al processo amministrativo, nato per dare tutela ai diritti soggettivi ed interessi legittimi (artt. 24, 103, 113) senza operarne un sostanziale snaturamento. È noto che il legislatore ha ampliato negli ultimi anni le ipotesi di legittimazione al ricorso da parte delle Amministrazioni indipendenti (Agcom; art. 21/bis l. n. 287/1990; art. 37 d.l. n. 201/2011, Autorità di regolazione dei trasporti; Anac, art. 211 d.lgs. n. 50/2016 come modificato col correttivo del 2017). Banca d'Italia e Consob sono legittimate ad impugnare innanzi al giudice ordinario le delibere o gli atti delle autorità vigilate adottate in violazione di alcune disposizioni in materia di diritto di voto e in materia di intermediazione finanziaria. Il Consiglio di Stato in sede di parere sul Regolamento n. 500/1999 (Anac) aveva già osservato che “l'attribuzione di un generale potere di legittimazione ad impugnare gli atti delle stazioni appaltanti verrebbe a configurare una sorta di azione pubblica nell'interesse della legge, in contrasto con i principi generali del nostro ordinamento che richiedono – a parte i settori della giurisdizione penale e contabile – che l'azione giudiziaria trovi comunque un collegamento, sia pure amplissimo, con un interesse del soggetto agente protetto sia

Il legislatore si rende ben presto interprete del mutamento del quadro costituzionale e della pregnanza assunta dai vincoli finanziari rafforzando le prerogative del giudice naturale della contabilità pubblica della Corte dei conti in sede di controllo sui bilanci degli enti territoriali e delle altre amministrazioni pubbliche, attribuendo significative competenze nei confronti di atti particolarmente rilevanti delle regioni a statuto ordinario, (in primo luogo il rendiconto regionale che viene assoggettato a giudizio di parificazione da parte delle sezioni di controllo) ed intervenendo sulle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti attraverso singole disposizioni che pur prive di sistematicità hanno una ratio ispiratrice assai chiara.

Da un lato si segue la strada della introduzione di sanzioni con finalità punitive/repressive collegate a violazioni di legge il cui accertamento viene demandato alla magistratura contabile (con ciò discostandosi da quella che era la originaria configurazione dell'illecito contabile, atipico a finalità risarcitoria) (32), dall'altro si interverrà attraverso la previsione di una giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in tema di contabilità pubblica ad opera del d.l. n. 174/2012 convertito nella l. n. 213 del 2012 che costituirà indubbio fattore propulsivo dell'intera giurisdizione (33).

La giurisprudenza contabile infatti, pur in assenza di una puntuale disciplina processuale, ha saputo prontamente cogliere le potenzialità espansive della nuova attribuzione affermando il principio dell'impugnabilità di tutte le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo suscettibili di immediata e concreta lesione delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessati e non delle sole deliberazioni menzionate nell'art. 243-*quater* TUEL e ciò sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di cui agli artt. 24, 97, 119 e 6 Cost. nonché dell'art. 6 c. 1, Cedu (34).

direttamente (diritto soggettivo) sia occasionalmente (interesse legittimo), concludendosi che una simile azione non può che essere disposta per legge”.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 179/2016 con articolata motivazione respinge le censure di incostituzionalità, anche in relazione alla specificità del caso sottoposto al suo esame, tuttavia l'Adunanza Plenaria anche di recente ha richiamato la necessità che il processo amministrativo non si allontani dall'alveo originario.

(32) Sulle nuove fattispecie di responsabilità, cfr. M. Occhiena, *La fuga dall'atipicità nella responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto nell'economia*, n. 3/2017, pp. 919-946; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Torino, 2019, pp. 341 ss.

(33) La prima disposizione normativa dalla quale prende avvio il percorso in favore dell'istituzione delle sezioni riunite in speciale composizione è contenuta nella l. n. 213/2012 che ha previsto rimedio speciale di natura giurisdizionale avverso le deliberazioni delle sezioni territoriali di controllo di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio pluriennale degli enti locali che versano in condizioni di squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. La medesima disposizione dell'art. 243-*quater*, c. 5, ha inoltre attribuito alle medesime Sezioni riunite nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, il sindacato sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter*. Sulla stessa falsariga successivamente alle Sezioni riunite in speciale composizione sono state attribuite le competenze a decidere sui ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operate dall'Istat. Ulteriore importante ampliamento del sindacato è stato disposto con riferimento alle verifiche dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali perché risolvendo una controversia di insopportabile interpretazione letterale sia espressamente individuato nelle Sezioni riunite l'unico giudice competente sulle impugnazioni proposte avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo adottate sensi dell'art. 1 d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni della l. n. 213/2012.

(34) Le Sezioni riunite hanno ritenuto impugnabili le deliberazioni di controllo relative alle procedure di dissesto guidato ed il riequilibrio finanziario pluriennale nonché le deliberazioni sul rispetto del patto di stabilità, sul diniego di verifica dei bilanci regionali ed anche le deliberazioni adottate sulla rendicontazione dei gruppi consiliari regionali (Sez. riun., spec. comp., sentenze nn. 2 e 6 del 2013, n. 56/2014; Corte costituzionale n. 179/2007, n. 198/2012 e n. 60/2013).

Il passo successivo che imprime una svolta radicale per certi versi epocale è quello che porta la Corte costituzionale, su sollecitazione delle Sezioni regionali di controllo, (35) a riconoscere la loro legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità anche nell'esercizio delle funzioni di controllo di regolarità legittimità, apertura culminata nella recente storica sentenza del 14 febbraio 2019, n. 18 (36).

Si compie così una saldatura assai intensa tra controllo di costituzionalità e controllo di legittimità-regolarità affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le cui motivazioni sono ben esplicitate dalla stessa giurisprudenza costituzionale che si rende garante ed interprete di

(35) La questione incidentale è stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo Campania, con ord. n. 19/2018 in cui ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, c. 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa l. n. 848/1955. Per il "remitteente" la disposizione censurata, insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata in ragione dell'incontrovertibile dato testuale, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto, in assenza di una valida ragione giustificatrice, prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio, così ampliando la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio. In tal modo, inoltre, la disciplina in questione: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

(36) Richiamando il ruolo neutrale che la Costituzione attribuisce alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, le sentenze n. 196/2018 e n. 18/2019 hanno arricchito la precedente giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione dei presupposti oggettivi e soggettivi delle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed in tema di parametro deducibile in questioni sollevate in sede di controllo contabile sui bilanci ed i rendiconti degli Enti territoriali. La sent. n. 18/2019 prospetta l'iscrizione alle categorie concettuali di giudice e giudizio, proprie del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la sent. n. 196/2018 stabilisce, invece, che il giudice contabile, nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, possa sollevare questioni di legittimità costituzionale che presentano come parametro anche norme differenti da quelle strettamente connesse ai vincoli costituzionali in materia di contabilità e finanza pubblica, nella sentenza n. 18 la Corte costituzionale afferma che la disciplina costituzionale e di attuazione costituzionale sul controllo dei bilanci degli enti locali: «risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97 primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa». Inoltre, rispetto al modello legislativo di controllo, si afferma che le norme di riferimento sul controllo sui bilanci degli enti territoriali determinano «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, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, razione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile».

valori posti a tutela non solo dello Stato persona ma soprattutto dello Stato comunità anche in dimensione inter-generazionale (37).

5. *La recente codificazione (Cgc) ed il suo impatto sulla giurisdizione. Necessità di un ripensamento delle categorie dogmatiche tradizionali (danno erariale) e degli istituti processuali nell'ottica di uno statuto unitario della giurisdizione come servizio reso al cittadino. I nuovi giudizi come motore propulsivo dell'intera giurisdizione contabile*

Nel momento storico in cui viene ad emersione il ruolo fondamentale della giurisdizione contabile alla luce dei mutamenti della Carta costituzionale, l'evento legislativo più di rilievo, che interviene a distanza di oltre venti anni dalla istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali è indubbiamente rappresentato dal Codice della giustizia contabile, d.lgs. n. 174/2016.

In punto di giurisdizione la legge n. 124 del 7 agosto 2015 aveva delegato il governo “ad adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione del giudice contabile”. Non si trattava dunque di uno spazio marginale!

Chiedersi se l'opportunità sia stata pienamente colta oppure, la riforma sia stata una occasione mancata da parte del legislatore che avrebbe potuto meglio ridisegnare gli ambiti della giurisdizione e, quanto ai modelli processuali, si è eccessivamente occupato del giudizio di responsabilità amministrativa (cui è dedicata la gran parte della disciplina) senza considerare adeguatamente le potenzialità espansive di nuovi e vecchi, è a mio giudizio interrogativo di scarsa utilità.

Le norme, una volta entrate in vigore si vivificano grazie alla sensibilità di chi è chiamato ad applicarle. Accade così talvolta che poche norme di principio, valgano più di una disciplina dettagliata.

Indubbiamente la codificazione ha provocato una rinnovata attenzione da parte della dottrina per la giurisdizione contabile nel suo complesso; non solo per le norme processuali ma anche per le tradizionali categorie dogmatiche della responsabilità amministrativa per danno erariale sui cui caratteri, ormai da decenni, non si è ancora raggiunta un'unanimità di vedute (è risarcitoria /riparatoria ovvero sanzionatoria, ovvero appartenente ad un *tertium genus*?) (38). Il concetto di danno erariale ad esempio è stato sottoposto a rinnovata attenzione e critica per la sua inidoneità a cogliere la

(37) La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge che consentiva di ripianare in 30 anni un disavanzo che aveva radici e fondamento non in fatti straordinari, ma in una gestione ordinaria squilibrata. La legge impugnata è stata dichiarata incostituzionale, si diceva, per violazione del combinato disposto dell'art. 81 e 97, c. 1, Cost., in stretta correlazione ai principi consustanziali della rappresentanza democratica e dell'equità intra e intergenerazionale, con assorbimento delle ulteriori censure sollevata dalla Sezione. Dalla sentenza della Corte emerge chiaramente che il piano di riequilibrio pluriennale è un istituto straordinario che onera l'ente e il ciclo finanziario del suo risanamento, sempreché sia possibile la continuità dell'amministrazione (cioè l'ente non incorra in dissesto funzionale) e purché la sua durata risponda effettivamente al principio di auto-responsabilità democratica (principio della rendicontazione agli elettori, secondo la c.d. contabilità di mandato, come già evidenziato in Corte cost. n. 184/2016) e generazionale (Corte cost. n. 18/2019). In relazione all'equità intergenerazionale, la Corte osserva che l'abusato ricorso del legislatore agli spalma-debiti ultradecennali costituisce una forma indiretta di ricorso all'indebitamento: ciò in quanto, in primo luogo, consente di soprassedere sul recupero del disavanzo tramite la propria differenza corrente, appoggiando la politica finanziaria sulla liquidità assicurata dalle anticipazioni.

(38) Sul nuovo Codice della giustizia contabile si è già formata una vasta manualistica, v. *Commentario al codice di giustizia contabile*, (a cura di), A. Gribaudo, Rimini, 2017; *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, (a cura di) A. Canale, F. Freni, M. Smirolto, Milano, 2017; V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensione, controllo*, Milano, 2018; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Torino, 2019; *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, (a cura di) E.F. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli, 2018.

fisiologica pluri-offensività dell'illecito contabile che incide su molteplici interessi non sempre facenti capo alla persona giuridica pubblica (39) ma anche l'esclusività della responsabilità e delle sue speciali regole sostanziali e processuali ha formato oggetto di grande attenzione da parte della dottrina, alla luce dello statuto unitario cui il sistema giurisdizionale nel suo complesso dovrebbe tendere al fine di garantire prevedibilità e certezza.

Inoltre, e questo è l'aspetto secondo me più interessante, anche i giudizi che non hanno ricevuto adeguato approfondimento in sede di codificazione, stanno dimostrando una grande vitalità sia nel presente, sia in una prospettiva futura.

Nei primi anni di applicazione del codice, è infatti accaduto che le funzioni giurisdizionali affidate alle Sezioni riunite in speciale composizione (40) al di là delle intenzioni del legislatore (la disciplina processuale di detti giudizi è alquanto scarna), per merito della giurisprudenza contabile con l'avallo della Corte di cassazione hanno assunto una tale pregnanza da renderle possibile motore trainante dell'intera giurisdizione contabile, sollecitando nel contempo un ripensamento dei criteri di riparto della giurisdizione contabile rispetto alle altre giurisdizioni. Importanti sono le affermazioni contenute in una recente sentenza delle S.U. della Cassazione (12517/2017) in cui si afferma che la giurisdizione delle sezioni riunite deve intendersi piena ed esclusiva ed estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento al difetto di motivazione d'istruttoria e all'incompetenza.

L'avallo della Corte di cassazione ha incoraggiato le Sezioni riunite all'ampliamento degli ambiti soggettivi della loro tutela, assicurandola ad una ampia gamma di interessi toccati indirettamente dagli effetti dell'atto sottoposto al loro sindacato giurisdizionale con ciò ponendosi in linea con la stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 18 del 2019) che ha posto in evidenza la necessità che il controllo realizzi un sistema giustiziale in cui sia possibile la tutela di tutti gli interessi potenzialmente lesi (Corte cost. 39/2014, § 6.3.4.3.3 cons. diritto), sia quelli "dell'amministrazione sottoposta al controllo [nonché quelli] degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo".

Espressione di quest'ultima esigenza è la recente sentenza n. 16/2019/EL in cui è stata riconosciuta la legittimazione di una società partecipata da un ente territoriale cui la delibera della sezione aveva intimato di assumere iniziative dirette a limitare il numero dei componenti del c.d.a. ai sensi dell'art. 11 TUSP (41).

(39) Danno erariale è solo quello alla persona giuridica pubblica o anche quello prodotto alla collettività amministrata o a determinate categorie di cittadini/utenti si chiedeva P. Maddalena, in *La definizione del concetto di danno pubblico, premessa indispensabile per qualsiasi riforma della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1983, I, 255, osservando come possa anche configurarsi una lesione di interessi pubblici collettivi su beni non in proprietà patrimoniale dello Stato persona giuridica, ma che appartengono al popolo a titolo di sovranità.

(40) Il d.lgs. n. 174/2016 precisa, che tra le materie di "contabilità pubblica" demandate alla giurisdizione della Corte dei conti rientrano non solo i giudizi di conto, ma anche quelli di responsabilità amministrativa per danno erariale e richiama anche gli "altri giudizi in materia di contabilità pubblica" che lo stesso d.lgs. elenca poi all'art. 11, c. 6 (e disciplina agli artt. 123 ss.): "*Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat; c) in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico – sinfoniche; d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*".

(41) Nella motivazione si osserva che ove venisse ammessa la possibilità per il destinatario degli effetti che derivano dalla delibera della sezione di controllo, pena la violazione dell'art. 24 della Costituzione, di adire un diverso plesso giurisdizionale si arriverebbe alla conseguenza che attraverso l'impugnazione degli

Altra categoria di giudizi cui dovrebbe prestarsi adeguata attenzione sono i giudizi ad istanza di parte nelle materie di contabilità pubblica, disciplinati dall'art. 172 che contiene una elencazione di fattispecie tipizzate ed una norma di chiusura secondo cui la Corte "giudica su altri giudizi ad istanza di parte previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica", categoria aperta nella quale potrebbe trovare collocazione la tensione civica e sociale in ordine alla legittimazione di interessi superindividuali (interessi collettivi e diffusi) nonché la tutela di situazioni soggettive connesse alle relazioni finanziarie tra Stato e enti territoriali inerenti alla contabilità pubblica (42).

6. La forte saldatura della Corte dei conti sia in sede di controllo che giurisdizionale con la Corte costituzionale come opportunità unica e per certi versi epocale per collocare la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica in uno spazio giuridico ormai globalizzato (anche) a servizio dei diritti fondamentali incisi attraverso il dialogo con le Corti nazionali e sovranazionali.
Conclusioni

Le considerazioni finali che prometto assai brevi, sono rivolte al futuro della giurisdizione contabile.

Un futuro che si promette luminoso a condizione che la Corte dei conti sappia rendersi sensibile interprete di una realtà in rapidissima evoluzione.

La necessità di questa apertura al cambiamento è stata colta in pieno dalla giurisdizione amministrativa, pur in presenza di un criterio di riparto assai più stringente rispetto a quello della giurisdizione contabile, sottoposto in tempi recenti a notevoli forzature pur giustificate dal "diritto vivente".

L'era attuale della legittimazione esprime infatti una forte bisogno di protezione giuridica da parte del corpo sociale; l'idea di un cittadino vigilante, attivo, sensibile alla corretta gestione dei beni comuni e delle risorse (scarse) che ha diritto a veder tutelata la sua sfera giuridica a fronte di scelte che potrebbero mettere in discussione addirittura i suoi diritti fondamentali e di libertà (quanta attualità rivestono le riflessioni di Santi Romano, negli scritti del 1900 dedicati ai diritti pubblici soggettivi).

La tutela potrà essere fornita dalla Corte costituzionale, dalla giurisdizione ordinaria o da quella amministrativa, ma certamente, ove le coordinate essenziali della legittimazione al ricorso, stante l'oggettiva difficoltà del nostro sistema, fossero insormontabili, la giurisdizione contabile, giudice naturale della contabilità pubblica, non potrebbe ritrarsi se non a costo di rinnegare la propria più vera e antica vocazione di Istituzione che svolge la sue funzioni a *latere civis* più che a *latere principis*.

atti amministrativi conseguenti all'esito del controllo si avrebbe indirettamente un sindacato sulle delibere di controllo da parte di un giudice sfornito di giurisdizione.

(42) Nella introduzione al 63° Convegno di studi amministrativi di Varenna del settembre 2017, il Presidente emerito della Corte dei conti A. Martucci di Scarfizzi ha fatto riferimento alla circostanza che "i cittadini nella loro veste di contribuenti sono, ad un tempo, coloro che attraverso il sistema impositivo alimentano per la massima parte le entrate del bilancio dello Stato e quindi anche la finanza di trasferimento e, dall'altro canto, sono fruitori dei pubblici servizi; essi, pertanto, sono sicuramente portatori di un'intensa posizione che variamente si potrebbe definire come legittima aspettativa, interesse pretensivo o situazione soggettiva di diversa natura; ma ciò dipende dal grado di configurazione giuridica e dalla intensità di tutela accordata dal legislatore o dalla stessa giurisprudenza che agli inizi degli anni '80 cominciò ad ammettere in via pretoria la legittimazione processuale per i cosiddetti interessi diffusi". Ha fatto altresì riferimento alla "pretesa che vantano i cittadini volta ad ottenere che una accorta politica economica possa riflettersi in termini positivi sulle pubbliche finanze o di contenere le conseguenze di cicli economici avversi; ciò sotto un duplice profilo: che le entrate tributarie non vengano diligentemente accertate e riscosse, che le risorse così conseguite non vengano dissipate mediante erogazioni di spese illegittime o che non vengano gestite al di fuori delle finalità pubbliche normativamente previste, anche sotto il profilo di inaccettabili sprechi, e infine che venga assicurato l'equilibrio dei bilanci pubblici, sia di quello nazionale che di quello degli enti territoriali la cui disciplina anche sovranazionale va assumendo contorni di sempre maggiore incisività".

La saldatura con la Corte costituzionale e le Corti sovranazionali offre dunque alla Corte dei conti un'opportunità unica per proiettare la propria giurisdizione nel futuro, all'interno di uno spazio architettonico che (citando Galgano) mi piace immaginare come un grattacielo di acciaio e cristallo con le antenne rivolte al cielo (43).

* * *

(43) F. Galgano, *Il diritto e le altre arti. Una sfida alla divisione fra le culture*, Bologna, 2009.