

**I RAPPORTI TRA CONTROLLO E GIURISDIZIONE NEL GIUDIZIO
IN UNICO GRADO PRESSO LE SEZIONI RIUNITE IN SPECIALE COMPOSIZIONE.
SPUNTI PROBLEMATICI E PROFILI EVOLUTIVI**

Francesco Albo (*)

Preliminarmente, non posso esimermi dal ringraziare i vertici dell'Istituto e gli organizzatori per avermi onorato dell'invito ad intervenire a questo prestigioso convegno, nel quale sono chiamato ad affrontare la delicata tematica delle sinergie e dei raccordi tra controllo e giurisdizione nel giudizio presso le Sezioni riunite in speciale composizione.

A dieci anni dalla loro istituzione, possiamo certamente affermare che le Sezioni riunite in speciale composizione costituiscono il fulcro del sistema giustiziale ideato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, nel quale trovano sintesi le due "anime" coesenziali della Corte, con le rispettive connotazioni obiettive e *technicalities*.

Già con l'ordinanza n. 5805/2014, le Sezioni unite della Corte di cassazione non hanno mancato di evidenziare la "novità" di prospettiva seguita dal legislatore, nella quale l'assoggettamento al sindacato giurisdizionale delle deliberazioni di controllo proiettava le due tradizionali attribuzioni della Corte dei conti all'interno di un unico paradigma, per di più con quella sistemica costituita dall'"unico grado".

In tale importante pronuncia, la Corte arrivava a chiedersi se questo stretto collegamento tra controllo e giurisdizione non fosse espressione di un più generale ampliamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti verso l'intera area del controllo successivo sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di "finanza pubblica allargata".

Il lento e faticoso percorso di costruzione dogmatica che ne è seguito si è giovato certamente di alcuni fondamentali approdi ermeneutici offerti sia dalla giurisprudenza di legittimità, sia, soprattutto negli ultimi anni, da quella costituzionale.

Almeno ai fini dell'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo, i più recenti arresti della Corte costituzionale (1) hanno progressivamente assimilato la funzione di controllo a quella giurisdizionale, inducendo parte della dottrina a parlare di "paragiurisdizionalità" delle decisioni delle sezioni regionali di controllo (2), nella misura in cui queste siano assunte all'interno di un sistema giustiziale presidiato dalle Sezioni riunite in speciale composizione, con un ruolo centrale del pubblico ministero e con garanzia di pieno contraddittorio.

A tali indici di riconoscimento si sono, da ultimo (3), aggiunti quello della "forma della sentenza" (ossia l'articolazione in motivazione in diritto e dispositivo e l'uso del sillogismo giudiziario) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci, nonché l'idoneità della decisione a "far stato" (4), al pari di qualsiasi provvedimento giudiziale, in assenza di tempestiva impugnativa dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Vengono, in tal modo, accentuate le peculiari dinamiche di interrelazione tra funzione giurisdizionale e di controllo, quali componenti di un "*sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci composto da norme sostanziali, procedurali e processuali con reciproche interconnessioni*" (5).

L'elemento qualificante dell'attività di controllo e del sindacato giurisdizionale presso le Sezioni riunite in speciale composizione viene ravvisato nel sindacato in materia di contabilità pubblica, nella quale "*sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti [...], sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione contabile*" (6).

L'elencazione dei giudizi in unico grado nell'esercizio della giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica contenuta nell'art. 11, c. 6, c.g.c. (7) include una casistica alquanto eterogenea, riconducibile a tre principali ordini di competenze:

1) esercizio delle funzioni di controllo per le quali sono state emesse deliberazioni dalle sezioni regionali di controllo (art. 11, c. 6, lett. a, c, d, e, c.g.c.);

(*) Magistrato della Sezione giurisdizionale per la Campania della Corte dei conti.

(1) Corte cost. 27 aprile 2017, n. 89, in *Riv. Corte conti*, 2017, 1-2, 521; 21 luglio 2020, n. 157, *ivi*, 2020, 4, 273.

(2) Su tale processo, cfr., *ex plurimis*, G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, *ivi*, 2017, 1-2, 739.

(3) Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, *ivi*, 2019, 1, 212.

(4) Ossia "*ad assumere definitività non reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana*"; cfr. Corte cost. n. 18/2019, cit.

(5) Corte cost. n. 18/2019, cit.

(6) *Ibidem*.

(7) Tale disposizione viene definita da Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 15 dicembre 2017, n. 44, *ivi*, 2017, 5-6, 269, come "*norma a carattere ricognitivo, positivizzante della pregressa elaborazione giurisprudenziale*".

2) provvedimenti amministrativi che impattano sul procedimento di formazione dei bilanci e sul loro perimetro oggettivo e soggettivo, ossia i decreti di ammissione/diniego al fondo di rotazione di enti in “predissesto” e, soprattutto, il c.d. elenco di “ricognizione” Istat (ipotesi, quest’ultima, in cui emerge l’inevitabile collegamento con il conto economico consolidato della pubblica amministrazione e dunque col perimetro di riferimento delle misure di politica finanziaria annualmente stabilite, nel più generale contesto dell’armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica (8);

3) materie ulteriori attribuite dalla legge (art. 11, c. 6, lett. f, c.g.c.).

Come osservato da attenta dottrina (9), le materie appena elencate trovano matrice comune nella tutela della legalità del bilancio, ossia nell’esigenza di valutare il rispetto del complesso di regole sottratte alla disponibilità di coloro che le attuano.

L’oggetto dell’odierna rassegna ci impone di incentrare la disamina sul primo gruppo di fattispecie, nelle quali viene in rilievo un’esigenza di “giustiziabilità” delle delibere delle sezioni regionali di controllo che, per il loro carattere prescrittivo o interdittivo, ledano posizioni qualificate dell’ente territoriale (10).

Nell’ambito delle delineate interrelazioni tra controllo e giurisdizione, le Sezioni riunite in speciale composizione costituiscono, dunque, il centro del sistema giustiziale in grado di attrarre, in qualche modo, nell’orbita giurisdizionale l’attività di controllo, nella quale, secondo i tradizionali indici enucleati dalla Consulta, è garantito il contraddittorio, si applicano norme di diritto obiettivo, si utilizza il sillogismo giudiziario. Tale sistema, inoltre, esita in pronunce vincolanti per il diretto interessato, suscettibili di consolidare i propri effetti laddove non sia interposto gravame entro i termini decadenziali.

Le difficoltà di inquadramento logico – sistematico delle modalità di interrelazione tra giurisdizione e controllo nel giudizio in unico grado – recentemente si sono in qualche modo acuite anche a seguito della recente ordinanza della Corte di giustizia (11), che, pronunciandosi sul rinvio pregiudiziale sollevato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania (12) ai sensi dell’art. 19 TUE e art. 267 TFUE, ne ha dichiarato l’irricevibilità manifesta, escludendo la connotazione di “giurisdizione nazionale” della sezione di controllo per assenza di controversia dinanzi all’istanza remittente e per la natura non contenziosa della fase di controllo sui piani di riequilibrio, addirittura derubricata a funzione di natura amministrativa.

Esigenze di sintesi non consentono di indugiare oltremodo su tale pronuncia, nella quale, per quel che può osservarsi in questa sede, la Corte di giustizia non sembra comunque tenere adeguatamente conto della diversità di *status* della Corte dei conti nel sistema costituzionale italiano rispetto all’omologo europeo e ad altri organismi di controllo contabile nazionali, aventi in gran parte natura di organi di *audit* privi di carattere magistratuale.

Quale che sia il punto di approdo finale del faticoso percorso di ricostruzione sistematica, tuttora in atto, appare difficile cogliere appieno le peculiarità del giudizio in unico grado se si utilizzano le tradizionali categorie sistematiche, inclini a riconoscere natura giurisdizionale solo in presenza di una controversia tra due parti contrapposte dinanzi ad un giudice terzo.

Un siffatto paradigma non risulta, infatti, acriticamente trasponibile ai giudizi in unico grado avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo, in cui, a differenza che negli altri giudizi ad istanza di parte, manca la controversia, la lite, e il pubblico ministero, quale interveniente necessario, è contraddittore in senso processuale (dovendo essere intimato a pena d’inammissibilità del ricorso), ma non sostanziale, non essendo “controparte” del ricorrente (ossia latore di un interesse contrapposto).

Lo schema di base dell’esercizio della funzione giurisdizionale, nella fattispecie, non è fondato su un contrasto di interessi, ma generalmente costituisce un supporto all’amministrazione affinché l’azione si svolga secondo le regole che presidiano i procedimenti e persegua in modo efficiente l’interesse della collettività; in tale prospettiva, non si intravedono esigenze di difesa nell’ambito delle procedure di controllo, perché, come detto, manca la contrapposizione di interessi e non c’è alcuna lite.

Viene in rilievo, dunque, un secondo elemento qualificante dei giudizi in unico grado, riconducibile al ruolo del pubblico ministero e al rilievo pubblicistico del bene protetto, di cui il primo è tutore.

Il peculiare *munus* pubblico esercitato dal pubblico ministero a tutela di interessi indisponibili riconducibili all’ordinamento generale (13) è stato recentemente valorizzato dal codice di giustizia contabile non solo in riferimento ai

(8) Cfr. Cass., S.U., ord. 21 febbraio 2022, ord. n. 5626; 18 maggio 2017, n. 12496, *ibidem*, 3-4, 503; ord. n. 12521/2017.

(9) Cfr. F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 72.

(10) Cfr. Corte cost. n. 157/2020, cit.; Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 4 maggio 2017, n. 15, in *Riv. Corte conti*, 2017, 3-4, 241; n. 5/2020.

(11) Cfr. Corte giust., Sez. IX, ord. 4 ottobre 2021, causa C-161/21, *ivi*, 2021, 5, 185, con nota di nota di A. Peta, *Funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e nozione comunitaria di giurisdizione ex art. 267 TUE: prime riflessioni*.

(12) Cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, ord. 9 marzo 2021, n. 37 (*ibidem*, 2, 131), relativa all’interpretazione della disciplina europea in materia di quadri di bilancio degli Stati membri, nonché di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

(13) Cfr. Corte cost. n. 104/1989, n. 1/2007, n. 291/2008.

giudizi di responsabilità (14), ma anche a quelli oggetto di odierna rassegna, nei quali il requirente, a differenza che negli altri giudizi ad istanza di parte, svolge una delicata funzione non semplicemente interveniente, dovendo prendere posizione sulla fondatezza delle censure mosse nei confronti di una sezione di controllo della Corte dei conti, con evidente estraneazione dall'apparato (15).

Nell'ambito della tutela di interessi pubblici generali indisponibili, particolare rilievo assume la tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (16), nonché la rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria (17), per loro natura insuscettibili di puntualizzarsi in posizioni soggettive tutelabili in sede giurisdizionale e per questo a rischio di finire in "zone d'ombra", sottratte di fatto allo scrutinio di legittimità costituzionale, siccome prive di una immediata riferibilità soggettiva o, comunque, di una loro rilevanza nell'ambito di conflitti intersoggettivi.

Nel contesto appena delineato, il pubblico ministero contabile "interviene" nel superiore interesse indisponibile alla legalità finanziaria e alla correttezza delle informazioni contabili (c.d. "*accountability pubblica*") (18), di cui è esclusivo portatore.

Conseguentemente, il giudizio dinanzi alle Sezioni riunite rappresenta un momento pienamente processuale in cui eventuali interessi lesi, adespoti o soggettivi, possono trovare piena tutela nelle forme e con le garanzie del processo.

Un parte della dottrina (19), invero, meno incline a riconoscere valenza centrale all'esigenza di tutela di interessi diffusi ed adespoti, evidenzia il rischio che siano in qualche modo "forzati" i limiti che l'ordinamento assegna a ciascuna delle due funzioni cointestate alla Corte, sottolineando la natura finalistica dei suddetti interessi, alla cui efficace tutela sarebbe preordinata l'attività di controllo, naturalmente proiettata verso valori di legalità ed efficienza, a loro volta inevitabilmente refluenti sugli interessi c.d. "silenti" (ossia non direttamente reclamabili) dei cittadini, nonché delle generazioni future.

La funzione di garanzia esercitata dal pubblico ministero a tutela dell'ordinamento si esplica, almeno in alcuni casi, anche attraverso la possibilità di adire direttamente le Sezioni riunite avverso deliberazioni adottate dalle sezioni regionali di controllo.

Siffatta legittimazione a ricorrere viene senz'altro riconosciuta in materia di parifica dei rendiconti regionali (20), nei quali la procura esercita la propria competenza funzionale esclusiva, quale "*voce processuale del principio di legalità contabile, garante del principio di legalità e soprattutto, nel contraddittorio delle forme contenziose, dell'effettività del principio di legalità in tema di equilibrio dei bilanci e di regolarità delle gestioni finanziarie*" (21).

In subiecta materia, infatti, il pubblico ministero, quale titolare di uno specifico interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, acquista egli stesso la legittimazione a proporre ricorso a tutela dell'interesse indisponibile alla veridicità ed attendibilità dei bilanci, nonché all'effettiva trasparenza e corretta allocazione delle risorse, in nome del quale ha esercitato le funzioni requirenti nel giudizio di parificazione dinanzi alla sezione territoriale (22).

Rimane ancora da chiarire se, nell'ambito di questa funzione di tutela dell'ordinamento, il pubblico ministero possa esercitare il diritto d'impugnativa anche nei confronti di altre tipologie di deliberazioni delle sezioni regionali di controllo (ad esempio, in materia di piani di riequilibrio), adottate secondo modalità non contenziose e rispetto alle quali è rimasto estraneo (si pensi, ad esempio, all'ipotesi di erronea approvazione del piano da parte della sezione territoriale, di cui il pubblico ministero avrebbe avuto *aliunde* (23) conoscenza) (24).

L'esercizio di tale funzione potrebbe essere reso, in concreto, poco agevole dalla presenza di stringenti termini decadenziali, decorrenti dalla conoscenza legale della delibera impugnata, anche se tale ostacolo potrebbe rivelarsi non insormontabile alla luce del riferimento, contenuto nell'art. 123, c. 2, lett. b), del codice, alla data della conoscenza comunque acquisita dell'atto o del provvedimento impugnato.

Le peculiarità del giudizio di odierno esame trovano conferma nella sistematica del codice di giustizia contabile, laddove i giudizi in unico grado, regolati dall'art. 123 ss., sono esclusi dall'elenco delle impugnazioni (art. 177 c.g.c.,

(14) Si pensi, ad esempio, all'obbligo di ricerca di prove a discarico sancito dall'art. 55 c.g.c.

(15) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 21/2021.

(16) Corte cost., sent. n. 157/2020, cit.

(17) *Ex plurimis*, Corte cost. 20 luglio 2016, n. 184, *ivi*, 2016, 5-6, 484; n. 18/2019, cit.

(18) Cfr. F. Sucameli, *op. cit.*, 150, 184.

(19) Cfr. P. Santoro, *Gli interessi adespoti dal Giudice delle leggi al Giudice contabile*, in <www.giustamm.it>, 16 giugno 2021.

(20) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 44/2017, cit.; n. 20/2021.

(21) Cfr. A. Police, *Il ruolo del pubblico ministero nel giudizio di parifica dei rendiconti regionali tra giurisprudenza costituzionale e diritto euorunitario*, in *Incontro di studi in memoria di Francesco Garri* (Atti del convegno, Roma, 16 aprile 2021), Roma, Corte dei conti, 2021, 95 ss.

(22) Corte conti, Sez. riun. contr., 14 giugno 2013, n. 7, in *Riv. Corte conti*, 2013, 3-4, 6.

(23) La deliberazione sul piano di riequilibrio è comunicata solamente all'ente locale e, per mera conoscenza, al Ministero dell'interno.

(24) Rimane parimenti da chiarire l'eventuale legittimazione del pubblico ministero con riferimento ai giudizi di cui all'art. 11, c. 6, lett. b), del codice, con riferimento sia alle illegittime esclusioni che alle illegittime inclusioni nell'elenco Istat (cfr., sul punto, Corte conti, Sez. riun. spec. comp. nn. 17 e 20/2020; nn. 5 e 6/2021).

riguardante le sole sentenze rese dalle Sezioni giurisdizionali), alla cui disciplina, tuttavia, l'art. 129 rinvia per quanto non diversamente disciplinato.

Nel delineato contesto, in un'ottica di massima valorizzazione delle interconnessioni tra controllo e giurisdizione, le Sezioni riunite hanno, ad esempio, recentemente ritenuto applicabile l'art. 199, c. 2, del codice, nell'ipotesi in cui la sezione regionale di controllo abbia indebitamente definito il procedimento sulla base di una questione preliminare (relativa all'intempestività della delibera di adozione del piano di riequilibrio), senza effettuare, dunque, alcuna valutazione di merito sull'esistenza della situazione di squilibrio strutturale legittimante il ricorso alla procedura di cui all'art. 243-*bis* Tuel.

In tale evenienza, riscontrata la tempestività dell'adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del comune, le Sezioni riunite hanno annullato la pronuncia emessa dalla sezione territoriale, alla quale hanno trasmesso gli atti affinché questa procedesse, sulla base della situazione finanziaria aggiornata, alla verifica della permanenza della situazione di squilibrio strutturale ed all'eventuale esame della congruità del piano (25).

Circa la natura, impugnatoria o meno (26), del giudizio, il quadro normativo di riferimento non presenta significativi elementi di ausilio, dal momento che l'art. 243-*quater*, c. 5, Tuel, in tema di piani di riequilibrio, parla di "impugnazione" della deliberazione della sezione regionale di controllo, nelle more della cui decisione è previsto il blocco delle procedure esecutive.

Più generica appare, sul versante processuale, la formulazione dell'art. 11, c. 6, lett. e), del codice di rito, che parla di "impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo".

Alla stregua degli scarni riferimenti normativi a disposizione, le Sezioni riunite, almeno inizialmente (27), hanno precisato che il giudizio, teso a verificare la legittimità delle valutazioni operate in sede di controllo, incluse quelle relative alla parificazione dei rendiconti regionali, costituisce una sorta di "revisio prioris instantiae" del tutto peculiare (28), che lascia in ogni caso ferma la diversa natura delle diverse attribuzioni in sede di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti (29).

In tale contesto, dunque, è stato affermato (30) che il giudizio in unico grado integra non già un giudizio di appello, essendo caratterizzato da un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale sulle valutazioni delle sezioni territoriali, e che è finalizzato ad un "novum iudicium"; al relativo atto introduttivo, dunque, non sarebbero riferibili i consolidati principi giurisprudenziali circa la specificità dei motivi di appello che rinvergono, di contro, fondamento nella natura devolutiva del gravame.

Come ho accennato in precedenza, la più recente giurisprudenza (31) ha maggiormente valorizzato i più recenti approdi ermeneutici della Corte costituzionale sulle interazioni tra funzioni di controllo e giurisdizionali nel "sistema giustiziale" in un unico grado, arrivando ad ipotizzare l'esercizio di distinte competenze all'interno dell'unico rito, articolato in una fase non contenziosa che si svolge dinanzi alle sezioni regionali, e in una fase, eventuale, contenziosa, dinanzi alle Sezioni riunite (32).

La fase non contenziosa, improntata ad esigenze di celerità e snellezza dovute alla ciclicità e continuità del bilancio, corrisponde alla fase di controllo, laddove è prevista la partecipazione necessaria solo dei soggetti individuati dalla legge, ed in particolare del controllato, rispetto al quale il giudice contabile non ha nessuna contiguità di interessi, ponendosi come organo neutrale dello Stato-ordinamento (33).

La fase contenziosa, eventuale, regolata dagli artt. art. 123-129 e 172-176 del codice, si instaura laddove un ricorrente lamenti l'intervenuta lesione di un interesse protetto dalla legge, per il quale è legittimato ad agire avverso una pronuncia emessa da una sezione regionale di controllo, che è in grado di definire il diritto nel caso concreto e di fare "stato" laddove non tempestivamente impugnata.

La combinazione delle due fasi renderebbe la Corte dei conti il "giudice comune" che presidia l'effettività del diritto costituzionale del bilancio e il carattere "pubblico" che tale bene deve conservare (34).

(25) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 9/2021.

(26) Di giudizio ad istanza di parte eventuale e di tipo impugnatorio parla in più occasioni la Corte costituzionale (Corte cost. n. 89/2017 e n. 157/2020, cit.).

(27) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 15 gennaio 2019, n. 1, *ivi*, 2019, 1, 145; n. 44/2017, cit.; n. 27/2014.

(28) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 2/2013 e n. 11/2014.

(29) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., nn. 29 e 1/2019, cit.; n. 44/2017, cit.; n. 11/2014; n. 2/2013.

(30) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 6/2020.

(31) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 12 novembre 2020, n. 32, *ivi*, 2020, 6, 209 (m); n. 9/2021, cit.

(32) La soluzione interpretativa adottata dalle Sezioni riunite e dalle sezioni territoriali di controllo (unico grado, in due fasi, davanti a due "giudici" diversi) consente di raggiungere un duplice risultato: da un lato, individuare e valorizzare l'unitario *ubi consistam* tra tutte le competenze elencate dall'art. 11, c. 6, c.g.c.; dall'altro, ripristinare l'antico collegamento tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, ai sensi degli artt. 100 e 103 Cost., recuperando l'identità di fondo della "specialità" della giurisdizione contabile. Cfr. F. Sucameli, *op. cit.*, 127.

(33) Corte cost. n. 18/2019, cit.; n. 267/2006.

(34) Corte cost. n. 184/2016, cit.

Muovendo da tali premesse di ordine sistematico, la più recente giurisprudenza ha enucleato la teoria della c.d. “doppia perimetrazione” del *thema decidendum*, secondo la quale la competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione sarebbe 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 pronuncia 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*” (35).

Conclusioni, queste ultime, *a fortiori* estensibili all’ipotesi di ricorso avverso la decisione della sezione di controllo sulla parifica del rendiconto regionale, che anche nella fase necessaria ed officiosa del controllo, sarebbe un giudizio a struttura contenziosa piena, con la presenza necessaria di tutte le parti (amministrazione regionale e pubblico ministero), anche prima dell’eventuale ricorso presso le Sezioni riunite in speciale composizione (36).

Sul punto, non mi soffermo sul diverso orientamento espresso dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la delibera n. 5/2022/Qmig (37), cui ha fatto magistralmente riferimento il prof. Foà nel proprio intervento.

Il processo di accentuazione, in termini quasi osmotici, dei meccanismi di interrelazione tra controllo e giurisdizione all’interno del medesimo sistema giustiziale, da ultimo ipotizzato dalle Sezioni riunite sul solco della più recente giurisprudenza costituzionale, non risulta, invero, condiviso da quanti ritengono che il giudizio in unico grado, per espressa previsione dell’art. 11, c. 6, del codice, sia soltanto quello che si svolge dinanzi alle Sezioni riunite, a seguito dell’impugnativa della deliberazione del controllo, quale fase meramente eventuale rimessa all’iniziativa dell’ente controllato (38).

Al di là degli aspetti tuttora controversi, scaturenti, per un verso, dalla frammentarietà del quadro normativo che regola le procedure di controllo e di parifica (39), e, per l’altro, dalla singolarità del paradigma giurisdizionale dell’unico grado, somma espressione della sinergia tra le due attribuzioni coesenziali della Corte, non può certo ignorarsi come l’istituzione delle Sezioni riunite in speciale composizione, a distanza di dieci anni dal d.l. n. 174/2012, abbia consentito alla magistratura contabile di appropriarsi di ambiti cognitivi naturalmente ricadenti nell’alveo della propria giurisdizione esclusiva e di ribadire, al contempo, il principio dell’insindacabilità esterna degli atti di controllo della Corte dei conti.

Il collegamento tra le funzioni di cui all’art. 100, c. 2, e 103, c. 2, della Costituzione ha permesso, in questo caso, di creare nuovi ambiti di tutela giurisdizionale finalizzati a dare risposta a nuove, incompressibili, esigenze di difesa, assicurandone la cognizione dinanzi allo stesso plesso, nella propria giurisdizione esclusiva e specializzata in materia di contabilità pubblica.

In un’epoca, quale quella attuale, caratterizzata da ristrettezza di risorse pubbliche disponibili, le sempre più pressanti esigenze di trasparenza e veridicità dei conti, necessarie ad assicurare il soddisfacimento di spese “costituzionalmente necessarie” (40) e la positiva gestione di fondamentali sfide anticongiunturali per la ripresa e la resilienza, impongono, probabilmente, una rinnovata attenzione verso quel processo di migliore perimetrazione del concetto di contabilità pubblica meritoriamente avviato dieci anni or sono.

* * *

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

(36) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 20/2021, cit.

(37) Con tale deliberazione, come noto, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno ribadito l’ascrivibilità della parificazione del rendiconto generale della regione alla funzione di controllo, con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, secondo la disciplina recata dagli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

(38) Secondo tale ricostruzione, la tesi dell’unico giudizio dinanzi a due giudici diversi, prefigurando il ricorso in sede giurisdizionale come momento essenziale delle verifiche in sede di controllo, conferirebbe alla funzione di controllo una posizione fisiologicamente claudicante ed incompleta, in controtendenza con il recente rafforzamento, per via legislativa, del sistema di *audit* della magistratura contabile, le cui decisioni sarebbero state rese giustiziabili solo nell’ottica di approntare maggiori garanzie di difesa dell’ente controllato, in caso di riscontrata lesività delle stesse.

(39) Queste ultime, anche con riferimento ad aspetti sostanziali, quali ad esempio, le modalità di espletamento del contraddittorio con le amministrazioni interessate, sono declinate sul territorio nazionale secondo moduli a geometria variabile, e finiscono per ripercuotersi sul *decisum* della sezione di controllo (e dell’eventuale impugnativa).

(40) Cfr. L. Antonini, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in <www.federalismi.it>, 22 novembre 2017.