

# QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**ATTI DEL CONVEGNO**

**Il ruolo della Corte dei conti  
al servizio della collettività  
nell'evoluzione delle sue funzioni**

**Palazzo Reale - Salone degli Svizzeri  
Reggia di Venaria Reale - Cappella di Sant'Uberto  
Torino  
11-12 ottobre 2022**



**Quaderno n. 2/2022**

**Direttore responsabile:** Tommaso Miele

### **Comitato scientifico**

Presidente: Francesco Saverio Marini

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Gino Scaccia – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon

**Quaderni e Fascicoli speciali della Rivista:** coordinatore Alberto Avoli

**Redazione:** Ernesto Capasso

**Editing:** coordinatore Anna Rita Bracci Cambini

Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia

**La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista**

La rivista è consultabile anche in:  
[www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)

RIVISTA  
DELLA  
CORTE DEI CONTI  
QUADERNI

Quaderno n. 2/2022

Direttore responsabile  
Pres. Tommaso Miele





**IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI  
AL SERVIZIO DELLA COLLETTIVITÀ  
NELL'EVOLUZIONE DELLE SUE FUNZIONI**

**1862-2022**

**160 ANNI DALL'ISTITUZIONE**

**TORINO, 11-12 OTTOBRE 2022**





© Corte dei conti  
11-12 ottobre 2022  
Convegno Torino 160 anni istituzione Corte dei conti



## Indice

<i>Prefazione</i> , Mara Teresa Polito .....	III
<i>Interventi di saluto</i>	
Stefano Allasia .....	1
Stefano Lo Russo .....	3
<i>Presentazione del Convegno</i>	
Guido Carlino, <i>Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni</i> .....	5
<i>Prima sessione: Inquadramento storico delle funzioni istituzionali della Corte dei conti</i>	
Angelo Buscema, <i>Inquadramento storico delle funzioni istituzionali della Corte dei conti. Introduzione</i> .....	11
Michele Rosboch, <i>Le istituzioni di controllo preunitarie e le originarie funzioni della Corte dei conti del Regno d'Italia. Profili evolutivi del sistema istituzionale</i> .....	15
<i>Seconda sessione: Evoluzione della funzione di controllo anche a seguito dell'avvento della Costituzione repubblicana, al servizio dello Stato-comunità</i>	
Maria Teresa Polito, <i>Il ruolo della Corte dei conti al servizio della comunità nelle evoluzioni delle sue funzioni. La funzione di controllo</i> .....	25
Carlo Chiappinelli, <i>L'attività di referto della Corte dei conti dalle origini del Regno d'Italia: profili evolutivi del sistema istituzionale</i> .....	31
Guido Rivosecchi, <i>Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni</i> .....	47
Anna Maria Poggi, <i>I controlli sugli enti territoriali</i> .....	67
Gabriele Bottino, <i>La funzione consultiva</i> .....	75
Aldo Carosi, <i>Conclusioni della sessione</i> .....	83
<i>Terza sessione: Gli sviluppi della funzione giurisdizionale nella materia della contabilità pubblica. La codificazione e il suo impatto sulla giurisdizione</i>	
Angelo Canale, <i>Apertura della sessione</i> .....	93
Cinthia Pinotti, <i>La responsabilità amministrativa: problematiche attuali e prospettive future</i> .....	95
Giovanna Colombini, <i>Il rapporto fra giurisdizione civile e contabile in materia di responsabilità erariale</i> .....	107
Quirino Lorelli, <i>Il ruolo del pubblico ministero contabile nella tutela dell'erario</i> .....	115
<i>Quarta sessione: Le sinergie e i raccordi fra le funzioni giurisdizionali e di controllo</i>	
Mario Pischredda, <i>Sinergie e raccordi tra le funzioni giurisdizionali e di controllo</i> .....	129
Sergio Foà, <i>La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea</i> .....	135
Francesco Albo, <i>I rapporti tra controllo e giurisdizione nel giudizio in unico grado presso le Sezioni riunite in speciale composizione. Spunti problematici e profili evolutivi</i> .....	147
Tommaso Miele, <i>Conclusioni del convegno</i> .....	153
Enrica Pagella, <i>Il Palazzo Reale di Torino da residenza a museo</i> .....	159
Guido Curto, <i>La Venaria. Più che una residenza di caccia, una reggia barocca di alta diplomazia</i> .....	163



## **PREFAZIONE**

*Maria Teresa Polito*

Il 1° ottobre 1862 si insediava a Torino la Corte dei conti del Regno d'Italia, istituita con il Regio Decreto 14 agosto 1862, n. 800.

A 160 anni dall'evento è importante celebrare tale fondamentale tappa, alla presenza del Presidente della Repubblica, con un convegno commemorativo che tracci il ruolo dell'Istituto durante questo esteso arco temporale, esaminando il processo di sviluppo assunto, in un periodo così ampio, dalle funzioni della Corte, anche al fine di valorizzarne le innovazioni volte a rispondere alle diverse e attuali esigenze della collettività.

Il convegno, approfondendo lo studio delle proprie radici, offre spunti di riflessione sullo sviluppo delle funzioni e sul loro assetto, anche alla luce della giurisprudenza (Corte costituzionale, Corte di cassazione e Corte dei conti), nonché sulla posizione assunta dall'Istituto in materia di contabilità pubblica nello scenario istituzionale interno ed europeo/internazionale.

\* \* \*







## INDIRIZZO DI SALUTO

*Stefano Allasia (\*)*

Illustrissimo Presidente della Repubblica, autorità, gentilissimi signore e signori

È un grande piacere, oltre che un onore, averla di nuovo tra noi, Presidente.

La sua gradita presenza in Piemonte è anche il segno dell'attenzione che la più alta carica del Paese riserva al nostro territorio.

Le siamo grati.

Le porto i saluti del presidente della giunta regionale Alberto Cirio, impegnato a Bruxelles nei lavori del Comitato europeo delle regioni, a capo della delegazione italiana.

Il convegno che si apre oggi, a 160 anni dall'istituzione della Corte dei conti, mi porta a sottolineare l'importanza dei raccordi tra organi che compongono lo Stato.

Mi piace ribadirlo davanti a lei, illustrissimo Presidente, che è il massimo garante dell'equilibrio dei poteri.

Un equilibrio che, pur nella autonomia delle funzioni, ha bisogno, per essere fertile, di forti e disinteressate sinergie.

Nello statuto della Regione Piemonte, all'art. 99, viene sancito l'ulteriore rapporto che ci deve legare alla Corte dei conti.

“La Regione”, si legge, “attiva forme di collaborazione con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa”.

Un rapporto che non è rimasto solamente sulla carta, ma che si è concretizzato con gli anni in un proficuo e costante confronto, alla ricerca di soluzioni equilibrate ed efficaci nella gestione del bilancio regionale.

Che senso avrebbero, infatti, le istituzioni, se non lavorassero fianco a fianco per realizzare il valore che ci deve unire: la ricerca del bene comune?

Il bene comune è un obiettivo che, non solo, è connaturato alle nostre rispettive funzioni, ma che assume ancora più importanza in un momento di grave crisi.

Stiamo fronteggiando grandi problemi economici, sanitari, delle relazioni internazionali, con una drammatica guerra in Europa.

Il controllo della Corte può aiutarci ad affrontare con maggiore ponderazione e rigore la gestione di questo difficile periodo.

L'agire insieme delle istituzioni, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, è necessario per rafforzare il tessuto connettivo del nostro Paese, per scongiurare rischi di scollamento.

E, per tali ragioni, la sinergia non è solo un imprescindibile strumento di governo.

È anche un forte segnale politico, un chiaro impegno morale nei confronti della nostra società.

Nel ringraziarla ancora, illustre Presidente, per averci onorato della sua presenza, rivolgo nuovamente da parte mia, del Presidente Cirio e di tutta la Regione Piemonte, buon lavoro a tutte e a tutti.

\* \* \*

---

(\*) Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.



## INDIRIZZO DI SALUTO

*Stefano Lo Russo (\*)*

Signor Presidente della Repubblica, signore e signori ministri, signor Presidente della Corte dei conti, autorità, signore e signori partecipanti alle giornate celebrative,

vi porgo il benvenuto a nome della Città di Torino, che ha l'onore di ospitare un evento tanto importante per l'intero Paese.

La sua presenza in particolare, signor Presidente, è motivo per tutti noi qui presenti di particolare orgoglio: non solo riconosce l'importanza dell'evento, ma testimonia il messaggio profondo del suo nuovo mandato e ribadisce l'importanza del suo impegno sui territori.

Ringrazio dunque lei e tutte le autorità convenute che, con la presenza qui oggi, attestano una volta di più il ruolo e l'importanza che storicamente ha avuto Torino negli snodi cruciali della configurazione moderna dello Stato unitario.

Ne è un esempio l'istituzione della Corte dei conti, che oggi celebriamo, inaugurata il 10 ottobre 1862 proprio nella nostra città e da allora cresciuta fino a diventare punto di riferimento nella complessità della giurisdizione amministrativa dello Stato e della contabilità pubblica.

In questi 160 anni di vita della Corte dei conti, la giustizia contabile ha assicurato la propria continuità grazie alla sua straordinaria capacità di evolvere, rispondendo alle esigenze dei diversi contesti storici e culturali e talvolta imprimendo stimoli e innovazione alla stessa amministrazione nel suo complesso. Un compito sempre difficile che ha saputo bilanciare poteri di controllo e sanzione con quelli di accompagnamento e sostegno della pubblica amministrazione.

Viviamo in un periodo di complessa transizione, di tipo sociale ed economico, un periodo in cui orientare le complicate scelte delle istituzioni pubbliche spesso risulta essere particolarmente difficile. Il contesto internazionale, la crisi ambientale e quella energetica, un'Unione europea scossa nelle sue fondamenta e messa alla prova rispetto ai principi e alla capacità di fornire risposte rapide ed efficaci ai cittadini sono solo alcuni degli elementi che condizionano il nostro servizio pubblico.

E in questo scenario, volatile e articolato, siamo tutti impegnati sui nostri territori a garantire l'erogazione dei servizi, in una prospettiva molto preoccupante proprio per la tenuta del bilancio pubblico.

È oggi necessario un senso di responsabilità condiviso di tutto il sistema pubblico, avendo chiaro che lo scopo comune è il progresso, lo sviluppo e la tenuta sociale. Rispetto rigoroso dei conti, gestione oculata delle risorse pubbliche, correttezza e trasparenza amministrativa sono cardini della nostra azione. Ma altrettanto urgente e importante è oggi fornire risposte alle grandi questioni che scuotono il nostro Paese, soprattutto nelle nostre aree urbane. Disegualianza sociale, disagio, povertà crescente di ampi strati della popolazione richiedono misure vigorose e determinate. Misure non procrastinabili. Misure che pongano al centro la cruciale questione del lavoro. La coesione sociale è a rischio e la responsabilità di mantenerla non è solo di qualcuno ma – mai come in questa fase – è condivisa tra tutte le amministrazioni dello Stato, centrali e locali. E tutti dobbiamo esserne consapevoli.

Ma ora siamo di fronte a sfide nuove: sfide condivise, che coinvolgono in primo luogo l'amministrazione dei territori, poi gli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, ultimi ma non ultimi, i fabbisogni aumentati che gravano sui bilanci degli enti locali e delle società partecipate.

L'Amministrazione comunale torinese che, come le altre, riceverà le risorse economiche stanziare a livello centrale opererà nell'ambito dei propri settori di competenza, destinandole a numerosi interventi volti al rilancio dell'economia del territorio, alla ricucitura di un tessuto sociale oggi più che mai provato dalla crisi economica, da un'inflazione che torna a colpire le famiglie e la loro capacità di spesa. Abbiamo il dovere di promuovere uno sviluppo autenticamente sostenibile, nella piena consapevolezza che esso concorrerà al rilancio dell'intero Paese.

Si apre una stagione complessa e per molti aspetti inedita anche per l'amministrazione pubblica italiana che, nelle sue diverse articolazioni, è chiamata a coniugare il rigore e la trasparenza procedurale con l'indispensabile efficienza e la rapidità decisionale.

Ed è evidente, in tale contesto, il fondamentale ruolo del giudice contabile, anch'esso imprescindibile protagonista del complesso percorso di rinascita economica, al cui imparziale ufficio verranno rimesse le istanze di giustizia.

Nell'odierno scenario, va ribadito, si esige celerità nei procedimenti e un sistema di giustizia che garantisca una ragionevole durata dei contenziosi, in attuazione dei principi di effettività della tutela giurisdizionale e di legalità sostanziale. Anche dalla capacità di dare risposte su questo elemento – la velocità dei procedimenti – passa il recupero della credibilità delle nostre istituzioni.

Nelle democrazie moderne i cittadini non chiedono infatti solo la legittimità formale dell'azione amministrativa, chiedono – giustamente – efficacia, efficienza, trasparenza e responsabilità. In una parola oltre la forma, la sostanza.

---

(\*) Sindaco di Torino.

E dentro questo quadro l'innovazione – che tocca tutti gli ambiti della vita delle nostre comunità – deve entrare anche nei processi amministrativi così come deve farlo la semplificazione. È cruciale perché semplificare significa raggiungere il più alto grado di competenza, efficienza, incisività, affidabilità.

Responsabilità è quindi la parola alla base dell'agire quotidiano per chi svolge la fondamentale funzione giudiziaria. Lo è per chi – come i sindaci – tutti giorni in prima linea, senza sosta e in molti casi completamente esposti anche sotto il profilo personale, rappresentano democraticamente una comunità ampia e articolata.

E sono proprio i sindaci quelli che – probabilmente più di tutti gli altri – assumendosi quotidianamente enormi responsabilità amministrative si caricano in moltissimi casi di responsabilità personali civili, penali e contabili davvero fuori misura. E quello delle responsabilità personali dei sindaci, signor Presidente, è un tema che andrebbe affrontato dal legislatore con urgenza e pragmatismo uscendo finalmente da una retorica populista e demagogica che in questi anni tanto ha nuociuto alla credibilità delle istituzioni contribuendo a ridurre significativamente la disponibilità all'impegno nell'amministrare la cosa pubblica delle cittadine e dei cittadini più capaci e generosi.

Così come andrebbe consegnata al passato dal legislatore l'illogica normativa che consegna ruoli e funzioni delicatissimi di gestione e legale rappresentanza di enti, fondazioni e associazioni che svolgono compiti pubblici vitali nelle nostre comunità a volenterose cittadine e cittadini che si rendono disponibili a servire la cosa pubblica nella totale assenza di qualunque indennità di funzione. Normativa, anch'essa figlia di una stagione politica caratterizzata da populismo e demagogia, che assume come valido il concetto, contro ogni buon senso comune, che la gratuità dell'incarico pubblico sia garanzia di competenza, professionalità, trasparenza e legalità.

Coniugare sviluppo, solidarietà e sicurezza sociale, modernizzazione e tutela dell'ambiente: queste le sfide, politiche, amministrative e culturali che abbiamo davanti. Sfide complesse ma anche stimolanti che siamo chiamati ad affrontare sia nei nostri comportamenti individuali e che in quelli collettivi.

Politica, pubblica amministrazione e giustizia e hanno ruoli costituzionalmente ben distinti, ma condividono tutte il profondo senso di "servizio" nei confronti di coloro per i quali operiamo: le cittadine e i cittadini.

Chiunque rivesta cariche pubbliche ha l'onere ed il dovere di concorrervi con competenza, impegno e dedizione. Ed è questa la stagione in cui occorre ribadirlo con forza e vigore.

Come lei, signor Presidente, ha più volte sottolineato, oggi l'Italia ha bisogno di "costruttori". Ci troviamo in un momento storico dove è necessario un forte richiamo ad una maggiore cultura delle istituzioni, aspetto sul quale – signor Presidente – più volte ha esortato tutti a riflettere. Le sue preziose parole le custodiamo come un pilastro nella nostra attività.

Signor Presidente, illustri ospiti, il mio auspicio è che la stagione che si apre nel Paese possa garantire e coniugare sviluppo e coesione sociale e che sia trasversale alle istituzioni l'impegno a cercare di cogliere l'esigenza del cambiamento che arriva dalla società e consentire la ripresa dell'Italia.

Formulo a tutti voi gli auguri di buona permanenza a Torino e di buon lavoro.

\* \* \*

## IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI AL SERVIZIO DELLA COLLETTIVITÀ NELL'EVOLUZIONE DELLE SUE FUNZIONI

Guido Carlino (\*)

Signor Presidente della Repubblica,

desidero ringraziarLa, a nome dell'Istituto che presiedo e mio, per avere voluto celebrare insieme a noi un anniversario tanto importante per la Corte dei conti.

Saluto le autorità, i colleghi e gli ospiti oggi intervenuti.

Ringrazio fin d'ora i relatori che porteranno nuova linfa alla trattazione dei complessi temi del Convegno.

1. La genesi della Corte dei conti e le sue finalità, le attuali funzioni e gli impegni che ci attendono: queste, in sintesi, le riflessioni che mi accingo a condividere con voi.

Volgendo lo sguardo all'evoluzione della Corte, se ne può cogliere il ruolo di cerniera dell'ordinamento, capace di adattarsi ai suoi mutamenti, nella duplice veste di Istituzione di controllo e di Giudice nelle materie di contabilità pubblica.

L'esercizio integrato dei controlli da parte di una magistratura terza e imparziale realizza le esigenze di salvaguardia del bilancio pubblico e del buon andamento dell'amministrazione, quali necessari presupposti per l'erogazione di servizi adeguati in favore della collettività e per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili.

Allo stesso tempo, la giurisdizione contabile è volta ad assicurare un'efficace tutela per i beni ai quali l'intero sistema è rivolto, con funzione di stimolo al miglioramento dell'azione amministrativa.

I profili storici saranno approfonditi nel corso del Convegno, ma mi preme sin d'ora rammentare le ragioni che indussero a inserire la Corte dei conti tra le prime istituzioni dello Stato unitario.

Il ruolo della Corte, nel corso della storia, è da sempre connaturato allo Stato di diritto, elemento fondante della nostra società e delle moderne democrazie, sancito anche dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori comuni a tutti gli Stati membri.

In un tessuto delicato e bilanciato di relazioni istituzionali, lo Stato di diritto richiede, come noto, che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, il cui rispetto deve essere garantito da organi giurisdizionali e di controllo indipendenti e imparziali. Già Cavour nel 1852, illustrando le peculiarità della Corte dei conti del Regno di Sardegna, aveva affermato che: *“è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile”*.

E nel discorso inaugurale della Corte dei conti postunitaria, che iniziò a operare l'1 ottobre 1862, Quintino Sella, allora Ministro delle finanze, rivolgendosi ai magistrati, disse: *“È vostro compito il 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”*; inoltre, *“La creazione di questa Corte [...] inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora”*.

Sin dalla sua genesi nel Regno d'Italia, la Corte dei conti, in continuità con le omologhe istituzioni esistenti negli Stati preunitari, attendeva al riscontro delle spese dello Stato e alla vigilanza sulle pubbliche entrate, attraverso il controllo preventivo di legittimità e l'esercizio della giurisdizione sui conti degli agenti contabili.

Nelle prime leggi postunitarie possono dunque rinvenirsi i semi caratterizzanti lo Stato di diritto, quali il bilanciamento tra poteri e la centralità del Parlamento, oltre che i tratti imprescindibili della Corte dei conti, cui era attribuito il ruolo di garante della legalità finanziaria e lo *status* magistratuale.

Il passo ulteriore, compiuto dai Costituenti, dopo la dolorosa esperienza del secondo conflitto mondiale, fu quello di mettere al centro il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), strettamente funzionale al pieno sviluppo della persona, all'effettività dei diritti fondamentali e inviolabili e ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale, che connotano l'attuale sistema istituzionale.

Nella Costituzione e nelle successive leggi si manifestano infatti le concrete finalità delle Istituzioni repubblicane, poiché la libertà e l'eguaglianza dei cittadini sono garantite principalmente da un ordinamento basato sulla separazione dei poteri, da un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico, pluralistico, dal divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo e da un controllo giurisdizionale effettivo.

La necessità di interpretare le istanze di una comunità sempre più attenta alla corretta gestione delle risorse pubbliche, ha condotto il Costituente a riconoscere e garantire le funzioni della Corte dei conti con gli articoli 100 e 103 della

---

(\*) Presidente della Corte dei conti.

Costituzione, dedicati rispettivamente al controllo e alla giurisdizione, sancendo l'indissolubile legame tra l'Istituto e le materie di contabilità pubblica.

A tal proposito, appaiono di evidente attualità le osservazioni dell'On. Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, il quale – nella seduta dell'Assemblea Costituente del 21 novembre 1947 – così si esprime: *“esistono due organi che hanno funzioni giurisdizionali, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti e non potrebbero sopprimersi, senza perturbare e creare difficoltà nel funzionamento della giustizia; nell'interesse dei cittadini [...] il Consiglio di Stato e la Corte dei conti hanno una funzione storica ed una propria, che fu conquistata, si noti, non sottraendo la propria competenza alla Magistratura ordinaria, ma conquistando nuovi campi di diritto e di libertà ai cittadini”*.

2. La storia della Corte è strettamente legata anche alle vicende istituzionali del nostro Paese. Non è casuale, infatti, che il processo di decentramento amministrativo e l'istituzione delle regioni, con la conseguente moltiplicazione dei centri di spesa, abbiano portato il legislatore a estendere gradualmente tutte le funzioni della Corte sul territorio, onde meglio rispondere alle istanze dello Stato-comunità.

Processo, questo, culminato con la l. cost. n. 3/2001 che, riformando il titolo V della Costituzione, ha mutato i rapporti tra i livelli di governo e tra gli enti che compongono la Repubblica, determinando rilevanti conseguenze anche in termini di ampliamento delle funzioni del nostro Istituto.

Le competenze della Corte sono state ulteriormente valorizzate per effetto della l. cost. n. 1/2012, che, in adempimento di specifici obblighi assunti a livello europeo, ha introdotto in Costituzione, con i novellati artt. 81 e 97, i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, estesi anche alle autonomie territoriali.

In tale contesto, le norme che hanno rafforzato il ruolo della Corte dei conti nel controllo di legalità e regolarità della gestione economica-finanziaria delle regioni e degli enti territoriali sono volte a garantire il rispetto dei parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.), al fine di preservare l'unità dell'ordinamento giuridico e l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche.

La riforma costituzionale ha assegnato una speciale funzione al “bilancio”, conferendo maggiore concretezza al principio di buon andamento. La via della legalità finanziaria conduce, infatti, all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Via che deve essere utilmente percorsa non solo attraverso l'effettiva semplificazione della normativa, lo snellimento delle procedure, la prevenzione e il contrasto ai conflitti di interesse nella gestione pubblica, ma anche con un'adeguata rete di controlli, funzionali a rendere efficace e più veloce l'azione amministrativa e a garantire la legittimità e la regolarità degli atti adottati.

Nell'ambito delle numerose pronunce della Consulta sulle funzioni di controllo intestate al nostro Istituto, va rammentata la sentenza n. 39/2014, ove si è evidenziato che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica, ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. Ne consegue che, secondo la Consulta, il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche, stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse.

Nel circuito democratico la Corte dei conti svolge, nell'ambito del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e delle Regioni, un ruolo di cerniera tra le funzioni legislativa ed esecutiva, conferendo giuridica certezza alle risultanze di bilancio e attestando la correttezza della gestione amministrativa e contabile. Nella funzione di referto nei confronti delle Assemblee rappresentative, offre il proprio documentato contributo di analisi finanziarie e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, onde consentire a queste ultime e ai Governi di poter consapevolmente compiere le scelte di politica economica e di sostenibile equità sociale, di gestire al meglio le pubbliche risorse, di manovrare la leva fiscale: scelte tutte che restano nel dominio esclusivo di organi istituzionali ben delineati dalla Carta costituzionale e nei confronti dei quali spetta alla Corte dei conti offrire il proprio ausilio.

Sempre maggiore rilevanza assume poi il controllo sulla gestione, che contribuisce all'oculato impiego delle risorse finanziarie, poiché la stretta interlocuzione con le amministrazioni e con gli organi preposti al controllo interno favorisce il corretto svolgersi dell'azione amministrativa, in termini di efficacia delle politiche adottate, di qualità dei servizi e delle prestazioni, grazie al raffronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi originariamente previsti.

Rimane tuttora di grande attualità il controllo preventivo di legittimità, che, riguardando atti governativi di estrema importanza, costituisce un formidabile strumento di ausilio a garanzia della legalità dell'azione amministrativa.

Quale organo ausiliario dello Stato-comunità, la Corte svolge anche la funzione consultiva, ponendosi, pure in tale veste, come magistratura terza e neutrale che deve esprimersi su questioni generali e astratte nelle materie di contabilità pubblica, essendo precluse, a garanzia dello Stato di diritto, forme improprie di cogestione dell'attività amministrativa che contravvengono al principio della separazione dei poteri.

3. Come già detto, fin dalle sue origini la Corte dei conti si caratterizza per l'inscindibilità delle due funzioni, di controllo e giurisdizionale, svolte unitariamente, al fine di potersi sostenere e fecondare reciprocamente. Due vocazioni consapevoli della loro diversità di carattere che operano in virtuosa e sincronica sinergia per uno scopo comune.

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti erano inizialmente limitate ai giudizi sui conti degli agenti contabili e solo successivamente furono estese a quelli di responsabilità. L'art. 103, c. 2, della Costituzione ha scolpito il contenuto delle funzioni giudiziarie intestate alla Corte, garantendole l'attribuzione della giurisdizione “*nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre previste dalla legge*”, nel quadro del riparto sino ad allora configuratosi.

I primi decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione furono caratterizzati da una sostanziale conferma dei tradizionali ambiti di giurisdizione nel rispetto del criterio della sua tendenziale generalità, comunque condizionata dalla *interpositio legislatoris*.

All'inizio degli anni '90 del secolo scorso prese avvio un processo di riforma della pubblica amministrazione che ha riguardato, tra l'altro, l'individuazione di nuove forme organizzative caratterizzate dalla privatizzazione. Tale processo, per effetto di avvedute riforme legislative e di importanti approdi giurisprudenziali, ha comportato, oltre al decentramento della giurisdizione contabile, il rinnovamento delle regole sostanziali e l'estensione dell'ambito della giurisdizione a soggetti di diritto privato affidatari di gestioni pubbliche.

A seguito della introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, si sono aggiunte ulteriori competenze in sede giurisdizionale a tutela della legalità, del buon andamento e a garanzia dell'Erario pubblico; sono state, infatti, introdotte fattispecie di responsabilità tipizzata e sanzionatoria, nonché misure interdittive. È stata, infine, attribuita alla giurisdizione contabile la cognizione di specifiche ipotesi di impugnazione avverso atti adottati nell'esercizio delle funzioni di controllo attribuite alle sezioni regionali. Tutto ciò trova fondamento nella natura esclusiva della giurisdizione assegnata al nostro Istituto nella materia della contabilità pubblica (art. 103, c. 2, Cost.).

In conclusione, la più recente legislazione e le interpretazioni giurisprudenziali recepite dal codice di giustizia contabile ampliano notevolmente l'area di riferimento dell'art. 103, c. 2, della Costituzione, atteso che la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio ha rafforzato la connessione tra le due aree, controllo e giurisdizione, della Corte dei conti.

4. La magistratura contabile ha assunto dunque un ruolo centrale nel sistema della legalità finanziaria, tanto da presentarsi oggi non soltanto come custode dell'equilibrio di bilancio, ma anche come presidio di fondamentali principi fissati dalla Costituzione siccome elaborati dalla giurisprudenza costituzionale: il buon andamento della pubblica amministrazione, l'effettività dei diritti sociali, la congrua dotazione di risorse e la connessa vigilanza sulla spesa pubblica, l'equilibrio intergenerazionale, il bilancio come bene pubblico, la tutela di interessi adespoti.

Nella prospettiva europea, la Corte dei conti si pone, inoltre, quale istituzione terza e imparziale, preposta alla tutela dei vincoli in tema di finanza pubblica e, oggi, anche alla vigilanza sul corretto utilizzo delle ingenti risorse stanziare dall'Unione europea per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia. In questo contesto, la Corte è infatti chiamata, in tutte le sue articolazioni, a valutare l'impiego dei fondi che vanno utilizzati in modo attento e responsabile. A tal fine, la magistratura contabile verifica e valuta l'attuazione dei programmi di spesa previsti dal Pnrr, secondo canoni di efficacia, efficienza e speditezza, intervenendo per la prevenzione e per la repressione delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interessi.

Il ruolo “europeo” della Corte dei conti non solo investe le funzioni di controllo, ma incide pure sulla giurisdizione, allorché la violazione delle regole contabili si traduce nella *mala gestio*, che comporta un danno erariale, comprensivo anche del danno agli interessi finanziari dell'Unione. La consolidata giurisprudenza affermativa della giurisdizione della Corte rispetto a tutte le fattispecie di protezione del bilancio dell'Unione europea, in applicazione del principio di “assimilazione”, impone agli Stati membri di agire a tutela degli interessi europei con gli stessi mezzi e con le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione di quelli nazionali. Suscitano dunque perplessità – sotto il profilo della compatibilità con il diritto dell'Unione europea – le norme che di recente hanno recato limitazioni alla colpa grave, assunte in assenza di un dialogo con la Corte e senza tener conto della posizione critica espressa ripetutamente dalle Sezioni riunite.

5. L'ampiezza e la delicatezza dei compiti assegnati richiedono l'intensificazione dell'autonomia dell'Istituto e una maggiore attenzione per le garanzie dei magistrati. È quindi necessario il previsto completamento del processo di riforma dell'organo di autogoverno mediante la realizzazione di una omogeneità formale e sostanziale con i coesistenti organi delle altre magistrature; si auspica, inoltre, l'adozione di una adeguata disciplina dello *status* del magistrato contabile e del regime disciplinare, materie queste soggette a riserva di legge.

La Corte dei conti ha attraversato 160 anni di storia e, rispondendo nel tempo alle mutate esigenze della collettività, costituisce tuttora un insostituibile elemento dell'architettura istituzionale repubblicana. Ponendosi al servizio dello Stato-comunità e nel superiore interesse della Repubblica, intende, in definitiva, essere propositiva nei processi di riforma che in sede legislativa si riterranno necessari, avendo sempre come chiaro riferimento i principi costituzionali.

\* \* \*



**PRIMA SESSIONE**

**INQUADRAMENTO STORICO DELLE FUNZIONI ISTITUZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI**



## INQUADRAMENTO STORICO DELLE FUNZIONI ISTITUZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI. INTRODUZIONE

*Angelo Buscema (\*)*

Un saluto al Presidente della Repubblica, alle autorità, ai presenti.

Signor Presidente della Repubblica,

la sua presenza, oggi, è per noi tutti un onore e, ancora una volta, la testimonianza della sua sensibilità verso questo Istituto, conferisce un significato ancora più profondo a questa ricorrenza, i 160 anni dalla istituzione della Corte dei conti.

Significativa è anche la sede in cui questa ricorrenza si svolge, Torino, città nella quale il 1° ottobre 1862 la Corte ha iniziato la sua attività, prima magistratura dell'Italia unita con giurisdizione sull'intero territorio nazionale, allo scopo di "eguagliare le condizioni dei cittadini" in qualunque parte del Paese si trovassero.

I riferimenti alla storia di questa Istituzione, alle sue origini, alle ragioni che hanno condotto alla sua introduzione nell'ordinamento giuridico sono essenziali per comprendere meglio la sua natura, la sua articolazione e il suo ruolo, le esigenze etiche, politiche e giuridiche che era chiamata a soddisfare non solo nell'esperienza passata ma – forse anche di più – nel momento storico attuale.

Nel conoscere o nel riscoprire le proprie origini si trovano le ragioni del proprio esistere e la Corte ha sempre guardato alle sue radici per mantenere viva la propria identità proiettando il suo ruolo nel futuro con spirito di continuità, innovazione e attenzione in una prospettiva futuristica.

La Corte dei conti ha rivestito e riveste un ruolo essenziale nell'ordinamento.

L'istituzione nel Regno d'Italia di questa magistratura venne ritenuta necessaria per soddisfare il bisogno di una "buona amministrazione finanziaria" che vigilasse sulla riscossione e versamento delle entrate nelle casse dell'erario e sull'impiego delle imposte votate dal Parlamento.

L'esistenza di tale organo era necessaria nella forma di governo dell'epoca – un governo assoluto qual era il Regno d'Italia – in cui non era configurabile alcun tipo di controllo da parte dei cittadini sulla legalità dell'azione pubblica.

La legge sull'istituzione della Corte dei conti del 1862 del neo costituito Regno d'Italia fu considerata "un argomento di tanta gravità che ben poche leggi furono più accuratamente studiate e più profondamente discusse nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento". Ed è proprio in sede di discussione parlamentare del progetto divenuto poi la legge n. 800/1862 che la Corte dei conti è stata definita quale "*longa manus*" del Parlamento ovvero "occhio della legislatura".

L'esigenza di dar conto della gestione delle risorse pubbliche in modo formale e solenne era infatti avvertita sin dai tempi più remoti, ragion per cui il controllo sulla finanza pubblica veniva affidato a supreme magistrature contabili alle quali era attribuito un ruolo di garanzia nei confronti dapprima del sovrano, poi delle istituzioni rappresentative e, in seguito, della collettività. Emergeva con chiarezza la tendenza ad abbinare le materie di contabilità pubblica alla giurisdizione per il contenuto sostanzialmente economico del contenzioso amministrativo. Tale elemento è il precursore della successiva scelta del legislatore costituzionale di conservare l'attribuzione in capo alla Corte dei conti delle funzioni di controllo e giurisdizione.

Alla magistratura contabile è stata riconosciuta autonomia e indipendenza, tema di estrema attualità.

Nello scorso mese di settembre si è tenuto al Palazzo della Consulta un incontro di studio tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale in cui si è discusso il tema dell'indipendenza del corpo magistratuale, nonché l'esigenza dell'indipendenza del giudice, particolarmente avvertita proprio con riguardo alla Corte dei conti.

L'assenza di qualsiasi rapporto di subordinazione verso gli organi della pubblica amministrazione è garanzia essenziale sia per la tutela dell'interesse patrimoniale indisponibile dell'ente pubblico, che non assume la veste di parte in causa nel giudizio, sia per una effettiva imparzialità nei riguardi dell'operatore pubblico. L'esigenza di assicurare la funzione di garanzia dell'ordinamento attraverso un controllo esterno, neutrale e disinteressato, preordinato alla tutela del diritto oggettivo e garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive non può essere soddisfatta se non da una magistratura indipendente.

Ricordo un fondamentale passo tratto dalla risoluzione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 12 marzo 1946 che, alla vigilia delle elezioni dei deputati alla Costituente, ha voluto chiarire che "attiene all'essenza stessa dello Stato democratico e giuridico fissare e garantire i limiti dei suoi poteri comunque espliciti nella molteplice sfera di sua competenza e che la Corte dei conti, sin dalle origini, ebbe il crisma inconfondibile di organo costituzionale dello Stato, quale istituto indipendente dal potere esecutivo, che dal popolo, e per esso dal Parlamento, deriva la sua funzione di sindacato sull'osservanza delle leggi e sul regolare impiego del pubblico denaro da parte dell'amministrazione dello Stato, ed al popolo, per lo stesso tramite, dà la certezza dell'adempimento, denunciando le eventuali infrazioni ed

---

(\*) Giudice della Corte costituzionale.

omissioni, che tale sua funzione, esclusiva ed inderogabile, la pone al di sopra e al di fuori di ogni raffronto od equiparazione con le varie forme di vigilanza e di controllo”.

Sono parole e concetti importanti, antichi, ma, anche, incredibilmente moderni.

Fin dalla sua istituzione alla Corte dei conti venne riconosciuta un'ampia sfera di azione che comprendeva quattro diverse funzioni: il riscontro finanziario; il sindacato di legittimità sui decreti reali; un potere di amministrazione attiva in materia di pensioni degli impiegati statali; alcune funzioni giurisdizionali da svolgere con le forme e con le garanzie richieste per la retta amministrazione della giustizia.

Queste attribuzioni si intrecciavano tra di loro e avevano tutte l'obiettivo di realizzare la legalità degli atti finanziari.

La sinergia tra la funzione giurisdizionale e quella di controllo della Corte dei conti, ulteriormente potenziata, oggi, con l'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile, si è consolidata negli anni in un disegno unitario a tutela degli interessi erariali e, conseguentemente, dei cittadini.

Sull'articolo 100 della Costituzione si fonda il controllo esercitato dalla Corte dei conti; esso prevede un controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, un controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Dell'esito di tali controlli la Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere.

Tra i controlli assume una importanza particolare la parificazione del bilancio.

La Corte dei conti, con l'esercizio del controllo che culmina con il giudizio di parificazione del rendiconto, garantisce alle comunità che la gestione delle risorse pubbliche versate dai cittadini per rispondere alle istanze sociali avviene in conformità alla legge, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, tenendo conto della loro limitatezza, e con la massima trasparenza.

La trasparenza dei conti pubblici assicura il rispetto della rappresentanza democratica e si risponde al diritto dei cittadini di essere informati e aggiornati correttamente sull'uso del denaro pubblico, una funzione di garanzia che scolpisce l'essenza della Corte e costituisce la sua stessa ragion d'essere.

Accanto ai controlli individuati in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, vi sono altre forme di sindacato, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale soprattutto nell'art. 97 e nei principi in esso codificati del buon andamento degli uffici pubblici e dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni; nell'art. 81, in particolare, nel rispetto degli equilibri di bilancio; nell'art. 117, c. 3, coordinamento della finanza pubblica; e nell'art. 119 Cost., relativamente al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La richiesta di legalità e di trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche che viene dalla collettività ha spinto nel tempo il legislatore a prevedere sempre nuove tipologie di controlli, anche ai fini dell'accertamento di eventuali deviazioni dall'interesse pubblico.

Quanto alla giurisdizione, tale competenza si sostanzia, in particolare, nell'esercizio della giurisdizione in alcuni ambiti quali il giudizio di conto, il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, i giudizi in materia pensionistica e i cosiddetti giudizi ad istanza di parte.

La cointestazione del controllo e della giurisdizione in capo a un unico organo ha suscitato un ampio dibattito in dottrina soprattutto sotto il profilo della necessaria perimetrazione e distinzione di ciascuna attività. È stato tuttavia evidenziato come l'intento del legislatore nel prevedere questo accostamento tra controllo e giurisdizione fosse rinvenibile nella tensione a conseguire la salvaguardia del corretto uso delle entrate erariali e la migliore erogazione dei servizi pubblici.

È di tutta evidenza, infatti, che un uso legittimo delle sostanze pubbliche, senza sprechi, senza distorsioni, permette alla pubblica amministrazione di erogare una maggiore quantità di servizi e che una corretta gestione delle risorse umane, finanziarie, strumentali, realizzabile attraverso una maggiore responsabilizzazione dell'operatore pubblico, consente di erogare servizi qualitativamente migliori a tutto vantaggio della collettività, del suo benessere.

Libertà e responsabilità sono due parole che non possono disgiungersi; non vi sarà mai una vera libertà se non vi è accanto vera responsabilità.

La Corte dei conti affonda le sue radici nella storia, ma si è adeguata al mutare degli eventi grazie a una visione dinamica; ha conformato la sua struttura, adeguandosi alle modifiche degli apparati amministrativi e burocratici centrali e sul territorio, e ai nuovi ambiti nei quali è stata chiamata a operare, sollecitata dai continui e incessanti stimoli provenienti sia dall'esterno – dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, dalle stringenti regole sul bilancio e dalle convenzioni internazionali – sia dall'interno, dalla crescente domanda di servizi qualitativamente più elevati e differenziati da parte della collettività.

La Corte dei conti rimane l'organo che, proprio attraverso la complessità ed eterogeneità delle sue funzioni, può soddisfare quell'esigenza di garanzia di buona amministrazione finanziaria che ancora oggi, o forse ancor più oggi rispetto al passato, è avvertita come essenziale in un ordinamento democratico.

Vorrei concludere con una frase di Camillo Benso conte di Cavour, pronunciata in questa città, Torino, che ha visto nascere la Corte dei conti e che considero quanto mai attuale in questo momento storico.

*“Facciamo sì che tutti i nostri concittadini, ricchi e poveri, i poveri più dei ricchi, partecipino ai benefici della progredita civiltà, delle crescenti ricchezze, ed avremo risolto pacificamente, cristianamente il gran problema sociale ch'altri pretenderebbe scogliere con sovversioni tremende e rovine spaventose”.*

\* \* \*



**LE ISTITUZIONI DI CONTROLLO PREUNITARIE E LE ORIGINARIE FUNZIONI  
DELLA CORTE DEI CONTI DEL REGNO D'ITALIA:  
PROFILI EVOLUTIVI DEL SISTEMA ISTITUZIONALE**

*Michele Rosboch (\*)*

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Le tradizioni preunitarie*. – 3. *Il passaggio al Regno d'Italia e le funzioni della Corte dei conti unitaria*. – 4. *La prima parifica del rendiconto generale dello Stato*. – 5. *Nota conclusiva*.

1. *Premessa*

Le istituzioni si collocano da sempre al cuore della convivenza pacifica e assicurano l'equilibrio fra i poteri e la tenuta delle democrazie; fra esse un ruolo fondamentale hanno le istituzioni di "controllo", fra le quali rientra – ieri come oggi – la Corte dei conti, secondo le diverse forme che la sua giurisdizione ha assunto nella storia più o meno recente e non solo italiana (1).

Compito dello storico del diritto non è quello di svolgere indagini "archeologiche", ma – come ricordato dal compianto Paolo Grossi, recentemente scomparso – deve offrire "soluzioni diverse da studiare in un ossigenante confronto dialettico"; infatti: "Ogni esperienza giuridica è un corpo vivo, e ognuna è collegata all'altra, non da un fossato invalicabile, ma da un decrescere e, insieme, un crescere" (2).

Nell'ottobre 2019, sempre qui a Torino, avevamo avuto modo di riflettere sul percorso istituzionale che aveva portato, dopo la proclamazione dell'Unità d'Italia il 17 marzo 1861, alla nascita della Corte dei conti unitaria (con l. 4 agosto 1862, n. 800) e a mettere in risalto il contributo edificatorio dei primi protagonisti politici, come Cavour e Sella, e componenti dei primi collegi, come Federico Colla, Luigi Barbaroux, Antonio Scialoja, Francesco Ferrara, Michelangelo Troglia e Augusto Duchoqué-Lambardi, fino all'opera del giovane Giovanni Giolitti (3).

L'odierno intervento vuole mettere in evidenza il percorso storico che conduce dalla Restaurazione all'Unità, con una sommaria comparazione di alcune esperienze giuridiche e istituzionali, seguito da una rapida analisi delle funzioni della Corte dei conti unitaria, con particolare riguardo al giudizio di parifica del bilancio dello Stato.

2. *Le tradizioni preunitarie*

Come ha felicemente osservato Aldo Carosi: "Le funzioni attribuite alla Corte dei conti presentano una sorprendente continuità morfologica dall'esperienza giuridica medievale a quella moderna. Questa sostanziale continuità deve far riflettere, in considerazione della profonda differenza tra gli ordinamenti giuridici come intesi nel Medioevo e come invece percepiti nell'Era Moderna. Quando si verifica una così lunga sopravvivenza, degna di riflessione non è soltanto la congerie storica in cui è avvenuta la creazione – la quale, pur risalente alla notte dei tempi, è comunque riconducibile all'azione di individui e gruppi identificabili – ma anche il processo più o meno consapevole che l'ha resa così longeva" (4).

La storiografia ha individuato già in epoca antica e nella stessa età medievale la presenza di magistrature di controllo economico-contabile e di argine all'arbitrio regio e non solo; rientra in tale novero – ad esempio – il noto esperimento dei "sindacatori" previsto da numerose legislazioni comunali nel corso del Basso Medioevo, a cui era affidata la verifica sulla legittimità e sui conti dell'attività svolta dalle magistrature comunali e, specialmente, dai podestà forestieri e dalla loro "famiglia"; significativamente era talvolta previsto anche un giudizio di sindacato relativo alla stessa attività dei "sindacatori" (5).

Con riguardo, invece, alla prima Età Moderna, si possono ricordare, come esempio fra tutti, le prerogative della Camera sabauda – evoluzione della *Camera computorum* di origine tardo-medievale, assimilabile alla *Chambre des comptes* francese e comprensiva anche del Procuratore fiscale – a cui era affidato anche il cosiddetto "potere di interinazione"; ci si muove in un sistema politico pluricentrico e basato, com'è noto, per lo più sui legami personali e feudali, dove le funzioni della Camera erano soprattutto quella giurisdizionale in ambito demaniale e contabile, e quella di

(\*) Ordinario di Storia del diritto italiano ed europeo presso l'Università degli studi di Torino.

(1) Mi permetto di rimandare a M. Rosboch, *La Corte de conti unitaria: fra continuità e innovazioni*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 9, con diffusi riferimenti bibliografici e pubblicato (con qualche modifica) in *Riv. storia dir. it.*, 2019, 2, 253; per un quadro del contesto cfr. G. Vignocchi, *L'ordinamento amministrativo-politico italiano dall'unificazione ad oggi. Evoluzioni, sviluppi*, in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963, 465 ss.

(2) M. Timoteo, *Grammatiche del diritto. In dialogo con Paolo Grossi*, Bologna, il Mulino, 2020, 57 e 16.

(3) G. Melis, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 21.

(4) A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e società*, 2013, 503.

(5) Per tutti, cfr. U. Nicolini, *Il principio di legalità nelle democrazie italiane*, Padova, Cedam, 1955; A. Padoa-Schioppa, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2007, 115-130.

controllo “economico”, a cui si aggiunsero la competenza sui diritti di reciprocità rispetto agli stranieri e specifiche funzioni regolamentari (6).

Fra i numerosi passaggi significativi, vanno ricordati i pregnanti provvedimenti di Vittorio Amedeo, che nel 1720 – a seguito di un’ accusa di malfunzionamento dell’organo – ne accentra l’attività a Torino e procede alla sostituzione di oltre la metà dei magistrati; poi, nel 1729, con le Regie Costituzioni, attribuisce nuove numerose funzioni di controllo sulle finanze sabaude e la cognizione delle cause sul demanio e patrimonio regio (una sorta di vero e proprio “conteziioso amministrativo”) (7).

Va inoltre segnalato che presso la Camera dei conti operava anche il Controllore generale delle finanze (una sorta di Ragioneria dello Stato), soppresso nel 1801 dai francesi.

In generale, le funzioni della Camera (attraverso il suo procuratore) si affiancano a quelle senatorie con riguardo alle prerogative di controllo di legittimità, attraverso l’istituto della “interinazione” (una sorta di registrazione) degli atti sovrani, che resterà in vigore fino allo Statuto (8).

A tale proposito è significativa l’osservazione di Giorgio Lombardi, secondo cui: “La giurisprudenza aveva saputo sviluppare – sulla base di istituti volti in origine semplicemente a rafforzare il potere del principe, in quanto tendevano a migliorarne l’esercizio in concreto – un effettivo controllo spesso notevolmente esteso in profondità; e, parallelamente aveva costruito, risalendo dal particolare al generale tutta una serie di limiti alla *potestas* del principe in funzione dei quali, appunto, il controllo veniva poi concretamente esercitato” (9).

Abbandonando l’Antico Regime, occorre soffermarsi anzitutto sul decisivo tornante napoleonico: esso porta anche in Italia alcune conseguenze istituzionali della Rivoluzione, fra le quali il controllo contabile ad opera di una *Cour des comptes*; istituita a Parigi su proposta del ministro Mollien con legge 16 settembre 1807, essa costituisce il modello per tutti i territori napoleonici in Italia (a partire dal Regno d’Italia e dal Regno di Napoli), venendo poi a condizionare anche gli sviluppi successivi. Il cuore del modello francese è quello di prevedere un giudizio sui conti pubblici, con previsione di una relazione annuale al Capo dello Stato con proposte di riforma e miglioramento della pubblica amministrazione (10).

Significativa è anche l’istituzione della Corte dei conti belga (istituita con decreto 30 dicembre 1830, pochi mesi prima della Costituzione del 1831), come organo emanazione del potere legislativo, a parziale contrappeso delle prerogative dell’Esecutivo: essa si occupa di verificare le spese pubbliche, di esercitare il giudizio contabile e di preparare il rendiconto generale dello Stato, oltre che di questioni pensionistiche (11).

La frammentazione post napoleonica e dei decenni della Restaurazione comporta l’approdo a soluzioni differenti nei diversi Stati, in cui però – pur in modo diverso – la dominazione francese ha lasciato strascichi. In rapida carrellata si possono seguire i percorsi dell’Italia preunitaria con riguardo alle giurisdizioni contabili e di controllo.

Anzitutto il Regno delle Due Sicilie; nell’isola vi era una risalente tradizione di controllo contabile, avviata prima dagli Angioini e poi dagli Aragonesi, con figure di funzionari quali i “Maestri razionali” e istituzioni strutturate quali la “Regia Camera di Sommaria” di Alfonso di Aragona e il “Tribunale del reale patrimonio” (12).

Lasciando l’Antico Regime, con il complesso passaggio dalle riforme settecentesche all’epoca napoleonica, come osservato, fra gli altri da Raffaele Feola, complessivamente il Regno è il primo Stato italiano della Restaurazione che affronta il problema di dare un assetto compiuto al sistema della giustizia amministrativa dopo l’implosione del modello elaborato in epoca napoleonica, dotandosi di specifici istituti, a partire da uno sviluppo e una profonda modifica dei sistemi precedenti (13).

(6) Fra i molti, I. Soffietti, *La giurisdizione della Camera dei conti e le fonti del diritto nei secoli XVIII-XIX. Osservazioni*, in M. Ortolani (a cura di), *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Nizza, Serre, 2010, 369 ss.; A. Crosetti, *Da la Chambre des comptes alla Corte dei conti: continuità ed evoluzione nelle istituzioni sabaude*, in *Riv. storia dir. it.*, 2018, 451; recenti osservazioni generali in M. Traverso, *New laws, old problems. The conflict of jurisdiction in the criminal matters between the Senate of Turin and the Chamber of Auditors in the first half of the 18th Century*, in <www.rivistapolitica.eu>, 24 gennaio 2022.

(7) Alcuni spunti in M. Bottin, *La Regia Camera de Conti de Turin et la rénovation féodale dans les états de la maison de Savoie au XVIIIe siècle*, in G.S Pene Vidari (a cura di), *Les Sénats de la Maison del Savoie. Ancien régime-Restauracion*, Torino, Giappichelli, 2011, 181 ss.

(8) Cfr. I. Soffietti, *Storia giuridica e storia economica: nuove fonti giudiziarie*, in *Riv. storia dir. it.*, 2004, 5.

(9) G. Lombardi, *Note sul controllo degli atti del sovrano negli Stati sabaudi ad opera delle supreme magistrature nel periodo dell’assolutismo*, in Id., *Scritti scelti*, a cura di E. Palici di Suni-S. Sicardi, Napoli, Esi, 2011, 75 ss.; in linea generale va osservato che nell’Antico Regime non si può parlare di amministrazione in modo distinto dalle prerogative giurisdizionali: cfr. per tutti L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 36 ss.

(10) C. Ghisalberti, voce *Corte dei conti (premessa storica)*, in *Enc. dir.*, vol. X, 856.

(11) V. Tango, voce *Corte dei conti*, in *Dig. it.*, vol. VIII, 79.

(12) Per tutti, P. Corrao, *I maestri razionali e le origini delle magistrature contabili*, in *Storia e attualità della Corte dei conti* (Atti del convegno, Palermo, 29 novembre 2012), Palermo, Mediterranea, 2013, 31 ss.; R. Cancila, *La revisione dei conti in Sicilia nell’età moderna (secc. XVI-XVIII)*, ivi, 47 ss.

(13) R. Feola, *L’amministrazione conteziosa*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, Bari, Dedalo, 1988, 493 ss.; in generale, cfr. R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contezioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1984.

Nello specifico, non si procede a effettuare un mero ritorno degli organi giurisdizionali preesistenti – quali la Regia Camera della Sommara – ma si attiva piuttosto un significativo processo politico-istituzionale (oltre che nel campo della cultura giuridica), per cui viene attribuito alla pubblica amministrazione riformata del Regno delle Due Sicilie – inclusi gli organi di controllo – un ruolo centrale di garante della tutela dell’interesse generale e di equilibrio fra i pubblici poteri: “La giurisdizione amministrativa, dopo la Restaurazione, raggiungeva così quella relativa indipendenza, che consentì tra l’altro un significativo sviluppo dell’istituto del ricorso per eccesso di potere, applicabile sia agli atti di pura amministrazione che a quelli contenziosi” (14).

Con la legge 19 dicembre 1807 la Camera di Sommara era stata abolita e si era istituita una Corte dei conti, poi riordinata dai Borboni nel 1817 e 1818 con la previsione di due collegi (uno a Napoli e uno in Sicilia), con competenze contabili, prerogative in materia pensionistica e anche con l’attribuzione del contenzioso amministrativo.

Il confronto normativo mette in risalto che le due realtà apparentemente sono simili, ma, in effetti, pur nella loro affinità si differenziano in diversi punti per quanto riguarda le competenze e le procedure; si tratta di una differenza legata al fatto che le due Corti dei conti hanno origine in ambiti e situazioni politiche e istituzionali difformi e hanno il loro radicamento in un substrato storico e culturale non sovrapponibile: la Real Camera della Sommara, la Real Camera di Santa Chiara e la Regia Corte dei conti del periodo di Murat nel Regno di Napoli; il Tribunale del Real Patrimonio e il Tribunale dell’Erario e della Corona per Palermo e la Sicilia (15).

Altro elemento di rilievo è che nei compiti affidati alle due Gran Corti dei conti emerge con chiarezza la tendenza a “omologare” il contenzioso amministrativo e il contenzioso contabile in considerazione del fatto che “secondo la legislazione del tempo, la maggior parte delle materie di contenzioso amministrativo avevano contenuto economico (demanio, contribuzioni, contratti) talché era abbastanza razionale l’abbinamento con le materie di contabilità pubblica, alla giurisdizione del medesimo consesso affidate” (16).

Nel Lombardo-Veneto non era presente una magistratura contabile, ma uffici amministrativi di controllo direttamente dipendenti dalla Direzione generale dei conti di Vienna.

In Toscana, dopo l’occupazione francese, col ritorno di Ferdinando III e la restaurazione dell’indipendenza politica, vennero ristabiliti gli organi di governo e, in parte, le strutture amministrative che erano in funzione fino al 1808. Il 22 aprile 1815 sono ricostituite la Regia Corte e la carica del Maggiordomo maggiore e, a seguire, il Consiglio di Stato, Finanze e Guerra.

Con riguardo alla Corte dei conti, anche il Granducato di Toscana ne era dotato, secondo regolamentazioni successive, che confluiscono nelle leggi del 16 marzo 1848 e 1° novembre 1849.

La Corte era tenuta a fare una relazione annuale al granduca sull’andamento dell’amministrazione degli anni antecedenti, relazione che doveva esser comunicata alla camera. Aveva inoltre altre funzioni: liquidava e giudicava sulle pensioni, ufficio che le fu affidato, perché l’erario si trovò nel 1848 aggravato da pensioni e provvisori indebiti. Oltre la revisione dei conti, aveva un’attribuzione speciale, ovvero l’operazione cosiddetta “decennio”, che consisteva nell’esame dei conti e bilanci dei dieci anni antecedenti e nel confronto dei risultati. La Corte si componeva di un presidente, di due consiglieri e di due consiglieri supplenti, oltre che ragionieri, uditori e il pubblico ministero. Il presidente era un funzionario nominato dal re, mentre gli altri componenti erano selezionati tra i membri in servizio ordinario presso il Consiglio di Stato e i supplenti tra quelli presso la Corte d’appello di Firenze. Il procuratore generale era l’anima della Corte, con poteri di impulso e con il compito di approntare tutte le relazioni, avvalendosi dell’Ufficio della ragioneria; la Corte dei conti si pronunciava pubblicamente (17).

Nel Ducato di Parma e Piacenza era stata istituita nel 1814 una Camera dei conti, non entrata in funzione; pertanto le attribuzioni contabili erano in capo al Consiglio di Stato.

Di un certo rilievo è l’istituzione nel 1828 con *motu proprio* nello Stato Pontificio di una “Congregazione per la revisione dei conti” e poi nel 1850 di una “Consulta di Stato per le finanze” con il compito di rivedere i conti preventivi e consuntivi dello Stato; sui consuntivi operava attraverso la pronuncia di “sentenze sindacatorie”, mentre sulle altre materie aveva solo voce consultiva (18).

Nel Regno di Sardegna, dopo il periodo francese, era stata restaurata la precedente Camera dei conti, con specifiche attribuzioni giudiziarie sulle liti in cui era interessato il regio patrimonio, le gabelle, i delitti di peculato e le contravvenzioni, oltre alle tradizionali prerogative contabili. Non va peraltro dimenticato che operava fin dai tempi di

(14) R. Feola, *L’amministrazione contenziosa*, cit., 496.

(15) Cfr. A. Giuffrida, *La Gran Corte dei conti ne’ domini al di là del faro e il modello delle procedure giurisdizionali di controllo amministrativo-contabile nella Sicilia dell’800*, in *Storia e attualità della Corte dei conti*, cit., 77 ss.; utile l’osservazione generale sempre di Raffaele Feola: “Si affermava così, sia nella dottrina pubblicistica che nell’opera del legislatore, la tendenza se non alla formale separazione, almeno all’equilibrio dei poteri dello Stato, la necessità di porre limiti efficaci ad ogni forma di arbitrio” (R. Feola, *La giurisdizione nel nuovo equilibrio dei poteri*, in A. Massafra (a cura di), *op. cit.*, 437).

(16) G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977, 969 ss.

(17) Cfr. V. Tango, *op. cit.*, 80; alcuni spunti in A. Gribaudo, *I controlli della Corte dei conti e la responsabilità*, in A. Gribaudo, R. Patumi, D. Centrone (a cura di), *Il controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, 907 ss.

(18) V. Tango, *op. cit.*

Emanuele Filiberto un Controllore generale, che seguiva nel dettaglio le operazioni contabili dello Stato e dal 1853 aveva la facoltà di registrazione (anche con riserva) dei mandati (19).

La Camera dei conti esercita, dunque, sia il controllo contabile sia la giurisdizione in materia di contabilità pubblica e su questioni in cui sia coinvolto il demanio; le decisioni della Corte rientrano fino al 1837 nel novero delle fonti del diritto quali fonti giurisprudenziali, accanto a quelle legislative, sia generali, sia particolari (come gli statuti comunali); dal 1847 la Camera dei conti diviene supremo tribunale del contenzioso amministrativo (attraverso giudizi di appello), fino al 1859, quando la prerogativa passa al Consiglio di Stato (20).

Approvato lo Statuto albertino e realizzato il passaggio alla monarchia costituzionale, già nel 1852 Cavour aveva richiamato la necessità di procedere alla concentrazione di tutta la materia del controllo preventivo e consuntivo in un'unica magistratura inamovibile e la sostanziale continuità fra la Corte dei conti del Regno di Sardegna e quella del Regno d'Italia s'inserisce in tale completo disegno politico-istituzionale guidato dallo statista piemontese, nel nuovo contesto disegnato dalla Statuto albertino (21).

Proprio con riferimento allo Statuto è significativo rilevare che l'art. 33 prevede fra le categorie in cui scegliere i senatori rientrino i presidenti della Camera dei conti (accanto ai presidenti e primi presidenti del magistrato di Cassazione), a testimonianza della posizione istituzionale e del prestigio dell'organo contabile (22).

In seguito, il Guardasigilli Urbano Rattazzi ne presentò altri due il 5 maggio 1854: uno sull'"Abolizione della Camera dei conti e disposizioni sul contenzioso amministrativo", l'altro per l'"Istituzione della Corte dei conti" (23).

Per la realizzazione bisogna però aspettare il 1859, con una decisa riforma della suprema magistratura contabile, che diventerà Corte dei conti: si tratta di un provvedimento di rilievo (a cominciare dalla denominazione), in cui emerge un quadro rinnovato; la nuova magistratura è istituita con la l. 30 ottobre 1859, n. 3706, sul modello di quella belga, con il compito di eseguire il controllo preventivo sugli atti amministrativi, di esaminare i conti e di esercitare la giurisdizione sui funzionari contabili; viene abolito il Controllore generale, ponendo fine a un secolare dualismo, non senza qualche contrasto istituzionale (24).

Il disegno di legge presupposto fu presentato da Cavour, all'epoca Ministro delle finanze, che, nella relazione illustrativa, sostenne l'utilità del nuovo organo nel modo seguente: "è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile" (25).

La riforma, a ben vedere, non fu ben accolta da tutti: alcuni come Luigi Cibrario (già presidente della Camera dei conti e poi senatore), la criticarono per l'eccessiva esterofilia (26).

Va in ogni caso osservato come la Corte dei conti del Regno di Sardegna avesse assunto una sicura collocazione all'interno del novero delle magistrature superiori, come documenta – fin da subito – perfino la sistematica del calendario generale, in cui la Corte dei conti trova menzione nel capo X fra le magistrature, mentre il Consiglio di Stato trova collocazione autonoma nel capo VII, dopo l'elenco degli uffici ministeriali e di altre amministrazioni (27).

La Corte dei conti era composta da un presidente, un presidente di sezione, sei maestri ragionieri, un segretario generale, un vice segretario generale e vario personale d'ufficio, articolata in due sezioni: la legge del Regno di Sardegna del 1859 ebbe vigore in Piemonte e subito anche in Lombardia, mentre in Toscana e nel Regno delle Due Sicilie si lasciarono provvisoriamente in vita le magistrature esistenti; tale scelta manifesta la prudenza del Governo unitario nel maneggiare il delicato tema dei conti pubblici degli Stati preunitari e le connesse situazioni giuridiche "acquisite", per cui si approntano meccanismi transitori basati sui principi del "diritto intermedio" (28).

(19) A. Crosetti, *Da la Chambre des comptes alla Corte dei conti*, cit., 462 ss; di rilievo anche L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963, 3 ss.

(20) Per tutti, A. Crosetti, *Da la Chambre des Comptes alla Corte dei conti*, cit., 464 ss.; cfr. anche G.S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, 132 ss.

(21) Richiamo qui la relazione di C. Chiappinelli, *L'attività di referto della Corte dei conti dalle origini del Regno d'Italia*, in questo *Quaderno*, 31.

(22) Cfr. G. Maranini, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926, 200 ss.

(23) Sulla figura di Rattazzi cfr. C. Malandrino, *Lineamenti del pensiero politico di Urbano Rattazzi: unità nazionale, costituzione e laicità dello Stato, temperato progresso*, Milano, Giuffrè, 2014.

(24) Alcune considerazioni in C. Pinotti, *Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica fra tradizione e innovazione*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 51.

(25) E. Gustapane, *Corte dei conti*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 278 ss.; sul contesto generale spunti di rilievo in F. Aimerito, *Ricerche sul "Consiglio di Stato e dei memoriali" degli Stati sabaudi. Percorsi di equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2018.

(26) P. Patrito, *Luigi Cibrario magistrato alla Camera dei conti: uno "spaccato" giurisprudenziale*, in *Riv. storia dir. it.*, 2018, 513.

(27) Calendario generale del Regno pel 1860, XXXVII, Torino, 602-603 ss.

(28) In merito mi permetto di rinviare a M. Rosboch, *op. cit.*, 16-19; come ha osservato Aldo Carosi, la Corte dei conti unitaria è – al contempo – frutto di una volontà innovativa insieme a numerose "ascendenze" storiche: A. Carosi, *op. cit.*, 503 ss. La l. n. 800/1862 precede l'istituzione di Commissioni temporanee con sede in Torino, Firenze, Napoli e Palermo per la revisione dei conti anteriori al 1861 (art. 52); inoltre, l'art. 51 stabilisce: "Le Corti dei conti, attualmente sedenti in Torino, in Firenze, in Napoli e in Palermo sono abolite. Nulla è innovato in riguardo alle sezioni del contenzioso amministrativo in Napoli ed in Palermo, finché non sia provveduto con legge generale sulla materia".

La Corte ha un ruolo di “vigilanza costituzionale e finanziaria”, svolgendo specifiche funzioni in materia di controllo contabile, revisione dei conti e giurisdizione contenziosa.

Come molti hanno osservato, il cambiamento di denominazione sancito dalla legge del 1859, da “Camera” a “Corte” dei conti, denota non soltanto un cambiamento di facciata ma la fine di un’epoca (quella della monarchia assoluta e poi consultiva) e l’ingresso della magistratura contabile nel novero degli organi costituzionali (29).

A tale proposito può essere di un qualche interesse richiamare il fatto che le decisioni della Camera dei conti prima e della Corte dei conti poi, hanno costituito nel periodo della Restaurazione e nel cosiddetto “decennio di preparazione” oggetto di pubblicazione di studio quale giurisprudenza pubblicata in raccolte quali il *Diario forense*, la *Giurisprudenza degli Stati Sardi* o la *Rivista amministrativa del regno* (30).

Nel complesso, lo sguardo alle diverse esperienze del periodo della Restaurazione e degli anni precedenti al 1861, mostra accanto all’assetto pluriforme delle varie Corti (o Camere), una sostanziale omogeneità nelle finalità individuate nelle varie legislazioni; con riguardo, invece, alla collocazione nell’ordinamento generale, occorre distinguere fra il maggioritario legame con l’Esecutivo e i casi in cui è stabilita piuttosto una precisa “costituzionalizzazione” e un collegamento con Parlamento, anche in funzione di “contrappeso” all’azione del Governo.

È di tutta evidenza che le vicende del Regno di Sardegna dopo lo Statuto albertino e l’Unità virano l’assetto dell’istituzione di controllo verso questo secondo modello.

### 3. Il passaggio al Regno d’Italia e le funzioni della Corte dei conti unitaria

Il rapido volgere del processo di unificazione nazionale vede in atto a partire dal 1861 un intenso lavoro di costruzione dello Stato unitario, in cui spicca la proposta di istituzione della nuova Corte dei conti, poi sfociato – non senza difficoltà – nella l. n. 800/1862, approvata il 14 agosto (31).

Come abbiamo avuto modo di richiamare nel convegno del 2019, la Corte dei conti del Regno d’Italia s’insedia il 1° ottobre 1862, con una sobria cerimonia in cui prende la parola, fra gli altri, il Ministro delle finanze Quintino Sella; in quella sede egli ribadisce il ruolo delle Corti dei conti quale presidio della legalità e del buon governo: “è vostro compito il vegliare a che il potere esecutivo non violi mai la legge; ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito darne contezza al Parlamento” (32).

Nell’individuare le prerogative assegnate dalla legge alla Corte dei conti, è bene sottolineare, in premessa la posizione istituzionale attribuitagli, in stretto raccordo con il potere legislativo (secondo il modello belga) e sotto la garanzia dello stesso Parlamento, a cui spetta il giudizio – tramite una commissione composta dai presidenti e vice presidenti di Camera e Senato – sulla revoca o il collocamento a riposo dei componenti, garantendone così (secondo gli auspici a suo tempo espressi da Cavour) l’autonomia e imparzialità. Peraltro, il Parlamento non dedicò particolare attenzione alle relazioni della Corte dei conti, anche laddove evidenziavano fattispecie problematiche rispetto ad atti di derivazione governativa (33).

In generale si tratta di un triplice ambito di azione: dal giudizio di legittimità sugli atti reali e dell’Esecutivo, al controllo preventivo e alla successiva attività giurisdizionale, come ricordato nel già citato discorso del ministro Quintino Sella: “A voi spetta quindi il tutelare la pubblica fortuna, curare la osservanza della legge per parte di chi le debba maggior riverenza, cioè del Potere esecutivo, senza che abbia a menomare quella energia e prontezza di esecuzione che in alcuni momenti decide dell’avvenire di un paese. Voi adempirete il vostro mandato in guisa che dalla istituzione di questa Corte l’Italia tragga i più lieti auspici per la sua unità amministrativa e legislativa” (34).

(29) Per tutti, A. Gribaudo, M. Valero, *Profili storici e organizzativi*, in A. Gribaudo, R. Patumi, D. Centrone (a cura di), *op. cit.*, 33 ss.

(30) Di alcune di esse, opera del già ricordato Luigi Cibrario, si dà conto in P. Patrino, *op. cit.*, 486 ss. In buona parte si tratta di decisioni di appello quale giudice del contenzioso (su argomenti disparati, anche in ambito civilistico), ma non mancano decisioni specificamente in ambito contabile; qualche esempio: decisione di appello del 25 agosto 1845 in materia di strade pubbliche; decisione di appello del 6 febbraio 1849 in materia di tassa di successione; decisione di appello del 3 dicembre 1849 sulle espropriazioni per pubblica utilità; decisione di appello 1 febbraio 1856 in materia di “tassa di patente”; decisione di appello del 25 maggio 1857 in materia di tubi del gas e art. 404 del codice civile. Si rinvia ad altra sede la presentazione analitica del materiale documentario conservato presso l’Archivio di Stato di Torino, con riferimento al funzionamento e all’attività “quotidiana” della Camera dei conti e della Corte dei conti preunitaria e delle relazioni con gli altri organi giurisdizionali del Regno. Alcuni spunti sul tema generale in I. Soffietti, *Rapporti fra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto albertino. Considerazioni in materia di legislazione*, in *Riv. storia dir. it.*, 1997, 17.

(31) Sull’iter parlamentare, v. S. Benussi, *Il dibattito parlamentare sull’istituzione della Corte dei conti (1861-1862)*, in *Storia amministrazione costituzione*, 2012, 20, 139.

(32) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell’Unità d’Italia*, cit., 41; sull’insediamento a Torino della nuova Corte dei conti nel già “Palazzo del Debito Pubblico”, cfr. M.T. Polito, *La Corte dei conti con l’avvento della Costituzione repubblicana: l’evoluzione della funzione di controllo*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 67.

(33) Per tutti, E. Gustapane, *op. cit.*, 278 ss. e, fra i testi più risalenti e analitici, A. Casulli, *La funzione istituzionale della Corte dei conti e la riforma del controllo in Italia*, Roma, Ausonia, 1929; F. Rostagno, *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, vol. II, Milano, Treves, 1929, *passim*.

(34) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, cit., 41-42.

Più nello specifico, le competenze della Corte dei conti unitaria, in estrema sintesi, sono disegnate dalla legge istitutiva nel modo seguente (35).

Con riguardo al controllo di legittimità preventivo esso riguardava i decreti reali, quelli dei ministri che comportavano impegni di spesa e gli ordini di pagamento delle amministrazioni statali, oltre a compiti di vigilanza sulle riscossioni e sugli agenti pubblici. Per gli atti dell'Esecutivo vi era la possibilità della richiesta della registrazione degli stessi "con riserva"; anche se il giudizio della Corte è di mera legittimità e non di merito, si tratta – come osservato da molti studiosi – del compito potenzialmente più esposto "politicamente", a cui peraltro le compagini parlamentari non hanno dato particolare peso, nonostante la comunicazione quindicinale al Parlamento degli atti registrati con riserva con l'indicazione dei motivi del diniego del visto; peraltro, il visto non è richiesto in tempo di guerra o per atti riguardanti la sicurezza dello Stato, così come atti di nomina dei regi commissari comunali o provinciali e per atti di scioglimento delle amministrazioni (36).

In relazione alle prerogative giurisdizionali, la Corte giudicava sui conti degli agenti incaricati di maneggiare risorse pubbliche, come contabili e tesorieri pubblici; è rilevante notare che nei primi anni (1862-1869) sono istituite alcune commissioni temporanee per l'esame dei conti antecedenti al 1862 ed è interessante notare che dal 1863 al 1867 il numero di conti esaminati è assai scarso (solo 852), mentre crescerà a dismisura negli anni successivi: 100.000 dal 1868 al 1872! (37).

Le procedure sui giudizi sono precisate, *ex art.* 49 della l. n. 800/1862, con il r.d. ottobre 1862, n. 885, sulla giurisdizione e il procedimento contenzioso innanzi alla Corte dei conti; rispetto alle decisioni della Corte sono previsti – a seconda delle tipologie – rimedi in via di opposizione, revocazione e annullamento. Con validità complessiva, a partire dal 1887 è introdotta una generale "perenzione d'istanza trascorsi tre anni".

Ancora, rispetto ai poteri di controllo contabile essi sono abbastanza vasti e si possono segnalare il controllo *a posteriori* di tutte le spese pubbliche, la vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche, così come di rilievo è anche la competenza sulla liquidazione delle pensioni imputate sul bilancio dello Stato e il giudizio sui ricorsi dei pubblici funzionari sempre in materia pensionistica. Sul giudizio di parifica si dirà qualcosa in seguito.

A queste tipologie di competenze se ne aggiungono altre "speciali" e altre ancora saranno aggiunte (o modificate) con leggi successive nel corso della sua lunga storia (38).

Di una certa importanza, nell'ambito dell'evoluzione successiva, è la ricaduta delle leggi di unificazione amministrativa del 1865 sulle prerogative della Corte dei conti; con quel provvedimento, com'è noto, viene infatti abolito il contenzioso amministrativo a livello centrale, salvo disposizioni speciali; si discute in proposito se le attribuzioni dei consigli di prefettura (in primo grado) e della Corte dei conti (in grado di appello) sui conti comunali, provinciali e delle opere pie, restassero in vigore proprio in forza di disposizioni speciali (39).

Peraltro, la stessa Corte dei conti aveva ritenuto in numerose sue decisioni (dal 1873 al 1894) che i giudizi delle prefetture non fossero da considerare quali giudizi contenziosi, ma come meri provvedimenti amministrativi, che potevano dare luogo a un successivo giudizio della stessa Corte dei conti, perciò pienamente ammesso anche dopo la riforma del 1865 (40).

Si consolida in tal modo anche una specifica attenzione della Corte dei conti sulle amministrazioni locali, ambito che ha assunto negli ultimi anni una posizione di grande rilievo (41).

Più in generale con la legge di unificazione del 1865 (Allegato D) sono attribuite al Consiglio di Stato alcune specifiche materie finanziarie "appartenenti al diritto pubblico dell'economia (sfuggite all'abolizionismo liberale)" (42),

(35) Può essere utile riportare l'art. 10 della legge istitutiva: "La Corte, in conformità della legge e dei regolamenti: 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 o col sindacato di speciali revisori; Accerta e confronta i conti dei Ministeri col conto generale dell'amministrazione delle finanze prima che sieno presentati alle Camere; Giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalle leggi"; le ulteriori attribuzioni in materia di pensioni e di registrazione degli atti ministeriali (oltre al rimando a ulteriori possibili competenze previste da leggi speciali) sono individuate dagli artt. 11-13.

(36) Per un'utile presentazione del testo della l. n. 800/1862 si può fare riferimento a I. De Marco, *La Corte dei conti del Regno d'Italia. Ritorno alle origini (ovvero "le carte ritrovate")*, Molfetta, La Nuova Mezzina, 2018.

(37) F. Rostagno, *op. cit.*, vol. II, 275-302.

(38) Per tutti, M.L. Lanzafame (a cura di), *Corte dei conti: la storia, l'organizzazione e le funzioni*, Roma, Corte dei conti, 2010.

(39) In generale, fra i molti, A. Crosetti, *Il Consiglio di Stato dall'Unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in C. Franchini (a cura di), *op. cit.*, spec. 173 ss.; G.S. Pene Vidari, *Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall'unificazione legislativa e amministrativa*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 2015, 519.

(40) Cfr. V. Tango, *op. cit.*, 173 ss.; sui profili evolutivi, in sintesi, G. Carbone, *Corte dei conti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali*, 14, Torino, Einaudi, 1998, 847 ss. I principali interventi normativi sono editi in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, cit., 55 ss.

(41) Rimando a tale proposito alla relazione di A. Poggi, *I controlli sugli enti territoriali*, in questo *Quaderno*, 67; cfr. anche L. Antonini, *Riscoprire in chiave "umanistica" il ruolo della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 81.

(42) C. Pinotti, *op. cit.*, 53.

che costituivano la sua giurisdizione propria o “piena” e sancendo una sorta di “separazione” di settori fra Corte dei conti e Consiglio di Stato, con una certa discontinuità con la risalente tradizione sabauda e aprendo la strada al “pluralismo” delle giurisdizioni poi sancito dalla Costituzione del 1948 (43).

Va osservato che all’azione della Corte dei conti si affianca nel 1889 una legge generale sulla contabilità pubblica (legge 22 aprile 1889) (44).

#### 4. La prima parifica del rendiconto generale dello Stato

Di particolare importanza è la prerogativa attribuita dalla legge istitutiva alla Corte dei conti di pronunciare il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato (*ex art.* 31 l. n. 800/1862).

Si tratta di un compito non facile e non adempiuto dalla Corte nei suoi primi anni di vita; la difficoltà a realizzare l’unificazione del bilancio statale dopo l’Unità, attraverso il recupero dei bilanci degli stati preunitari (assai diversi tra loro e spesso in debito, incluso il Regno di Sardegna) è molto evidente; è difficile, infatti, chiudere i vecchi conti preunitari – assai difformi nella concezione e nelle tecniche utilizzate – e il pareggio di bilancio è una chimera per molti anni, con rischi gravi di dissesto dopo la III Guerra d’Indipendenza, tanto che il pareggio di bilancio sarà raggiunto solo molti anni dopo, anche con l’introduzione della tassa sul macinato e non senza alti costi sociali (45).

Il primo giudizio di parifica, sul quale ci si era soffermati in un importante convegno svoltosi a Firenze nel febbraio 2020 (pochi giorni prima dello scoppio della pandemia), viene solennemente celebrato proprio a Firenze il 19 febbraio 1870; di lì a pochi mesi la Corte si sarebbe trasferita a Roma (46).

La prima udienza di parifica consta di una procedura solenne con uno stile prettamente giudiziario, svolta dalle Sezioni unite della Corte, sotto la presidenza di Augusto Ducoqué-Lambardi e con segretario generale Luigi Leoni (47); in quella sede viene presentata la relazione sui conti dello Stato dal 1862 al 1867. Peraltro, negli anni precedenti la Corte dei conti aveva annualmente presentato al Parlamento, tramite il Ministro delle finanze, dettagliate relazioni sui conti e sull’andamento dell’amministrazione, con la seguente motivazione: “Non potendo eseguire la legge secondo la lettera della sua disposizione, volle osservarla secondo il suo spirito per quella parte, in cui le era dato farlo” (48).

Il resoconto verbale, assai scarno, dà conto dei presenti dell’avvenuta lettura della relazione da parte del consigliere Agostino Magliani e di alcune richieste di chiarimento e osservazioni avanzate da alcuni componenti il collegio, concludendo con la proposta di “deliberare in massima, salvo la formula dal trovare per i resti e riserve da farsi come sopra e si conclude approvando in questo senso” (49).

Il testo della relazione e della deliberazione (“Relazione e deliberazione della Corte dei conti sui conti amministrativi per gli esercizi dal 1862 a tutto il 1867”), assai ampio, viene presentato alla Camera dei deputati dal Ministro delle finanze Quintino Sella il 10 marzo 1870.

Nel corso della presentazione il ministro fa presente, fra le altre cose, come nel periodo 1862-1869 erano stati presentati alla Corte dei conti 42.861 conti, di cui 22.600 già esaminati (ma solo 32 fino al 1865, i rimanenti negli anni successivi); la presentazione da parte del Governo è più volte interrotta dai deputati nel clima di un’accesa discussione, tanto che l’esposizione finanziaria e la presentazione di progetti di legge governativi si protrae anche il giorno successivo, auspicando in conclusione: “a voler energicamente, coraggiosamente provvedere affinché sia tolto l’infausto disavanzo che ci opprime, e stabilito il pareggio, e col pareggio il credito delle nostre finanze!” (50).

Inizia così la vicenda dei giudizi di parifica, che proseguirà anche nei decenni successivi, con la Corte dei conti repubblicana, ed è ora estesa anche ai bilanci delle regioni, con piena valorizzazione della centralità costituzionale delle autonomie e del ruolo della Corte come istituzione indipendente e quale vera e propria magistratura giudicante.

#### 5. Nota conclusiva

Il titolo del nostro convegno fa riferimento in maniera significativa all’evoluzione delle funzioni della Corte e il suo ruolo a servizio della collettività.

(43) In sintesi, C. Pinotti, *op. cit.*, 51-55; sul tema generale del “pluralismo” è di grande rilievo l’insieme dei contributi raccolti nel 2021 – in specie in chiave storica – nel volume 50 dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, con una significativa introduzione di G. Cazzetta, *Pagina introduttiva. (Unità e pluralità: spazi e tempi del pluralismo giuridico moderno). Cinquant’anni di Quaderni fiorentini*, 1-25.

(44) Cfr. A. Crosetti, *Da la Chambre des comptes alla Corte dei conti*, cit., 473.

(45) L. Tedoldi, A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall’Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

(46) Il convegno si era svolto presso la sede della Prefettura di Firenze a Palazzo Medici Riccardi e aveva come titolo “150 anni dalla prima parifica del rendiconto generale dello Stato”.

(47) In proposito si può fare riferimento all’intervento tenuto da Bernardo Sordi al convegno fiorentino del 19 febbraio 2020 (in attesa di pubblicazione).

(48) *Atti della Camera dei deputati*, sessione della X legislatura 1869-1870, n. 42 bis, tornata del 10 marzo 1870, 441.

(49) Corte conti, Sez. riun., adunanza 19 febbraio 1870, Verbali della Corte dei conti del Regno d’Italia, anno 1870, Archivio generale della Corte dei conti, Roma.

(50) *Atti della Camera dei deputati*, sessione della X legislatura 1869-1870, n. 42 bis, tornata dell’11 marzo 1870, 486.

Le brevi note storiche qui presentate hanno evidenziato come un certo dinamismo e una notevole capacità di adattamento alle mutate condizioni abbiano caratterizzato la storia dei “progenitori” dell’odierna Corte dei conti. I diversi ordinamenti hanno sentito pressoché sempre il bisogno, secondo la propria sensibilità, di avvalersi di organi di controllo della spesa pubblica e dell’attività amministrativa, a tutela dell’integrità dei patrimoni e al fine di promuovere il bene pubblico e la buona amministrazione.

In effetti, soprattutto nel delicato passaggio allo Stato unitario, la Corte dei conti ha – primo organo istituito dopo l’unificazione del 1861 – costituito un sicuro appiglio istituzionale, collocandosi con la sua autonomia in un ruolo equilibratore delle prerogative del Governo, in stretta connessione con il Parlamento, venendo a esercitare un ruolo di garanzia del buon andamento dell’amministrazione e anche di coesione nazionale.

In particolare, il giudizio di parifica del Rendiconto dello Stato diventa dal 1870 un momento fondamentale di misura della salute dei conti pubblici e della buona amministrazione, che si è mantenuto – attraverso i diversi passaggi normativi e istituzionali – fino ai giorni nostri; va osservato che proprio su questo punto era intervenuta la legge n. 255 del 1933, stabilendo che la relazione di parifica e la relazione annuale sul funzionamento della pubblica amministrazione fossero presentate direttamente anche al Capo del Governo, venendo a sminuire il ruolo delle Camere, pur da parte loro poco rappresentative in un periodo di dittatura.

Il nesso privilegiato con il Parlamento, finalmente rappresentativo della Nazione, è stato ripreso con la Costituzione repubblicana, secondo cui, com’è noto, la Corte “Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito” (art. 100).

La Corte dei conti si è collocata, dunque, fin dal periodo sabauda come vero e proprio “autonomo potere dello Stato” e come garante imparziale dell’equilibrio economico e finanziario dello Stato, evolvendosi secondo un significativo “sincretismo giuridico” (51).

Le vicende storiche della Corte dei conti e dei suoi ascendenti preunitari nella penisola mostrano l’importanza della “buona amministrazione” e della cura dei conti e dei patrimoni pubblici, che rappresentano un presidio del bene comune e della democrazia sostanziale.

\* \* \*

---

(51) L. Greco, *op. cit.*, 18; A. Crosetti, *Da la Chambre des Comptes alla Corte dei conti*, cit., 480.

**SECONDA SESSIONE**

**EVOLUZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO ANCHE A SEGUITO DELL'AVVENTO  
DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA, AL SERVIZIO DELLO STATO-COMUNITÀ**



**IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI AL SERVIZIO  
DELLA COMUNITÀ NELLE EVOLUZIONI DELLE SUE FUNZIONI.  
LA FUNZIONE DI CONTROLLO**

*Maria Teresa Polito (\*)*

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Sviluppo delle funzioni di controllo.* – 3. *Nuove prospettive dei controlli.* – 4. *La Corte dei conti italiana nello scenario europeo ed internazionale.* – 5. *Brevi note conclusive.*

1. *Premessa*

Considero un privilegio essere qui oggi ed aver contribuito all'organizzazione di questo importante evento, a cui la presenza del Presidente della Repubblica dà un rilevante prestigio.

È emozionante ripercorrere i 160 anni di vita della Corte dei conti nella sede di Palazzo Reale, così importante per la vita della città. Esso ha costituito per tre secoli, un centro di potere della famiglia sabauda, rappresentandone la residenza fino al trasferimento della capitale, nel 1865, prima a Firenze e poi a Roma, in quest'ultima città la monarchia Sabauda si insediò al Quirinale.

Questo Palazzo per i suoi pregi artistici, dal 1997, è stato inserito nel Patrimonio dell'Unesco.

Non vi era luogo più adatto per celebrare la ricorrenza dei 160 della Corte dei conti.

La Corte dei conti fu istituita con il r.d. 14 agosto 1862, n. 800, e si insediò a Torino il 1° ottobre 1862, nella sede di via Bogino 6, nel "Palazzo del debito pubblico", immobile non lontano da qui, andato distrutto per i bombardamenti dell'ultima guerra, nel luogo dove ora sorge la Biblioteca Nazionale. In tale sede ha operato fino al 1865, successivamente, a seguito del trasferimento della capitale d'Italia, prima a Firenze e poi a Roma, si è avvicinata in tali città.

Il Presidente della Corte ha già spiegato le ragioni di questa iniziativa e l'importanza cruciale che la conoscenza delle proprie origini riveste per lo sviluppo di una istituzione sottolineando come la ricerca delle radici rafforzi il senso di appartenenza e la responsabilità dei suoi componenti, legando insieme i contributi delle diverse generazioni in un filo ideale, ma indissolubile, fra continuità ed innovazione.

Il convegno, approfondendo lo studio del proprio passato, accanto ad uno spaccato storico dell'epoca, vuole offrire spunti di riflessione anche sull'attuale ruolo che la Corte dei conti riveste, nell'ambito del sistema costituzionale, che inserendo la Corte fra gli organi ausiliari, ha dedicato ad essa gli artt. 100 e 103 della Costituzione.

La presenza degli illustri relatori è l'occasione per un qualificato approfondimento sullo sviluppo delle funzioni, valutando nel presente l'utilità del ruolo rivestito dalla Corte nell'interesse della collettività, ed è stimolo per ulteriori suggestioni sull'apporto evolutivo che l'istituto può ulteriormente fornire.

La sessione odierna è dedicata al controllo.

2. *Sviluppo delle funzioni di controllo*

Nella sua relazione il prof. Rosboch, in precedenza, ha sottolineato alcuni profili importanti evidenziabili dalla legge istitutiva, fra cui l'ampia autonomia di cui godevano, fin dalle origini, i componenti della Corte dei conti e la lungimiranza che ne ha accompagnato l'istituzione, prevedendo che a presidio di tale importante funzione fosse assicurata l'inamovibilità dei magistrati, legati non più al governo del sovrano, ma agli organi costituzionali, in specie al Parlamento.

Si costituiva così una magistratura autonoma e di alto profilo tecnico, ben inserita nel bilanciamento fra i poteri delineati dallo Statuto (1).

Anche il cambio di nome da Camera dei conti sabauda a Corte dei conti non è solo un cambiamento di facciata ma sottolinea un radicale cambio di prospettiva. L'avvento dello Stato liberale di tipo costituzionale comporta un diverso sistema di legalità sui conti, basato su un organo "tecnico dotato di autonomia e indipendenza" (2).

Quindi, anche allora la Corte dei conti, come organo di garanzia della veridicità dei conti, non era considerato un organo amministrativo, ma un organo giudiziario le cui funzioni traevano origine nella delegazione che il Parlamento le aveva affidato.

---

(\*) Presidente della Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti.

(1) Già nel 1852 lo stesso Cavour aveva richiamato la necessità di procedere alla concentrazione di tutta la materia del controllo preventivo e consuntivo in un'unica magistratura inamovibile. La sostanziale continuità fra la Corte dei conti del Regno di Sardegna e quella del Regno d'Italia si inserisce in tale completo disegno politico-istituzionale guidato dallo statista piemontese.

(2) V. M. Rosboch, *La Corte dei conti unitaria: fra continuità e innovazioni*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 9.

La Corte viene a collocarsi, per le sue caratteristiche di terzietà, come vero e proprio giudice “naturale” dei conti seppure in materie caratterizzate da una certa specialità (3).

Sono evidenti, quindi, i tratti innovativi rilevabili nella richiamata legge istitutiva n. 800/1862.

È, altresì, importante ricordare la ragione per la quale si pervenne alla costituzione della Corte dei conti, rilevabile nelle parole del Ministro delle finanze, Quintino Sella. «Compiuta la grandiosa opera di riunificazione del debito pubblico era necessario creare un “tutore” di quest’ultimo, era necessario cioè garantire la veridicità dei fenomeni finanziari, essi infatti, ricapitolati nel bilancio e nel conto consuntivo, dovevano essere sottratti ad ogni sospetto, così che l’affidabilità del debito fosse piena» e ciò si otteneva con il carattere magistratuale dell’organo, chiamato a garantire la veridicità di quei dati. Ragioni, quindi, non dissimili da quelle odierne che oggi ne giustificano la sua esistenza, in stretta connessione con lo Stato democratico e con il principio di rappresentatività che ha trasformato i sudditi in cittadini.

Secondo la l. n. 800/1862, la Corte svolgeva la propria attività con il controllo preventivo sui decreti reali e sugli atti ministeriali di natura finanziaria, sui mandati e sugli ordini di pagamento, esercitava il controllo a posteriori su tutte le spese pubbliche, la vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche e si occupava del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato.

Tali controlli sono stati svolti dalla Corte dei conti per diversi anni.

Nel tracciare in modo estremamente rapido la linea evolutiva dei controlli in tutto questo lungo arco temporale, è possibile individuare almeno tre distinti periodi.

Il primo, fino all’avvento della Costituzione, caratterizzato dall’entrata in vigore del t.u. n. 1214/1934, atto che nel sostituire la legge istitutiva n. 800/1862, ha sostanzialmente riprodotto le tipologie di controllo e le modalità di svolgimento previste da tale legge, seppure accentuando l’ausiliarietà del controllo nei confronti del Governo (art. 2 t.u. n. 1214/1934) (4).

L’avvento della Costituzione, con gli artt. 100 (5) e 103, ha confermato tale assetto, attribuendo alla Corte, i controlli di legalità sulle amministrazioni pubbliche, sia nella forma del controllo preventivo di legittimità che successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ed individuando, con riguardo alla giurisdizione in materia di contabilità pubblica, una riserva assoluta di legge.

La Costituzione ha assegnato alla Corte dei conti un ruolo di ausiliarietà, prevalentemente rispetto al Parlamento. Tale ruolo ha subito un ampio sviluppo grazie all’interpretazione evolutiva che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha assegnato alle funzioni di controllo.

Va poi individuato un secondo periodo che va dal 1994 fino al 2011, caratterizzato dall’avvento delle leggi nn. 19 e 20/1994, interessato da ampie riforme, con una radicale riduzione del controllo preventivo di legittimità ai soli atti tassativamente determinati e con il trasferimento del controllo ad un momento successivo, rispetto all’adozione dei provvedimenti, indirizzato a valutare la gestione con parametri aziendalistici.

La l. n. 20/1994 ha poi esteso il controllo della Corte dei conti a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni e gli enti locali, superando in tal modo la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica con una interpretazione evolutiva dell’art. 100 della Costituzione, rafforzata dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

Ma la scelta legislativa contenuta in tali disposizioni, volta a ridurre i controlli di legalità ed a prevedere forme di autocorrezione spontanea da parte degli enti, ha dovuto tener conto della successiva evoluzione dei limiti imposti alla finanza pubblica dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo annuale per gli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

In tale ampio ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l’equilibrio complessivo della finanza pubblica, va segnalata la riforma costituzionale, introdotta dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e la successiva legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131, riforme essenziali completate dall’istituzione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, alle quali è stato assegnato il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma,

---

(3) M. Rosboch, *op. cit.*

(4) La qualificazione data dalla Sezione III, denominata “*Gli organi ausiliari*”, in cui è inserita la norma, collocata nell’ambito della parte II, che si riferisce all’“*Ordinamento della Repubblica*”, e del titolo III della Costituzione, inerente a “*Il Governo*”, non appare pienamente conforme all’attuale ruolo di ausiliarietà svolto dalla Corte nei confronti del Parlamento, salvo a volere enfatizzare la funzione di controllo, strumentale all’affermazione della legalità e alla realizzazione di una corretta azione amministrativa e, pertanto, funzionale anche agli interessi istituzionali del Governo.

(5) “*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*”. Già in sede di Assemblea costituente emerse espressamente che la Corte dei conti dovesse operare a garanzia del corretto uso delle risorse appartenenti alla collettività, attraverso un controllo sull’utilizzo del gettito tributario e dei beni pubblici; in particolare, Costantino Mortati ebbe a rilevare l’importanza del controllo affidato alla Corte, da ritenersi funzionale anche per garantire l’uniformità interpretativa delle norme da parte della pubblica amministrazione.

secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.

In tale contesto è stato attribuito, dall'art. 7 della l. n. 131/2003, alla Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare "il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 287, T.fue (già art. 248 del Trattato Ce), in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi "in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo".

Il quadro ha avuto un ulteriore importante sviluppo con la l. n. 266/2005, art. 1, cc. 166 ss. Con tali norme è stato previsto che gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie, trasmettono annualmente alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Tale legge ha assicurato una stretta relazione fra i controlli interni, posti in essere dai revisori dei conti e le sezioni regionali di controllo, attraverso la predisposizione da parte della Corte medesima delle linee guida annuali, a cui devono attenersi i revisori nella compilazione dei questionari e ha assegnato alla Corte dei conti, anche sulla base di dette relazioni, una funzione di accertamento del conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, le sezioni regionali della Corte dei conti segnalano, con specifiche pronunce, dette irregolarità agli organi rappresentativi dell'ente, perché adottino idonee misure correttive.

In attuazione di tale disciplina, la Corte costituzionale ha richiamato, in diverse sentenze, i compiti di cui è investita la magistratura contabile a cui spetta la titolarità esclusiva del sindacato finanziario sui bilanci, in quanto opera come "organo ausiliario" dello "Stato ordinamento". Alla Corte dei conti è attribuito "*il controllo sugli equilibri economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della repubblica in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81-119 e 120 Cost.) ed ai vincoli derivanti dall'Unione europea (artt. 11, 117, c. 1, Cost.) equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico*" (6).

Una terza fase è individuabile nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, legge che ha inserito in Costituzione il principio di pareggio/equilibrio di bilancio, modificando gli artt. 81 e 97, quest'ultima norma richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, a cui è indirizzato l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Il carattere cogente delle norme costituzionali impone il divieto di indebitamento in assenza dei presupposti di legge e obbliga primariamente a dare copertura con risorse proprie (principio di copertura), e sotto altro aspetto, sancisce l'obbligo di sostituzione delle coperture illegittime o mancanti mediante l'assestamento del bilancio (7) assicurando l'equilibrio dinamico. Il ricorso al debito è ammesso, nel principio di sostenibilità (artt. 81 e 119, c. 6, Cost.) solo per spese d'investimento.

Alla riforma costituzionale indicata ha fatto seguito il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213. Il menzionato provvedimento legislativo è stato emanato in tempo di piena crisi finanziaria, a cui ha fatto seguito la l. 24 dicembre 2012, n. 243, c.d. legge rinforzata, che ha attribuito il controllo sugli equilibri alla Corte dei conti (artt. 9 e 20). In tale contesto è importante ricordare che il d.l. n. 174/2012, all'art. 1, c. 5, ha attribuito alle sezioni regionali di controllo il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni a statuto ordinario, analogamente a quanto già avveniva per quello dello Stato e per i rendiconti delle regioni a statuto speciale.

Il medesimo provvedimento legislativo ha reso più incisivo il controllo sugli enti locali, prevedendo, all'art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, la possibilità di interdire, preventivamente, spese inserite nel bilancio di previsione e non coperte correttamente, qualora l'amministrazione, a seguito dell'accertamento di gravi irregolarità, con specifica pronuncia, non abbia posto in essere le misure correttive o le stesse siano insufficienti e/o inadeguate.

Individuata in tal modo la misura interdittiva a carattere speciale, nel blocco della spesa, la nuova tipologia del controllo è inserita a pieno titolo nell'alveo della categoria dei controlli di legittimità.

Il d.l. n. 174/2012 ha, poi, rafforzato i controlli della Corte dei conti sugli enti in crisi finanziaria prevedendo, all'art. 243-*quater*, uno specifico controllo sui piani di riequilibrio approvati dall'ente e volti a ripristinare, in un determinato arco temporale, gli equilibri del bilancio, al fine di superare la situazione di crisi finanziaria ripianando il disavanzo. Le norme hanno, inoltre, attribuito un controllo periodico sull'andamento del piano, attraverso i monitoraggi semestrali, tale controllo risponde all'esigenza di un intervento rapido e tempestivo prima che la devianza dal percorso di risanamento fissato, diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente.

Nella visione dei controlli finanziari, finalizzati al coordinamento della finanza pubblica e orientati ad assicurare la buona gestione dei conti pubblici da parte di tutti i livelli di governo, le sezioni regionali di controllo non operano più al servizio dell'ente territoriale controllato, in funzione di stimolo all'autocorrezione, ma nell'interesse alla legalità finanziaria dello Stato, in funzione dei vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine

(6) Corte cost. n. 60/2013, punto 5.2 del Considerato in diritto.

(7) Corte cost. n. 250/2013.

di assicurare l'equilibrio di bilancio nella gestione finanziaria (8). Pertanto, i controlli sugli enti territoriali, introdotti nel 2005 e poi potenziati con il d.l. n. 174/2012, sono riconducibili a controlli di legittimità-regolarità dei conti, attraverso l'applicazione di parametri normativi da cui discende una valutazione binaria, volta a definire la lesione della norma nella fattispecie concreta. *“Il suddetto controllo [...] è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea [...]. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 97, c. 1, 28, 81 e 119 Cost., che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento [...]. Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”*.

Tali controlli sono *“piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio e si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti”* (9). È evidente che, nel quadro evolutivo individuato, i parametri non si desumono più da discipline empiriche ma solo da norme giuridiche, in tal modo il giudizio del controllore è volto unicamente a garantire la legalità degli atti sottoposti e quindi è preordinato a tutelare il diritto oggettivo della garanzia dell'ordinamento (10). Tale controllo è perfettamente in linea con quanto la Corte costituzionale, nella sent. n. 226/1976, aveva indicato riferendosi al controllo preventivo di legittimità.

Dal quadro sopra descritto emerge con chiarezza che il legislatore, nel dettare le nuove regole del diritto del bilancio ha determinato un processo di adeguamento delle funzioni di controllo e di giurisdizione a una nuova nozione finanziaria di amministrazione pubblica in senso oggettivo, riconducendo gli artt. 100 e 103 della Costituzione entro un sistema di regole dell'ordinamento contabile coerente con quello dell'Unione europea.

In tal modo il riconoscimento del valore europeo del diritto del bilancio ha riposizionato il giudice contabile.

Si è così delineata una stretta correlazione tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale degli equilibri di finanza pubblica, con effetti che si riverberano sia sulla funzione di controllo che su quella giurisdizionale della Corte dei conti, da cui ne è derivata l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, al fine del rispetto dei conseguenti vincoli finanziari, derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

### 3. Nuove prospettive dei controlli

Nell'evoluzione dei controlli della Corte dei conti alle fasi descritte se ne può aggiungere una ulteriore più attuale che caratterizza gli anni più recenti, in linea con gli approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale e strettamente connessa con la natura attribuita al bilancio.

La Corte costituzionale ha, infatti, evidenziato che il bilancio è un bene pubblico (11) nel senso che è funzionale a rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia con riguardo all'acquisizione delle entrate che all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale, volto a confrontare il programmato con il realizzato. La Corte costituzionale ha posto, quindi, il tema della tutela dei soggetti che rispetto a tale bene hanno un interesse giuridicamente rilevante e sul modo in cui tale tutela debba essere garantita.

Il sistema contabile del bilancio, che deve essere ispirato ai caratteri della chiarezza, significatività, specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, deve consentire di individuare il rapporto esistente fra qualità e quantità delle risorse disponibili, in rapporto agli obiettivi in concreto programmati, al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici, conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Il bilancio non è più soltanto un insieme di dati contabili volti a dimostrare la solidità della gestione finanziaria dell'ente, ma, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, il bilancio ed i dati in esso contenuti sono riconducibili ad un essenziale momento di verifica fra il programmato e l'attuato, come espressione del principio di trasparenza, direttamente collegato al principio democratico. La Corte costituzionale ha sottolineato che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono rivolti a realizzare principi di solidarietà e di effettiva uguaglianza ed essi debbono tradursi in limiti a proseguire nel tempo disavanzi strutturali. Da cui la censura per leggi che scaricano oneri finanziari su esercizi successivi, violando così il principio di equità intergenerazionale che si traduce nell'obbligo di

(8) V. G. Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali, spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 3-4, 588.

(9) Corte cost. n. 60/2013, punto 4.2 del Considerato in diritto.

(10) Si richiamano i principi indicati dalla Corte costituzionale, in particolare in Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18.

(11) Corte cost. n. 184/2016. Si richiamano altresì Corte cost. nn. 80, 228 e 247/2017, n. 49/2018, e ord. n. 17/2019.

preservare adeguate opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo (12).

#### 4. La Corte dei conti italiana nello scenario europeo ed internazionale

Un profilo di particolare interesse che nel recente decennio ha caratterizzato le funzioni di controllo della Corte italiana è quello rivestito dai rapporti sempre più proficui con analoghi organi in campo europeo ed internazionale con relazioni sempre più incisive.

È costante la stretta collaborazione con la Corte dei conti europea, organo con il quale negli anni si sono cementati i rapporti di collaborazione, in attuazione piena del principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 4 Tue, che consiste nel dovere di porre in essere attività in grado di assicurare l'effetto utile del diritto comunitario con il comune intendo di preservare il principio della sana gestione finanziaria dei bilanci pubblici. In tal modo il richiamato principio ha avuto diverse applicazioni, sia attraverso l'ampia assistenza a tale Istituzione ai sensi dell'art. 287 Tdue, nei controlli sui fondi comunitari svolti in Italia, che promuovendo azioni di controllo congiunto su specifiche rilevanti materie. Questo costante confronto ha agevolato lo scambio di metodologie e di buone pratiche ed affinato i processi di affidabilità dei bilanci.

In materia di frodi comunitarie, si intrattengono da anni rapporti di collaborazione con l'Olaf-Ufficio della Commissione Ue, anche grazie ad una convenzione pluridecennale che oltre a regolamentare la stretta collaborazione nello svolgimento di indagini in materia di irregolarità e frodi comunitarie per la tutela degli interessi Ue, permette l'accesso alla banca dati della Commissione sulle irregolarità e frodi comunitarie, consentendo di effettuare importanti analisi sul rischio frodi relativamente alle fattispecie nazionali, verifiche rivelatesi molto utili per avviare azioni di prevenzione sui relativi fenomeni.

Vanno poi ricordati diversi controlli svolti come *external audit* con riguardo ad alcune Agenzie dell'Onu (Organizzazione delle Nazioni unite) fra cui: Cern, Icao, Itu, Icgeb, Icranet, Wmo (13) e la partecipazione attiva sia all'Intosai (*International organisation of Supreme audit institution*), all'Incosai (*International Congress organisation of Supreme audit institution*), all'Ocse (*Organizzazione e la Cooperazione per lo sviluppo economico*), in cui la Corte dei conti, nell'ultimo decennio si è fatta apprezzare nello scenario dei diversi *board* internazionali per il proprio contributo conoscitivo e metodologico.

#### 5. Brevi note conclusive

A conclusione di questa rapida disamina dell'evoluzione dei controlli della Corte dei conti in tale lungo periodo vorrei offrire qualche elemento conclusivo.

Dagli elementi emersi, soprattutto nell'ultima fase, è evidente che il bilancio della Repubblica non è più una questione solo di procedure, di distribuzione dei poteri e di prerogative nel circuito Parlamento-Governo, ma è un tema più articolato e complesso che ha a che fare con l'effettiva realizzazione del progetto di democrazia pluralista della Costituzione, articolata su autonomie (artt. 5 e 114 Cost.) e su livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.).

In tal modo il bilancio diventa anche una questione di giustizia ed il controllo deve necessariamente farsi carico di tali rilevanti profili.

La Corte dei conti, quindi, non potrà sottrarsi a questa sua nuova e complessa missione di ausiliarità.

Le esperienze di altri Paesi dimostrano che non c'è un modello unico ed universale di controllo, vi possono essere istituzioni di controllo di natura burocratica, ma la loro intrinseca configurazione non consentirebbe di assorbire prerogative e compiti della Corte dei conti magistratura, quale si è consolidata nell'ordinamento italiano.

La Corte dei conti è tale perché è una magistratura, perché è una magistratura dei conti e della contabilità pubblica, perché unisce la funzione di controllo a quella giurisdizionale.

Le difficoltà del momento, l'aumento delle diseguaglianze, accentuano l'esigenza di tutela delle fasce più deboli della popolazione e sono necessari controlli che assicurino un'oculata spesa pubblica con meno sprechi e devianze per condurre ad una maggiore giustizia economica.

Anche sul fronte della corretta gestione dei fondi del Pnrr è forte tale esigenza, dove va preservata la sana gestione delle risorse assegnate dall'Europa all'Italia ed evitati sprechi, frodi e conflitti d'interesse. Anche questa è una nuova prospettiva nella quale si cimenterà nel prossimo futuro la Corte dei conti.

È quindi evidente che la sopravvivenza della Corte dei conti non è dovuta ad un privilegio ma ad esigenze reali di tenuta della finanza pubblica e complessivamente dal bilanciamento fra poteri, rinvenibili nella necessità di una giurisdizione obiettiva e di un controllo neutrale, indipendente ed imparziale sulla corretta utilizzazione e sulla spendita delle risorse, finalizzata a rispondere in tutti i settori della spesa pubblica ai bisogni della collettività. Tali funzioni sono essenziali nel sistema democratico per assicurare la piena osservanza dei principi di solidarietà e di uguaglianza.

(12) Fra le tante si richiama ancora Corte cost. n. 18/2019, cit.

(13) Si tratta delle seguenti Istituzioni: Organizzazione Europea per la ricerca nucleare (Cern), International Civil Aviation Organisation (Icao), International Telecommunication Union (Itu), International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology (Icgeb), International Center for Relativistic Astrophysics Network (Icranet), World Meteorological Organization (Wmo).

Quintino Sella, Ministro delle finanze dell'epoca, nel discorso d'insediamento della neonata Corte dei conti, il 1° ottobre 1862, sottolineava l'esigenza che all'unificazione dei territori seguisse l'unità della legislazione per uguagliare le condizioni dei cittadini qualunque sia la parte dell'Italia "*dov'ebbero nascita o tennero dimora*".

Già da allora nodo cruciale del Regno unitario era l'uguaglianza sostanziale.

\* \* \*

## L'ATTIVITÀ DI REFERTO DELLA CORTE DEI CONTI DALLE ORIGINI DEL REGNO D'ITALIA: PROFILI EVOLUTIVI DEL SISTEMA ISTITUZIONALE

Carlo Chiappinelli (\*)

Sommario: 1. *Genesi della Corte dei conti ed intuizioni del Cavour: controllo indipendente e centralità del Parlamento.* – 2. *Sviluppo dei controlli gestionali con la l. n. 20/1994 ed evoluzione della funzione referente.* – 2.1. *Le audizioni parlamentari.* – 3. *Territorio e controlli nella l. n. 131/2003 di attuazione del titolo V della Costituzione: regionalizzazione della Corte dei conti e referenza alle Assemblee territoriali.* – 4. *La riforma del 2012 della Costituzione e la parallela riforma dei controlli: le ricadute sull'attività di referto.* – 5. *Ulteriori riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale.* – 5.1. *Il novellato art. 97 Cost. tra "dimensione" amministrativa e finanziaria.* – 5.2. *Prestazioni "costituzionalmente necessarie" e possibili riflessi sul controllo.* – 6. *Le nuove sfide poste dal Pnrr.* – 6.1. *Il quadro europeo dei controlli e la Corte dei conti.* – 6.2. *Il riferimento ai sistemi nazionali.* – 6.3. *Il circuito istituzionale: tradizione e prospettive.*

### 1. *Genesi della Corte dei conti ed intuizioni del Cavour: controllo indipendente e centralità del Parlamento*

Il tema dell'evoluzione dei controlli e dell'attività referente può svilupparsi in una duplice correlata prospettiva: quella dell'evoluzione sistematica e quella più concreta, operativa ed "esperienziale" delle interazioni, dei raccordi, del "dialogo" della Corte dei conti con il Parlamento, ed oggi anche con le Assemblee territoriali. In questa prospettiva può provarsi a fare, se pure necessariamente per rapidi *flash*, un "ponte di collegamento" tra passato, attualità e prospettive che oggi si aprono.

Da questo punto di vista, una necessaria premessa e generale chiave di lettura: non deve sfuggire infatti la considerazione che i controlli non rappresentano un *quid* costante ed immutabile nel tempo, ma – come emerge plasticamente anche dalla stessa intitolazione della sessione – si evolvono in relazione al mutare delle istituzioni, dell'amministrazione e della stessa società e quindi vanno visti nella loro dimensione di concreta risposta alle esigenze che via via affiorano e diventano prioritarie (1), nel solco essenziale della tutela della legalità, della regolarità contabile e finanziaria e dell'efficienza amministrativa (che come sappiamo assume peculiare valenza nell'ottica del raggiungimento dei risultati).

E tuttavia in questa forte evoluzione – che non è soltanto dei controlli, ma che rispecchia l'evoluzione stessa dell'ordinamento giuridico e della società – possono individuarsi delle "costanti" da rinvenirsi nelle stesse ragioni fondanti della nascita dell'Istituto, e che risultano via via vitalizzate.

È nota, invero, la visione garantista della finanza pubblica che ispirò il pensiero riformatore del Cavour, già nel 1852, a partire dalla concentrazione dell'attività finanziaria dello Stato in un unico dicastero, così da avere un'amministrazione finanziaria che aumentasse la rapidità dell'azione di governo, portasse unità nei lavori compiuti e conducesse – si tratta questo, di un aspetto importante da sottolineare – al "benessere collettivo", quel benessere che oggi permane alla base delle stesse misure programmatiche del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tema molto connesso a questo dell'unificazione dell'amministrazione finanziaria nel pensiero del Cavour era l'idea del controllo sulla pubblica amministrazione: emergono linee di pensiero tuttora attuali nel primo disegno di legge sull'ordinamento contabile presentato al Parlamento subalpino (2) – quindi ancor prima dell'unità d'Italia – allorché osservava: "*due sono i controlli preventivi nei pagamenti delle spese dello Stato che si vogliono stabilire per la buona amministrazione della finanza: l'uno indipendente della Corte dei conti, l'altro amministrativo del Ministero delle finanze, l'uno e l'altro devono prevenire gli errori e gli abusi ed esercitare i controlli in modo da lasciare libera e pronta l'azione del potere esecutivo*". Sono considerazioni che a 170 anni di distanza – pur nel così mutato assetto istituzionale e dei controlli – non possono non indurre ad una più approfondita riflessione.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla indipendenza delle funzioni della Corte dei conti, già presente nel pensiero del Cavour ed oggi assicurata dall'art. 100, terzo comma, Cost., che garantisce l'indipendenza sia dell'Istituto che dei suoi componenti: un tratto distintivo questo da leggersi come preordinato non tanto a tutela interna, ma come garanzia essenziale alla struttura democratica dell'ordinamento. Strettamente connessa a tale indipendenza è infatti la diretta referenza della Corte dei conti al Parlamento, ben scolpita dallo stesso art. 100, al precedente secondo comma, laddove si prevede che la Corte "*riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*", riportando in primo piano il rapporto con il Parlamento rispetto a quello consolidatosi nel periodo fascista, "mediato" dal capo del Governo (art. 1 r.d. 5 febbraio 1930, n. 21). In coerenza a questo filo conduttore, può ricordarsi una nota, tuttora attuale, di Salvatore Buscema a commento di una importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 165 del 19 dicembre 1963,

(\*) Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

(1) Cfr. V. Onida, *Nuove domande di controllo e nuove funzioni di controllo*, in *Il controllo sulla spesa e sulle amministrazioni dello Stato* (Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992), Roma, Ipzs, 1995, spec. par. 1, 59 ss., *Variabilità storica del bisogno di controllo*.

(2) *Ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale, e della Corte dei conti*, presentato il 5 maggio 1852.

titolata *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza* (3), laddove si eccepiva il fatto che alla parifica dei conti della Cassa depositi e prestiti non seguiva una relazione al Parlamento, ma solo una relazione ad un'apposita commissione di vigilanza prevista dallo specifico ordinamento.

Si tratta di una linea di pensiero che affonda le sue radici nelle accennate intuizioni del Cavour sul controllo finanziario del Parlamento e che trova riscontro anche nelle considerazioni di Mortati nei lavori della seconda sottocommissione della "Commissione per la Costituzione", per cui la rilevanza costituzionale della Corte dei conti sorge dal fatto che, "secondo quanto è stato sempre inteso dal 1862 sino ad oggi, l'istituto della Corte dei conti è un organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione del controllo finanziario". Osservando che il Parlamento "vista l'enormità delle spese che lo Stato oggi è costretto a sopportare, non è sempre in grado di effettuare quel controllo", occorre semmai, per rendere più efficace il controllo sulle spese pubbliche, rafforzare il ruolo della Corte dei conti. Venivano ricordati i due momenti relativi a quando la Corte corrisponde con il Parlamento: l'invio alle Assemblee legislative del rendiconto e della relazione generale, a chiusura del bilancio consuntivo e la trasmissione dei decreti registrati con riserva. Si tratta di due momenti che trovano un aggancio diretto alle funzioni scolpite nell'art. 100, in base a cui la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Vale dunque la pena di riprendere le parole, tuttora di particolare valenza ed attualità, tratte dal discorso del Procuratore generale in occasione della inaugurazione solenne della Corte dei conti del regno d'Italia, che riproducono sostanzialmente le disposizioni contenute nel Capo IV ("Dell'esame del conto dei ministri") della l. n. 800/1862: "Le funzioni, che più manifestamente ravvicinano e collegano la Corte coll'ordine costituzionale o politico sono quelle che riguardano l'esame e l'accertamento annuale dei conti dei ministri e del conto generale dell'amministrazione delle Finanze, come pure la corrispondente formale deliberazione, che vuol essere presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assetto definitivo del Bilancio, con analoga relazione di essa Corte sui motivi, per quali ha apposto con riserva il visto a mandati o ad altri atti o decreti, sul modo, col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline amministrative e finanziarie, e sulle variazioni o riforme che crede opportune pel perfezionamento delle leggi e dei regolamenti relative all'amministrazione ed ai conti del pubblico denaro". In questa funzione – proseguiva il procuratore generale – la Corte dei conti, mentre "riunisce, e fa pubblicamente conoscere i risultati generali e speciali degli atti del proprio ministero lungo l'anno, non meno che lo stato della gestione dei vari dicasteri e della generale amministrazione finanziaria durante l'intero esercizio, porge dal canto suo alla Nazione la migliore assicurazione ed il maggiore appagamento possibile intorno alla loro regolarità e precisione, e nello stesso tempo assume il carattere di Autorità ausiliaria, e pressoché delegata dal potere legislativo, somministrando al Parlamento gli elementi necessari per adempiere alla propria missione e preparando inoltre mercè la compiuta esattezza del proprio riscontro amministrativo finanziario il definitivo controllo della potestà legislativa".

Sono espressioni di 160 anni fa, ma che ritroviamo scritte, quasi nella stessa formulazione, non solo nel testo unico del 1934 (4), ma anche nella più recente previsione operata dal d.l. n. 174/2012, che conferisce rinnovata valenza alle relazioni che accompagnano il giudizio di parificazione dei rendiconti generali delle regioni (infra par. IV). Profilo questo di "vetustà" delle norme, o viceversa, come può ritenersi sulla scorta delle riflessioni che seguono, di persistente e rinnovata attualità?

Le suggestioni sono naturalmente numerose, ma – anche per riguardo al perimetro della relazione – si focalizzano taluni aspetti nel delineare i profili di una funzione che si fonda saldamente nella storia della Corte dei conti e dello

(3) S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, in *Giur. cost.*, 1963, 1614. Vi si legge: «È comunque da tener presente che se prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione poteva dubitarsi se la Corte fosse tenuta ad indirizzare al Parlamento una relazione per illustrare i risultati sul riscontro delle due amministrazioni in esame, e se tale presentazione dovesse essere subordinata al beneplacito della commissione di vigilanza, non altrettanto può dirsi in presenza della disposizione costituzionale per cui la Corte "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". La possibilità, per la Corte dei conti, di riferire direttamente al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nei confronti delle amministrazioni della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza, è in concreto offerta dalla relazione annuale, la quale contiene anche gli elementi per un giudizio del Parlamento stesso sul coordinamento dei vari settori della finanza pubblica». Queste condivisibili e per certi versi anticipatrici considerazioni sui raccordi tra gli artt. 81, 100 e 119 Cost. richiamano dunque la centralità del rapporto della Corte dei conti con le Camere, anche al fine di attivare "il potere dovere del Parlamento di esaminare e approvare tali documenti contabili e di coordinare i diversi settori della finanza pubblica (artt. 81 e 119 Cost.)". Nella nota a sentenza si notava sostanzialmente che la parifica per i conti della Cassa depositi e prestiti non rappresentava un giudizio di mera regolarità, in quanto dovrebbe conseguire anche la trasmissione al Parlamento. La portata dell'art. 100 Cost., che sancisce la diretta referenza della Corte dei conti nei confronti del Parlamento, valorizza e differenzia il significato della parifica rispetto a quello delle verificazioni o degli altri giudizi che – seppure preordinati ad accertare la veridicità e la regolarità dei conti – non hanno questo stretto "anello di congiunzione" nei confronti del Parlamento.

(4) L'art. 41, r.d. n. 1214/1934, il cui testo, tutt'ora in vigore, trae origine dall'art. 31 della legge istitutiva della Corte dei conti del 14 agosto 1862, n. 800, prevede che "Alla deliberazione di cui al precedente articolo è unita una relazione fatta dalla Corte a sezioni riunite nella quale questa deve esporre: le ragioni per le quali ha apposto con riserva il suo visto a mandati o ad altri atti o decreti; le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario; le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro".

Stato unitario (5), ma allo stesso tempo “apre” ad ulteriori valutazioni alla luce dei cambiamenti costituzionali intervenuti nel recente periodo. Occorre dunque scandagliare in maniera più dettagliata la configurazione della relazione della Corte che accompagna la deliberazione sul rendiconto generale dello Stato, evidenziando anche le potenzialità derivanti dalla nuova proiezione territoriale e le prospettive future. Deve, infatti, da subito porsi in luce che l’originaria normativa va rivisitata e interpretata, oggi, alla luce del mutato quadro costituzionale e della complessa normazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, che ha comportato evoluzioni ordinamentali ed anche organizzative di grande rilievo. In parallelo, anche il modello operativo delle amministrazioni è mutato in modo netto, valorizzando insieme ai valori della legalità quella dei risultati dell’azione amministrativa e del rispetto degli equilibri finanziari.

In coerenza con quanto sopra rilevato, la Corte dei conti ha ritenuto di estendere sempre più il proprio esame agli andamenti dell’intero settore pubblico, anche con riferimento agli obiettivi programmatici fissati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalle sent. n. 2/1994, n. 244/1995 e n. 179/2007) e che ha trovato conferma sia nella evoluzione legislativa (vedasi la legge di riforma della contabilità pubblica n. 196/2009) che nelle più recenti statuizioni del Giudice delle leggi.

Tale impostazione oggi si confronta e trova ancoraggio nelle due novelle costituzionali: quella del titolo V e quella sul pareggio di bilancio, le cui ricadute sui controlli sono più avanti riprese.

Le riflessioni che seguono non possono dunque non porsi in una più ampia dimensione, quale appunto, l’attività di referto al Parlamento, funzione oggi estesa alle Assemblee regionali, nelle sue più complesse interazioni ordinamentali. Prima di evidenziarne i profili più attuali utili a ricomporre il quadro istituzionale anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, risulta, peraltro, necessario un cenno alla evoluzione della funzione referente ed al suo sviluppo in conseguenza alla valorizzazione dei controlli gestionali in base alla l. n. 20/1994.

## 2. Sviluppo dei controlli gestionali con la l. n. 20/1994 ed evoluzione della funzione referente

La non agevole collocazione della funzione referente all’interno della Corte è stata, come è noto, al centro di un dibattito nelle sedi dottrinarie ed istituzionali: senza soffermarsi sulle tappe di un lungo percorso pre e post-costituzionale (6), va ricordato che, nel passato, il Parlamento si era mostrato sempre meno interessato ad una relazione che rappresentava sempre più vicende raccontate sotto il profilo non già dell’attività e dei fatti del Governo e dell’amministrazione, bensì “dell’iter procedimentale del controllo e della sua definizione” (7). Tale indirizzo registrava una inversione di marcia nel corso degli anni Sessanta, con un primo, sia pur discusso, avvicinamento al Parlamento (8), attraverso una nuova impostazione della relazione al rendiconto, non incentrata esclusivamente sugli aspetti conseguenti alle procedure di controllo espletate, ma caratterizzata dalla valutazione congiunta dell’attività di gestione e della congruità dell’assetto normativo nella sua ricaduta operativa. L’analisi della Corte veniva estesa anche alla osservazione dei centri di spesa destinatari di trasferimenti dal bilancio dello Stato, ma operanti autonomamente attraverso i propri bilanci e con sistemi di controllo non direttamente riferiti alla stessa Corte dei conti. Sottesa a tale impostazione è la teorizzazione di un’autonomia della funzione referente, intesa come “funzione di supporto generale al Parlamento”, in una ausiliarità che non è “necessariamente legata a risultati di altre funzioni della Corte o comunque a dati o esperienze di cui si sia fatta acquisizione nell’esercizio delle stesse, ma che si riporta, e li trova fondamento, all’alta specializzazione professionale dell’istituto e alla sua posizione di neutralità nell’ordinamento (9). Una vera e propria funzione istituzionale della Corte, dunque, da collocare accanto a quelle tradizionali di controllo e di giurisdizione” (10).

L’analisi dei profili evolutivi della funzione referente della Corte dei conti ed in particolare della relazione sul rendiconto generale dello Stato nelle esperienze degli anni Novanta, sia sul versante interno (delle competenze e della conseguente “ricchezza” contenutistica), che esterno (nei rapporti Corte-amministrazioni-Parlamento) rileva anche ai fini delle prospettive che oggi si aprono nell’evoluzione dell’intero ordinamento in chiave sovranazionale ed

(5) Cfr. Atti del convegno “150 anni dalla prima parifica del rendiconto generale dello Stato, Firenze 19 febbraio 2020”, in <www.corteconti.it>.

(6) Va ricordato che nella storia prerepubblicana, nella costituzione materiale, a fronte di uno Statuto flessibile e di una sostanziale supremazia del Governo sul Parlamento, la istituzionale “genetica” connotazione referente della Corte verso il Parlamento aveva perso rapidamente peso rispetto ad un più marcato rapporto nei confronti dell’Esecutivo, e più ancora, nel periodo fascista, direttamente nei confronti del Capo del Governo, contribuendo a far configurare la Corte come “amministrazione del controllo”. G. Carbone, *La Corte dei conti*, in *Storia d’Italia. Annali*, vol. XIV, *Legge, Diritto, Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998.

(7) V. Guccione, *La crescita del rapporto Governo Parlamento*, in *Il controllo sulla spesa e sulle amministrazioni dello Stato*, cit., 103 ss. In tale esperienza la relazione al rendiconto generale dello Stato tendeva, in sintesi, anche sull’esempio della Corte dei conti francese, “oltre a metabolizzare dati, risultanze, esperienze del controllo, a porre valutazioni autonome, assumendo parametri propri e diversi dal controllo sui singoli atti”, così in qualche modo concorrendo a “sdrammatizzare e quasi ad addolcire il rapporto tra controllo e referto” (le ultime espressioni sono di M. Meloni nell’intervento allo stesso Convegno (*ibidem*, 202).

(8) F. Garri, *La relazione della Corte dei conti sull’attività della pubblica amministrazione nel 1966*, in *Foro amm.*, 1967, III, 523.

(9) Corte cost. 13 ottobre 1988, n. 961, con la quale si evidenzia la funzione neutrale di conoscenza e di informazione (c.d. “controllo-conoscenza”) – strumentale alla funzione di controllo politico del Parlamento – del referto della Corte sugli enti locali, svolto “da un Organo imparziale e competente” in base all’art. 13 l. n. 51/1982.

(10) V. Guccione, *Il rapporto Corte dei conti-Parlamento, Contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano, Giuffrè, 1990.

autonomistica. Base di partenza è l'impatto del complessivo processo riformatore degli anni Novanta nelle interagenti linee di ricostruzione sistematica correlate alle riforme di bilancio e dei controlli, entrambe inscindibilmente legate alla riforma degli apparati pubblici e della dirigenza. Questo complesso percorso, solo sinteticamente qui accennato, si correla alla riforma dei controlli esterni, avvenuta con la l. 14 gennaio 1994, n. 20 (nata, come è noto, a seguito di un non facile iter parlamentare ed in una non generalmente condivisa concezione ideologica), che sposta il baricentro del sistema dai controlli sui singoli atti amministrativi – pur qualitativamente preservati ed in certi casi potenziati (vedasi l'assoggettamento a controllo delle delibere dei comitati interministeriali di assegnazione e di riparto delle risorse) – a quelli coinvolgenti l'intera attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento. Tale importante evoluzione rileva nella attuazione del canale referente nei confronti del Parlamento, che viene ad essere destinatario di una più articolata serie di relazioni, conseguenti alla “diffusione” dei controlli gestionali, estesi all'intero universo delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni, sotto il profilo della coerenza alle leggi (regionali) di principio e di programma. Alla “diffusione” dei controlli gestionali tra le varie articolazioni interne di controllo, si accompagnava l'afflusso di sempre più numerose relazioni al Parlamento da parte delle diverse sedi (e non più in quella esclusiva della relazione al rendiconto) del controllo, tutte legittimate, dopo qualche iniziale perplessità, a “riferire”.

Veniva in tal modo superata anche formalmente la prassi tradizionale che riteneva “esaustiva” l'espressione del testo unico e della stessa Costituzione, che nel fondare il referto sui risultati del controllo eseguito, era stata interpretata nel senso di sottintendere il riferimento esclusivo alla diversa sede interna del controllo sulle amministrazioni statali.

In particolare, veniva riconosciuto alla relazione sul rendiconto generale dello Stato un ruolo proprio ed uno “spazio” non derivato, riferito alla nuova modulazione programmatica e strutturale del bilancio statale, conformandosi al “processo” di bilancio, così come delineato nei rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento (11)

Da tale impostazione discendono due fondamentali conseguenze: la prima della necessità di individuare un collegamento – sicuramente non agevole – tra poste contabili riaggregate in coerenza agli obiettivi perseguiti, alle finalità delle leggi di spesa ed alle politiche pubbliche; la seconda di una misurazione basata su indicatori non solo finanziari, ma economici e di risultato. Per tale aspetto, della misurazione in termini anche economici, oltre alla tradizionale utilizzazione di indicatori finanziari, si aprivano prospettive di indagine e di concreta applicazione di indicatori di risultato, per consentire, nelle diverse “scale” e rispettive funzionalità del sistema dei controlli, una compiuta valutazione gestionale del prodotto delle attività amministrative, “ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini”.

Di particolare interesse è l'intento di collegare l'articolazione del bilancio e del rendiconto – nella impostazione funzionale – anche alle politiche pubbliche, assicurando un raccordo più puntuale tra programmazione generale di bilancio e articolazione delle voci contabili, onde consentire una analisi anche in termini finanziari delle politiche pubbliche e, in definitiva, una base di partenza per la misurazione del loro grado di attuazione (12).

In proposito è da registrare nelle relazioni della Corte un nuovo approccio alla ricostruzione delle politiche pubbliche, inteso ad operarne una lettura anche in termini finanziari, oltre che di adempimenti amministrativi, volto a superare le discrasie tra programmazione di bilancio (e relativa analisi delle risultanze a consuntivo) e politiche che abbracciano per loro intrinseca natura, cicli di programmazione riferibili a dimensioni temporali pluriennali. Ne deriva la non agevole ricostruzione, nell'esame riferito ad un esercizio finanziario, dell'impatto dei documenti programmatici di medio periodo, così come l'esigenza di una rilettura unitaria nei bilanci non del solo Stato (anche attesa la progressiva perdita di significatività del bilancio statale, per larga parte come è noto, costituito da trasferimenti), ma anche delle regioni e degli enti locali, e delle amministrazioni pubbliche in generale).

In tale contesto un ruolo decisivo assume la programmazione del controllo, come scandita, in linea con le indicazioni della Consulta contenute nella sent. n. 29/1995, nella annuale definizione dei “*Criteri generali ed indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione*”. Dalla loro lettura si evince, tra l'altro, che l'annuale giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e la contestuale relazione “*rappresentano il momento che chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti, così da consentire al Parlamento di adottare le proprie conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso*”.

Si sviluppava, in parallelo, il dibattito sulla natura del referto come “misura” del controllo (13).

### 2.1. Le audizioni parlamentari

Anche in relazione all'evoluzione dei controlli esterni ed alla configurazione del bilancio dello Stato in senso programmatico, si sono sviluppati strumenti più flessibili e tempestivi che marcano il rapporto Corte dei conti-Parlamento:

(11) G. Carbone, A. De Stefano, M.S. Giannini, *Incontro sui problemi della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 3.

(12) Sia consentito il rinvio a C. Chiappinelli, *Concertazione delle politiche sociali e strumenti di misurazione: per un approccio alla lettura delle risultanze contabili del bilancio statale*, in Cnel, *Sesta Conferenza nazionale sulla misurazione* (Roma, 16-17 maggio 2000), Roma, Cnel, 2000.

(13) Una esplicita affermazione del referto come “misura” del controllo è in G. Carbone, *Art. 100*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1991, e in M. Carabba, *Referto e controllo sulla gestione del bilancio dello Stato*, in *Attività di controllo sulle opere pubbliche* (Atti del convegno, Venezia, 22-23 gennaio 1993), Venezia, Consorzio Venezia Nuova-Università degli Studi di Venezia, 1993; Id., *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 991.

si tratta, in particolare, delle audizioni che – essenziali nelle, principali scansioni di bilancio a partire dai documenti programmatici e dalla manovra di bilancio – si sono via via estese anche a diversi settori di politiche pubbliche ed alla stessa impostazione delle riforme di contabilità. Il loro rilievo appare accentuato dalla considerazione in sede Ue del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, come parametro per misurare i “disavanzi eccessivi” posti a base della disciplina fiscale europea. Il sistema richiede raccordi tra le diverse contabilità per corrispondere alle istanze poste dalla Ue. Le audizioni cui è chiamata la Corte dei conti, presso le commissioni parlamentari (in particolare le commissioni bilancio) sono generalmente indirizzate a temi più specificamente attinenti alle politiche di bilancio, anche in relazione alla portata delle manovre adottate, e sono state via via estese anche a più generali problematiche di rilevante impatto finanziario.

Negli ultimi anni, anche in conseguenza della grave condizione delle economie e delle finanze pubbliche dei Paesi europei, la Corte dei conti ha visto intensificarsi le richieste di analisi sugli andamenti della finanza pubblica e sulla rispondenza agli obiettivi programmatici delle azioni correttive adottate negli anni. Il maggiore coinvolgimento della Corte si è tradotto nella più assidua frequenza delle richieste di audizioni e documentazione da parte del Parlamento, in un contesto che individua proprio nelle istituzioni superiori di controllo il soggetto di “garanzia” della qualità delle informazioni relative ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche.

In un sistema che cambia in maniera sensibile e che vede, nelle stesse scansioni del processo di bilancio, intervenire necessariamente ed incisivamente sia il livello sovranazionale che quello delle Autonomie territoriali, alla funzione referente – già presente all’origine della Corte dei conti – possono dunque aprirsi ulteriori spazi, in connessione con l’evoluzione dei bilanci pubblici e la articolazione, sempre più complessa, di politiche pubbliche coinvolgenti una pluralità di “attori” ed una complessa combinazione di risorse.

Tali prospettive postulano necessariamente una riflessione non solo teorica e sistematica ma anche di carattere operativo tenendo conto delle due tappe fondamentali della vita istituzionale del nostro Paese riconducibili alle riforme costituzionali del Titolo quinto e sul pareggio di bilancio che coinvolgono necessariamente i territori, sia nel livello sovranazionale che regionale e locale.

### *3. Territorio e controlli nella l. 131/2003 di attuazione del titolo V della Costituzione: regionalizzazione della Corte dei conti e referenza alle Assemblee territoriali*

Nell’approccio qui seguito appare di strategica rilevanza, alla luce dei forti cambiamenti intervenuti con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, la regionalizzazione della Corte dei conti e la parallela referenza alle Assemblee territoriali di cui alla l. n. 131/2003 di attuazione del titolo V Cost.

L’art. 7 della l. n. 131/2003 affida alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza all’Ue. L’espresso richiamo al patto di stabilità nelle disposizioni di adeguamento alla Costituzione è di peculiare rilievo, proprio per le sempre più strette interazioni tra finanza comunitaria e finanza nazionale, che richiedono il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – che sono formalmente previste ed istituite per la generalità delle regioni a statuto ordinario – verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (14), il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria (15) degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche ai consigli degli enti controllati.

Alla regionalizzazione della Corte dei conti si accompagna dunque il “riferire” sugli esiti delle verifiche ai consigli degli enti controllati. È stato così integrato il quadro ordinamentale, che già conosceva una forma di controllo-referto sugli enti locali (16), estendendolo all’intera area delle autonomie territoriali e facendo così definitivamente perdere alla Corte dei conti il tratto di organo di garanzia del solo Stato-apparato.

(14) Senza qui soffermarsi sul significato e sulla portata della locuzione “collaborativa”, che meriterebbe specifica trattazione, basti comunque osservare che la stessa non può che ricondursi ai generali profili della leale collaborazione tra istituzioni, nei termini della giurisprudenza costituzionale, essendo normativamente presenti nella stessa formulazione legislativa,

(15) Il concetto è di derivazione comunitaria: in base all’art. 287 Tfeue (ex art. 248 Trattato Ce) la Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta, appunto, la “sana gestione finanziaria” dell’Unione e degli organismi da essa creati, riferendo “su ogni caso di irregolarità” al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali organi la Corte presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. Si ricorda che, negli Stati membri, il controllo comunitario si effettua in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo.

(16) Introdotto nei primi anni Ottanta (d.l. n. 786/1981, convertito con modificazioni dalla l. n. 51/1982), con il compito di esaminare la gestione finanziaria e di riferire al Parlamento, in maniera aggregata, i risultati delle rilevazioni e delle analisi compiute. Particolarmente significative appaiono le considerazioni, da ritenersi tuttora valide pur nel nuovo assetto costituzionale, presenti nelle sentenze della Consulta n. 422 e n. 961, entrambe del 1988. Nella prima – che ha riconosciuto alla Sezione enti locali la possibilità di richiedere ai Coreco gli elementi necessari al fine di riferire al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti – emergono principi tuttora attuali: da un lato, si è affermato che l’(ora abrogato) art. 130 Cost. non esaurisce tutti i possibili schemi di controllo sugli enti locali; dall’altro, che la funzione referente della Corte dei conti si inserisce nel più generale contesto del coordinamento della finanza pubblica per il quale la Corte fornisce un contributo conoscitivo al Parlamento. Tale attività “non solo non contraddice al rispetto delle Autonomie, ma risponde ad un precipuo interesse della collettività nazionale, essendo destinata a fornire al Parlamento strumenti conoscitivi che consentano di effettuare scelte

Al di là della molteplicità degli approcci tecnico-giuridici sui quali si snodano le osservazioni che seguono, i raccordi e le strette interrelazioni tra amministrazioni pubbliche territoriali e Corte dei conti segnano, nella continuità dei valori protetti, un percorso parallelo, fortemente legato proprio alla dimensione territoriale ed al “principio democratico” che vi è sotteso. È patrimonio comune della nostra cultura giuridica l’assunto per cui anche il principio autonomista, sancito dall’art. 5 Cost., concorre a realizzare il principio democratico che informa, nel suo complesso, l’ordinamento repubblicano. Si tratta di un profilo che la dottrina più autorevole (a partire da Esposito) aveva evidenziato sin dai primissimi tempi successivi all’approvazione della Carta, e che la stessa giurisprudenza costituzionale non ha mancato di fare proprio e ribadire anche di recente: “*Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi [...] non si risolvono nella rappresentanza ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all’affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare*”. Parole evocative da cui si comprende come il pluralismo territoriale, lungi dal costituire solamente una formula di riparto del potere tra diversi livelli di governo, acquisti una valenza cardinale nel legame con la sovranità popolare e la forma democratica dello Stato (17).

In questa prospettiva possono dunque essere ricostruiti, seppure in sintesi, i percorsi che legano l’evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti a quella istituzionale, in particolare nella dimensione “finanziaria”, che, in coerenza alle sue tradizioni, sempre più va a caratterizzarne i connotati. Appare infatti crescente il rilievo dei controlli *finanziari*, che coinvolgono anche la responsabilità dello Stato nei confronti della Unione europea e che trovano fondamento negli artt. 81 (equilibrio di bilancio), 117, c. 1, (vincoli comunitari), 119 (coordinamento della finanza pubblica) e 120 (unità economica). Con la riforma costituzionale i controlli sulle Autonomie hanno assunto una diversa fisionomia, sostituendo alle originarie norme costituzionali (artt. 125, c. 1, e 130 Cost.), già considerate nate “*vecchie*” (18), un nuovo assetto, a garanzia di autonomia, di efficienza, ed insieme di legalità.

L’evoluzione del sistema ha portato la Corte dei conti a privilegiare, in coerenza con le sue origini ed il suo stesso “Dna” e con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale, i moduli del controllo finanziario, anche in relazione alle esigenze poste dall’Ue. Nel rinnovato assetto costituzionale, che sancisce la pari dignità degli enti territoriali, viene infatti ad esplicitarsi una funzione di garanzia – anche nei confronti della Unione europea – degli equilibri finanziari della Repubblica in posizione di equidistanza e di terzietà.

#### 4. La riforma del 2012 della Costituzione e la parallela riforma dei controlli: le ricadute sull’attività referente

Nel solco sinteticamente tracciato delle precedenti disposizioni, pur espressamente richiamate (19), la disciplina posta dal d.l. n. 174/2012 pone sensibili elementi di novità, in un’ottica di rafforzamento del controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali (20).

Quanto al fondamento nella Costituzione, risulta opportuno evidenziare, seppur brevemente, l’ancoraggio costituzionale seguito. Rispetto alla sentenza n. 29/1995 della Corte costituzionale, appare significativamente innovativo il richiamo – oltre ai principi derivanti dagli artt. 81, 97, c. 1, 28 e 119, ultimo comma, Cost. – all’art. 100. Tale esplicito richiamo si riannoda alla giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 179/2007, individua per le attribuzioni di controllo un diretto fondamento nell’art. 100 Cost. il quale “*asigna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale*”. Nel ragionamento seguito dalla Consulta il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” deve intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Oltre a queste rapide considerazioni sull’art. 100, con riguardo agli altri articoli della Costituzione richiamati ed in particolare (oltre all’art. 28), agli artt. 81, 97, e 119, va sottolineato che essi sono stati riformulati proprio in relazione ai nuovi

---

*organiche e coerenti in materia di finanza locale, componente del più vasto sistema di finanza pubblica*”. La successiva pronuncia ha ulteriormente evidenziato la funzione referente della Corte dei conti con riguardo sia al generale rapporto di ausiliarità fra Corte e Parlamento, iscritto nell’art. 100, c. 2, Cost., sia alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, con esplicito richiamo all’art. 119 Cost., “*norma che richiede che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, quale la Corte dei conti, l’effettiva situazione e le eventuali disfunzioni anche della gestione finanziaria delle province e dei comuni*”.

(17) Così C. Mainardis, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in <[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)>, ed ivi ampi richiami dottrinali.

(18) M. Nigro, *I Costituenti sul punto del controllo pensarono vecchio*, in *Controlli sugli enti locali: prospettive di riforma* (Atti del convegno, Parma, 25-26 ottobre 1984), Roma, Edizioni delle autonomie, 1984. La tematica è stata oggetto del 52° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-22-23 settembre 2006, sul tema *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

(19) Cfr. il richiamo espresso all’art. 3, c. 5, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e all’art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131.

(20) D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in <[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>, 9 gennaio 2013.

principi sul pareggio in bilancio (l. cost. n. 1/2012), la cui attuazione con legge rinforzata è stata approvata nello stesso contesto anche temporale (21), nella stessa “stagione” di riforme in cui è maturata l’approvazione del d.l. n. 174/2012.

Tale legame è stato sottolineato nell’audizione della Corte svoltasi in Parlamento il 16 ottobre 2012 (22). Va segnalato, in particolare, il passaggio in cui si evidenziava lo stretto legame con la novella costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio: *“Il sistema delle regole di riferimento è costituito pertanto anche dal rispetto degli obblighi europei che hanno trovato un più effettivo riscontro nell’ordinamento interno attraverso la novella costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio, richiamando i vincoli imposti dall’ordinamento sovranazionale”*.

Senza qui soffermarsi sulla complessiva portata dei più incisivi strumenti di controllo introdotti dal d.l. n. 174/2012 nel contesto dei nuovi principi sul pareggio in bilancio si sottolineano taluni aspetti con più specifico riguardo all’attività di referto.

Come ben noto, moduli e procedure di centrale rilevanza sono rappresentati dalla verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali e dalla parifica del rendiconto, estesa a tutte le regioni a statuto ordinario.

Riprendendo l’archetipo del controllo sulle leggi di spesa statali (23), la verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali si estrinseca in una relazione che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono annualmente alle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome (art. 1, c. 2, d.l. n. 174/2012).

Al riguardo, è emerso il rilievo di tale strumento di controllo al fine di garantire “maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal c. 3 dell’art. 81 Cost.”, mirando ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” dei consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”. Sulla scorta di quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39/2014, si tratta di un tipo di controllo che, in sé e per sé considerato, “riveste natura collaborativa”, risultando funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del consiglio, per consentire la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di “autocorrezione” nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sent. n. 29/1995, nonché sent. n. 179/2007), e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sent. n. 250/2013 e n. 70/2012). La relazione ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell’alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli, comunque, funzionali a prevenire squilibri di bilancio”. Va comunque considerato che “gli esiti dell’indagine costituiscono una base informativa fondamentale per le analisi da svolgere nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione, essendo chiara l’incidenza che il profilo di corretta copertura finanziaria delle norme di spesa può assumere ai fini del giudizio di regolarità delle poste contabili”.

Quanto alla parifica del rendiconto, estesa a tutte le regioni a statuto ordinario (24) va sottolineato il richiamo agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, operato dall’art. 1, c. 5, del d.l. n. 174.

(21) Nel novembre del 2012 maturava infatti anche la discussione della proposta di legge AC 5603, recante *Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*. Nella audizione della Corte del 4 dicembre 2012 presso la Commissione V, Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati si segnalano due aspetti di metodo e procedure ancora attuali. Il primo riferimento concerne l’importanza del coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure decisionali in tema di bilanci e finanza pubblica. Un’altra annotazione attiene più direttamente alle necessarie verifiche: *«La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è, comunque, un’operazione complessa, per il successo della quale è necessario il concorso di una molteplicità di adempimenti, mentre un punto nodale per l’effettiva realizzazione del principio dell’equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo sia nella fase formativa sia in quella consuntiva. Al riguardo, si pone in primo luogo l’esigenza della “verifica” delle eventuali violazioni dell’art. 81»*. In dottrina, G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in <www.rivista-itaic.it>, 18 settembre 2012.

(22) I punti qualificanti del nuovo impianto sono rappresentati nella audizione della Corte svoltasi in Parlamento il 16 ottobre 2012 (Camera dei deputati, Commissioni riunite I, Affari costituzionali e V, Bilancio, tesoro e programmazione economica) sull’AC 5520 *“Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, ove si leggono con chiarezza le finalità: *“Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 è di indubbio rilievo sul piano ordinamentale in quanto si inserisce in una logica organica e sistematica che appare coerente con il quadro disegnato dalla riforma del titolo V, parte II, Cost. e, successivamente, con compiutezza definito dalla più che decennale giurisprudenza costituzionale che esige, quale necessario corollario, il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica. Esso introduce rilevanti novità in tema di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali e completa un disegno di riforma. L’introduzione di controlli esterni sugli enti, la cui autonomia è costituzionalmente riconosciuta, è sorretta dalla lettura dell’art. 100 Cost. che individua nella Corte dei conti l’organo di controllo dell’intera finanza pubblica. A tale conclusione porta anche il mutato scenario del quadro degli impegni assunti dall’Italia in sede europea, cui ha fatto riscontro il recente inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione”*.

(23) Per i controlli sulla legislazione di spesa, risulta centrale l’art 17 l. n. 196/2009: il c. 9 prevede che ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi (statali) approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

(24) Sia consentito il rinvio a C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 505.

Nella presente angolazione (25) si segnala in particolare l'art. 41 – norma relativa alla relazione allegata alla (decisione di) parifica – con l'attualizzazione di quel ruolo propulsivo per le iniziative legislative che sin dalle origini è intestato alla magistratura contabile. Tale ruolo può invero ritenersi confermato ed arricchito nelle rinnovate coordinate ordinamentali proprio dalla previsione in base alla quale la Corte dei conti è chiamata, oltre che a formulare le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, a “*proporre le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa*”. Può quindi coerentemente emergere un ruolo “proattivo” nella ricostruzione del quadro contabile, che, sulla base delle analisi svolte e dalle possibili discrasie rilevate, evidenzia le criticità da risolvere a livello normativo (centrale e regionale) quale necessaria premessa per il rispetto degli equilibri finanziari e la funzionalità degli apparati.

##### 5. Ulteriori riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale

Dopo la riforma del 2012 la giurisprudenza costituzionale – pur incentrata per molti aspetti sulla copertura costituzionale dei controlli sicuramente più cogenti previsti dal d.l. n. 174 con riguardo alle autonomie anche speciali a fronte dei vincoli europei e della tenuta del sistema finanziario e delle necessarie garanzie – non ha mancato peraltro di offrire utili indicazioni di sistema. Queste appaiono rilevanti anche con riguardo all'attività referente della Corte dei conti, rappresentando punto di riferimento centrale anche in una prospettiva di ulteriore qualificazione della funzione specificamente scrutinata in questa sede. Ci si riferisce al percorso avviato con le sentenze n. 39 e n. 40/2014, con la valorizzazione del raccordo tra dimensione amministrativa e dimensione finanziaria alla luce del novellato art. 97 Cost., i cui riflessi potenziali sul controllo possono individuarsi anche in una prospettiva che focalizzi la “spesa costituzionalmente protetta”.

Pur in una necessariamente limitata ricostruzione, pare quindi utile rintracciare un filo conduttore a partire da quanto osservato dalla Consulta nella sent. n. 39/2014 (punto 2 nel considerato in diritto), laddove richiama “*la necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, della l. cost. n. 1/2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent. n. 60/2013)*”. Tali finalità, poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, sono alla base del d.l. n. 174/2012, il cui art. 1, c. 1, evidenzia l'esigenza “*di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...] ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost.*”.

In altri termini, viene ribadita e rafforzata la funzione di controllo intestata a un organo terzo e neutrale, a garanzia del rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte dei diversi livelli di governo.

Rilevante per più versi la sent. n. 40, che riferita ai rapporti tra sfere di attribuzioni tra controlli della Corte dei conti e quelli delle autonomie speciali, con riguardo agli enti locali, ribadisce più ampie e generali considerazioni. Nella presente ricostruzione merita di essere sottolineato in particolare il riferimento operato al “conto delle pubbliche amministrazioni (26) “nella finalità che trascende l'interesse del singolo ente a fronte di quello dell'ordinamento nel suo complesso”: questo elemento aiuta meglio a scandagliare le complesse potenzialità degli enunciati della Corte costituzionale (27) riferiti al bilancio come bene pubblico.

(25) Non ci si sofferma, in questa sede, sul nesso tra decisione di parifica e relazione che l'accompagna, ripercorrendo le tante considerazioni e i tanti, pur attualissimi, interrogativi posti, se non per rintracciare quella che a nostro avviso rappresenta una *ratio* ed una “risposta” nell'ordinamento nel voler prevedere i due interagenti momenti di controllo, che pur nella fisiologica diversità paiono caratterizzarsi per una unione stretta non solo formale, ma anche funzionale.

(26) A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Collazione dei discorsi tenuti dall'Autore alle celebrazioni del centocinquantesimo anniversario della Corte dei conti nelle sedi di Salerno, di Cagliari, di Trento, di Milano, di Perugia e Campobasso integrati con alcune novità giurisprudenziali intervenute nel 2013*, in <www.corteconti.it>, osserva: “*Lo sviluppo policentrico della nostra amministrazione ed il conseguente decentramento della spesa nonché il numero crescente di soggetti pubblici gestori della stessa hanno inevitabilmente condotto a ritenere rilevante, piuttosto che il bilancio dello Stato, il cosiddetto conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una nuova dimensione della finanza pubblica in cui al conto economico dello Stato devono essere sommati quelli delle altre amministrazioni centrali, quelli degli enti territoriali e quelli degli enti di previdenza. L'evoluzione del Trattato Ce ha posto al centro delle politiche degli Stati membri l'esigenza di controllare e monitorare il complesso dei conti pubblici al fine di prevenire effetti nocivi sull'andamento delle rispettive economie. Si è venuto così a sviluppare il concetto di finanza pubblica allargata, intesa appunto come grandezza complessiva dei conti pubblici quali precedentemente richiamati. Alla luce di questa mutazione, la contabilità pubblica viene ad abbracciare tutte le attività rientranti nel settore della finanza pubblica allargata, cioè dell'insieme dei soggetti che prelevano ed erogano pubbliche risorse. L'ampia ed eterogenea dimensione di riferimento conferisce alla materia una portata dinamica ed elastica, tendenzialmente espansiva*”.

(27) Con la sentenza n. 107/2016, la Corte ha ribadito che lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza

### 5.1. *Il novellato art. 97 Cost. tra “dimensione” amministrativa e finanziaria*

L'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, con le modifiche di alcuni articoli (81, 97, 117 (28) e 119) e la sua declinazione attraverso la legge c.d. “rinforzata” n. 243 del 2012 ha tra l'altro rinvigorito la portata di regole che si erano venute ad affermare anche alla luce dei principi autorevolmente posti dalla giurisprudenza costituzionale (29).

Come noto, le nuove regole sul pareggio in bilancio (l. cost. n. 1/2012) investono non solo l'art. 81 Cost., ma anche l'art. 97 Cost. (30): è il caso di sottolineare che ai principi di legalità (nell'organizzazione) di buon andamento e di imparzialità, cui già si faceva riferimento nell'originaria formulazione dell'art. 97 Cost., si affianca oggi, in base alla citata riforma del 2012, il principio del rispetto dell'equilibrio finanziario per tutte le pubbliche amministrazioni.

Nella sentenza n. 247/2017 la Corte costituzionale ha chiarito la portata del nuovo c. 1 dell'art. 97 Cost., con particolare riferimento alla differenza fra il primo e il secondo periodo della disposizione: *“Occorre considerare, in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni uti singulae. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. [...] In proposito, è opportuno ricordare [...] che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale. Il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari”*.

Nel su accennato contesto, particolare significato riveste quanto previsto dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243, recante *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.*: l'art. 20, nel ribadire le funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, fa infatti espresso riferimento al rinnovato art. 97 Cost., coniugando la “dimensione” amministrativa con quella finanziaria (31).

Questi aspetti appaiono oggi prioritari nel disegno della stessa p.a., e della sua organizzazione, e nello stesso tempo inducono ad una riflessione sulla materia dei controlli e della contabilità pubblica nella Costituzione. Dottrina e giurisprudenza, anche costituzionale, hanno evidenziato i nessi sempre più rilevanti tra imposizione tributaria (ex art. 53 Cost.), equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico, coordinamento della finanza pubblica, e la stessa configurazione ed operatività delle pubbliche amministrazioni (32).

Appare, peraltro, evidente che i controlli, nelle diverse morfologie che vanno ad assumere in relazione alle esigenze dell'ordinamento e della società civile, pur agganciate solidamente sul dato normativo, vadano ad affondare le proprie radici in un più ampio contesto, proprio per la immediata referenza con i valori di trasparenza e responsabilità dell'agire pubblico e dell'utilizzo di pubbliche risorse che vi sono sottesi.

Si tratta, in questo rapido accenno, di tematiche ampie ed articolate, ma che fanno emergere taluni punti di contatto e per così dire di chiusura: in queste complesse linee evolutive il “filo conduttore” è da rintracciare proprio nei processi

pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002. Peraltro, nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata, lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie.

(28) A seguito della l. cost. 2012, n. 1, l'art. 117 è stato modificato nel senso di trasformare, da concorrente ad esclusiva, la potestà legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Si è dunque operato uno scorporo della “armonizzazione dei bilanci pubblici” dall'endiadi con il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e la sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite dal c. 2 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

(29) Ad es. per il rispetto degli obblighi europei la legge di contabilità di Stato (l. n. 196/2009, nel testo sostituito dalla l. n. 39/2011) dispone (all'art.1) che le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

(30) Secondo il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

(31) G. Colombini, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria* (Atti del convegno dedicato alla magistratura contabile, 16-17 marzo 2017), Milano, Giuffrè, 2019.

(32) Cfr. le considerazioni di A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e Magistrature superiori*, *ivi*.

evolutivi che attraversano l'ordinamento, valorizzando a figure istituzionali che per la loro terzietà ed indipendenza rispetto agli Esecutivi – nazionali e territoriali – come la Corte dei conti possano al meglio garantire la tenuta del sistema.

Nei delicati raccordi tra autonomia finanziaria e vincoli di bilancio, vanno salvaguardati i canoni della ragionevolezza e il principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (sent. n. 10/2016). In definitiva è lo stesso giudice delle leggi a definire “consolidato” (sent. n. 169/2007) l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una “disciplina di principio”, può legittimamente “imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti” (33).

Nell'approccio qui seguito va segnalato, quel “nesso di proporzionalità” tra risorse assegnate e funzioni esercitate sancito dalla Corte costituzionale nella stessa sent. n. 169/2017). In particolare, la Corte ha affermato che «*la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del “principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria”, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente” (cfr. anche sent. n. 10/2016)».*

In particolare, la Corte costituzionale, nel respingere la questione proposta per la carenza di elementi probatori, ha peraltro affermato che «*la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del principio del buon andamento, ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente”».*

## 5.2. Prestazioni “costituzionalmente necessarie” e possibili riflessi sul controllo

In queste coordinate si pone anche la specifica problematica della ricaduta finanziaria delle prestazioni sanitarie e sociali, confermando la persistente problematicità del raccordo tra tutele e risorse disponibili. Il tema acquista ulteriore spessore in ordine alla garanzia dei diritti civili e sociali da assicurare con carattere di generalità, cui non a caso la legge rinforzata n. 243/2012 dedica espressa menzione, prevedendo un concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11).

Anche in questa prospettiva il controllo apre a nuove e più articolate esperienze attuative, atteso l'impatto di molteplici normative – nelle loro declinazioni sempre più caratterizzate da fasi di confronto, se non di concertazione e tendenziale condivisione in sede di Conferenze – che ricade su livelli di governo e di amministrazione diversi. In questa direzione il controllo può ulteriormente sviluppare ulteriori potenzialità, dovendosi necessariamente bilanciare autonomia e responsabilità nelle differenti realtà territoriali e nelle crescenti interazioni anche tra livelli di governo diversi. In questo senso è stato rilevato (34) che “*La finanza pubblica, anche se costituisce la risultanza dell'azione di più livelli di governo, non può che essere considerata unitariamente; a ciò è connaturato un compiuto sistema dei controlli esterni, affidati ad un organo la cui indipendenza è garantita in Costituzione e che è dotato di una struttura a rete che ne avvicina l'attività alle comunità ed alle istituzioni locali”.*

A fronte dell'esigenza rimarcata dalla Corte costituzionale (cfr. citata sent. n. 169/2017), di enucleare le prestazioni “costituzionalmente necessarie”, la tematica ampiamente intesa della protezione sociale appare emblematica, nella articolata e policentrica evoluzione, della stessa complessità del sistema e, in particolare, delle persistenti, ma sempre innovantesi, potenzialità dei controlli anche al fine di un corretto bilanciamento tra priorità e risorse in un sistema istituzionale plurilivello. In tal senso sono rilevanti sia i profili soggettivi dell'Organo – della sua indipendenza e della sua articolazione insieme centrale e territoriale – sia quelli funzionali, scaturenti da una cultura del controllo ispirata alla verifica del sempre più necessario bilanciamento tra tutele e risorse.

In definitiva, il ruolo del controllo indipendente sembra assumere nuovi e più pregnanti connotati, sulla scia delle *expertise* già maturate, in coerenza con l'evoluzione del quadro istituzionale e delle indicazioni rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale, fornendo un ulteriore contributo, non fungibile, anche nel più complesso quadro delle “prestazioni costituzionalmente necessarie” e, dunque, della tenuta complessiva del sistema.

Possono sottolinearsi dunque taluni aspetti:

- la rinnovata attenzione del giudice delle leggi all'art. 97 novellato, la cui formulazione, come si è detto, affianca oggi ai principi di legalità e buon andamento il rispetto dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico;

(33) Vedasi, peraltro, il recente diverso orientamento, seppur riferito a specifica fattispecie, della sent. 210/2022.

(34) Cfr. quanto osservato nel citato parere a suo tempo reso dalla Corte a Sezioni riunite in ordine alla iniziativa del d.l. n. 174/2012 (Corte conti, Sez. riun. contr., n. 24/2012).

- la rilevanza di quell’*“esigenza probatoria”* richiesta dalla stessa Corte costituzionale (cfr. Corte cost. sent. n. 169/2017, in particolare punto 9.3 del considerato in diritto) proprio come elemento basilare per definire questioni di costituzionalità (fermo restando ovviamente il libero apprezzamento del Giudice delle leggi).

Va ricordato in tale ottica, che nella sent. n. 188/2016 la Consulta ha riconosciuto alla parifica di un rendiconto (regionale) un’efficacia probatoria rilevante ai fini della definizione di una questione di legittimità costituzionale afferente ai rapporti finanziari tra Stato e regione (35). Viene, dunque, a rilevarsi un valore ulteriore, espressamente riconosciuto dal Giudice delle leggi, alle pronunce dalla Corte dei conti, i cui accertamenti – al di là di quanto specificamente rilevanti nel rapporto tra controllore ed ente controllato – possono rivestire ulteriore e nuova dimensione in sede di composizione di relazioni e di conflitti tra diversi *“istanze finanziarie”* nel sistema plurilivello di governo e nel *“ruolo arbitrale”* proprio della Corte costituzionale.

Possono, in definitiva, trarsi talune considerazioni di ordine generale, tra loro interconnesse, partendo una delicata materia, di forte rilevanza nelle relazioni finanziarie tra Stato e regioni, quale la definizione del fabbisogno commisurato all’erogazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea). In un’ottica che privilegia non già l’interesse del singolo ente, quanto appunto l’interesse dello Stato-ordinamento, ovvero di tutti gli enti che lo compongono, in coerenza con le autorevoli indicazioni tracciate dalla Consulta, assume rilievo centrale il tema delle prestazioni costituzionalmente necessarie, nel quadro di un corretto bilanciamento tra priorità e risorse (36).

In tale prospettiva rilevano gli adempimenti indicati dall’art. 20 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che detta la disciplina *“indefettibile”* nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, disciplina contabile la cui verifica è funzionale per il rispetto dei criteri di determinazione e perimetrazione dei Lea, in guisa da dimostrare, tramite l’indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano invariati nei rispettivi bilanci in modo *“simmetricamente riscontrabile”*. Il punto, rimarcato dalla Consulta anche nella sent. 157/2020, è dunque quello *“storico”* della garanzia delle prestazioni sociali a fronte della limitata disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica: ma tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei Lea, *“la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa”*.

Senza soffermarsi sui profili di ordine precipuamente tecnico e contablistico affrontati nella pronuncia - con riguardo al complesso articolarsi giuridico, programmatico e finanziario del Ssn – essa risulta coerente e in perfetta sintonia con la precedente giurisprudenza (sent. n. 169/2017, n. 62/2020), evidenziando il rilievo del principio di leale cooperazione tra Stato e regione con riguardo alla concreta garanzia dei Lea.

In questa ottica sembra emergere il ruolo della contabilità pubblica e dei controlli a sostegno delle garanzie costituzionalmente assicurate in tema di diritti sociali, verificando la corretta utilizzazione delle risorse preordinate alla tutela dei servizi e delle prestazioni sociali indefettibili. Tali profili possono a nostro avviso coinvolgere più incisivamente metodologie e finalità dei controlli e dell’attività di referto, a partire dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (37) e dal rilievo della verifica della copertura degli oneri finanziari nella legislazione di spesa, sia statale sia regionale, sino ai più puntuali controlli sul territorio.

---

(35) Corte cost. n. 188/2016 ha definito un contenzioso promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso alcune disposizioni della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ritenute lesive di alcune prerogative regionali tutelate dallo statuto di autonomia, valorizzando alcune risultanze finanziarie e le conseguenti considerazioni sulla programmazione regionale svolte dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti nell’ambito della relazione di parifica del rendiconto 2014 (Corte conti, Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 95/2015); le stesse hanno costituito circostanze ritenute idonee a superare l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dalla difesa dello Stato, sulla base di un affermato difetto di dimostrazione, da parte della regione, della lesione subita. Sul tema, con riguardo ad altre pronunce della Corte dei conti sulla finanza e contabilità regionale, fanno riferimento altre sentenze della Corte costituzionale afferenti ai rapporti finanziari Stato-regione (cfr. sent. n. 70/2012 e n. 140/2017). Sia consentito il rinvio a C. Chiappinelli, F. Picotti, *La parifica quale elemento probatorio del giudizio di costituzionalità in tema di relazioni finanziarie tra Stato e Regioni*, relazione al convegno *“Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza costituzionale”*, Napoli, 5 maggio 2017.

(36) Nella amplissima letteratura, L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in <www.costituzionalismo.it>, 4 giugno 2013, ripreso in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, t. I, Milano, Giuffrè, 2014, 375 ss.; F. Bilancia, *I diritti sociali nel sistema europeo dei vincoli finanziari: da diritti individuali a parametro macroeconomico*, in <www.etica economia.it>, 15 maggio 2014; M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in <www.rivistaiaic.it>, 25 luglio 2016; Id., *Laterna Magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in *Riv. Corte conti*, 2018, 1-2, 643; G. Fares, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 169 ss. Da ultimo, B. Pezzini, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in <www.dirittoeconomi.it>, 2020.

(37) Per assicurare efficaci raccordi interni tra le diverse articolazioni della Corte, con una innovazione introdotta dal c. 60 dell’art. 3 della legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244/2007), si precisa che nelle relazioni al Parlamento approvate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, e dell’art. 13 d.l. n. 786/1981, convertito con modificazioni dalla l. n. 51/1982, la Corte dei conti riferisce *“anche sulla base dei dati e delle informazioni”* raccolti dalle sezioni regionali di controllo.

## 6. Le nuove sfide poste dal Pnrr

### 6.1. Il quadro europeo dei controlli e la Corte dei conti

In queste riflessioni incentrate sull'evoluzione dei controlli e dell'attività di referto, un cenno conclusivo merita naturalmente l'approccio alle nuove sfide poste dal Pnrr non solo per la dimensione quantitativa delle risorse coinvolte, ma soprattutto, sul lato qualitativo, per le modalità di gestione e di controllo. Nella logica del piano cambia sicuramente il quadro di riferimento che non è più legato al solo rispetto di vincoli che pur permangono sulla spesa, ma postula anche il concreto ed effettivo raggiungimento dei risultati.

Rilievo prioritario assume indubbiamente la programmazione, cui il sistema correlato al dispositivo europeo dedica particolare attenzione, a partire dalle linee guida che si riverberano poi sui processi nazionali di elaborazione di piani di resilienza e di ripresa. Da questo punto di vista, l'impostazione accolta nel Pnrr è incentrata su tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) ed articolata, come noto, in sei missioni a loro volta suddivise in componenti, intese come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e di riforma.

In questa cornice viene posta l'attenzione sui traguardi e gli obiettivi previsti, rilevanti anche a fini di monitoraggio. Si tratta di un terreno da approfondire anche sul versante del controllo, tenendo conto, per quanto utile, della esperienza maturata in merito all'attuazione di precedenti programmi di spesa, nei quali lo "spazio" tra previsione e realizzazione delle misure è spesso ricoperto da impegni intermedi attuativi che coinvolgono vari soggetti istituzionali e, talvolta, diversi livelli di governo e di amministrazione (si pensi alla previsione di decreti ministeriali o interministeriali, accordi in sede di Conferenza Stato-regioni, ecc.).

Alla migliore definizione dei profili programmatici e pianificatori corrisponde fisiologicamente un adeguato "seguito" sia sotto il profilo della implementazione e della gestione, che del controllo "sull'attuazione" di piani, programmi, progetti. Anche grazie all'apporto giurisprudenziale europeo possono approfondirsi sul piano teorico le nozioni di piano, programma, progetto, da considerare in una prospettiva di concreta operatività. Presupposto per la programmazione, per la gestione e per il controllo è la disponibilità condivisa dei dati e delle informazioni (38).

### 6.2. Il riferimento ai sistemi nazionali

In relazione ai controlli degli Stati membri, è l'art. 22 del regolamento (Ue) 2021/241, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione", a stabilire che *"nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio"*.

Nella sequenza di questa relazione possono sottoli due aspetti correlati:

- quello della compliance normativa;
- quello di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, non disgiunto dai normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 325 del Trattato Ue, i Paesi membri sono tenuti a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione con i medesimi strumenti con i quali proteggono i propri interessi finanziari. Rappresenta, dunque, una comune chiave di lettura la protezione degli interessi finanziari dell'Unione e di quelli nazionali. Del resto, risponde ad un principio generale di derivazione europea (espresso dall'art. 129 del regolamento finanziario n. 1046/2018) che le competenti autorità nazionali possano effettuare, se del caso, controlli su qualsiasi soggetto destinatario di risorse europee, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

La legislazione nazionale per un verso conferma la vigente impostazione ordinaria dei controlli (39), come disposto dall'art. 9 d.l. 77 in base a cui: *"3. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per*

(38) Correlato all'esercizio dei controlli è il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio (Sistema unitario "Regis"), già previsto dall'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del regolamento (Ue) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", ponendosi quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr, sia con riguardo all'insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Il sistema consente la puntuale verifica di *target* e *milestone*, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare Pnrr. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione europea.

(39) Tali controlli seguono le ordinarie procedure previste dalla normativa nazionale, secondo l'ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del Pnrr e sono volti a garantire la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativo-contabile nonché l'analisi e la valutazione della spesa ai fini del miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica. A tale processo di controllo "ordinario" partecipano, secondo le rispettive competenze e funzioni, gli organismi nazionali (Corte dei conti,

*l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile*". Per altro verso il sistema dei controlli del Pnrr è articolato anche su un livello finalizzato in particolare alla verifica del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi. Tali tipologie di controlli specifici per il Pnrr si esplicano sugli atti di rendicontazione del Pnrr (rendicontazioni di spese e verifica di traguardi e obiettivi) in corrispondenza dell'avanzamento fisico e finanziario dei singoli progetti e interventi e sono svolti dai diversi soggetti coinvolti a vario titolo (e a vari livelli) nell'attuazione delle riforme e degli investimenti Pnrr (soggetti attuatori, amministrazioni centrali titolari delle misure, Servizio centrale per il Pnrr costituito presso la Ragioneria generale dello Stato).

Tale distinzione di fondo coinvolge anche la funzione di controllo della Corte dei conti, intestataria – insieme alle ordinarie attribuzioni – di una specifica previsione con riguardo all'attività di controllo-referto (tema specifico del perimetro della presente relazione).

In base all'art. 7, c. 7, dello stesso citato d.l. n. 77 la Corte dei conti, esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

Tale funzione nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art. 100 Cost., si ritiene debba rappresentare l'esito delle specifiche verifiche svolte dalle diverse articolazioni dell'Istituto, onde consentire una visione sistematica ed unitaria del fenomeno, coinvolgendo anche il livello territoriale più vicino ai soggetti attuatori, favorendo un necessario approfondimento delle tematiche sotto il profilo giuscontabile e dei parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Tra i tanti aspetti di interesse, va sottolineato un profilo che appare strategico: sempre più evidente è, infatti, l'esigenza di piani e programmi che vanno oltre i confini dell'amministrazione centrale, dei ministeri, e degli altri enti nazionali e che coinvolgano le realtà territoriali e locali. Il rapporto tra responsabili (amministrazioni centrali) e soggetti attuatori rappresenta dunque uno dei profili sistematici e operativi più rilevanti anche nell'ottica del controllo: ad una efficace ricomposizione unitaria nella complessità dei raccordi tra Unione europea, Parlamento e governo centrale, enti, territori e loro rappresentanze, sembra efficacemente preordinato il rapporto semestrale di cui alla normativa sopracitata intestato alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Una specifica risposta ordinamentale può rinvenirsi anche nel controllo concomitante che – superando la tradizionale impostazione per livelli di governo e di amministrazione – viene innovativamente ad incentrarsi non più sui profili soggettivi degli enti titolari delle gestioni, quanto più direttamente sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

Tale diverso nuovo approccio appare coerente alle dinamiche programmatiche, anche sovranazionali, e va a comporsi in una visione sistematica: va infatti tenuto conto, nella diversità dei settori interessati, della complessità delle misure che possono coinvolgere una o più amministrazioni centrali, territoriali, enti pubblici, ecc.

Alla complessa modulazione degli interventi corrisponde, in parallelo, un'articolazione della Corte dei conti che, attraverso le sezioni centrali e regionali innestate sul territorio, concorre a rendere trasparente e leggibile anche in maniera comparata l'andamento dei flussi finanziari e la concreta gestione delle risorse destinate, intercettando eventuali criticità e prospettando conseguenti adeguate ipotesi migliorative.

In tale ottica rilevano, come detto, i raccordi con la Corte dei conti europea: in base all'art. 287 Tfu (ex art. 248 Trattato Ce) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria". Si tratta, questa, di una nozione geneticamente sviluppatasi nel diritto e nell'esperienza europea, ma che ha trovato, come si è ricordato, a partire dalla l. n. 131/2003 un riferimento normativo esplicito anche nella legislazione nazionale. Anche il citato art. 22 del regolamento Ue 2021/241 opera un richiamo alla sana gestione finanziaria, nozione presente anche nel *considerando*, che evidenzia appunto che l'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria.

Si segnala al riguardo la recente pubblicazione della relazione speciale della Corte dei conti europea relativa alla valutazione della Commissione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza che si conclude con diverse raccomandazioni, così riassunte: *Alla luce delle constatazioni operate, la Corte raccomanda alla Commissione di: migliorare le procedure di valutazione e la documentazione; promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri; monitorare il contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese; migliorare la trasparenza e il monitoraggio del principio "non arrecare un danno significativo"; assicurare chiari meccanismi di verifica dei traguardi e degli obiettivi e la loro adeguata definizione; verificare la conformità ai traguardi specifici per quanto riguarda il monitoraggio e il controllo e incoraggiare l'utilizzo dello strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione.*

---

Uffici centrali di bilancio, Autorità nazionale anticorruzione, ecc.) che supervisionano anche le procedure e le spese relative ai progetti del Pnrr.

### 6.3. Il circuito istituzionale: tradizione e prospettive

La specifica connotazione “europeistica” concorre, dunque, a marcare la peculiare fisionomia dell’attività referente nei confronti del Parlamento nazionale rispetto alla relazione governativa, di cui all’art. 1, c. 1045, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) (40).

A segnare la distinzione funzionale del referto della Corte dei conti rispetto alla relazione governativa rilevano per un verso i richiamati raccordi con la Corte dei conti europea e per altro verso l’articolazione dell’Istituto, significativamente diffusa su base territoriale, e allo stesso tempo unitariamente strutturata.

Terreno sicuramente da esplorare sia sul piano sistematico che su quello operativo concerne in particolare il ridisegno dei rapporti tra governo (ed amministrazione) centrale e governi (ed amministrazioni) territoriali, attesa la sempre più evidente presenza di piani e programmi che vanno oltre i confini dell’amministrazione centrale, dei ministeri, e degli altri enti nazionali e che coinvolgono le realtà territoriali e locali.

Tra i profili intersoggettivi merita particolare attenzione – nei rapporti tra amministrazioni centrali ed enti territoriali – in particolare il ruolo delle conferenze tra Stato ed autonomie. A questi adempimenti governativi si affianca nel nostro sistema il ruolo di diretta ed indipendente referenza al Parlamento, che costituisce da sempre, come scolpito nell’art. 100 Cost., una funzione essenziale dei controlli intestati alla Corte dei conti.

Ci si riferisce in primo luogo al circuito tra Corte dei conti, Governo, Parlamento; circuito che, a ben vedere, – per come si è prima chiarito in specie dopo il titolo V – ha una portata ben più ampia ed articolata, in quanto va poi a coinvolgere nel generale riferimento al Governo anche quello degli Esecutivi territoriali (oltre a quello delle pubbliche amministrazioni) comportando, in parallelo, una generalizzata referenza delle sezioni regionali anche agli organi elettivi delle autonomie territoriali. Tema dunque complesso e da ulteriormente esplorare nei delicati profili istituzionali è proprio la configurazione del ruolo del controllo-referto sia nei moduli teorici e sistematici sia nelle concrete ricadute delle scansioni operative. Ruolo che a sua volta presuppone una coerente configurazione del sistema contabile e del “diritto del bilancio”, potendosi interrogare “sulla regola sempre valida di leggere le evoluzioni dei principali istituti di contabilità pubblica quali conseguenza di determinanti punti di equilibrio nell’eterna dialettica tra esecutivi e legislativi” (41).

Senza qui affrontare *funditus* tale delicata tematica di ordine istituzionale e costituzionale, va sottolineato che sotto il profilo specificamente trattato del controllo all’articolazione multilivello delle misure adottate corrisponde un’articolazione significativamente diffusa su base territoriale della stessa Corte dei conti, le cui *expertise* sia sotto il profilo contabile finanziario sia sotto il profilo gestionale possono rappresentare una sicura base di partenza anche per la verifica dell’attuazione dei progetti legati al Pnrr.

La posizione istituzionale della Corte e la stessa sua articolazione a livello centrale e territoriale consentono di offrire un contributo che si alimenta dell’esame di differenziate realtà amministrative e nello stesso tempo ne assicura una unitaria ricomposizione, con la valorizzazione di un più ampio patrimonio conoscitivo contabile. Terreno cui ancorare saldamente i parametri finanziari e contabili, a fronte di una interazione tra il linguaggio contabile europeo e quello interno, tra modelli e regole di contabilità finanziaria e di contabilità nazionale, così come quelli più propriamente gestionali e di risultato.

L’evoluzione del sistema pone al centro le potenzialità e lo stesso linguaggio del bilancio, il linguaggio della contabilità pubblica, come strumento indispensabile non solo per la tenuta degli equilibri finanziari, ma per la stessa tutela dei diritti, in un contesto di risorse comunque definito. Nell’intreccio tra livello europeo, nazionale, regionale si sviluppano nuove riflessioni, intese a rendere concretamente percepibile nella dinamica delle funzioni i principi affermati dalla Corte costituzionale, laddove ancora di recente ha ricordato che il bilancio è un “*bene pubblico*” nel senso che esso “è funzionale 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”, in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrare (sent. 29 novembre 2017, n. 247). In tal senso, è orientata la dottrina che vede la missione della Corte dei conti, finalizzata non solo a salvaguardare il patrimonio pubblico *tout court*, ma anche la corrispondenza dell’intera azione amministrativa ai canoni dell’art. 97 Cost. (e tanti potrebbero essere gli spunti di riflessione in proposito).

Nella complessità delle fonti del diritto, nel diverso e polimorfo atteggiarsi della stessa realtà amministrativa, si è in presenza di una pluralità di attori e soggetti, per cui sviluppa un ruolo “unificante” del controllo. In tale contesto, come

---

(40) Entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull’utilizzo delle risorse del programma *Next Generation Eu* e sui risultati raggiunti. Il Governo evidenzia, in tale relazione, i prospetti sull’utilizzo delle risorse del programma *Next Generation Eu* e i risultati raggiunti, indicando, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l’avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

(41) Sono queste le considerazioni finali di C. Forte nella pregevole presentazione del volume, da lui curato, *Il diritto del bilancio*, che raccoglie importanti scritti di Paul Laband (P. Laband, *Il diritto del bilancio*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007).

ha osservato anche l'Ocse (42), le funzioni del controllo e della giurisdizione contabile corrispondono alla finalità, particolarmente avvertita, di *accountability*, in un complesso sistema policentrico, quale quello che caratterizza il nostro ordinamento.

L'evoluzione dell'ordinamento segna questa nuova direzione; le sentenze della Corte costituzionale, soprattutto le più recenti, hanno evidenziato uno stretto legame tra contabilità e finanza pubblica; il necessario rispetto dei vincoli di bilancio nel quadro dei diritti sociali e delle prestazioni del garantire sull'intero territorio nazionale; i rapporti tra vincoli ed interventi di matrice europea ed autonomie territoriali, nelle cui non facili coordinate si innestano i controlli esterni affidati a un organo indipendente qual è la Corte dei conti.

In questa linea di continuità e di innovazione che da sempre caratterizza anche il nostro quadro ordinamentale, appaiono, in definitiva, necessarie e coerenti le funzioni del controllo-referto sinteticamente riassunte, in grado, anche nelle rinnovate relazioni interistituzionali, di svolgere nei profili di attualità ed indipendenza, i compiti a garanzia del sistema.

Da questo punto di vista, possono essere d'ausilio chiavi di lettura che vedono – riecheggiando una frase di Giuliano Amato in occasione della approvazione del d.l. n. 174/2012 – la capacità della Corte dei conti di mantenere salde le tradizioni di garanzia e, al contempo, di aprirsi alle novità e di essere interprete del rapporto con i diversi territori che rappresentano un aspetto qualificante del sistema democratico.

Sia consentito infine ricordare le considerazioni espresse oltre un secolo e mezzo fa, nel discorso inaugurale della Corte dei conti, dal Ministro delle finanze Quintino Sella.

Egli parlò della grandiosa opera di unificazione del debito pubblico, della costituzione della Corte quale “*unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione*” e di “*unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora*”.

Si tratta di parole che sembrano rinvigorirsi nell'attuale panorama economico-finanziario complesso e con forti connotazioni sia territoriali che sovranazionali inducendo ad una riflessione che individua un “ponte ideale”, sia pure azzardato, tra la realtà di ieri e quella di oggi, pur così diverse, ed ovviamente non omologabili.

La “*grandiosa opera di unificazione del debito pubblico*” oggi induce subito a pensare all'Europa e al dibattito sulla considerazione complessiva del debito pubblico che al di là dei confini nazionali, spinge verso politiche di bilancio sempre maggiormente integrate. Appare di attualità anche il richiamo operato alla “*costituzione della Corte quale unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione*”, potendosi oggi – non certo operare una anti-storica unificazione – ma creare sul piano amministrativo e su quello parallelo dei controlli, una “rete” che risponda alle esigenze di autonomia e responsabilità. Siamo infatti in presenza di un complesso articolato di pubbliche amministrazioni (Stato, enti territoriali, autonomie funzionali) in ragione della complessa articolazione plurilivello. Ma proprio in questa diversità occorre rintracciare e applicare principi unitari di generale valenza, che trovano fondamento negli stessi valori costituzionali: per l'azione amministrativa, ai principi della imparzialità e del buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost., oggi si accompagna quello dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, sulla base di un rapporto che può anche essere visto come ispirato a complementarità in un quadro in cui l'equilibrio finanziario appare strumentale al buon andamento.

In questo “ponte ideale” le funzioni svolte dalla Corte dei conti devono ravvivarsi anche in relazione alla introduzione in Costituzione dei nuovi principi sul pareggio in bilancio (l. cost. n. 1/2012).

Nell'accennato complesso contesto evolutivo, ove le regole della finanza appaiono emergere sempre più in primo piano, i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea sono così consolidati dalla fissazione di alcuni principi costituzionali: il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche; il divieto per il bilancio dello Stato di ricorrere all'indebitamento (se non nelle fasi avverse del ciclo economico o per uno stato di necessità); la limitata facoltà di indebitamento degli enti territoriali condizionata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e, comunque, all'equilibrio complessivo del comparto.

In questa ottica può ritrovarsi, pur nella estrema diversità istituzionale ed economica, una sorta di continuità, ricca di implicazioni per il futuro, anche nel richiamo a quella “*unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora*”: il pensiero corre infatti oggi al nuovo titolo V, laddove si parla della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si tratta questa di una sfida importante, forse “il cuore” di un'evoluzione autonomistica e insieme solidale tra territori e tra generazioni: a questa evoluzione la Corte dei conti assicura il proprio contributo tecnico e neutrale.

In questa direzione si inquadrano le innovazioni normative che hanno evidenziato, in parallelo alle persistenti – se non accresciute – istanze di legittimità e regolarità, l'evoluzione dei controlli anche verso la verifica dei risultati e le analisi gestionali. Nella attuale evoluzione del sistema, i termini “costi, qualità dei servizi e vantaggi dei cittadini” hanno una portata ancor più attuale e vengono a racchiudere il senso della tutela dei diritti e delle prestazioni in una

---

(42) Ocse, *Assicurare la qualità della regolazione a tutti i velli di governo*, Parigi, 2007. Tale effetto traspare con chiarezza anche dal Rapporto 2010 della Associazione Italia Decide, ove si evidenzia la funzione unificante svolta dalla Corte dei conti per la determinazione di criteri uniformi di buone pratiche gestionali fra tutti gli enti territoriali.

realtà articolata su interagenti diversi livelli di governo, di amministrazione, di indirizzo, di responsabilità finanziaria: proprio partendo dall'esame dei bilanci è, infatti, possibile rispondere in maniera corretta alle domande oggi così attuali dei costi degli apparati e dei servizi pubblici, della qualità delle prestazioni, del loro confronto, e, dunque, dei reali vantaggi dei cittadini a fronte dei sacrifici che sostengono come carico fiscale; in definitiva, di quel "benessere" cui faceva cenno il Cavour nelle sue lungimiranti considerazioni.

In conclusione, va dunque a rafforzarsi quel ruolo di garanzia affidato dai nostri Costituenti alla Corte dei conti, insieme alle garanzie di indipendenza dell'Istituto intero e dei suoi componenti sulla scia autorevole degli insegnamenti della Corte costituzionale.

Funzione di garanzia obiettiva che trova anche sul versante degli enti territoriali solide tradizioni ed insieme nuove stimolanti prospettive, riscoprendo le potenzialità degli strumenti e delle procedure che un rinnovato approccio giuridico, sempre più attento al sottostante fluire delle dinamiche finanziarie, offre per la tenuta complessiva della finanza pubblica, ma, per come si è detto, ancor più dell'intero sistema.

Nel rapporto tra territori e autonomie, si inseriscono, come visto, i controlli, nella loro dinamicità, a partire dai nuovi principi accolti nella Costituzione e dai vincoli e programmi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, che permeano le più recenti previsioni normative e le concrete esperienze in tema di controllo e di referto. In tale contesto, può, dunque, ulteriormente arricchirsi il rapporto tra sezioni centrali e sezioni regionali, nella valorizzazione dell'articolazione, anche territoriale, della Corte dei conti al servizio del Paese e della collettività.

In questa prospettiva, che oggi viviamo nel suo concreto evolversi, appare davvero lucidamente anticipatore il pensiero di Ruini, presidente della commissione che preparò per l'assemblea il testo della Carta costituzionale, il quale evidenziava efficacemente la natura della ausiliarità della Corte dei conti (*come quella del Consiglio di Stato*), qualificandoli come "*Organi ausiliari, più che del Governo, della Repubblica*".

\* \* \*

## IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO E DEI RENDICONTI DELLE REGIONI

Guido Rivosecchi (\*)

Sommario: 1. *La parificazione dei rendiconti statali e regionali, oggi.* – 2. *Oggetto e parametro del giudizio per il rendiconto generale dello Stato e per i rendiconti regionali.* – 3. *Effetti certatori e duplice “anima” del giudizio.* – 4. *La controversa questione della natura del giudizio di parificazione.* – 5. *Le oscillazioni tra “decisione” e “referto” nella dimensione diacronica della disciplina della parificazione e le esigenze di assicurare garanzie “minime” nel giudizio.* – 6. *Il tassello che completa il giudizio di parificazione: l’accesso alla giustizia costituzionale.* – 7. *Segue: effetti normativi, contabili e temporali della declaratoria di illegittimità costituzionale.* – 8. *Considerazioni conclusive.*

### 1. *La parificazione dei rendiconti statali e regionali, oggi*

Nell’ambito del convegno odierno, il tema che mi è stato assegnato fornisce una prospettiva di analisi particolarmente significativa per comprendere il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nei suoi centosessanta anni di storia che oggi ci troviamo a celebrare. In effetti, tra quelli affidati alla magistratura contabile, il giudizio di parificazione costituisce il giudizio più immediatamente rispondente alle esigenze costituzionalmente imposte di accertamento del corretto impiego delle risorse finanziarie e quindi meglio idoneo ad esprimere la profonda sinergia tra le diverse funzioni affidate alla Corte dei conti quale effetto dell’elemento oggettivo “unificante” costituito dalla natura pubblica delle risorse stesse. Non è certamente un caso che, come dirò appresso, il giudizio di parificazione dei rendiconti costituisca attività posta al crocevia tra controllo e giurisdizione.

Affronterò il tema della parifica dei rendiconti statali e regionali tenendo conto di alcune premesse generali per poi prendere in esame il giudizio di parificazione e la delicata questione della sua natura anche in relazione al tema delle garanzie che assistono il procedimento, per concludere con qualche considerazione in ordine all’accesso alla giustizia costituzionale quale naturale completamento del giudizio di parificazione stesso.

Quanto alle premesse di carattere generale di cui tenere necessariamente conto per un corretto inquadramento dell’istituto a livello statale e regionale, occorre anzitutto sottolineare che, pur essendo riscontrabili alcune differenze, il giudizio di parificazione è disciplinato dalle stesse norme per effetto dei rinvii agli artt. 39-41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (*Approvazione del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti*) contenuti, per le regioni a statuto ordinario, nell’art. 1, c. 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*), convertito con modificazioni dall’art. 1, c. 1, l. 7 dicembre 2012, n. 213, e, per le regioni a statuto speciale, nelle apposite norme di attuazione statutaria (1). Ne consegue che i principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni in ordine alla parifica dei rendiconti regionali valgono quindi, in quanto compatibili, anche per la parifica del rendiconto generale dello Stato.

In secondo luogo, bisogna rilevare che, a seguito dell’introduzione dei precetti dell’equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche da parte della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), il giudizio di parificazione ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel controllo della “finanza pubblica allargata” perché, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale, copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integrano una “clausola generale” quale parametro operante direttamente anche senza *interpositio legislatoris* nel giudizio di costituzionalità delle leggi. Ciò si riflette sui controlli sulla finanza pubblica affidati alla Corte dei conti (2). Alla stregua di tale interpretazione, i richiamati precetti costituzionali esplicano i loro effetti anche tra i diversi esercizi finanziari in forza del principio di continuità dei conti (3); principio che la parifica è chiamata a

(\*) Ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Padova.

(1) Con l’unica eccezione costituita dalla Regione Valle d’Aosta che, nonostante gli indirizzi manifestati dal suo consiglio regionale, non ha ancora provveduto all’adeguamento delle norme di attuazione al fine di garantire la necessaria sottoposizione al giudizio di parifica del rendiconto generale della regione: al riguardo, per le rilevanti implicazioni in termini di elusione dei principi costituzionali sul controllo della finanza pubblica allargata, cfr. G. Scaccia, *Il giudizio di parificazione e l’eccezione valdostana: una zona d’ombra nel controllo costituzionale sulla legalità finanziaria dei rendiconti regionali?*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 4, 1.

(2) Cfr., in maniera particolarmente significativa, Corte cost. n. 192/2012, punto 4 del Considerato in diritto; n. 184/2016, punto 8 del Considerato in diritto.

(3) Muovendo dai consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale (cfr., in particolare, Corte cost. nn. 89 e 274/2017 e n. 227/2019), la dottrina ha ampiamente valorizzato l’interpretazione del giudizio di parifica quale istituto rivolto a garantire anche il principio di continuità dei conti: cfr., per tutti, C. Buzzacchi, *L’armonia logica e matematica dell’equilibrio del bilancio” e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 3028 ss., spec. 3030 ss.; C. Bergonzini, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l’annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Regioni*, 2018, 515 ss.; D. Centrone, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti delle regioni*, in V. Tenore, A. Napoli, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti. Analisi sistematica*

garantire (4), pur senza vincolare la legge di approvazione del rendiconto che attiene all'autonomia del Parlamento e delle Assemblee legislative regionali ed è espressione della diversa funzione di controllo politico del Legislativo sull'Esecutivo (5).

A tali fini, il giudizio di parificazione del rendiconto risponde non soltanto ai principi della contabilità pubblica, ma, riprendendo l'espressione da ultimo utilizzata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 184/2022, su cui avrà modo di tornare (6), anche a quelli del "diritto del bilancio" inteso quale insieme di fonti costituzionali, rinforzate e di leggi ordinarie rivolte a preservare gli equilibri finanziari e la "sana" gestione (7). Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, tali atti hanno progressivamente integrato il parametro del "riscontro con le leggi del bilancio" di cui all'art. 39 del r.d. n. 1214/1934 a cui la parifica è preordinata.

Da quanto sin qui detto segue un'ultima fondamentale premessa da tenere ben presente per il corretto inquadramento del giudizio di parificazione. Salvaguardando i saldi della manovra finanziaria, con tale giudizio la Corte dei conti concorre ad assicurare la sostenibilità nel tempo dei diritti costituzionali perché tutti i diritti "costano" e necessitano di risorse (8), così concorrendo ad affermare il fondamentale principio della responsabilità politica nell'impiego delle risorse stesse sia da parte dello Stato sia da parte delle regioni.

Muovendo da questi assunti, la dottrina più recente tende ad inquadrare la parifica quale sede privilegiata del controllo di legittimità-regolarità dei conti (9), perché tale giudizio non è più, come era in origine, un mero raffronto tra scritture contabili (tra i risultati del rendiconto, i dati esposti nei conti periodici e le "autorizzazioni" di spesa del bilancio di previsione), bensì un procedimento di verifica delle informazioni contabili dell'ente territoriale – sia esso lo Stato o la regione – che si esplica nel controllo del rendiconto articolato su tre livelli: le scritture contabili relative alle singole transazioni, vale a dire provvedimenti amministrativi e contratti costituenti titolo degli impegni di spesa e degli accertamenti di entrata (primo livello) che, rappresentate secondo i criteri della contabilità analitica (secondo livello), vengono sintetizzate nei saldi rappresentati nel rendiconto (terzo livello) (10).

Il rendiconto, quindi, così strutturato su più livelli (le "scritture contabili" richiamate dall'art. 39 del r.d. n. 1214/1934) espone in maniera sintetica – cioè attraverso i "saldi" – i risultati della gestione espressi dalla contabilità analitica entro i limiti fissati dal bilancio di previsione e in base alle leggi di spesa su cui trovano fondamento gli atti che costituiscono titolo di pagamento. Ne consegue che il giudizio di parificazione consente di sindacare la legittimità delle partite di entrata e di spesa e dei loro titoli presupposti e di accertare, in definitiva, il rispetto o meno dei parametri normativi sugli equilibri finanziari.

In particolare, il giudizio di parifica si esplica in due fasi: a) in un primo momento in un'attività di riscontro di "fatti" contabili, vale a dire nel controllo della veridicità delle registrazioni periodiche e delle "transazioni" sottostanti (provvedimenti amministrativi e contratti che costituiscono titolo degli impegni e degli ordinativi di pagamento e degli accertamenti di entrata e dei relativi incassi); b) in una seconda fase, nella c.d. "verificazione" – termine mutuato dalla l. n. 800/1862 (11) – vale a dire, dopo la verifica "in fatto", nell'accertamento "in diritto" della corrispondenza delle registrazioni contabili periodiche ai parametri normativi. Tale accertamento era in origine limitato alla verifica del

---

*di tutte le tipologie di controllo spettanti alla Corte dei conti*, Napoli, Esi, 2020, 204 ss.; G. Scaccia, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2020, 2, 14 ss.; M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in <www.federalismi.it>, 16 dicembre 2020.

(4) Come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale: Corte cost. da n. 250/2013 a n. 184/2022.

(5) La giurisprudenza costituzionale ha infatti riconosciuto "sfere distinte e non confliggenti" in ordine alla funzione svolta dalla Corte dei conti in sede di parifica e al controllo politico che si esprime nella legge statale o regionale di approvazione del rendiconto: cfr. Corte cost. n. 72/2012, punto 2.2 del Considerato in diritto e n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto".

(6) Intervenuta sulle vicende della parifica del rendiconto della Regione Siciliana per il 2019 su cui si avrà modo di tornare *infra*: cfr. par. 5.

(7) Cfr. Corte cost. n. 184/2022, cit., punto 5.2 del Considerato in diritto.

(8) Che i diritti siano condizionati nell'attuazione legislativa dall'organizzazione e dai mezzi di provvista è osservato dai costituzionalisti italiani sin dagli anni Sessanta del secolo scorso: cfr. M. Mazziotti, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 805; A. Baldassarre, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, 29; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, 121 ss.; G. Lombardi, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, 11 ss., spec. 14; e, soltanto successivamente, S. Holmes, C.R. Sunstein, *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*, New York-London, W.W. Norton & co., 1999, trad. it. di E. Cagliari, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000. La giurisprudenza costituzionale ha corroborato da tempo questa stessa prospettiva: cfr., tra le più significative, Corte cost. n. 455/1990; n. 240/1994; n. 245/1997; n. 203/2016, punto 8 del Considerato in diritto; n. 192/2017, punto 9.2.4 del Considerato in diritto.

(9) Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le regioni viste dalla Corte dei conti: quando i dati contano*, in *Regioni*, 2017, 7 s.; M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 46 s.; Id., *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in <www.dirittoeconomi.it>, 1 luglio 2021; A. Cardone, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. cost.*, 2020, 2585 ss., spec. 2599 ss.

(10) Sul richiamato significato della rendicontazione e dei rendiconti, articolati su più livelli, cfr. C. Cincotti, *L'obbligazione di rendiconto: profili ricostruttivi*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 1447 ss., spec. 1459 ss.

(11) Cfr. l'art. 32 l. 14 agosto 1862, n. 800 (*Per l'istituzione della Corte dei conti del regno d'Italia*) a tenore del quale: "La verifica e l'accertamento dei conti dei ministri e del conto dell'amministrazione generale delle finanze e la deliberazione per l'assesto definitivo del bilancio, come pure la relazione di cui all'articolo precedente, sono fatte dalla Corte a sezioni riunite" (cors. ns.).

rispetto dei limiti delle autorizzazioni e dei saldi posti dal bilancio di previsione ed è oggi esteso alla verifica di parametri-obiettivo da rispettare durante tutto il ciclo di bilancio a seguito della costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio e della conseguente struttura sempre più articolata dei rendiconti rispondente all'esigenza costituzionalmente imposta che le singole scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, correttezza, univocità, veridicità e trasparenza (12).

## 2. Oggetto e parametro del giudizio per il rendiconto generale dello Stato e per i rendiconti regionali

Pur essendo entrambi i procedimenti disciplinati dalle stesse norme, i parametri dell'accertamento dei saldi in sede di parifica sono diversi per Stato e regioni per effetto della diversa declinazione dell'equilibrio di bilancio da parte delle norme costituzionali e legislative del "diritto del bilancio". Più elastico risulta il parametro di riferimento per la parifica del rendiconto generale dello Stato identificabile nell'indebitamento autorizzato che deve essere conforme all'obiettivo a medio termine (Omt) e ai criteri di sostenibilità dell'indebitamento stesso. Si tratta, quindi, di limiti elastici per effetto del principio dell'anticiclicità dell'art. 81 Cost. che consente l'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo economico al fine di assicurare le risorse per gli investimenti (13), atteso che il principio dell'equilibrio, secondo quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale, "consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (14) attraverso l'impiego delle risorse in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità rivolto a garantire "l'equilibrio tendenziale del bilancio" (15). Risulta invece più rigido il parametro normativo di riferimento per la parifica dei rendiconti delle regioni, per le quali il vincolo di bilancio è rivolto ad assicurare l'equilibrio costante di parte corrente poiché l'indebitamento è ammesso soltanto per la spesa di investimento (art. 119, c. 6, Cost.). Ne consegue che gli enti sub-statali sono tenuti a rientrare da eventuali disavanzi, calcolati attraverso il peculiare saldo chiamato "risultato di amministrazione" che, muovendo dai limiti all'indebitamento costituzionalmente previsti, obbliga gli enti stessi a recuperare dalle risorse proprie (mediante maggiori entrate o risparmi di spesa) le coperture che sono risultate mancanti nel ciclo di gestione.

Sia per lo Stato sia per le regioni in sede di parifica ai fini della verifica della conformità del rendiconto agli obblighi imposti dal precetto dell'equilibrio il giudice contabile è chiamato ad accertare: la veridicità e la correttezza dei saldi e la regolarità dei provvedimenti amministrativi e degli altri titoli per l'emissione degli ordinativi di pagamento campionati.

In questa prospettiva, sia pure con i limiti precisati dalla Corte costituzionale, in sede di parifica può essere necessario sollevare questioni di legittimità costituzionale per accertare la conformità a Costituzione delle disposizioni contenute nel bilancio o nelle leggi di spesa che hanno consentito l'accertamento o l'impegno delle poste del rendiconto. Come tenterò di chiarire appresso, l'accesso alla giustizia costituzionale in sede di parifica non risponde soltanto all'esigenza di evitare la formazione di "zone franche" dal controllo di costituzionalità da cui segue il riconoscimento dalla natura di giudice "ai limitati fini" del promovimento della questione sin dalla "storica" sentenza n. 226/1976 (16), ma discende dalla stessa struttura del giudizio di parifica e dai suoi elementi costitutivi – l'essere basato soltanto su norme, il produrre decisioni impugnabili, l'informarsi al principio del contraddittorio (17) – che, a determinate condizioni precisate dalla giurisprudenza costituzionale, implicano l'esigenza di verificare la conformità a Costituzione di disposizioni di legge presupposte o conseguenti ai titoli di spesa del rendiconto per consentire di validare o meno il rendiconto stesso (18).

Riassumendo: l'oggetto del giudizio di parificazione del rendiconto è costituito dalla verifica dei saldi. È per questo che per le regioni il risultato di amministrazione – riprendendo le parole della Corte costituzionale – costituisce "l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione" ai fini della "verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio" (19). Al riguardo, deve essere precisato che la giurisprudenza costituzionale ha individuato l'ambito e la portata del

(12) Per il richiamo di tali principi nella giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost. n. 49/2018, punto 3.4 del Considerato in diritto; n. 18/2019, punto 5.3 del Considerato in diritto; n. 235/2021, punto 6.1 del Considerato in diritto. In dottrina, cfr. G. Scaccia, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 11 ss.

(13) Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost. n. 247/2017; n. 101/2018; n. 61/2018.

(14) Corte cost. n. 250/2013, punto 2 del Considerato in diritto.

(15) Corte cost. n. 247/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

(16) Sin dalla sent. n. 226/1976, spec. punti 2 e 3 del Considerato in diritto, che affermò la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità a sollevare questioni di costituzionalità soprattutto in ragione della richiamata esigenza di illuminare le "zone buie" dal controllo di costituzionalità delle leggi. V. anche Corte cost. n. 384/1991, punto 2 del Considerato in diritto; nonché ord. nn. 295 e 310/1998 (in riferimento alla legittimazione in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle regioni a statuto speciale).

(17) Cfr. A. Cardone, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 2592 ss.

(18) In dottrina, sostengono questa prospettiva, ad esempio, M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 53 ss.; F. Guella, *Leggi regionali in competenze altrui ma spendendo risorse proprie? Perché occorre che la Corte costituzionale sia sollecitabile dalla magistratura contabile, in sede di parificazione, per poter ricordare che l'avanzo di amministrazione non è un utile di esercizio*, in *Regioni*, 2019, 1080 ss.; A. Cardone, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 2592 ss.

(19) Così, n. 89/2017, punto 3 del Considerato in diritto, con la quale la Corte costituzionale accoglie la prospettazione della sezione regionale di controllo rimettente. In dottrina, sulla centralità del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle

giudizio indicando puntualmente gli elementi che devono essere contenuti nella legge di approvazione del rendiconto quale necessario presupposto dell'espletamento del procedimento qui in esame: a) per la regione il risultato di amministrazione (a cui corrisponde, per lo Stato, il debito accumulato risultante dal conto del patrimonio e dal conto dei residui): indicatori idonei a chiarire la situazione economico-finanziaria dell'ente al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo; b) il risultato della gestione annuale, che consente di imputare le risultanze della gestione stessa agli amministratori in carica; c) lo stato di indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri, che consente una valutazione dell'andamento pluriennale dei conti (20).

La verifica del rispetto o meno degli equilibri finanziari costituisce, quindi, l'oggetto del giudizio di parifica e, in definitiva, il suo vero scopo. Da ciò discende l'esigenza che i saldi di bilancio, che costituiscono la cornice di riferimento nel procedimento, rispondano anzitutto al requisito della sincerità e della corretta rappresentazione contabile. Dall'esigenza di verificare la correttezza e la sincerità del saldo del risultato di amministrazione segue la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza perché un risultato di amministrazione infedele pregiudicherebbe anche gli esercizi finanziari futuri e, quindi, le stesse politiche di risanamento pluriennali e il conseguimento dell'equilibrio, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale (21). In questa prospettiva, tale accertamento non può non interessare incidentalmente la legittimità del titolo legislativo che ha generato la posta di spesa.

È questo l'approdo di un percorso storico che ha condotto al progressivo ampliamento dell'oggetto e del parametro del giudizio di parificazione e che ha interessato tanto il rendiconto generale dello Stato quanto i rendiconti delle regioni.

Per lo Stato, nella prima fase della storia repubblicana l'ambito di cognizione riservato alla Corte dei conti in sede di parifica era limitato al raffronto tra scritture contabili (come si è detto: tra i risultati del rendiconto, i dati esposti nei conti periodici e le "autorizzazioni" di spesa del bilancio di previsione) poiché si riteneva che la legge di bilancio e le leggi di spesa al momento della parifica avessero esaurito i loro effetti autorizzatori: questi ultimi, rispetto al disegno di legge di rendiconto, si manifestavano nel "fatto" registrato nella contabilità, sicché il disegno di legge di rendiconto veniva posto a raffronto con il bilancio di previsione e parificato (22). A questo orientamento concorrevano anche i residui retaggi della teoria sulla natura meramente formale della legge di bilancio, ritenuta inadeguata a novare l'ordinamento (23), da cui discendeva la tendenza a negare valore di accertamento giudiziale all'attività di parifica, soprattutto ai fini della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in tale sede; tendenza che, appunto, si spiegava poiché il magistrato contabile non era allora chiamato ad applicare né la legge di bilancio, né le leggi di spesa (24).

Nella fase successiva, invece, già a seguito della riforma del bilancio dello Stato realizzata dalla l. 5 agosto 1978, n. 468 (*Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*), la legge di bilancio – quale portato del definitivo superamento della teoria formale-sostanziale – non si limitava più ad esprimere soltanto l'atto autorizzativo della spesa, ma costituiva legge di indirizzo finanziario (collocata su un arco pluriennale) espresso dal sistema dei saldi già indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria, poi tradotti nel disegno di legge di bilancio e infine verificabili nel rendiconto (25). Da quel momento, come precisato dalla giurisprudenza

---

amministrazioni pubbliche, quale oggetto del giudizio di parifica, cfr. C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 517.

(20) Cfr., in particolare, Corte cost. n. 49/2018, punto 3 del Considerato in diritto.

(21) Al riguardo, si vedano le già richiamate Corte cost. n. 181/2015; nn. 89 e 274/2017; n. 49/2018; n. 18/2019; n. 235/2021.

(22) Sul punto, cfr. F. Sucameli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. Canale et al. (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2019, 1053 ss. Che il procedimento di parifica fosse allora ritenuto un raffronto tra scritture contabili è sottolineato, ad esempio, da D. Centrone, *op. cit.*, 265. Perplesità rispetto al giudizio di parifica inteso come mero riscontro tra scritture contabili sono già espresse – in quello stesso contesto dell'inizio degli anni Sessanta – da S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, in *Giur. cost.*, 1963, 1617 s., e da R. Chieppa, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel corso di giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti regionali siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione*, *ivi*, 1966, 1657.

(23) Per un approfondimento del superamento della teoria formale-sostanziale del bilancio, cfr. G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in <www.nomos.leattualitaneldiritto>, 5 febbraio 2021.

(24) Al riguardo, G. Amato, nota a Corte cost. n. 142/1968, in *Giur. it.*, 1969, I, 596, discorreva di peculiare "irrelevanza istituzionale" delle questioni di costituzionalità sollevate in sede di giudizio di parificazione, e L. Elia, *Manifesta irrilevanza della questione o carenza di legittimazione del giudice a quo?*, in *Giur. cost.*, 1968, 2342 s., di inammissibilità delle questioni sollevate per "difetto di legittimazione attiva" del giudice contabile a quo in ogni giudizio di parificazione, perché, se la Corte costituzionale avesse dichiarato ammissibili tali questioni, avrebbe consentito alla Corte dei conti di impugnare leggi di spesa e leggi di bilancio a cadenza annuale, introducendo una sorta di ricorso diretto incompatibile con l'art. 100 Cost. e con il sistema di giustizia costituzionale.

(25) Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 526 ss., spec. 561 ss., il quale critica la tesi del bilancio come mera "legge di autorizzazione" e segna il superamento della tesi della natura formale della legge di bilancio; S. Bartole, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-82, La formazione delle leggi*, t. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1979, 241 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 207 ss., spec. 209 ss., il quale, superando la concezione del bilancio come "atto di autorizzazione" (pp. 185 ss.), ricostruisce la legge di bilancio come "atto di legalità-indirizzo" della complessiva attività finanziaria dell'amministrazione (pp. 213 ss.); nonché G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 222 ss.

costituzionale, la decisione di bilancio includeva tutte le disposizioni di legge che determinavano “effetti modificativi dell’articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali” (26). Ne conseguiva, già allora, l’ampiamiento dell’oggetto e del parametro del giudizio di parifica, stante “il rilievo che il raffronto fra dati previsionali e consuntivi viene ad avere nel nuovo contesto normativo” poiché “la decisione da assumere non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli equilibri” (27). In definitiva, mutando il ruolo della legge di bilancio nel sistema della programmazione finanziaria si rinnova anche il parametro del giudizio di parifica che è rivolto a verificare la regolarità del rendiconto rispetto al complesso della legislazione finanziaria.

Successivamente questo processo è completato dai trattati europei volti a introdurre strumenti di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, che rendono i saldi parametri numerici vincolanti, concordati per evitare “disavanzi eccessivi”.

Tutto ciò ha determinato il progressivo ampliamento dei “fatti”, vale a dire dell’oggetto degli accertamenti contabili e della stessa struttura del rendiconto sia per lo Stato (28) sia per le regioni (29), e dei “materiali” normativi rilevanti (30) e, conseguentemente, l’allargamento del *thema decidendum* del giudizio di parifica che riguarda per lo Stato il riscontro delle veridicità e correttezza dei quattro saldi fondamentali della finanza pubblica (31) e, per le regioni, come si è detto, la corretta determinazione del risultato di amministrazione quale saldo che è in grado di misurare il rispetto o meno dell’equilibrio, l’eventuale grado di divergenza da esso e la determinazione dei conseguenti obblighi correttivi.

Per le regioni, poi, gli sviluppi procedurali che hanno interessato il giudizio di parificazione nella fase più recente hanno consentito di ricondurre il giudizio di parificazione ai controlli di legittimità-regolarità dei conti, trattandosi di procedimento che: a) è sorretto dalle forme dell’attività contenziosa; b) si risolve nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo; c) è assistito dall’intervento del pubblico ministero contabile nell’interesse della legalità finanziaria e degli interessi finanziari adespoti alla corretta rappresentazione e gestione del bilancio, o, se si preferisce, degli interessi “relativamente soggettivi” alla “sana” gestione finanziaria (32); d) è giustiziabile davanti alle Sezioni riunite in relazione a situazioni soggettive ritenute lese. L’impugnazione delle decisioni di parifica della sezione regionale è infatti prevista davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione giusto il disposto dell’art. 11, c. 6, lett. e), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (*Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’art. 20 l. 7 agosto 2015, n. 124*) che affida ad esse, tra l’altro, la competenza a decidere, in un unico grado, sulle impugnazioni di delibere delle sezioni regionali di controllo (33), mettendo così in rilievo il collegamento tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale (34).

Sia per lo Stato, sia per le regioni, il giudizio di parificazione viene così inserito dal legislatore nel ciclo annuale di bilancio e nel sistema di programmazione dei controlli. Tutto ciò ha progressivamente arricchito il sostrato delle norme “presupposte” dall’art. 39 del r.d. n. 1214/1934: per i rendiconti regionali il già citato d.lgs. n. 118/2011

(26) Così Corte cost. n. 244/1995, punto 3 del Considerato in diritto, ripresa da Corte cost. n. 213/2008, punto 4 del Considerato in diritto.

(27) Corte cost. n. 244/1995, punto 3 del Considerato in diritto.

(28) Cfr. artt. 34-bis, cc. 4-6, 34-ter, 35 e 36, l. 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*).

(29) Cfr. art. 63 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42*), successivamente modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (*Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42*).

(30) Cfr. art. 39 r.d. n. 1214/1934.

(31) Ci si riferisce, in particolare, ai saldi del bilancio di previsione la cui evoluzione va verificata a fine ciclo di bilancio, in relazione all’esercizio considerato: a) il saldo netto del conto del bilancio, vale a dire la differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate) e le spese finali (i primi due titoli delle spese); b) il ricorso effettivo al mercato, ossia il saldo effettivo di indebitamento in termini strettamente finanziari (pari alla differenza tra le entrate finali e le spese complessive, comprensive, perciò, delle spese per rimborso prestiti). Gli stessi saldi sono poi espressi in contabilità economica, tramite: c) il saldo del risparmio pubblico, vale a dire il saldo della parte corrente del conto economico, ottenuto come differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extra-tributarie) e le spese correnti; d) l’indebitamento (o accreditamento) netto che è il saldo del conto economico, originato dalla differenza tra le entrate finali, al netto della riscossione dei crediti, e le spese finali, al netto delle acquisizioni di attività finanziarie. Di questo saldo occorre poi verificare l’impatto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni per riscontrare il rispetto dell’obbiettivo a medio termine (Omt) di cui all’art. 3 l. n. 243/2012.

(32) Riprendendo, da quest’ultimo punto di vista, le riflessioni di Mario Nigro che sembrano ben attagliarsi alla cura dei beni della vita affidati al giudice del bilancio in relazione al plesso complessivo delle funzioni ad esso affidate: cfr. M. Nigro, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 7 ss.; nonché Id., *Giustizia amministrativa*, Bologna, il Mulino, 1979, 2<sup>a</sup> ed., spec. 151 ss. Per una critica all’utilizzo della categoria degli interessi finanziari adespoti nella tutela degli interessi rilevanti nel giudizio di parificazione del rendiconto, v., invece, P. Santoro, *Dall’ausiliarietà all’autonomia del giudizio di parifica. Luci e ombre della sentenza costituzionale n. 184/2022 su conflitto di attribuzione*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 4, 37 ss., spec. 40 s.

(33) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., n. 44/2017 e n. 1/2019, che rafforza il collegamento tra interesse a ricorrere, lesività della delibera di controllo e ambito dei poteri di cognizione assicurando la tutela avverso le deliberazioni delle sezioni regionali.

(34) Cfr. Cass., S.U., 25 novembre 2016, n. 22645; nonché Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., n. 2/2013 e n. 27/2014 (nella prospettiva del rafforzamento dei controlli sull’impiego delle risorse di natura pubblica).

sull'armonizzazione dei bilanci (ripetutamente elevato dalla giurisprudenza costituzionale al rango di parametro interposto nel giudizio di costituzionalità) e, per il rendiconto generale dello Stato, la richiamata legge di contabilità n. 196/2009, nonché la l. cost. n. 1/2012 sul c.d. pareggio e la l. n. 243/2012 (legge "rinforzata" di attuazione del precetto dell'equilibrio).

Dall'esigenza di verificare la correttezza e la sincerità dei saldi (espressione sintetica delle scritture di terzo livello) e la coerenza con gli obiettivi di legge obiettivo discende la necessità che le singole scritture contabili rispondano a requisiti di veridicità, chiarezza, correttezza univocità, e trasparenza (secondo livello) e che queste si basino su titoli in grado di produrre una valida iscrizione in bilancio (primo livello).

I saldi del rendiconto, infatti, "danno conto", appunto, degli esiti della gestione e del processo allocativo, inserendosi da un lato nel ciclo annuale dei controlli successivi della Corte dei conti di cui la parifica costituisce il momento culminante (art. 100 Cost.) (35) e consentendo, dall'altro lato, i controlli politici delle Assemblee elettive al fine di valorizzare la responsabilità di mandato nell'impiego delle risorse di fronte agli amministratori.

In definitiva, la verifica (o validazione) dei saldi costituisce lo scopo e l'oggetto del giudizio di parificazione sia per lo Stato sia per le regioni. Il rendiconto generale, dunque, inteso come documento o come atto, non costituisce l'oggetto del giudizio, bensì lo strumento contabile in grado di comprovare e fornire le informazioni sulla condizione generale degli equilibri economico-finanziari dell'ente, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale (36).

Tutto ciò rende il giudizio di parifica, sia per lo Stato sia per le regioni, lo strumento di tutela principale del "bene pubblico" bilancio, perché è attraverso il saldo che, a previsione e a rendiconto, l'ente territoriale, Stato o regione, è in grado di "sintetizzare e rendere certe le scelte" allocative (37). Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale il principio di rendicontazione (e quindi la parifica del rendiconto) si collega al circuito democratico-rappresentativo essendo strumentale al principio della responsabilità politica e alla responsabilità di mandato poiché il rendiconto, attribuendo certezza giuridica ai conti e assicurando trasparenza e "sincerità" delle scritture contabili, consente di verificare come sono state utilizzate le risorse rispetto ai programmi e agli impegni assunti dagli amministratori pubblici.

### 3. Effetti certatori e duplice "anima" del giudizio

Dai più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti meglio si delineano gli effetti prodotti dalla parificazione dei rendiconti. L'esito del giudizio determina il duplice effetto di conferire certezza giuridica agli accertamenti giuridico-contabili effettuati e di produrre un effetto conformativo non già sulla legge regionale (o tantomeno statale) di approvazione del rendiconto, bensì un effetto conformativo "indiretto" nel senso di impegnare l'amministrazione a porre rimedio alle situazioni di irregolarità accertate in sede di assestamento e a provvedere adeguatamente per assicurare il rispetto della copertura (38).

La decisione di parifica, quindi, non determina la necessità di modificare la legge di rendiconto eventualmente medio tempore approvata, ma si riflette sugli obblighi di assestamento e sulla legittimità delle coperture previste, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (39) e della Corte dei conti (40).

In altre parole, nella fase successiva alla costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio, la parifica diviene di fatto lo strumento capace di garantire l'accertamento del rispetto degli equilibri di bilancio in una prospettiva dinamica, vale a dire nel passaggio tra i diversi esercizi finanziari per assicurare il principio di continuità dei conti, poiché, riprendendo ancora le parole della Corte costituzionale, "ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi" con l'effetto di pregiudicare gli equilibri e le operazioni di risanamento (41).

Sia nelle norme che disciplinano il procedimento di parifica statale, sia in quelle che disciplinano il procedimento regionale si rinviene il fondamento della distinzione tra la "decisione di parifica" e l'"allegata relazione". La duplice "anima" del giudizio di parificazione ha radici antiche nelle norme istitutive della Corte che oggi celebriamo (42) e ha

(35) Al riguardo, v. ancora C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit., 514 ss., spec. 531.

(36) Cfr., da ultimo, Corte cost. n. 184/2022, punto 5.3 del Considerato in diritto.

(37) Corte cost. n. 184/2016, punto 3 del Considerato in diritto.

(38) Sull'effetto conformativo "indiretto" degli esiti del giudizio di parificazione del rendiconto, cfr. M. Bergo, M. Cecchetti, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, in <www.dirittoeconomi.it>, 7 giugno 2022, spec. 109 s. e 116; G. Menegus, "Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione. *Commento a Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione-sentenza n. 20/2021/Delc*, ivi, 1 giugno 2022, 128 s.

(39) Corte cost. dalla n. 250/2013 alla n. 184/2022.

(40) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., n. 20/2021, par. 7.10 del Diritto; n. 7/2022; Sez. riun. contr. n. 5/2022, par. 2.10 del Diritto.

(41) Cfr. Corte cost. n. 89/2017, punto 8 del Considerato in diritto, ripresa da Corte cost. n. 274/2017, punto 4.1 del Considerato in diritto. V. anche Corte cost. n. 181/2015 e n. 49/2018.

(42) Cfr. art. 31 l. n. 800/1862, che dispone: "Sarà unita alla *deliberazione* suddetta, e con essa presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assesto definitivo del bilancio, una *relazione* della Corte, colla quale deve esporre:

Le ragioni per le quali ha apposto con riserva il suo visto a mandati o ad altri atti o decreti;

trovato sviluppo nelle prassi successive – come ricostruito, ad esempio, dagli scritti di Salvatore Buscema degli anni Sessanta (43) – sino a quelle più recenti che hanno interessato soprattutto il versante della parificazione dei rendiconti regionali. In base a tale distinzione, la “decisione” ha ad oggetto i risultati della gestione posti a raffronto con i parametri normativi; accerta la regolarità o l’irregolarità del rendiconto con le forme della giurisdizione contenziosa con effetti indirettamente vincolanti nei confronti dello Stato o della regione, “nel senso – con le parole della Corte costituzionale – di ammettere o escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio” (44). La “relazione allegata”, invece, contiene osservazioni in ordine alla regolarità della gestione (i “fatti” di gestione rappresentati nel bilancio) e può esprimere proposte sulle misure correttive al fine di assicurare gli equilibri di bilancio e migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa; essa ha quindi natura di referto ed è inquadrabile nei controlli di tipo collaborativo perché è rivolta a stimolare processi di auto-correzione nell’impiego delle risorse.

Come precisato dalle Sezioni riunite (45), decisione e relazione svolgono “unitariamente quella funzione ausiliaria rispetto all’organo legislativo cui il giudizio di parifica è preordinato” (46), ma tali atti rimangono distinti sotto il profilo dell’oggetto e delle finalità. In pratica, sebbene la deliberazione che il collegio assume rimanga unica, essa genera due atti distinti, capaci di dare luogo a differenti effetti giuridici, come ricostruito dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (47).

Quanto alla “decisione” di parifica, la recente giurisprudenza costituzionale ha specificato gli effetti della pronuncia: essa “definisce” il saldo ad una certa data (48) e integra il parametro di costituzionalità della legge regionale e delle future leggi di spesa (49) che l’ente territoriale rimane ovviamente libero di adottare nella consapevolezza, però, che l’eventuale scostamento dai saldi già certificati mediante la validazione del rendiconto può causare il promovimento dell’incidente di costituzionalità sulla legge stessa o sulle future leggi di spesa quanto alla legittimità delle coperture.

Tali effetti non si estendono ovviamente alla relazione che è invece inquadrabile nei controlli di tipo refertuale-collaborativo, in alcun modo vincolanti, bensì rivolti a stimolare processi di auto-correzione nell’impiego delle risorse.

#### 4. La controversa questione della natura del giudizio di parificazione

Questa duplice “anima” – decisione sulla veridicità dei saldi e, al contempo, referto alle Assemblee elettive – accompagna i più recenti sviluppi procedurali del giudizio di parificazione, che hanno interessato soprattutto il versante regionale, e trova un significativo riflesso nelle tesi sostenute in dottrina in ordine alla natura del giudizio di parifica. Da un lato coloro che, valorizzando la “relazione” e tenendo fermo l’ancoraggio del procedimento esclusivamente all’art. 100 Cost., riconducono la parifica ai controlli successivi sulla “sana” gestione ascrivendola alle attività prevalentemente di controllo-referto rivolte a formulare indirizzi, suggerimenti e buone pratiche nell’azione amministrativa la cui adozione è rimessa alla discrezionalità del decisore politico, senza produrre, quindi, effetti conformativi. In questa prospettiva, il richiamo alle “formalità della giurisdizione contenziosa” dell’art. 40 del r.d. n. 1214, lungi dal qualificare la parificazione come attività giurisdizionale, si riferirebbe unicamente alle modalità decisionali del procedimento

---

Le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline d’ordine amministrativo o finanziario;

Le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull’amministrazione e sui conti del pubblico denaro” (cors. ns.).

(43) Cfr., ad esempio, S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, cit., 1617 s., ove l’illustre Autore si rammaricava che la delibera di parificazione, pur distinta dalla relazione, potesse essere degradata a mera dichiarazione di regolarità. Sul punto, v. anche C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit., 507.

(44) Cfr. Corte cost. n. 89/2017, punto 2 del Considerato in diritto, ripresa da Corte cost. n. 157/2020, punto 2 del Considerato in diritto.

(45) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., n. 27/2014, n. 38/2014 e n. 7/2022.

(46) La “stretta connessione” tra parificazione e relazione è sottolineata da C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit., 517.

(47) Cfr., da ultimo, in termini particolarmente significativi, Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., 11 aprile 2022, n. 7, par. 1.2 del Diritto, ove, sulla distinzione tra “decisione” e “relazione” e sulla “doppia perimetrazione” del giudizio dinanzi alle Sezioni riunite, è affermato che «il giudizio di gravame davanti a queste Sezioni riunite ha per oggetto la “decisione” assunta dalla competenza sezione regionale», mentre la relazione ha scopo meramente informativo sull’andamento della gestione, sicché il giudizio, “eventuale, instaurato su istanza di parte”, è soggetto a “un doppio presupposto, soggettivo e oggettivo”, in quanto esso: «a) deve essere “attivato” da un soggetto che lamenta l’intervenuta lesione di un interesse protetto dalla legge per il quale è legittimato ad agire”; b) non può essere attivato se non previa “pronuncia di accertamento emessa da una sezione regionale di controllo” (Sez. riun. giur. spec. comp. n. 32/2020/EI)». Analogamente, prosegue la sentenza n. 7/2022, “anche l’ambito cognitivo è sottoposto ad un doppio perimetro”: “Il primo è costituito dall’oggetto concreto della decisione della sezione regionale di controllo”; «Il secondo è dato dalle doglianze oggetto del ricorso che, a loro volta, delimitano le questioni oggetto di “verifica e validazione” da parte di questo giudice (Sez. riun. giur., *ex pluribus*, n. 32/2020/EI, n. 5/2021/EI e n. 9/2021/EI)», sicché “il *decisum* della sezione regionale costituisce il presupposto ed il perimetro di rilevanza dell’interesse dell’azione” poiché “interesse ad agire presuppone [...] una lesione concreta ed attuale del diritto sostanziale dedotto in giudizio e l’idoneità del provvedimento, richiesto dal giudice, al fine di tutelare e soddisfare il medesimo”.

(48) Corte cost. n. 244/2020, spec. punto 2.2.1 del Considerato in diritto.

(49) Corte cost. n. 184/2022, punto 5.1 del Considerato in diritto.

rivolte a garantire l'attendibilità del risultato deliberativo, non alterando in alcun modo la natura dell'attività (50), pur riconoscendo taluni che "il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale" (51).

Dall'altro lato, coloro che, sulla scorta di autorevole dottrina (52), cogliendo la rinnovata portata deontica dei parametri costituzionali sul precetto dell'equilibrio e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel quadro del diritto euro-unitario e aderendo ad una concezione ampia del controllo-garanzia sull'impiego delle risorse, tendono a focalizzare il momento centrale della parifica nella "decisione" che per la forma del giudizio a struttura binaria e ad esito dicotomico (parifica/non parifica) produrrebbe effetti immediatamente cogenti e conformativi (53). Aderendo alla seconda tesi, in riferimento alla parifica si è parlato di procedimento di accertamento di fatti giuridici contabili con effetto di giudicato, sicché esso rivelerebbe una sorta di "osmosi tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale" (54), essendo qualificabile come procedimento non "giurisdizionale in senso stretto", ma che "sotto molteplici aspetti se ne avvicina" (55). Ancora: la parifica è stata qualificata come procedimento dai "connotati certativi di forza incontrovertibile" derivante da "accertamenti aventi una forza assimilabile a quella della cosa giudicata" espressione di un "sindacato giurisdizionale o paragiurisdizionale" (56). Sulla stessa linea ricostruttiva altri hanno parlato di procedimento che "esprime al massimo grado la specialità della Corte dei conti", caratterizzato dalla "compenetrazione tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali" (57); altri ancora hanno evocato la "dimensione di finanziarizzazione e di giurisdizionalizzazione" della parificazione dei rendiconti (58); altri, infine, hanno parlato di "procedimento pienamente giurisdizionale" (59) o ne hanno auspicato, quale diretto riflesso dell'originaria impostazione cavouriana, il riconoscimento "apertis verbis [della] ritrovata giurisdizionalità" (60), trattandosi di procedimento riconducibile all'alveo dei poteri giurisdizionali a contenuto di controllo con effetti "impeditivi" (cioè caducatori degli effetti illegittimi) sul contenuto informativo del bilancio espresso dai saldi nella materia di "contabilità pubblica" riservata dalla Costituzione al giudice contabile mediante una saldatura tra l'art. 100 e l'art. 103 Cost. (61).

Una peculiare e interessante tesi è stata poi sostenuta in dottrina per assimilare il giudizio di parificazione del rendiconto a una "forma *sui generis* di volontaria giurisdizione" (62), ritenuta affine all'attività di parificazione, trattandosi di forma giurisdizionale di accertamento da parte di un'autorità magistratuale terza ed imparziale, da cui, però, per altri versi, il giudizio di parificazione sembra discostarsi sia per la forma sia per la sostanza. Infatti, la giurisdizione volontaria si connota per l'assenza di litigiosità, si esplica seguendo un procedimento semplificato in camera di consiglio

(50) Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, 421; V. Guccione, *Questioni di costituzionalità, legittimazione, rilevanza: variazioni sul tema con particolare riferimento al giudizio di parificazione*, in *Riv. dir. fin.*, 1969, 229 ss.; G. Cogliandro, *Il procedimento di parificazione del rendiconto generale. Natura giuridica e principio del contraddittorio*, in *Foro amm.*, 1980, 1308; P. Santoro, E. Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, 473; P. Santoro, *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione diventa conflittuale*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 2, 5 ss., spec. 8 ss.

(51) Così, C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit., 519. Sulla stessa linea ricostruttiva, cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 433 ss., spec. 438, il quale, pur negando la natura giurisdizionale della parifica, sottolinea comunque l'effetto assimilabile a quello di accertamento giudiziale in forza delle garanzie previste dall'art. 40 del t.u. del 1934 che assistono la fase finale del procedimento.

(52) Il riferimento è all'impostazione di G. Ferrari, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, 268 ss., secondo il quale l'attività di controllo svolta dalla magistratura contabile si esplica come attività materialmente giurisdizionale, e, soprattutto, di S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, 60 ss., secondo il quale nello Stato costituzionale il controllo non costituisce una "quarta" funzione autonoma poiché tale attività si esplica quale contenuto delle tre funzioni tradizionali: così, a titolo di esempio, il controllo amministrativo è svolto da organi amministrativi nelle forme del procedimento amministrativo, il controllo giurisdizionale da organi giudiziari nelle forme del processo e il controllo legislativo da organi legislativi nelle forme del procedimento legislativo (si pensi al procedimento di conversione dei decreti-legge); muovendo da tali assunti, viene individuato un contenuto ampio e articolato della funzione giurisdizionale in relazione agli effetti determinati dalla pronuncia del giudice: ad esempio a contenuto impeditivo/caducatorio oppure di responsabilità, sicché non avrebbe senso contrapporre la funzione di controllo, fondata sull'art. 100 Cost., alla funzione giurisdizionale, fondata sull'art. 103 Cost. In prospettiva non dissimile, sull'attività di controllo-garanzia riconducibile al potere legislativo (e, in maniera corrispondente, al potere esecutivo e al potere giudiziario), v. anche A. Manzella, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, *passim*, spec. 61 ss.

(53) Cfr. S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 1969, 216 ss. e 337 s.; A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, Jovene, 1987, 11<sup>a</sup> ed., 502 ss.

(54) G. Colombini, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali*, in *La Corte dei conti fra controllo e giurisdizione: quale futuro in Europa?* (Atti del convegno, Roma, 1 luglio 2015), Roma, Corte dei conti, 2015, 89 ss.

(55) D. Centrone, *op. cit.*, 216.

(56) A. Carosi, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 3-4, 577.

(57) A. Grasso, *Il ruolo della procura nel giudizio di parifica*, in V. Tenore, A. Napoli, *op. cit.*, 284 ss.

(58) Così, G. Colombini, *Editoriale*, in <www.dirittoeconomi.it>, 4 luglio 2021, 5.

(59) F. Sucameli, *La disciplina e i rimedi a tutela dell'equilibrio nel settore sanitario: i controlli amministrativi e la giurisdizione sul bilancio della Corte dei conti*, in V. Tenore, A. Napoli, *op. cit.*, 435 ss.

(60) G. Menegus, *op. cit.*, 134 s.

(61) In questa chiave di lettura, cfr. F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, Esi, 2022, *passim*, spec. 42 ss. e 89 ss.

(62) Così R. Ursi, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, 2020, 1, 49 ss.

senza ricorrere alla pubblica udienza e si conclude con la pronuncia non già di sentenza, bensì di decreto (artt. 737-742-*bis* c.p.c.). Gli elementi strutturali richiamati, che inducono la prevalente dottrina a ricondurre la volontaria giurisdizione ad attività sostanzialmente amministrativa svolta da organi giurisdizionali (63), pur essendo parzialmente riscontrabili in alcune prassi talvolta avvalorate in sede di parifica, non sembrano essere compresenti nel giudizio qui in esame, in cui il giudice è chiamato ad accertare in via definitiva fatti giuridico-contabili in relazione a interessi costituzionalmente rilevanti e potenzialmente antagonisti (64).

Anche la giurisprudenza costituzionale, pur aderendo prevalentemente alla seconda impostazione sopra richiamata, non ha risolto la questione circa la natura della parifica. Da un lato, la Corte in talune pronunce ha incidentalmente negato che il procedimento di parifica sia assimilabile in senso stretto alla funzione giurisdizionale (65); dall'altro lato, però, ne ha affermato la natura giurisdizionale per dedurne l'inammissibilità di conflitti di attribuzione tra enti promossi da regioni che lamentavano un difetto di contraddittorio perché mediante il ricorso per conflitto non può essere censurata la modalità di esercizio della funzione giurisdizionale (66).

Le Sezioni unite della Corte di cassazione, dal canto loro, nelle uniche due occasioni in cui si sono pronunciate, non hanno affrontato *direttamente* la questione della natura del giudizio di parifica, avendo dichiarato inammissibili i ricorsi del Procuratore generale della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale Regione Liguria – che lamentava il contrasto con i principi del giusto processo per difetto del contraddittorio – perché – ha affermato la Suprema Corte – il denunciato errore processuale non costituisce motivo di ricorso per cassazione dinanzi alle Sezioni unite non essendo questione attinente alla giurisdizione (67). Le Sezioni unite, senza prendere posizione sulla natura del giudizio di parifica, hanno escluso con articolata motivazione l'ammissibilità dei ricorsi sia ipotizzando che l'attività di parificazione costituisca espressione della funzione di controllo, da esplicitare nelle forme contenziose (tesi che era sottesa al ricorso del procuratore generale della Liguria), sia accedendo alla tesi sulla natura giurisdizionale dell'attività di parifica, che le stesse Sezioni unite riconnettono al "diritto vivente" della Corte costituzionale (richiamando la sent. n. 72/2012) (68), evidenziando comunque "l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo a quella giurisdizionale" (69).

##### 5. Le oscillazioni tra "decisione" e "referto" nella dimensione diacronica della disciplina della parificazione e le esigenze di assicurare garanzie "minime" nel giudizio

L'oscillazione che si è determinata nel corso del tempo tra le due "anime" della parifica sembra confermata anche dall'evoluzione della sua disciplina.

Le origini del giudizio di parificazione in epoca liberale mostrano che la parifica era inclusa tra i procedimenti a struttura "contenziosa" secondo quanto previsto dall'art. 49, lett. b), l. n. 800/1862 e dall'apposito regolamento attuativo (70): il "giudizio di prima e ultima istanza" si svolgeva in un unico grado davanti alle Sezioni riunite della Corte (71).

È dubbio che l'originario regolamento sui procedimenti contenziosi (che includeva la parifica) fosse stato implicitamente abrogato dalla sopravvenuta normativa del 1934: ne dà conto un bel saggio del 1986 di Angelo Buscema che, ricostruendo le prassi, metteva in rilievo che le Sezioni riunite continuavano a seguire il procedimento contenzioso anche nella fase successiva all'entrata in vigore del r.d. n. 1214/1934 (72), tra l'altro perché il regolamento coevo non aveva disciplinato la parifica ma soltanto i giudizi di responsabilità, di conto e "ad istanza di parte" (73).

Anche in regime repubblicano, seguendo questa linea ricostruttiva, in una prima fase è stata affermata la perdurante prevalenza della "decisione" di parifica rispetto all'allegata "relazione", sicché, secondo autorevole dottrina, tale *vis*

(63) Cfr., in maniera significativa, C. Consolo, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, vol. 1, *Le tutele (di merito, sommarie ed esecutive) e il rapporto giuridico processuale*, Torino, Giappichelli, 2014, 22 s.

(64) La giurisprudenza costituzionale ha escluso, sia pure con un *obiter dictum*, che l'attività svolta in sede di giudizio di parifica abbia natura di giurisdizione volontaria: cfr. Corte cost. n. 138/2019, punto 3 del Considerato in diritto.

(65) Cfr. Corte cost. n. 89/2017, punto 2 del Considerato in diritto.

(66) Cfr. Corte cost. n. 72/2012, punto 2.3 del Considerato in diritto.

(67) Cfr. Cass., S.U., 30 ottobre 2014, n. 23072; 25 novembre 2016, n. 22645.

(68) Cfr. Cass., S.U., n. 23072/2014.

(69) Cfr. Cass., S.U., n. 22645/2016.

(70) Cfr. r.d. 5 ottobre 1862, n. 884 (*Sulla giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti del Regno d'Italia*), distinto dal regolamento sui procedimenti non contenziosi.

(71) Cfr. art. 32 l. n. 800/1862.

(72) Cfr. A. Buscema, *Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive*, in *Riv. Corte conti*, 1987, 1449. Per la tesi dell'ultrattività del regolamento per i procedimenti contenziosi del 1862, v. anche U. Cevoli, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di Ferdinando Carbone nel cinquantunesimo anno di servizio allo Stato*, Milano, Giuffrè, 1970, 135 ss., secondo il quale "nel regolamento di procedura del 1933 mancano disposizioni abrogative in via diretta della disciplina del 1862", sicché la questione circa le norme applicabili al giudizio di parificazione del rendiconto si pone in linea generale e non soltanto in termini di "diritto transitorio" poiché la materia non è stata espressamente attribuita alle norme del 1934 (cors. ns.).

(73) Cfr. r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (*Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti*).

*attractiva* sarebbe idonea a ricondurre l'istituto all'alveo delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti, pur ponendo problemi di armonizzazione della normativa del testo unico del 1934 con le norme costituzionali (74).

In ogni caso, l'originario regolamento sui procedimenti contenziosi della Corte dei conti in cui era inclusa la parifica è stato espressamente abrogato nel 2010 (75), sicché è sorto l'interrogativo in ordine alle norme applicabili al giudizio in quanto idonee a dare concreta sostanza ai canoni della legalità e del giusto processo o del "giusto procedimento", a seconda che si aderisca alla tesi della natura giurisdizionale o di controllo (76).

Un significativo "banco di prova" delle tesi sopra esposte circa la natura del giudizio di parifica, anche in ordine all'interrogativo da ultimo evocato, è costituito dalla vicenda del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, parificato con eccezioni con delibera delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana (77), impugnato dal Procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, che hanno accolto il ricorso con sentenza n. 20/2021 rilevando eccezioni tali da non consentire la parifica (78). Da ciò è seguito il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Siciliana avverso la richiamata sentenza sul rilievo che le Sezioni riunite avrebbero dovuto dichiarare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse per l'intervenuta approvazione *medio tempore* della legge regionale di approvazione del rendiconto.

Tale prospettazione è stata respinta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 184/2022 che, invece, ha ribadito che la "funzione di controllo-garanzia ad esito dicotomico (parifica/non parifica)" posta a tutela della legalità costituzionale-finanziaria "non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale" (79): i giudici costituzionali hanno così respinto il ricorso per conflitto e, con esso, la pretesa della regione di affermare l'intangibilità del rendiconto una volta che l'Assemblea lo avesse approvato con legge. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, la decisione di parifica non costituisce atto conclusivo dell'attività di controllo, che funge da mero presupposto per l'approvazione con legge del rendiconto, bensì esito di un giudizio di accertamento normativamente radicato rispetto al quale è preclusa ogni interferenza da parte dell'Assemblea legislativa.

All'interrogativo circa le norme applicabili al giudizio di parifica, pronunciandosi sulla stessa vicenda che ho appena richiamato, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione e le Sezioni riunite in sede di controllo hanno dato risposte divergenti muovendo dal riconoscimento di una diversa natura della parifica stessa. Con la sentenza n. 20/2021, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno affermato l'applicazione in via analogica alla decisione del giudizio di parificazione delle "norme generali per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio sui conti" (parte III, titolo I, capo III), con esclusione di quelle eccezionali dettate soltanto per i conti giudiziali, che attengono al diverso profilo della responsabilità personale (80).

Pronunciandosi in sede di funzione nomofilattica del controllo (81), con la deliberazione n. 5/2022, le Sezioni riunite hanno dato risposta alle questioni di massima sollevate dalla Corte dei conti per la Regione Siciliana in ordine alla

(74) Così, ad esempio, con estrema chiarezza, S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, cit., 216 ss. e 337 s., secondo il quale «il giudizio di parificazione si inquadra "nelle materie di contabilità pubblica" ai sensi dell'art. 103 Cost.» in quanto "pur essendo sorto in funzione dell'approvazione parlamentare del rendiconto – ha acquisito una sua funzione autonoma di accertamento dei risultati della gestione" che, in forza delle sue "forme giurisdizionali" determina l'integrazione "fra la rendicontazione generale e quella individuale degli agenti contabili", atteso che anche "il giudizio sui rendiconti generali discende dall'art. 103 Cost.".

(75) Cfr. d.p.r. 13 dicembre 2010, n. 248 (*Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'art. 17, c. 4-ter, l. 23 agosto 1988, n. 400*).

(76) In dottrina, l'interrogativo circa l'individuazione della disciplina processuale da applicare al giudizio di parificazione del rendiconto è sollevato, ad esempio, da G. Menegus, *op. cit.*, 129.

(77) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. reg. Siciliana, 2 luglio 2021, n. 6.

(78) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., 17 dicembre 2021, n. 20.

(79) Corte cost. n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto.

(80) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., n. 20/2021/Delc, punto 5.9 del Diritto.

(81) L'espressione funzione "nomofilattica" in riferimento all'attività di controllo è utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., ad esempio, Corte cost. n. 39/2014, punto 8.10 del Considerato in diritto; n. 4/2020, punto 3 del Considerato in diritto) per indicare l'attività che si esprime nelle delibere di orientamento previste e disciplinate da fonti di rango primario (cfr. art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009; art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012) adottate dalle Sezioni riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle autonomie in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali. Sebbene possa parlarsi di funzione nomofilattica soltanto in riferimento all'esercizio di funzioni *stricto sensu* giurisdizionali, tale espressione sembra ben rispondere all'esigenza costituzionalmente imposta di preservare lo statuto costituzionale di autonomia e indipendenza del magistrato contabile sia quando opera in sede giurisdizionale, sia quando opera in sede di controllo in quanto le delibere delle sezioni centrali si limitano, appunto in funzione "nomofilattica", a fornire orientamenti interpretativi di carattere generale, ferma restando l'indipendenza e l'autonomia costituzionalmente garantita del giudice contabile (cfr. Corte cost. n. 4/2020, punto 3 del Considerato in diritto). Al riguardo, deve essere infatti rammentato che sia lo *status* dei magistrati contabili, sia i diversi procedimenti di controllo sulla finanza pubblica affidati alla Corte dei conti devono trovare esplicito fondamento in parametri normativi di rango primario in forza delle riserve di legge previste dall'art. 108 Cost. a presidio dello statuto giuridico di autonomia e indipendenza dei giudici delle "giurisdizioni speciali". Infatti, tali riserve di legge in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari, a partire dall'art. 108 Cost., non dovrebbero essere interpretate nel senso meramente organizzatorio, essendo invece rivolte, con principi di portata generale, ad assicurare le garanzie di indipendenza interna di ogni giudice (cfr., per tutti, F. Sorrentino, *I poteri normativi del Csm*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 44 ss.). Analogamente, anche la riserva di legge prevista dall'art.

stessa vicenda, affermando, invece, che la parifica trova nel r.d. n. 1214/1934 tutte le norme necessarie a disciplinare il procedimento che si inserisce nel ciclo annuale del bilancio con modalità duttili e flessibili in quanto rivolte a favorire il riscontro tra il rendiconto e il bilancio di previsione (82).

Gli orientamenti assunti dagli organi di vertice della Corte dei conti sembrano quindi confermare che quanto più il procedimento oscilla verso il controllo sulla “sana” gestione e verso il controllo-referto tanto più si può ritenere che non sia necessaria una rigida disciplina procedimentale. Se, invece, viene valorizzato il momento decisorio, diventa allora necessario riferirsi a un quadro normativo sufficientemente predeterminato idoneo a soddisfare le garanzie presupposte dal rinvio dell’art. 40 del r.d. n. 1214/1934 alle “formalità della giurisdizione contenziosa” della stessa Corte dei conti.

In ogni caso, a prescindere dalla natura della parifica, l’ampliamento dell’oggetto e del parametro effetto del sopravvenuto precetto costituzionale dell’equilibrio sembra porre il tema di come assicurare garanzie “minime” (83) nell’ambito di un procedimento decisorio rivolto al contemperamento di interessi costituzionalmente rilevanti e potenzialmente antagonisti, come avviene nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale. Anche se la parifica non può imporre vincoli immediati alla legge di approvazione del rendiconto poiché le sfere di competenza della Corte dei conti e dell’ente territoriale sono “distinte e non confliggenti” (84), se la decisione implica una verifica e produce un accertamento “definitivo”, così conferendo certezza giuridica al rendiconto, dall’esito certativo di conformità/difformità ai parametri normativi derivano effetti, per quanto indiretti, cogenti e conformativi dell’autonomia poiché la regione può aderire all’esito del giudizio e approvare una legge di rendiconto che definisca i saldi già validati dalla sezione regionale oppure può discostarsene esponendo però, in questo secondo caso, la legislazione regionale presupposta o successiva a censure di incostituzionalità, come, peraltro, da tempo prefigurato da autorevole dottrina (85). Ne consegue che una simile decisione si colloca al di fuori del paradigma dei controlli c.d. collaborativi che sono invece rivolti a fornire indirizzi per stimolare processi auto-correttivi lasciati alle scelte discrezionali del decisore politico.

Quanto detto è da ultimo confermato dalla già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 184/2022 con la quale la Corte ha rigettato il ricorso per conflitto sollevato dalla Regione Siciliana avverso la pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti e, con esso, la pretesa della regione di affermare l’intangibilità del rendiconto a seguito dell’intervenuta approvazione *medio tempore* della legge regionale di approvazione.

In estrema sintesi, si può osservare che, dal periodo liberale al periodo repubblicano, rispetto alle origini in cui la parifica era riconducibile alle attività contenziose è stata progressivamente valorizzata la funzione di referto al Parlamento svolta dalla parifica in linea con l’art. 100 Cost., lasciando per così dire in ombra il profilo della “decisione”. Successivamente, la costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio, in uno con l’estensione generalizzata del procedimento a tutte regioni, speciali e ordinarie, ha rafforzato il momento decisorio ponendo, per la parifica dei rendiconti regionali, esigenze di adeguato bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti nel giudizio: pubblico ministero contabile; enti politici territoriali destinatari della parifica e interessi adespoti o “relativamente soggetti” alla sana gestione finanziaria (86).

A prescindere dalla natura del giudizio di parifica, controllo o giurisdizione, quanto sin qui detto rafforza le conclusioni in ordine ai suoi effetti “certativi” e indirettamente conformativi che costituisce conclusione a cui sono approdate sia le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (87), sia le Sezioni riunite nell’esercizio della funzione nomofilattica del controllo (88). Tali assunti sono stati suggellati dalla sentenza n. 184/2022 in ordine alla stessa vicenda della parifica del rendiconto 2019 della Regione Siciliana con la quale, come ho detto, la Corte ha ribadito che la parifica assolve alla “funzione di controllo-garanzia ad esito dicotomico (parifica/non parifica) [...] in vista dell’obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio” a tutela della legalità costituzionale-finanziaria.

---

101, c. 2, Cost. assiste l’indipendenza funzionale del giudicare volta a soddisfare l’esigenza che il giudice riceva soltanto dalla legge l’indicazione delle regole a cui è soggetto nella sua attività (cfr. N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2019, 5<sup>a</sup> ed., 134 ss.). Tale posizione di indipendenza può dirsi piena per il magistrato contabile che opera in sede giurisdizionale, ma assiste lo stesso magistrato anche in sede di controllo quando opera nell’accertamento fatti giudico-contabili: sul punto, cfr. M.T. Polito, *Corte dei conti e diritto del bilancio: l’evoluzione della funzione di controllo*, in A. Balestrino et al. (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico* (Atti del secondo Convegno nazionale di contabilità pubblica, Venezia 28-29 novembre 2019), Napoli, Esi, 2021, 651, secondo la quale il giudice contabile deve essere inteso come “giudice naturale della contabilità pubblica” in forza delle riserve di legge previste dalla Costituzione in riferimento all’ordine giudiziario e in forza del principio del giudice naturale di cui all’art. 25, c. 1, Cost. Per lo stesso ordine di ragioni, guardando alla loro natura e ai profili oggettivi, i controlli sulla finanza territoriale affidati alla Corte dei conti devono essere svolti in riferimento a parametri normativi di rango primario certi e ben definiti.

(82) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., 14 aprile 2022, n. 5/Qm.

(83) In questi termini, M. Bergo, M. Cecchetti, *op. cit.*, 110 ss.; G. Menegus, *op. cit.*, 127 ss.

(84) Cfr. Corte cost. n. 72/2012, punto 2.2 del Considerato in diritto; n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto.

(85) Cfr. A. De Stefano, nota a Corte conti, Sez. riun., 9 aprile 1969, in *Foro amm.*, 1969, 255 s., il quale osserva che «già dubbia appare la legittimità costituzionale di una legge che abbia approvato un rendiconto, in tutto o in parte [...] carente di “parificazione”».

(86) Riprendendo, da quest’ultimo punto di vista, le categorie di M. Nigro: v. le opere citate *supra*, nota 32.

(87) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., n. 20/2021 e n. 7/2022.

(88) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., n. 5/2022.

Occorre inoltre osservare che «l'affidabilità delle esposizioni finanziario-contabili non può essere custodita dalla *moral suasion* del controllo sulla gestione, che presuppone una volontà adesiva del controllato per esplicare i propri positivi effetti bensì dall'accertamento del rispetto delle regole da parte di un organo esterno indipendente che assuma una valenza "certativa" intrinseca, non subordinata alla disponibilità di chi subisce il sindacato ad accettarne le risultanze e i suggerimenti» (89).

In questo contesto, nella prospettiva del conseguimento delle "garanzie minime" del procedimento, assumono particolare rilievo le delibere della Sezione delle autonomie e delle Sezioni riunite in sede di controllo che hanno orientato le sezioni regionali al fine di: a) assicurare il coinvolgimento della Procura regionale in contraddittorio con la regione nell'accesso ai dati sin dalla fase istruttoria e nelle fasi preliminari all'udienza di discussione della parifica; b) rendere maggiormente uniformi i procedimenti, al fine di garantire il contraddittorio tra i contrapposti interessi.

Non è certamente un caso che negli ultimi dieci anni le sezioni regionali abbiano sviluppato metodi di analisi dei rendiconti, approfondendo l'ambito dell'esame che le sezioni regionali compiono sul rendiconto e gli effetti che questo esame può determinare sulla decisione di parificare o meno il rendiconto (90).

In questo contesto, non si dovrebbe escludere un intervento del legislatore rivolto a rafforzare le garanzie all'interno del procedimento di parifica quale punto di equilibrio tra i coinvolti interessi costituzionalmente rilevanti, assicurando in tutte le fasi del procedimento la pienezza del contraddittorio tecnico e paritario tra le parti pubbliche (la regione e il pubblico ministero contabile) in quanto entrambi portatori di interessi generali ma distinti e non coincidenti (91).

#### 6. *Il tassello che completa il giudizio di parificazione: l'accesso alla giustizia costituzionale*

Un'ultima questione che deve essere almeno richiamata attiene all'ampliamento dell'accesso della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione alla Corte costituzionale che costituisce il naturale corollario del giudizio di parifica in quanto preordinato alla verifica dei saldi del rendiconto rispetto ai parametri normativi del "diritto del bilancio".

Come sopra si accennava, pur essendo sempre stata ritenuta pacifica la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione, è possibile, a tali fini, distinguere diverse fasi della giurisprudenza costituzionale (92). In un primo momento, risalente agli anni Sessanta del secolo scorso, la Corte costituzionale aveva escluso che potessero essere sollevate questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la legge di bilancio o le leggi di spesa per difetto di rilevanza, poiché la Corte dei conti in quel giudizio non applicava né l'una né le altre, trattandosi, allora, di un mero raffronto tra scritture contabili (93).

Nella fase successiva, invece, quando viene definitivamente abbandonato ogni residuo della teoria formale-sostanziale e la legge di bilancio diviene legge di indirizzo della legalità finanziaria, la decisione di bilancio si amplia includendo tutte le disposizioni di legge che determinano effetti modificativi sugli equilibri. Ne consegue la valorizzazione del giudizio di parifica, rivolto a verificare la regolarità del rendiconto rispetto al complesso della legislazione finanziaria, e il relativo ampliamento dell'accesso alla giustizia costituzionale (94).

Su questa linea ricostruttiva, la successiva giurisprudenza costituzionale, in particolare con le sentenze n. 89/2017 e n. 157/2020, è giunta a delineare un vero e proprio "test di giurisdizionalità" ai fini della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità, individuando, a tali fini, i seguenti requisiti: a) rigorosa applicazione di parametri normativi; b) "giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale coinvolte", assicurando la ricorribilità entro i termini previsti – altrimenti la pronuncia è definitiva – delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione; c) "pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione regionale sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica", assicurando, in entrambe le ipotesi, "il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale" (95).

In questo contesto, la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia "per oggetto", poiché essa riguarda ormai tutte le disposizioni di legge, statale e

(89) Così A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in <www.rivistaaic.it>, 19 settembre 2018.

(90) Per un'eloquente testimonianza, cfr. V. Caroli, S. Fornaciari, *Studio sull'effettività del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: norme, prassi e dati quantitativi a confronto*, in <www.dirittoeconomi.it>, n. 1/2020, 148 ss., spec. 156 ss.

(91) Cfr. M. Bergo, M. Cecchetti, *op. cit.*, 119.

(92) Cfr. G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidenti di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 360 ss.; A. Cardone, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, *cit.*, 2586 ss.

(93) In questo senso, appare esemplificativa la dottrina degli anni Sessanta: sia quella contraria alla legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a sollevare questioni (cfr., ad esempio, G. Amato, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1986 s.), sia quella favorevole (cfr., ad esempio, S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, *cit.*, 1617 s.; R. Chieppa, *op. cit.*).

(94) Al riguardo, cfr. D. Centrone, *op. cit.*, 266 ss.

(95) Cfr. Corte cost. n. 89/2017, punto 2 del Considerato in diritto; n. 157/2020, punto 2 del Considerato in diritto (cui appartengono le espressioni virgolettate).

regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (96), sia “per parametro”, non essendo più limitata alle violazioni dell’art. 81 Cost., ma estesa dapprima ai contrasti con tutte le norme costituzionali sull’equilibrio e sui limiti all’indebitamento degli enti *sub-statali* (artt. 97, c. 1, e 119 Cost.) (97) e, successivamente, alla violazione dei parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni (98).

Le trasformazioni del sistema dei controlli sulla finanza territoriale, prevalentemente spostati, almeno a far data dal d.l. n. 174/2012 sul versante dei controlli di legittimità-regolarità dei conti, in uno con la costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio, hanno concorso a determinare l’ulteriore legittimazione della Corte dei conti nell’accesso alla giustizia costituzionale in relazione a controlli non più soltanto rivolti a stimolare processi di correzione della gestione economico-finanziaria dell’ente secondo criteri di efficacia ed efficienza, bensì strutturalmente binari e ad esito dicotomico, in quanto rivolti a prevenire squilibri di bilancio, agli effetti dei quali possono essere adottate misure correttive e talora sanzionatorie comunque idonee ad incidere sulle posizioni giuridiche soggettive degli enti sottoposti al controllo (99).

Occorre quindi soffermarsi sul sopra richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha sostanzialmente esteso al giudizio di parificazione la c.d. ridondanza ai fini dell’ampliamento della legittimazione “per parametro”. Si tratta di una regola processuale introdotta dalla stessa Corte in via giurisprudenziale nel giudizio in via principale per attenuare l’asimmetria tra Stato e regioni, consentendo a queste ultime di evocare nel giudizio parametri diversi da quelli che attengono al riparto di competenze qualora la loro lesione si rifletta sulle attribuzioni regionali. In maniera non dissimile, la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, può evocare parametri attinenti al riparto di competenze e diversi dall’art. 81 Cost. qualora la loro lesione si rifletta sull’attività svolta in sede di parifica. In altre parole, è onere della sezione regionale che solleva la questione dimostrare che la lesione dei parametri costituzionali evocati ridondi funzionalmente sull’attività svolta in sede di parifica, poiché l’applicazione della legge in tesi incostituzionale interferisce con la parificazione del rendiconto, rischiando così di pregiudicare gli equilibri finanziari.

In questa prospettiva, ad esempio, le sentenze n. 196/2018 e n. 149/2019 hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali che, rispettivamente, istituivano il ruolo dei vice-dirigenti destinando ad essi ulteriori risorse e prevedevano fondi alimentati da risorse ulteriori rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti nazionali in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, c. 2, lett. 1), Cost. (“ordinamento civile”). In buona sostanza, il percorso argomentativo seguito dai giudici contabili rimettenti e accolto dalla Corte costituzionale dimostra che, se avessero parificato i capitoli del bilancio in applicazione delle norme denunciate, le sezioni regionali avrebbero validato un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio (100). Pertanto, in questi casi, al giudice contabile non resta che sollevare la questione trovandosi, in sede di giudizio di parificazione, ad accertare il risultato di amministrazione sulla base dell’applicazione della legge che precluderebbe il diniego di parifica in relazione a quelle disposizioni che determinano l’illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell’ente. Ai fini dell’ammissibilità della questione, non è quindi sufficiente dimostrare che la lesione degli evocati parametri attinenti al riparto di competenze ridondi sull’equilibrio di bilancio, dovendosi invece comprovare che l’asserita violazione interferisca con lo svolgimento del giudizio stesso affidato alla sezione regionale.

Questi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, soprattutto in una prima fase, sono stati oggetto di critica per il comprensibile rischio di introdurre un vaglio generalizzato da parte della Corte dei conti sulla legislazione regionale di spesa senza limiti quanto ai parametri evocabili e senza termini decadenziali (101).

Deve essere tuttavia precisato che l’orientamento della giurisprudenza costituzionale si spiega soprattutto alla luce dei rinnovati precetti costituzionali sull’equilibrio che hanno inciso sul giudizio di parificazione e sui conseguenti orientamenti del giudice contabile e del giudice costituzionale poiché è l’interesse a verificare la costituzionalità della legge rispetto ai rinnovati parametri costituzionali sulla sostenibilità delle finanze pubbliche che sembra fare premio sulla garanzia della tutela delle posizioni giuridiche soggettive che si esprime nell’accesso in via incidentale alla giustizia costituzionale (102). È infatti l’interesse costituzionale a controllare la legittimità della legislazione di spesa a

(96) Cfr. Corte cost. n. 244/1995, punto 3 del Considerato in diritto; n. 213/2008, punto 4 del Considerato in diritto.

(97) Cfr. Corte cost. n. 181/2015, spec. punti 6.2 e 6.3 del Considerato in diritto.

(98) Cfr. Corte cost. n. 196/2018, spec. punto 2.1.1 del Considerato in diritto; n. 138/2019, punto 3 del Considerato in diritto; n. 244/2020, spec. punto 3.1.1 del Considerato in diritto.

(99) Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 757 ss.

(100) Cfr. Corte cost. n. 196/2018, punto 2.1.2 del Considerato in diritto; n. 146/2019, punto 3 del Considerato in diritto.

(101) Cfr. A. Cardone, *Quando portare la luce nelle “zone d’ombra” della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Regioni*, 2019, 20 ss.; P. Giangaspero, *“La Corte e le sue Corti”*, *ibidem*, 81 ss.; F.S. Marini, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in <www.federalismi.it>, 10 luglio 2019, 13 s.; M. Armanno, *Corte dei conti come giudice a quo e rilevanza della questione*, in *Giur. cost.*, 2018, 2391 s.

(102) Come aveva già intuito quella dottrina che, all’indomani della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo di legittimità (Corte cost. n. 226/1976), aveva affermato che l’ampliamento dell’accesso della Corte dei conti alla giustizia costituzionale manifestava “la tendenza della Corte costituzionale ad ampliare il proprio ruolo, ponendosi

indurre all'ampliamento della legittimazione del giudice contabile che non potrebbe altrimenti portare a pieno compimento il sindacato ad esso affidato in sede di parifica. In forza dei rinnovati parametri sull'equilibrio di bilancio, tale sindacato deve infatti necessariamente estendersi al presupposto giuridico della spesa rendicontata asseritamente incostituzionale (103). Da ciò seguono benefici a garanzia dell'unità economica della Repubblica; garanzia che non è più affidata al monopolio dello Stato in quanto pari ordinato alle regioni in forza del titolo V del 2001, ma a una sorta di "riparto di giurisdizione" tra Corte dei conti e Corte costituzionale che consente al giudice contabile di accedere alla giustizia costituzionale a tutela degli equilibri finanziari complessivi senza interferire con l'autonomia politico-legislativa degli enti *sub-statali* (104).

L'orientamento a cui è giunta la richiamata giurisprudenza costituzionale appare, quindi, condivisibile a condizione, però, che essa rimanga entro i canoni e i limiti dell'accesso in via incidentale.

In questo senso, ad esempio, appare particolarmente significativa la sentenza n. 244/2020 che ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Regione Emilia-Romagna in sede di giudizio di parificazione del rendiconto in relazione a norme regionali assai risalenti nel tempo che disciplinano l'integrazione regionale del trattamento di fine servizio (Tfs) dei dipendenti regionali nella transizione del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico a uno di diritto privato. Con questa pronuncia, la Corte ha fornito un significativo esempio di delimitazione della portata del sindacato di costituzionalità attraverso una convincente definizione del giudizio di rilevanza delle questioni sollevate, rivolto, appunto, ad evitare un improprio ampliamento dei vizi della legge regionale denunciabili in sede di parifica (105).

Infatti, quanto alla rilevanza, il giudice delle leggi ha anzitutto precisato che le questioni sollevate devono essere circoscritte ai parametri che attengono all'*an* della spesa e non alle modalità della stessa (106). In altre parole, come è stato acutamente osservato in dottrina (107), non potrebbero ritenersi rilevanti questioni di costituzionalità con le quali il giudice contabile rimettente contestasse determinate allocazioni di risorse "con saldo invariato" poiché la Corte dei conti in sede di parifica svolge un sindacato di natura oggettiva, «non [...] *rimesso* alla "domanda" di soggetti determinati, bensì a meccanismi officiosi giustificati dall'esigenza di assicurare la garanzia di interessi adespoti» (108), e rivolto ad accertare la legittimità di determinate quantità di spesa, essendo, invece, estranea alla parifica qualsiasi valutazione in ordine alle scelte politico/allocative che risultino "finanziariamente neutrali" (109). Altrimenti opinando, la Corte costituzionale si sostituirebbe impropriamente alla funzione di allocazione delle risorse che, invece, nel nostro sistema spetta soltanto al legislatore in ordine alla redistribuzione delle risorse e alla conseguente graduazione delle prestazioni connesse ai diritti (110).

---

sempre di più come giudice della legittimità oggettiva dell'ordinamento": così, F. Pizzetti, *Corte dei conti fra Corte costituzionale e Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 2049.

(103) Sul nesso tra ampliamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità e rinnovati parametri costituzionali sull'equilibrio, cfr. E. Cavasino, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Regioni*, 2019, 55 ss.; F. Sucameli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, cit., 1034 ss.

(104) Così A. Cardone, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 2597 s. (cui appartiene l'espressione virgolettata), il quale osserva che "la garanzia dell'unità economica non è più affidata allo Stato quale garante delle esigenze unitarie, ma al citato *riparto di giurisdizione*, sanando, così, una delle principali criticità della riforma del titolo V", sicché "in regime di finanza pubblica allargata [...] la Corte di conti diventa tutore degli equilibri finanziari dell'ordinamento, svolgendo quella funzione che non può più soddisfare la legittimazione dello Stato a promuovere il controllo di costituzionalità in via principale in virtù della pari ordinazione degli enti costitutivi della Repubblica *ex art.* 114 Cost." (cors. ns.).

(105) Era infatti questa una delle critiche mosse in dottrina da chi aveva rilevato che i primi orientamenti della giurisprudenza costituzionale in punto di ampliamento della legittimazione "per parametro" avrebbero potuto "comportare un allargamento molto significativo dell'area dei vizi la cui rilevanza sarebbe predicabile in sede di giudizio contabile", ben potendosi «per questa via [...] teoricamente ricostruire un quadro entro il quale la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, sarebbe chiamata a svolgere un ruolo ben più ampio rispetto a quello tradizionalmente riconosciutole, e a fungere da "tramite" per l'introduzione di una sorta di controllo generalizzato (o quasi) su tutte le leggi regionali asseritamente lesive di competenze esclusive dello Stato»: così, P. Giangaspero, *op. cit.*, 81.

(106) Cfr. Corte cost. n. 196/2018, punto 2.1.2 del Considerato in diritto; n. 138/2019, punto 6 del Considerato in diritto, su cui v. M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 62, cui *adde* Corte cost. n. 244/2020, spec. punti 3.2.1 e 3.3.1 del Considerato in diritto.

(107) Cfr. F. Guella, *op. cit.*, 1080 s.; M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 62.

(108) Così, M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 62, nt. 53 (cors. ns.).

(109) Così, F. Guella, *op. cit.*, 1080 ss., ripreso anche da M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 62.

(110) Al riguardo, cfr. R. Bin, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in <forumcostituzionale.it>, 27 aprile 2015, il quale osserva che "solo il legislatore – per la legittimazione che gli conferisce la rappresentanza politica – può graduare le prestazioni pubbliche connesse ai diritti, perché questi non sorgono *direttamente limitati dalle esigenze finanziarie*" (cors. nel testo) e che neppure gli organi giurisdizionali "possono farsi portatori di tali esigenze nell'amministrare i diritti, se non applicando i limiti che la legge impone". Alla Corte costituzionale, pertanto, può essere affidato soltanto un controllo esterno sul bilanciamento tra diritti e risorse realizzato dal legislatore poiché il bilancio è materia rigorosamente riservata alla rappresentanza politica, come confermato dall'art. 75 Cost., che vieta espressamente qualsiasi influenza diretta del corpo elettorale su tale materia e dalla giurisprudenza costituzionale che, agli

In secondo luogo, quanto alle questioni sollevate in riferimento a parametri extra-finanziari, ai fini della loro ammissibilità è onere della Corte dei conti dimostrare che la violazione di un parametro costituzionale diverso da quelli sull'equilibrio si traduca in una lesione dei parametri sulla "sana" gestione finanziaria la cui tutela è affidata alla Corte dei conti, e che, conseguentemente, l'applicazione della legge asseritamente incostituzionale interferisca con la parificazione del rendiconto, nel senso che precluda il diniego di parifica (111). Diversamente opinando, il giudice contabile in sede di parifica non potrebbe portare a pieno compimento il sindacato ad esso affidato, esteso, come si è detto, al presupposto giuridico della spesa rendicontata in tesi incostituzionale (112).

Nella prospettiva qui accolta, saranno quindi rilevanti soltanto le questioni che siano pregiudiziali alla valutazione della legittimità delle specifiche partite di spesa, cioè di quel *quantum* di spesa effettuata in sede di giudizio di parificazione perché il *petitum* della parifica riguarda la legalità dello spendere secondo quanto rendicontato e non la legalità dello spendere in senso ampio. In altre parole, le questioni sollevate in riferimento a parametri extra-finanziari saranno rilevanti e ammissibili soltanto a condizione che dalla declaratoria di incostituzionalità scaturisca l'effetto di una spesa di minore ammontare, mentre saranno sempre irrilevanti le questioni finanziariamente neutrali la cui risoluzione determina un'invarianza dei saldi (113). In definitiva, le questioni sollevate in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli inerenti all'equilibrio di bilancio, potranno ritenersi rilevanti ed ammissibili soltanto «a condizione che determinino [per l'esercizio finanziario preso in considerazione] un reale "effetto preclusivo" della decisione di parifica, ossia che comportino effettivamente (per l'esercizio finanziario preso in considerazione) una spesa di importo più elevato rispetto a quella che risulterebbe in assenza della censura del vizio di legittimità costituzionale» denunciato (114). Ed è esattamente in questi termini si è pronunciata, ad esempio, la sentenza n. 244/2020 laddove la Corte ha affermato che, ai fini della rilevanza delle questioni sollevate, l'ambito di applicazione e valutazione delle norme denunciate è costituito esclusivamente dallo specifico esercizio finanziario oggetto della parifica, mentre devono ritenersi inammissibili le questioni sollevate in relazione alla stessa norma regionale di spesa, ma con riguardo alla sua applicazione negli esercizi finanziari precedenti già parificati (115).

Tale orientamento della giurisprudenza costituzionale sembra idoneo a preservare dai rischi lamentati in dottrina circa la deriva verso un improprio controllo generalizzato e astratto sulla legge regionale. All'opposto, a leggere bene la recente giurisprudenza costituzionale, l'accesso in sede di parifica mantiene quei caratteri di concretezza idonei a soddisfare il requisito della rilevanza delle questioni che si traduce anche nel caso della parifica, così come per i giudizi comuni, nel rapporto di necessaria pregiudizialità tra la questione sollevata e la decisione di parifica per tutte le partite di spesa contenute nel rendiconto dell'esercizio finanziario preso in esame, perché il magistrato contabile non può applicare norme che avrebbero l'effetto di validare un risultato di gestione non corretto o addirittura illegittimo (116).

Per quanto ampio possa essere il sindacato in sede di parifica, perché non più limitato a una mera verifica delle scritture contabili, ma esteso alla legittimità dei titoli legittimanti la spesa – e, quindi, alla legittimità costituzionale delle leggi di spesa presupposte –, esso rimane pur sempre circoscritto a quanto risulti strettamente pregiudiziale ai fini del giudizio stesso e cioè alla validazione della correttezza del risultato di esercizio e delle relative coperture (117).

Se si accoglie questa prospettiva, l'ulteriore argomento richiamato da talune pronunce della Corte costituzionale, vale a dire l'esigenza di fugare i rischi di zone d'ombra del sindacato di costituzionalità, appare di carattere secondario e – tutto sommato – ancillare nelle motivazioni. Lungi dal costituire la *ratio decidendi* di queste pronunce, esso non appare neppure decisivo ai fini del giudizio di rilevanza: giudizio che può essere infatti ricondotto al paradigma di un ordinario giudizio incidentale.

#### 7. Segue: *effetti normativi, contabili e temporali della declaratoria di illegittimità costituzionale*

Quanto, infine, agli effetti della pronuncia di accoglimento della questione sollevata in sede di giudizio di parifica, la declaratoria di incostituzionalità di una norma legislativa di spesa produce un effetto caducatorio "secco" di quella stessa norma di spesa che ha trovato concreta applicazione e che pertanto ha pregiudicato gli equilibri di bilancio per quanto accertato nel giudizio di parifica stesso. La pronuncia di accoglimento produce quindi l'effetto di impedire l'applicazione di una norma incostituzionale ai fini della decisione di parifica determinando una decisione di diniego di parifica di quella quantità di spesa che trovi fondamento nella norma dichiarata costituzionalmente illegittima, con l'effetto di imporre all'amministrazione interessata l'obbligo di rimuovere l'illegittimità, assicurando il recupero della

---

stessi fini, ha fornito un'interpretazione estensiva delle leggi in materia finanziaria che sono assimilabili al bilancio e, in quanto tali, non sottoponibili a referendum. Per uno sviluppo di questo approccio, cfr. G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 30 s.

(111) Cfr. Corte cost. n. 138/2019; n. 146/2019; n. 244/2020.

(112) In questa prospettiva, cfr. E. Cavasino, *op. cit.*, 48 ss., spec. 56 ss.; D. Centrone, *op. cit.*, 266 ss.

(113) In questi termini, cfr. F. Guella, *op. cit.*, 1081 ss.; M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 64.

(114) Così, M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 64 s.

(115) Cfr. Corte cost. n. 244/2020, spec. punto 5.3.1 del Considerato in diritto.

(116) Sul punto, per le relative implicazioni, cfr. E. Cavasino, *op. cit.*, 62 s.

(117) In questa prospettiva, cfr. M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 65 s.

spesa illegittimamente erogata e di «provvedere, conseguentemente, alla corretta contabilizzazione di tale “recupero” nel bilancio dell’esercizio finanziario successivo» (118).

Anche con riguardo agli effetti nel tempo, la pronuncia di accoglimento della questione sollevata in sede di giudizio di parificazione non sembra differenziarsi dalle regole dell’ordinario giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, a partire dalla questione dell’individuazione dei rapporti giuridici esauriti alla quale si procede non già alla stregua del diritto costituzionale processuale, ma della legislazione che, nei diversi settori dell’ordinamento, ne determina il “consolidamento” o l’“esaurimento” (119).

Pertanto la declaratoria di incostituzionalità della norma che sorregge una determinata partita di spesa da un lato produrrà i “naturali” effetti *pro futuro* per gli esercizi finanziari successivi e, dall’altro lato, determinerà effetti retroattivi nel procedimento di parificazione *a quo*, precludendo la decisione di parifica del rendiconto di quell’esercizio finanziario in relazione a quella determinata quantità di spesa (120). Per quanto riguarda, invece, gli esercizi finanziari precedenti i cui rendiconti siano già stati parificati, la dichiarazione di incostituzionalità della norma che sorregge la partita di spesa in linea generale non può produrre effetti retroattivi poiché la decisione di parifica – comunque la si voglia definire dal punto di vista del “giudicato contabile”, sostanziale o formale – integra gli estremi di un rapporto giuridico esaurito, che impone di considerare legittima l’eventuale partita di spesa degli anni precedenti, se rendicontata e parificata in via definitiva per quegli esercizi, in quanto intangibile di fronte alla sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità, a meno che la norma di spesa pluriennale oggetto della questione costituisca il presupposto di capitoli di spesa del rendiconto non parificato eccedendo dal limite dei saldi del bilancio di previsione (determinando, cioè, un effetto peggiorativo sul saldo). In questo caso, alla sezione regionale non resterebbe che sollevare la questione perché quella specifica norma pluriennale di spesa continuerebbe a produrre i suoi effetti in relazione agli specifici capitoli di spesa del rendiconto non parificato determinando, per quell’esercizio, una spesa di importo più elevato. Pertanto, se non sollevasse la questione e applicasse la norma, il magistrato contabile si troverebbe a validare uno scorretto risultato nel rendiconto. In tali casi, tuttavia, la decisione di accoglimento produrrà effetti solo sulla parifica del rendiconto oggetto del procedimento *a quo*, non potendo estendersi alle spese contabilizzate dei rendiconti degli anni precedenti già parificati, in quanto la posta e il saldo sono coperti da una decisione definitiva e immodificabile.

È infatti muovendo da questi presupposti che la sentenza della Corte costituzionale n. 244/2020 ha condivisibilmente rigettato l’eccezione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate su norme pluriennali di spesa sul trattamento del personale regionale sostenendo, invece, che le decisioni di parifica degli esercizi finanziari precedenti non impediscono nel corso dei successivi giudizi di parificazione di sollevare la questione limitatamente ai capitoli di spesa che trovano fondamento in leggi pluriennali di spesa e che determinano un effetto peggiorativo sul saldo.

Alla stregua di quanto detto, anche a prescindere dalla sua qualificazione di giudicato «in senso formale» (121), la decisione di parifica sembrerebbe integrare le condizioni che impongono di considerare “rapporto esaurito” [...] l’eventuale partita di spesa illegittima e già erogata negli anni precedenti – ma rendicontata e parificata in via definitiva per quegli esercizi – come intangibile e in grado di resistere agli effetti della sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità, senza dunque che possa ipotizzarsene alcun obbligo di recupero in capo all’amministrazione» (122).

Una volta applicati dalla giurisprudenza costituzionale al giudizio di parificazione del rendiconto, i principi sull’equilibrio dinamico sopra richiamati (123) producono l’effetto di posporre nel tempo – in relazione al titolo legislativo presupposto alla partita di spesa oggetto di parifica – “la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese”, da cui discende «una graduazione “naturale” degli effetti temporali» delle pronunce sulla gestione del bilancio e sulle situazioni giuridiche ad essa sottese (124).

In questo quadro di riferimento, questioni di costituzionalità sollevate in sede di giudizio di parificazione in relazione a disposizioni contenute nella legge di bilancio presupposte alla partita di spesa da parificare per l’anno in corso saranno sempre rilevanti, mentre nel caso di leggi di bilancio risalenti nel tempo, la loro rilevanza andrà valutata caso per caso, verificando che vi siano effetti pluriennali che ridondano sulle poste di bilancio rendicontate e sul ciclo di bilancio. Mentre ciò, sul giudizio *a quo*, avrà comunque effetti sul saldo alla data considerata (e quindi *ex nunc*), si porrà, per il giudice costituzionale, con tutta probabilità, un problema di verifica degli effetti “costituzionali” della propria pronuncia: il venir meno del titolo legale di spesa, infatti, può avere impatti che vanno ben oltre il giudizio *a quo*.

(118) Così M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 69.

(119) Come osservato per primo da G. Zagreblesky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1977, 268 s.; cui *adde* G. Zagreblesky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 192.

(120) Cfr. Corte cost. n. 138/2019, spec. punti 3 e 4 del Considerato in diritto; n. 244/2020, spec. punti 3.3.1 e 3.4.1 del Considerato in diritto.

(121) Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., n. 44/2017/El, secondo la quale la delibera di parifica “non determina alcun giudicato formale”.

(122) Così, M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni*, cit., 71.

(123) Cfr. *supra*, par. 2, quanto al parametro del giudizio di parificazione del rendiconto.

(124) Le espressioni virgolettate sono tratte da Corte cost. n. 4/2020, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 115/2020, punto 9 del Considerato in diritto.

In altre parole, mentre in termini contabili le pronunce del giudice delle leggi incidono soltanto su un dato esercizio e producono effetti contabili *pro futuro* (125), l'annullamento del titolo legislativo presupposto alla spesa è destinato ad avere effetti naturalmente retroattivi di cui tenere conto quando vengono preventivamente valutati portata e impatto di una pronuncia di costituzionalità sulla legislazione di spesa o di entrata.

Fermo restando – come si è detto poco sopra – che per il giudice della parifica, così come per ogni altro giudice *a quo*, vale la limitazione degli effetti retroattivi della declaratoria di incostituzionalità alla stregua della legislazione dei diversi settori dell'ordinamento, è inevitabile che la Corte costituzionale sia tenuta a fare una valutazione “aggiuntiva” sulla portata degli effetti della propria decisione come sempre accade in materia finanziaria, tenendo conto che, una volta che il titolo legislativo presupposto alla partita di spesa abbia esaurito i suoi effetti normativi, cessa anche l'effetto retroattivo della declaratoria di incostituzionalità.

D'altra parte, anche il tenore letterale dell'art. 39 del r.d. n. 1214/1934, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti verifichi il rendiconto generale tanto per le entrate quanto per le spese ponendolo a riscontro con le *leggi del bilancio*, sembra riferirsi sia alla legge di bilancio assestata (con il suo contenuto autorizzativo dei flussi finanziari), composta dalla legge originaria, dal suo assetto e dal rendiconto dell'anno precedente (che ne costituisce il presupposto), sia alle leggi “sul” bilancio (ossia quelle che costruiscono i saldi, ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.). Ne consegue che la parifica non può riferirsi a tutte le leggi di bilancio (di previsione) del passato, perché le leggi di bilancio, nel contesto in cui era entrato in vigore il citato art. 39, come si è sopra chiarito (126), avevano soltanto un contenuto autorizzativo su poste di entrata e spesa, e, conseguentemente, sui saldi. Tale effetto autorizzativo si esauriva in un anno: pertanto, applicando il criterio storico-sistematico, per “legge di bilancio” in quel contesto normativo il legislatore non poteva riferirsi che alla sola legge di bilancio e alle eventuali leggi per la sua variazione (assestamento), dovendosi quindi limitare la pronuncia di parifica alla legge di bilancio dell'ultimo anno anche in forza dei principi di continuità delle prestazioni, dell'affidamento pubblico nella legittimità dell'azione statale e della stabilità finanziaria.

In definitiva, ai fini del giudizio di rilevanza, la norma di legge che disciplina il titolo della posta di spesa, deve essere necessariamente “mediata” dalla disposizione di legge contenuta nel bilancio di previsione. In altre parole, il giudice rimettente, ai fini dell'ammissibilità della sollevata questione, è tenuto non soltanto a indicare la posta di rendiconto, ma anche la posta del bilancio di previsione eseguita dal rendiconto che ha consentito quella spesa, entro i limiti delle poste e delle erogazioni di quell'anno in relazione a quello specifico esercizio finanziario, così limitando gli effetti dell'eventuale declaratoria di incostituzionalità alla spesa dell'anno di riferimento (127).

Così ricostruiti, il limite dei rapporti esauriti e, nello stesso senso, la valutazione degli effetti temporali delle pronunce rese in sede di giudizio di parifica, per come si riflettono sul giudizio di costituzionalità, consentono di bilanciare la necessità di assicurare il sindacato della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione in relazione alle operazioni contabili che trovano fondamento in leggi pluriennali di spesa (nella misura in cui esse interferiscono con una decisione di diniego di parifica) con l'esigenza di evitare che sia introdotto un controllo generalizzato e astratto sulla legge regionale.

## 8. Considerazioni conclusive

Si può ora provare a tirare le fila dell'analisi condotta prospettando qualche considerazione conclusiva.

Muovendo dalle considerazioni poco sopra svolte, si deve anzitutto riconoscere che il giudizio di parificazione dei rendiconti continua a costituire la principale via di accesso alla giustizia costituzionale per assicurare il controllo della legislazione rispetto all'andamento dei conti pubblici. In forza dell'incisivo sindacato svolto dalla Corte costituzionale negli ultimi anni e rivolto ad assicurare coerenza al sistema dei controlli finanziari, all'eventuale declaratoria di incostituzionalità segue infatti non soltanto l'obbligo dell'ente territoriale di iscrivere la quota eccedente il limite consentito come “posta passiva” nel bilancio dell'anno successivo, ma altresì quello di provvedere adeguatamente e tempestivamente alla copertura, anche in ragione del principio di continuità dei conti pubblici (128).

In secondo luogo, da quanto sopra detto specie alla stregua degli orientamenti assunti dalla giurisprudenza costituzionale, si desume che il giudizio di parificazione dei rendiconti è ascrivibile ai controlli di legittimità-regolarità dei conti che, almeno a far data dal d.l. n. 174/2012, hanno affiancato i tradizionali controlli-referto in cui l'ausiliarità

(125) Cfr., ancora, Corte cost. n. 4/2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 115/2020, punto 9 del Considerato in diritto.

(126) Cfr. *supra*, par. 2.

(127) Basti pensare, a titolo di esempio, all'ammortamento di un mutuo trentennale rispetto al cui finanziamento dovrebbe ritenersi rilevante ai fini di un'eventuale questione di legittimità costituzionale soltanto la spesa per un trentesimo del mutuo totale.

(128) Cfr. Corte cost. n. 181/2015, spec. punti 6, 6.1 e 8 del Considerato in diritto, con la quale la Corte costituzionale ha svolto un incisivo sindacato, anche tra differenti esercizi finanziari della Regione Piemonte, a tutela degli equilibri di bilancio; nonché n. 89/2017, spec. punti 6.1, 6.4, 7, 7.2 e 8.2 del Considerato in diritto, in relazione a diversi esercizi finanziari della Regione Abruzzo, con cui, alla stregua della medesima forma di sindacato, è stata dichiarata l'incostituzionalità di alcune disposizioni contenute nella legge regionale finanziaria e nella legge regionale di bilancio, in esito ad una decisione di parifica parziale sul rendiconto regionale del 2013 da parte della rimettente sezione regionale della Corte dei conti, imponendo la Corte costituzionale, con tale decisione, l'obbligo di provvedere tempestivamente alla copertura.

della Corte dei conti si esprime esclusivamente nei confronti del Parlamento e delle Assemblee elettive degli enti *sub-statali* in funzione di stimolo all'autocorrezione (129).

Mutati i parametri costituzionali e legislativi di riferimento, a seguito della costituzionalizzazione dei precetti dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche, i controlli sulla finanza pubblica allargata sono stati orientati a prevenire squilibri di bilancio nella forma dei controlli di legittimità-regularità dei conti. Essi non sono espletati nell'esclusivo interesse degli enti controllati, ma di quello più comprensivo alla legalità finanziaria (130) e sono caratterizzati da procedimenti a struttura binaria che si concludono necessariamente con la verifica del rispetto o meno del parametro normativo, traducendosi nell'accertamento della corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili al parametro stesso (131).

In analoga prospettiva, l'ampiamiento dell'oggetto e del parametro del giudizio di parificazione sopra ricostruito è ancor più decisamente funzionale all'accertamento della conformità della gestione finanziaria dello Stato o della regione agli equilibri, sicché il giudizio di parifica, almeno sul versante regionale, sembra sempre più connotarsi per essere incentrato sulla rigorosa applicazione di parametri normativi nel contemperare interessi antagonisti, per produrre decisioni impugnabili e per il rispetto del principio del contraddittorio: elementi strutturali del giudizio da cui discende la piena legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità (132).

Tali controlli, quindi, non si pongono più in prospettiva statica, come accadeva per il tradizionale controllo di legalità-regularità, bensì dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio di bilancio.

Dall'analisi condotta si desume infine che la valorizzazione del giudizio di parificazione ha concorso a rinnovare l'ausiliarità della Corte dei conti in relazione alle sue molteplici funzioni (133), atteso che dalle tendenze della legislazione e della giurisprudenza esaminate si evince il tentativo di collegare la funzione di controllo della Corte dei conti *ex art. 100 Cost.* e quella giurisdizionale prevista dall'*art. 103 Cost.* con l'obiettivo di assimilare i controlli finanziari svolti in termini rigorosamente neutrali alla funzione di accertamento definitivo di fatti giuridico-contabili (134).

Mentre in passato la nozione di "contabilità pubblica" e quella di "finanza pubblica" avevano seguito itinerari non sempre convergenti nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale perché le "materie di contabilità pubblica" erano riferite soltanto al perimetro della giurisdizione della Corte dei conti *ex art. 103 Cost.* e quindi rimesse alle scelte discrezionali del legislatore (e pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale più risalente, difficilmente sindacabili), oggi, invece, le nozioni di "contabilità pubblica" e di "finanza pubblica" tendono a convergere in relazione al plesso delle funzioni affidate alla Corte dei conti. Ferma restando la distinzione costituzionalmente fondata tra controllo e giurisdizione, la valorizzazione della funzione di accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria consente – come dicevo in avvio della presente relazione – di fornire un'interpretazione "unificante" delle funzioni della magistratura contabile (135). Da un lato, nella natura pubblica delle risorse da impiegare trovano fondamento i giudizi davanti alla Corte dei conti per accertare la responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo su cui incide la condotta produttiva del danno erariale; dall'altro lato, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica l'estensione dei controlli affidati alla Corte dei conti per evitare un impiego

(129) Sul punto, cfr., ad esempio, F. Staderini, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte conti*, 2003, 2, 317 ss.; C. Chiappinelli, *I controlli*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2006, 497 ss.

(130) Sulle trasformazioni in atto nel sistema dei controlli sulla finanza territoriale a far data dal d.l. n. 174/2012, cfr. già A. Brancasi, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 385 ss.

(131) Ad esempio: in una prima fase il rispetto o non del patto di stabilità interno; successivamente il rispetto dell'equilibrio di bilancio come declinato dal legislatore statale per lo Stato e per le autonomie territoriali o l'accertamento o non dello stato di dissesto dell'ente locale.

(132) Il che, di converso, spiega e giustifica perché nelle sedi di controllo diverse dai controlli di legittimità-regularità dei conti, la Corte costituzionale continui a negare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità (cfr., ad esempio, Corte cost. n. 335/1995 e n. 37/2011). Infatti, in tali sedi, si esplica un'attività di controllo svolta nell'esclusivo interesse degli enti destinatari e, quindi, in quanto rivolta a stimolare processi di auto-correzione, essa risulta strutturalmente inidonea all'accesso in via incidentale alla giustizia costituzionale. Per una diversa ricostruzione e per una critica alla mancata legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di controllo sulla "sana" gestione, v., invece, G. D'Auria, *Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di "sana gestione" è... fuori dal gioco)*, in *Giur. cost.*, 2020, 2233 ss., spec. 2243.

(133) Sui molteplici significati di ausiliarità delle funzioni (e non già dell'organo) della Corte di conti, cfr. già A.M. Sandulli, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica* (Atti del Convegno, Napoli-Salerno, 19-21 giugno 1979), vol. I, Napoli, Esi, 1979, 28 s.

(134) Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. Rivosecchi, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. Caruso, M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020, 317 ss.

(135) In questa prospettiva, cfr. F. Sucameli, *La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in <www.federalismi.it>, 8 novembre 2017, spec. 9 ss.

distorto o illegittimo delle risorse stesse che derivano il larga parte dall'imposizione tributaria e, quindi, dal prelievo coattivo della ricchezza privata, il cui impiego deve pertanto essere sottoposto a controllo (136).

In questa prospettiva, mediante il giudizio di parificazione dei rendiconti l'ausiliarità della Corte dei conti non si è esprime soltanto nei confronti delle Assemblee elettive, ma si estende all'interesse alla legalità finanziaria in forza dei rinnovati parametri costituzionali e del diritto dell'Unione europea.

In definitiva, l'ampliamento dell'oggetto e del parametro del giudizio di parifica sembra configurare una rinnovata prospettiva di ausiliarità della magistratura contabile sorretta dall'interpretazione sistematica degli artt. 100 e 103 Cost. e dei rinnovati precetti costituzionali dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche in funzione di accertamento di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità costituzionale-finanziaria.

È su questo terreno che la Corte dei conti è chiamata oggi a misurarsi quale tutore del corretto impiego delle risorse e della sana gestione e quale garante degli equilibri finanziari complessivi, della democraticità delle decisioni di bilancio e della solidarietà tra generazioni.

\* \* \*

---

(136) Sotto quest'ultimo profilo, cfr., ad esempio, G. D'Auria, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio"* (a proposito di un recente parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti), in *Foro it.*, 2012, III, 55 ss.; U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in <[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)>, 8 marzo 2013.



## IL CONTROLLO SUGLI ENTI TERRITORIALI

AnnaMaria Poggi (\*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Dalla Costituzione del 1948 ai primi segnali di un mutamento di indirizzo: Le Relazioni della Corte dei conti della fine degli anni Settanta e il Rapporto Giannini.* – 3. *Le leggi nn. 19 e 20 del 1994.* – 4. *La revisione del titolo V: la soppressione di tutti i controlli preventivi... senza la sostituzione di un sistema alternativo.* – 5. *L'avvio di un percorso più strutturato ma... molto vincolato (la nuova governance economica europea).* – 6. *L'attuazione del Pnrr e il ruolo della Corte dei conti.* – 7. *Conclusioni.*

### 1. *Introduzione*

Il dato di fondo da cui muove la mia Relazione è costituito dalla constatazione di una lenta ma inarrestabile evoluzione del ruolo della Corte dei conti rispetto alla tipologia di controlli sugli enti territoriali e da un altrettanto graduale ma profondo suo radicamento nella realtà dei territori attraverso la costruzione di un sistema di collaborazione finalizzato all'attuazione del principio costituzionale di responsabilità delle amministrazioni verso la Repubblica per un verso e le collettività rappresentate per altro verso.

Un'evoluzione che parte ben prima della legge del 1994 e che possiamo datare dai primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, soprattutto quelli del 1977, sino alle innovazioni più recenti, tra cui quelle del 2012 e la normativa che oggi regge l'attuazione del Pnrr.

La tesi di fondo è che tale percorso, pur con qualche sospensione, stia contribuendo a ricucire lo “strappo” operato dalla revisione costituzionale del 2001 attraverso l'abolizione di tutti i controlli preventivi. Prima del 2001 agli enti territoriali si chiedeva obbedienza rispetto alla propria attività amministrativa e contabile; la revisione costituzionale ha reciso il legame gerarchico senza tuttavia strutturare nuovi controlli ispirati al principio di autonomia, e lasciando ai soli controlli interni la responsabilità di assicurare l'effettività dei principi costituzionali. Il problema dell'oggi, dunque, è ancora caratterizzato dal formidabile problema della costruzione di un nuovo statuto dei controlli che leghi l'autonomia (i controlli interni) alla responsabilità (i controlli esterni).

È in questa prospettiva che occorre valutare il percorso e l'attività della Corte dei conti quale apporto al completamento di un sistema che, senza di essa, sarebbe necessariamente monco.

I soli controlli interni, infatti, per la loro intrinseca debolezza istituzionale non sono in grado di garantire tale equilibrio. La rappresentanza della collettività, infatti, non è sempre generatrice di responsabilità degli amministratori locali ma può a volte trasformarsi nell'esatto opposto dell'irresponsabilità, come pure il rapporto tra tecnici e politici all'interno dell'ente locale non è sempre improntato alla divisione di funzioni ma può trasformarsi in collusione, come ancora molti casi di predissesto e dissesto dimostrano. Per altro verso i controlli esterni che diventano indispensabili – poiché controllo non è antitesi ad autonomia – non possono riproporre il vecchio e superato modello del potere impositivo.

Le riflessioni che seguono hanno lo scopo di ricostruire l'apporto della Corte dei conti a tale processo di costruzione.

Nel percorso ho evidenziato quattro fasi evolutive, per fermarmi poi sull'assetto odierno, sui suoi aspetti positivi e problematici, e trarre, infine, qualche riflessione conclusiva.

### 2. *Dalla Costituzione del 1948 ai primi segnali di un mutamento di indirizzo: Le Relazioni della Corte dei conti della fine degli anni Settanta e il Rapporto Giannini*

La prima fase è quella che si apre con l'attuazione delle regioni e il primo grande mutamento nel sistema delle autonomie territoriali.

Non c'è dubbio che l'organizzazione dei controlli sulle autonomie territoriali risentisse largamente della dominanza culturale dal modello degli enti territoriali come “enti autarchici” (= amministrazione indiretta dello Stato).

Di qui i limiti del modello di controllo realizzato con i precedenti articoli 124-125 e 130 Cost. (a prescindere dalle resistenze attuative e dalla fragilità del sistema delle autonomie sia nella fase pre che post regionalizzazione).

Limiti che la regionalizzazione mise impietosamente in evidenza. Ed è la stessa Corte dei conti forse il primo suggeritore della necessità di un mutamento. Nella Relazione al Parlamento del 1977, proprio in considerazione dell'avvenuto primo massiccio trasferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali, si esprime in favore della limitazione dei controlli preventivi di legittimità a favore di controlli successivi valutativi dei risultati dell'azione amministrativa più che di singoli atti. Posizione ribadita di lì a poco nell'adunanza delle Sezioni riunite del novembre 1978, in cui nell'esprimere un parere su un disegno di legge in materia di semplificazione dei controlli, ribadiva la necessità di allargare l'orizzonte del controllo alla complessiva attività amministrativa in un'ottica che mettesse insieme rispetto della legge ed efficienza dell'azione amministrativa.

---

(\*) Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Torino.

Nel Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato Massimo Severo Giannini riprende l'impostazione e ribadisce che è maturo il tempo per "mutare radicalmente la specie di controllo e affidare alla Corte dei conti un controllo di efficienza" (1). Ma ciò che è più interessante è la motivazione del nuovo impianto:

*"Essendo affidato ad organo esterno agli apparati amministrativi, romperebbe le molte in pratica possibili collusioni interne di questi; essendo di efficienza, verrebbe ad estendersi a numerosi settori nei quali la legittimità formale di atti ha scarso rilievo, e invece il comportamento gestorio può essere illegittimo per omissione; non essendo legato ad atti, potrebbe esser sollecitato in ogni tempo anche dall'esterno; comportando, quanto alle misure di controllo, solo responsabilizzazioni di addetti agli uffici e di capi dei medesimi, potrebbe spesso risolversi in una guida di ordine amministrativa".*

Si prefiguravano così già allora giudici contabili periferici e, nel contempo, lo stesso Giannini, avvertendo pienamente l'ampliamento della zona del controllo (dall'atto all'attività), auspicava la correlativa abolizione di altre forme di controllo (quelle della ragioneria, ad esempio).

Qualche anno dopo la prima e strutturata Commissione bicamerale per le riforme istituzionali dell'XI Legislatura (De Mita-Jotti) proseguiva in quella direzione sebbene solo con riguardo all'istituzione delle sezioni decentrate (2).

### 3. Le leggi nn. 19 e 20 del 1994

La seconda fase viene inaugurata dalle leggi del 1994. Dopo neppure un anno dalla Commissione De Mita-Jotti, infatti, maturano i tempi per la rivoluzione delle leggi nn. 19 e 20/1994 (3).

I tempi sono l'uragano Tangentopoli che si abbatte sull'intero Paese. Se non ci fosse stato quel terribile e drammatico contingente della storia del Paese alle sezioni decentrate si sarebbe comunque arrivati, ma certamente non così rapidamente. Anche in questo caso, come già nel 1978, è la stessa magistratura contabile che sospinge con gli interventi dei suoi vertici verso quell'approdo, peraltro con una lodevolissima e diffusa adesione dei giudici, consapevoli di contribuire ad una stagione di riforme, volta al ripristino della legalità (4).

Purtroppo la resa rispetto all'obiettivo iniziale non è stata esaltante, ma ciò, va detto, a causa di una totale asimmetria che si è sviluppata nel sistema e che vede un legislatore costantemente schizofrenico, che da un lato istituisce presidi di legalità e dall'altro moltiplica la complicazione dell'organizzazione amministrativa, rendendo di fatto impossibile un controllo capillare: basti pensare alla moltiplicazione degli enti pubblici realizzata con le partecipate. Ma sulle tante aporie del sistema legislativo riguardante i controlli torneremo più avanti e in conclusione.

Tornando alla l. n. 20/1994, essa introduceva all'art. 3, c. 4, una notevole innovazione:

*"La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".*

La *ratio* dell'innovazione andava inquadrata in una sorta di refertazione degli esiti del controllo al Parlamento e alle Assemblee elettive, dunque senza finalità sanzionatorie, bensì di ausilio vero e proprio.

Perciò l'innovazione, intesa quale lettura evolutiva dell'art. 100, ha retto alla prova di costituzionalità grazie alla copertura della Corte costituzionale che, come noto, con la storica sentenza n. 29/1995 respinse i ricorsi di alcune regioni basati sulla precettività dell'art. 125 con riguardo alla tipologia di controlli possibili sull'amministrazione regionale (e cioè quelli di legittimità e non quelli sulla gestione).

La Suprema Corte fornì in quella circostanza un'interpretazione costituzionalmente orientata e cioè un disegno costituzionale che, reggendosi sul 97 (buon andamento), sul 28 (responsabilità dei funzionari), 81 (tendenziale equilibrio del bilancio) e 119 (necessità del coordinamento tra autonomia finanziaria degli enti territoriali e finanza dello Stato), consente lo sviluppo legislativo delle forme di controllo.

(1) Rapporto, par. 5.8: "I controlli di efficienza". Il Rapporto fu trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979.

(2) Senato della Repubblica, Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale, Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni: *"Il regime dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni è radicalmente innovativo rispetto a quello vigente, in ragione sia della definizione dell'organo di controllo, sia del tipo di controllo ammesso. Quanto al primo aspetto in luogo dell'attuale organo statale di controllo di nomina governativa, il nuovo testo dell'art. 125 attribuisce la funzione di controllo a sezioni decentrate della Corte dei conti; quanto alla tipologia di controlli ammessi viene soppresso il riferimento ai controlli di merito. I casi, i limiti e le modalità di esercizio del controllo di legittimità sono stabiliti con legge dello Stato"* Per quanto riguarda le province ed i comuni: *"Le province ed i comuni, secondo il nuovo testo dell'art. 128, sono definiti come enti autonomi rappresentativi delle comunità locali. Ad essi viene riconosciuta autonomia statutaria (dando in tal modo rango costituzionale alla normativa già introdotta dalla l. n. 142/1990) e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale. L'ordinamento e le funzioni dei comuni e delle province sono disciplinati dalle leggi regionali secondo i principi fissati dallo Stato con legge organica, che determina altresì le forme di autonomia statutaria. Il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali è devoluto a sezioni decentrate della Corte dei conti"*.

(3) Per un bilancio che evidenzia l'epocalità della riforma, v. G. D'Auria, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 705.

(4) M. Oricchio, *Corte dei conti e fenomeni corruttivi nel sistema multilivello di governo*, in *Riv. Corte conti*, 2014, 5-6, 445.

Inoltre, disse la Corte, è lo stesso decentramento che richiede un'interpretazione espansiva delle funzioni della Corte dei conti: “[c]on lo sviluppo del decentramento e l’istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l’ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e della economicità”.

La effettiva e formale copertura costituzionale si trovava all’interno del progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione D’Alema:

«Venendo all’illustrazione dell’articolato, devo preliminarmente rammentare e sottolineare che l’opinione del Comitato prima e della Commissione poi è stata unanime nel ritenere che un qualsivoglia giudice non può (e non deve) comunque svolgere sia funzioni consultive (o funzioni di controllo), sia funzioni giurisdizionali. Tale opinione, peraltro, è stata condivisa dalla Commissione, che ha approvato un testo di revisione dell’art. 100 della Costituzione vigente (ora corrispondente all’art. 113 del progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione) coerente con il principio esposto, respingendo emendamenti diretti a mantenere in capo ad un unico organo istituzionale (rispettivamente Consiglio di Stato e Corte dei conti) funzioni consultive o di controllo accanto a funzioni giurisdizionali. Coerentemente con questa scelta, il nuovo art. 113 (già art. 100) attribuisce al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti solo funzioni rispettivamente consultive e di controllo, collocando tali istituti esclusivamente nell’ambito della nuova sezione II (“Autorità di garanzia e organi ausiliari”) del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione. Tale sezione ha mutato titolo in quanto ricomprende anche le autorità di garanzia e di vigilanza, previste all’art. 109» (5).

L’art. 113 elaborato dalla Commissione, ponendosi sul solco tracciato dalla Commissione Giannini e dalle leggi del 1994, così disponeva:

“La Corte dei conti è organo di controllo dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalle leggi, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in forma ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni”.

Interessante anche la motivazione contenuta nella Relazione introduttiva:

“Nella stessa direzione si pongono le disposizioni previste dal secondo comma dell’art. 113 del testo approvato dalla Commissione (anch’esso dopo che erano stati respinti una serie di emendamenti modificativi), relative alle nuove funzioni attribuite alla Corte dei conti, chiamata ad una profonda ed incisiva trasformazione delle sue funzioni di controllo. Tale scelta si colloca in una linea evolutiva coerente sia con la più recente normativa in materia di bilancio, sia con la ormai indifferibile esigenza di passare da ipotesi basate su un mero riscontro di legittimità formale ad una nuova e più moderna prospettiva volta, invece, al controllo successivo dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa. Si deve d’altra parte sottolineare che il testo approvato non fa riferimento al parametro di controllo dell’efficacia, previsto da alcuni emendamenti non accolti, in quanto tale parametro avrebbe presupposto in capo alla Corte dei conti lo svolgimento di valutazioni di merito tali da coinvolgere responsabilità di natura politica che non possono che spettare ad organi responsabili e legittimati politicamente. La Corte dei conti è quindi chiamata ad una grande sfida per contribuire alla crescita del Paese, ed è certo che un istituto di così grandi tradizioni saprà raccogliercela e affrontare nel migliore dei modi le difficoltà che un cambiamento di tali dimensioni richiede, non solo in ordine alle strutture ma anche alla mentalità ed alla professionalità dei suoi componenti. In questa rinnovata prospettiva sarà sicuramente superata la comprensibile tentazione della difesa di posizioni e competenze (quali il controllo di legittimità formale del singolo atto, che troppo spesso non serve ad altro se non a ritardare inutilmente l’azione della pubblica amministrazione, quando non è strumentalmente utilizzato per interferire con l’esercizio di altre responsabilità), che riflettono esigenze non più primarie per uno Stato moderno, il quale deve affrontare la sfida della complessità e funzionalità dell’apparato pubblico nella prospettiva europea e della globalizzazione”.

Per le province ed i comuni non vi era analoga norma ma principi disseminati in altri contesti:

- art. 106 (Le pubbliche amministrazioni);
- c. 3 “L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti, e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità”;
- art. 107, c. 2 “I funzionari pubblici sono responsabili degli uffici a cui sono preposti e rendono conto dei risultati della loro attività. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi e dei rendimenti dell’attività amministrativa”.

#### 4. La revisione del titolo V: la soppressione di tutti i controlli preventivi... senza la sostituzione di un sistema alternativo

Quello che pareva un percorso di sostanziale continuità anche culturale viene interrotto dalla revisione del titolo V, anche a causa del perimetro parlamentare e politico da cui la riforma non può debordare (il titolo V appunto).

(5) Camera dei deputati, n. 3931-A; Senato della Repubblica, n. 2583-A; XIII Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Progetto di legge costituzionale. Revisione della seconda parte della Costituzione, pp. 83-84.

Il che lascia per strada alcune innovazioni che si erano venute consolidando, quale appunto quella inerente a un diverso assetto culturale di controlli fondato sul passaggio alla logica della responsabilità, da cui avrebbe dovuto scaturire un'architettura interna (organizzazione dell'ente) ed esterna (controllo successivo) conseguente. In altre parole si sarebbe dovuto modificare l'attuale art. 100 e anche il 97, come pure l'81 e il 28, cioè tutte le norme richiamate dalla famosa sentenza n. 29/1995 a supporto della nuova funzione della Corte.

La stretta percorribilità politica sanzionata dall'astensione al voto dell'opposizione non consentiva però di uscire dal *frame* del titolo V, e così l'abrogazione degli artt. 124 e 125, c. 1, e 130 supera il sistema precedente, con abrogazione implicita di tutto il sistema organizzativo preposto ai controlli sugli atti degli enti territoriali (Commissione statale di controllo e Coreco).

Nel contempo grazie al riconoscimento costituzionale dell'autoorganizzazione ha avuto pieno (anche se implicito, ma inequivoco) riconoscimento il nuovo orizzonte dei controlli interni, peraltro in sostanziale sintonia con l'art. 147 Tuel, che sancisce lo spazio di autodisciplina dei controlli interni di ciascun ente locale, tra l'altro prevedendo anche eventuali avvalimenti da parte di comuni e province in ordine a strutture di consulenza e supporto.

Attenta dottrina (6) avvertiva tuttavia dei molteplici problemi causati dalla mera scomparsa dei controlli stessi, tra cui quello principale mi pare sia stato il fatto che si cancellava un sistema senza costruirne un altro.

Prima del titolo V, infatti, esisteva un "sistema" di controlli basato sulla logica della gerarchia dei controlli a cascata a cui erano deputati organi specifici che effettuavano controlli direttamente scaturenti dalla logica costituzionale di allora (gli enti territoriali incapaci di governarsi e bisognosi di un tutore).

La scomparsa di quel sistema non veniva sostituita da un altro sistema, scaturente dal principio di autonomia (1). Anche tutto il percorso già fatto dalla Corte dei conti non veniva inserito dentro una cornice di senso della nuova funzione di controllo.

Vi erano, cioè, pezzi di sistema, rimasti tuttavia appesi, senza una cornice di fondo:

- controllo sugli organi (*ex lett. p, c. 2, art. 117 Cost.*);
- poteri sostitutivi sul piano amministrativo (*ex art. 120 Cost.*, che supera l'impostazione dell'art. 137 Tuel, in una nuova prospettiva ora delineata sul piano attuativo dall'art. 7 del d.d.l. La Loggia);
- esigenza imprescindibile di coordinamento della finanza pubblica (*ex artt. 117 e 119 Cost.*), nell'ambito di un sistema policentrico (ma) unitario, con vincoli europei (v. patto di stabilità interna);
- controlli interni tutti da costruire;
- normativa sulla Corte dei conti.

Dopo la revisione costituzionale, passato il primo entusiasmo per il nuovo impianto culturale fortemente autonomistico iniziano a riemergere i problemi, tra cui quello della scomparsa dei controlli preventivi senza alcuna sostituzione di un altro sistema.

Parte perciò un percorso disordinato unificato da un'unica costante: il recupero della centralità delle sezioni regionali della Corte dei conti nel controllo sugli enti territoriali.

È in questa prospettiva che l'art. 7 della l. n. 131/2003 affida alle sezioni regionali della Corte dei conti il controllo finalizzato alla verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

L'estensione a tutti gli enti territoriali è anche corredata da una finalità più stringente e riguardante il coordinamento della finanza pubblica in relazione al patto di stabilità interno (artt. 81 e 119 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Ue (nuovo art. 117 Cost). Insomma, ritornano continuamente i parametri richiamati dalla sentenza della Corte cost. n. 29/1995 che strutturano la "statuto" della funzione della Corte dei conti. Perciò, in tale contesto viene precisato che tali funzioni sono da svolgere nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (art. 100 Cost.).

Il modello così delineato sembrava portare a compimento il percorso avviato con la l. n. 20/1994 e sanzionato dalla sentenza n. 29 che colloca la Corte dei conti da organo di controllo dello Stato-persona, ad organo dello Stato-comunità. In dottrina sono stati ben chiariti i confini del controllo collaborativo attraverso due elementi: la mancanza di sanzioni specifiche che non siano quelle dell'auto-correzione e, da non sottovalutare, "*la funzione svolta dagli esiti del controllo nell'attivare il dibattito, nelle assemblee consiliari, tra organi di governo e opposizioni. Il controllo così strutturato esalta il funzionamento del sistema democratico e riferisce direttamente agli organi espressione della sovranità*" (8).

Altro passaggio di rilievo nella evoluzione dei controlli sulle autonomie territoriali è dato dalla legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005) che all'art. 1, cc. 166 ss., ha introdotto nuove modalità di controllo su bilanci e rendiconti degli

(6) G.C. De Martin, *Corte dei conti e sistema delle autonomie (territoriali) dopo la riforma del titolo V*, in *Coordinamento della finanza pubblica e sistema delle autonomie: attualità del ruolo della Corte dei conti* (Tavola rotonda, Roma, 4 dicembre 2002), in <www.astrid-online.it>, dicembre 2002.

(1) Sulle innovazioni con riguardo a questo punto sia consentito rinviare a A.Poggi, *Autonomie territoriali. Principi di riferimento: sussidiarietà. Perequazione e solidarietà nella prospettiva italiana*, relazione al Seminario permanente di formazione della Corte dei conti "Autonomia e responsabilità di spesa in un approccio comparatistico. Alcune esperienze europee a confronto", Roma, aprile 2009.

(8) F. Petronio, *Le funzioni di controllo sulle autonomie locali*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 22 aprile 2021.

enti locali, concentrando l'attenzione sugli aspetti finanziari e sancendo una stretta sinergia tra gli organi di revisione e le sezioni regionali di controllo.

##### 5. *L'avvio di un percorso più strutturato ma... molto vincolato (la nuova governance economica europea)*

La terza fase è quella che si apre dopo la crisi del 2008, che ha spinto verso un chiaro restringimento dell'autonomia degli enti territoriali attraverso l'assunzione di responsabilità per la stabilità finanziaria complessiva del Paese.

Il d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011, che, all'art. 14, c. 1, lett. e) e lett. d), impone alle regioni la istituzione di un collegio di revisori con compiti di vigilanza sulla regolarità contabile e di raccordo con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Infatti, l'art. 1, cc. 166 ss., istituisce un raccordo stabile tra ente locale e Corte dei conti attraverso il rapporto che viene a determinarsi tra la sezione regionale di controllo e gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali. Si tratta di un passaggio assai significativo: oltre a costituire una reale fonte di informazione sulla gestione degli enti locali attraverso i questionari che gli organi di revisione inviano alla Corte (sistema Siquel), segna indubbiamente un passo verso un cambiamento significativo degli altri controlli interni: prima concepiti come strumenti in mano ai responsabili tecnici e politici degli enti, assumono una configurazione autonoma divenendo in tal modo controlli in funzioni di garanzia dei soggetti esterni quali il Ministero dell'economia e la Corte dei conti (9).

È poi seguito l'intervento del legislatore costituzionale con la l. n. 1/2012 con l'introduzione del principio del pareggio.

Il passaggio è stato criticato da molta parte della dottrina costituzionalistica in quanto foriero di inevitabili compressioni delle politiche sociali degli enti territoriali tutti, su cui, dopo la revisione costituzionale del 2001, si è scaricata la pressoché totale responsabilità degli interventi (in sanità, nelle politiche assistenziali e nell'istruzione). Ciò, inoltre, sarebbe aggravato dalla mancata individuazione da parte dello Stato dei livelli essenziali di prestazione, che costituirebbero, invece, un sicuro presidio del nucleo essenziale di quelle politiche e di cui lo Stato stesso dovrebbe obbligarsi a garantire la copertura (10).

Subito dopo la revisione costituzionale e quale conseguenza giunge il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge n. 213 dello stesso anno), che introduce nuove forme di controllo della Corte dei conti, assai più incisive poiché implicanti misure di tipo "imperativo" o "cogente" sull'utilizzo di risorse finanziarie da parte dell'ente controllato.

Dal punto di vista dell'impianto generale e teorico, la disposizione contenuta nell'art. 1, c. 1, pur dedicata alla gestione finanziaria delle regioni, contiene un disegno estensibile anche agli altri enti territoriali. Essa finalizza al coordinamento della finanza pubblica l'intero disegno di riforma (11); riconduce all'art. 100 Cost. "*le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo della gestione*"; afferma che le nuove disposizioni sono volte ad adeguare il controllo della Corte agli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione.

Soprattutto per gli enti locali il rafforzamento dell'effetto del controllo è assai impattante, sia per gli enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti che per quelli con popolazione inferiore. Le procedure sono ora dettagliate dagli artt. 148 e 148-bis. Per quanto riguarda il vero e proprio controllo esterno, quello sui bilanci e rendiconti consuntivi, le sezioni regionali di controllo della Corte possono emettere una pronuncia di accertamento qualora riscontrino squilibri economico-finanziari o altre rilevanti irregolarità. Successivamente, entro 60 giorni, gli enti interessati dovranno adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e, in caso di inerzia o di inidoneità di tali provvedimenti, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della sostenibilità finanziaria.

Anche in questo caso le innovazioni non sono andate indenne da critiche.

Secondo alcuni, infatti, tali tipi di controlli devierebbero dalla natura di organo ausiliario della Corte dei conti come delineata dall'art. 100 Cost.: a tale configurazione, infatti, non si attaglia il fatto che i controlli della Corte abbiano esiti imperativi e sanzionatori e che la Corte possa assumere atti di natura provvedimentoale e adottare poteri sostitutivi.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013 copre nuovamente l'indirizzo legislativo (12) collocandolo in un percorso che procederebbe secondo una logica costituzionalmente orientata e comprensibile: "*Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo [...] è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti*

(9) Così G. Colombini, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 3-4, 597.

(10) Sul tema sia consentito rinviare a A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004, 1713 ss.

(11) "*Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, c. 5, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni*".

(12) In proposito v. pure Corte cost. nn. 39 e 40/2014, con riguardo al controllo sugli atti normativi delle regioni, introdotti sempre con il d.l. del 2012.

*territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea [...]. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 97, c. 1, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento [...]. Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”.*

Non solo, ma proseguendo nella giurisprudenza di “copertura” costituzionale delle funzioni della Corte dei conti (con una sorta di giurisprudenza pretoria) la Corte giunge al punto di assimilare alcuni tipi di controllo (l'art. 1, cc. da 166 a 172, l. n. 266/2005; l'art. 148-bis d.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e, d.l. n. 174/2012) a controlli “*piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti*” (Considerato in diritto, 4.2) (13)

Con ciò si chiude in qualche misura il circolo, attraverso il riequilibrio dello sbilanciamento operato con l'approvazione del titolo V e con la scomparsa di ogni forma di controllo preventivo sugli atti e sull'attività degli enti locali.

Rimangono evidentemente notevoli differenze tra il sistema precedente il 2001 e quello che si riattiva con il 2012.

Il controllo preventivo di legittimità aveva ad oggetto tutti gli atti senza una finalità costituzionale specifica ed anzi con l'unico obiettivo del controllo tutorio preventivo. L'effetto era impeditivo rispetto all'efficacia dello stesso e, inoltre, gli organi controllanti certamente non avevano la conformazione di terzietà ed indipendenza che caratterizza la Corte dei conti.

Quello della Corte dei conti, nei casi previsti dalla l. n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del Tuel, consente alla Corte di “avvisare” gli enti locali in merito alle irregolarità contabili riscontrate e di assumere, nel caso di inerzia dell'ente controllato, misure interdittive o inibitorie di decisioni di spesa già assunte, equiparabili ad attività amministrativa assoggettabile al sindacato del giudice amministrativo. Qui la finalità è chiaramente collegata a dispositivi costituzionali tutti riassumibili nell'unità economica della Repubblica.

Pur nella differenza che permane, è però chiaro che la traiettoria non è più solo quella del mero controllo collaborativo, assumendo invece le vesti di una nuova forma di controllo.

Che tutto ciò sia conforme al dettato costituzionale e non collida con il principio di autonomia la Corte costituzionale lo ha affermato a più riprese, anche con riguardo alle regioni speciali e alle province autonome, potendo avvalersi dell'aggancio a più norme costituzionali tutelanti l'unità economica della Repubblica: l'81, il 119 e il 120.

#### 6. L'attuazione del Pnrr e il ruolo della Corte dei conti

È in questo contesto ordinamentale che si apre una l'ultima e attuale fase, quella dell'attuazione del Pnrr.

L'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ha affidato alla Corte lo svolgimento del c.d. controllo concomitante, (così come già previsto dall'art. 11, c. 2, l. 4 marzo 2009, n. 15) “*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*”; e l'art. 7, c. 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, prevede che la Corte eserciti “*il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr*”.

Il primo ordine di interventi – quello sui parametri applicabili nei controlli di legittimità-regolarità dei bilanci – pare trovi fondamento nell'esigenza di risolvere le gravi crisi di bilancio che si manifestano in alcune aree del Paese.

Il secondo, invece, sembra modellarsi sull'idea che il ruolo del controllo intestato alla Corte dei conti debba essere quello di assicurare soprattutto una “*valutazione di efficienza ed efficacia delle gestioni e dei servizi resi dagli enti*” in relazione alle “*risorse disponibili*” e che anche questo tipo di controlli possa ritrovare copertura costituzionale attraverso l'art. 100, c. 2, Cost., considerando anche le critiche avanzate rispetto all'idoneità dei controlli di legittimità-regolarità di porsi efficacemente a strumenti di garanzia delle autonomie.

Quanto al controllo “concomitante” rispetto alle amministrazioni regionali e locali in particolare, in attuazione del Pnrr, il nodo problematico rimane sempre lo stesso: come garantire il controllo esterno finalizzandolo a principi costituzionali e salvaguardando l'autonomia.

#### 7. Conclusioni

In conclusione, alcune notazioni.

(13) Passaggio evidenziato tra l'altro anche da M.T. Polito, *La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana: l'evoluzione della funzione di controllo*, in *La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro* (Atti del Convegno, Torino, 1 ottobre 2019), in questi *Quaderni*, 2020, 3, 76.

La prima è che il controllo esterno non è lesione di autonomia purché esso sia finalizzato non solo all'unità economica della Repubblica e alla salvaguardia dei parametri europei, ma contribuisca altresì ad accrescere il senso di responsabilità delle amministrazioni locali.

La seconda è che il legislatore statale può prevederli, ma tenendo ferma, da un lato, la distinzione fra amministrazione attiva e attribuzioni di controllo e, dall'altro, la necessità che sia rintracciabile una copertura costituzionale, nel senso che i controlli sugli enti territoriali devono essere preordinati a custodire interessi di rilievo costituzionale.

Ciò detto, non può tuttavia non essere evidenziato un problema che rimane aperto: l'eccessiva frammentazione della funzione di controllo sugli enti territoriali e, alla radice, la stessa mancanza di uno "statuto" generale della funzione di controllo. Prima della revisione costituzionale tale statuto, seppur discutibile, vi era, e paradossalmente la tipologia di controlli era inferiore a quella attualmente esistente. Oggi il disfacimento di quell'architettura ha reso "liquido" lo statuto della funzione di controllo e, paradossalmente, più pervasivo nella vita degli enti locali, poiché più frammentato (ragioneria, revisori, Corte, Anac).

Sarebbe dunque opportuno che si ricostituisse tale statuto attualizzato dal bilanciamento tra i principi di autonomia e di responsabilità e reso più leggibile dagli stessi enti attraverso un coordinamento più razionale delle tipologie di controlli.

\* \* \*



## LA FUNZIONE CONSULTIVA

Gabriele Bottino (\*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La tradizionale “funzione consultiva”: i “pareri” espressi dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, nella loro “sede consultiva”.* – 2.1. *I dati empirici.* – 3. *La più recente “funzione consultiva”: i pareri espressi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e la conseguente attività “nomofilattica” affidata alle Sezioni riunite, nella loro “sede di controllo”, ed alla Sezione centrale delle autonomie.* – 3.1. *La ammissibilità delle richieste di parere, la ratio e il fondamento costituzionale della “funzione consultiva” volta alla emanazione dei “pareri in materia di contabilità pubblica”.* – 3.2. *I dati empirici.* – 4. *Brevi considerazioni finali.*

### 1. *Introduzione*

Il tema della “funzione consultiva”, attribuita ed esercitata dalla Corte dei conti, presenta due elementi essenziali, che lo rendono articolato e complesso.

In primo luogo, tale “funzione consultiva” non ha un chiaro e sicuro ancoraggio costituzionale, dal momento che – come noto – alla Corte dei conti sono espressamente attribuite “funzioni di controllo” (art. 100, c. 2, Cost.), e “funzioni giurisdizionali” (art. 103, c. 2, Cost.).

Di poi, e proprio perché la definizione e l’oggetto della “funzione consultiva” non possono essere ricavati dal testo costituzionale, la declinazione di questa funzione discende dalla conformazione che essa – nel tempo ed ancora ad oggi – riceve ad opera del legislatore statale.

Il fatto è che la legislazione statale contempla non una unica ed omogenea “funzione consultiva”, bensì due “funzioni consultive” tra loro estremamente differenti, per oggetto e finalità, ed eterogenee, per principi e criteri di esercizio.

Nella trattazione che segue, si avrà cura di considerare ognuna di queste due “funzioni consultive”, sia mediante l’analisi del quadro normativo di riferimento (il loro “dovere essere” normativo), sia attraverso l’esposizione dei pertinenti dati empirici (il loro “essere” applicativo): ciò consentirà di riflettere sul loro fondamento costituzionale, quanto meno implicito, e di esprimere motivate riflessioni critiche, e brevi considerazioni finali.

### 2. *La tradizionale “funzione consultiva”: i “pareri” espressi dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, nella loro “sede consultiva”*

La prima e tradizionale “funzione consultiva” della Corte dei conti è attribuita ed esercitata dalle sue Sezioni riunite, “in sede consultiva”.

Si tratta di una attribuzione disciplinata da una legislazione statale scarna, e molto risalente nel tempo: entrambi questi caratteri hanno di regola condotto, immeritabilmente, a rivolgere ad essa una limitata attenzione e considerazione.

A norma dell’art. 88 del r.d. n. 2440/1923, ove il Governo intenda modificare le norme vigenti “per la amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato”, deve richiedere – su tali modificazioni – il previo parere della Corte dei conti.

Il successivo art. 1 del r.d.l. n. 273/1939 prescrive ancora tale previo parere con riferimento ai provvedimenti legislativi che recano il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o la modificazione di quelle esistenti, ovvero che abbiano comunque ad oggetto le funzioni giurisdizionali o di controllo attribuite alla medesima Corte.

L’art. 13, c. 1, della l. n. 229/2003 – operando un rinvio recettizio e formale al “parere della Corte dei conti previsto dall’art. 88 r.d. n. 2440/1923, sugli schemi di atti normativi del Governo” – dispone che tale parere sia reso entro 45 giorni dal ricevimento della richiesta e prevede la possibilità, per esigenze istruttorie, di un unico differimento pari a 20 giorni: in assenza della emanazione del parere entro il termine prefissato, il Governo può procedere indipendentemente dalla sua acquisizione.

Ad interpretare tali esigue e sintetiche disposizioni normative – e, in specie, la provenienza soltanto governativa, e/o anche parlamentare, degli atti normativi assoggettati al parere consultivo della Corte dei conti, a norma del predetto art. 1 del r.d.l. n. 273/1999 – è intervenuto espressamente il Consiglio di Stato (1): la obbligatorietà del parere della

(\*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l’Università degli studi di Milano “La Statale”.

Questo scritto è dedicato a coloro, gioiosamente cari, guide costanti, modesti sempre, infaticabili in zelo, che con il loro esempio mi hanno sempre insegnato, e continuano a donarmi i loro insegnamenti, necessari a studiare la Corte dei conti.

(1) Cons. Stato, Sez. atti normativi, n. 1500/2007.

Corte dei conti è stata disconosciuta con riferimento ai provvedimenti legislativi di origine parlamentare (2), mentre è stata affermata con riguardo ai provvedimenti legislativi di origine governativa e ai decreti legislativi delegati (3).

Sulla base di un siffatto contesto normativo di riferimento, e della sua interpretazione ad opera del Consiglio di Stato, è agevole affermare che il fondamento costituzionale di questa prima e tradizionale “funzione consultiva”, esercitata dalle competenti Sezioni riunite della Corte dei conti, risiede stabilmente negli artt. 100, c. 2, e 103, c. 2, Cost.: i provvedimenti legislativi, sui quali la Corte dei conti è chiamata ad esprimere il proprio parere, incidono infatti direttamente sulle attribuzioni giurisdizionali e di controllo, ad essa costituzionalmente garantite.

### 2.1. I dati empirici

Nel transitare dalla analisi del quadro normativo di riferimento alla considerazione dei dati empirici – vale a dire alle evidenze concernenti il concreto esercizio di tale “funzione consultiva” – è necessario in primo luogo rilevare come, molto opportunamente, i “pareri” annualmente resi dalle Sezioni riunite “in sede consultiva” siano enumerati e chiosati, con profonda attenzione, all’interno delle più recenti “Relazioni scritte” sulla “Attività della Corte”, presentate dal Presidente della Corte dei conti in sede di “Inaugurazione dell’Anno giudiziario” (4): questa attenzione consente di attribuire la meritata rilevanza alla quantità dei pareri, al loro oggetto, ed alla metodologia adottata nella redazione del singolo “parere”.

È su questi tre elementi (quantitativo, oggettuale, qualitativo) che abbiamo svolto – utilizzando la apposita “banca dati” presente sul sito istituzionale della Corte dei conti – una ricerca sui “pareri” emanati dalle Sezioni riunite “in sede consultiva”, nell’arco temporale degli anni 2012-2022.

In termini quantitativi, si tratta complessivamente di 41 “pareri”: da un numero minimo di un solo parere, nell’anno 2013, si giunge ad un numero massimo di otto pareri, nell’anno 2016.

Per ciò che concerne gli “oggetti” – vale a dire l’oggetto dei provvedimenti legislativi, di origine governativa, sottoposti al parere della Corte dei conti – si tratta di ambiti tra loro molto eterogenei.

Tra questi, soltanto ad esemplificare, figurano:

a) le norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, aventi ad oggetto la istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano, e le funzioni legislative ed amministrative delegate dalle amministrazioni dello Stato, in materia di ordinamento universitario, alla Provincia di Trento (5);

b) i molteplici decreti legislativi, ed i conseguenti atti regolamentari, emanati in attuazione delle deleghe contenute nella l. n. 42/2009 e nella l. n. 196/2009, in materia di riforma della contabilità e della finanza pubblica (6);

c) lo schema di decreto legislativo recante il “Codice di giustizia contabile” (d.lgs. n. 174/2016) (7), e le sue successive disposizioni integrative e correttive (8);

d) l’art. 162 (“Contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza”), dello schema di decreto legislativo avente ad oggetto il “Codice dei contratti pubblici” (d.lgs. n. 50/2016) (9);

e) lo schema di decreto-legge recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma nell’anno 2006 e ivi, in particolare, la “delimitazione degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità”, ad opera delle competenti sezioni della Corte dei conti (10);

(2) «[...] l’art. 1 r.d.l. n. 273/1939, norma primaria sul procedimento di produzione normativa, crea, per il Parlamento, solo una sorta di “autovincolo” che può, tuttavia, essere di volta in volta disapplicato. Di tale autovincolo, infatti, si impone il rispetto non per ragioni di ordine costituzionale, ma per ragioni, metagiuridiche, di correttezza e completa istruttoria del procedimento legislativo, di partecipazione a tale procedimento delle categorie interessate, e simili. Sicché, la violazione dell’autovincolo non dà luogo ad alcun vizio, giuridicamente rilevante, della legge, una volta promulgata» (parr. 6.2 e 6.3).

(3) “Quanto ai disegni di legge di iniziativa governativa e ai decreti legislativi delegati, occorre muovere dalla premessa che ai sensi dell’art. 100, c. 4, Cost., la legge assicura l’indipendenza della Corte dei conti (e del Consiglio di Stato) nel loro complesso (oltre che dei singoli magistrati che vi appartengono) nei confronti del Governo. [...] In tale contesto costituzionale, la norma dell’art. 1 r.d.l. n. 273/1939, nel prevedere il parere obbligatorio della Corte dei conti sugli atti normativi che incidono sulle sue competenze, va considerato uno strumento di garanzia dell’indipendenza dell’Istituto nei confronti del Governo. La necessità del parere della Corte dei conti sugli atti normativi del Governo che incidono sulle competenze dell’Istituto, va considerato uno strumento di attuazione dell’art. 100, ultimo comma, Cost.” (par. 7.2).

(4) Inaugurazione dell’Anno giudiziario 2022, Relazione sull’attività, pp. 205-206 (con riguardo ai cinque “pareri” resi nell’anno 2021), e Inaugurazione dell’Anno giudiziario 2021, Relazione sull’attività, pp. 296-297 (sui quattro “pareri” resi nell’anno 2020).

(5) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 3/2015.

(6) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 1/2016 (sul completamento della riforma del bilancio dello Stato, sul riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa); parere n. 1/2017 (sulla definizione della struttura del piano di conti integrato delle pubbliche amministrazioni centrali dello Stato); parere n. 4/2018 (sulla relazione annuale in merito all’efficacia della introduzione delle azioni, nel bilancio dello Stato).

(7) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 4/2016.

(8) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 3/2019.

(9) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 2/2016.

(10) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 7/2016.

f) i provvedimenti legislativi incidenti, in maniera sistemica, sulla organizzazione e sulle funzioni della medesima Corte (11).

Da ultimo, e per ciò che concerne la “qualità” – sostanziale e redazionale – dei predetti “pareri”, si tratta di provvedimenti sempre caratterizzati:

a) da un eccellente metodo analitico, attento a ricostruire approfonditamente il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento;

b) da una costante chiarezza espositiva, volta a valutare anche gli effetti applicativi delle singole disposizioni che compongono il testo normativo, di volta in volta sottoposto al parere della Corte dei conti;

c) da un rilevante contenuto propositivo e prescrittivo, dimostrato, con evidente intento collaborativo, tanto nella ipotesi di condivisione ed assenso delle norme sottoposte a consultazione, quanto nella espressa richiesta di una loro correzione o integrazione, ove le norme esaminate non siano invece condivise: in questa seconda ipotesi, il “parere” delle Sezioni riunite contiene di regola la motivata formulazione di testi normativi, alternativi a quelli proposti al Governo.

*3. La più recente “funzione consultiva”: i pareri espressi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e la conseguente attività “nomofilattica” affidata alle Sezioni riunite, nella loro “sede di controllo”, ed alla Sezione centrale delle autonomie*

Alla originaria “funzione consultiva”, sino a qui esaminata, la Corte dei conti assomma, a fare data dall’anno 2003, una nuova tipologia di attività consultiva.

A differenza di quella avente ad oggetto i provvedimenti legislativi di origine governativa – che, come si è innanzi osservato, è caratterizzata da un quadro normativo ed interpretativo di riferimento risalente nel tempo, e molto scarno – questa nuova e più recente funzione consultiva è sostenuta invece da un copioso quadro normativo di riferimento, che analizzeremo in successione cronologica.

A norma dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, le regioni possono chiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “pareri in materia di contabilità pubblica”: analoghe richieste di parere possono essere avanzate anche dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di regola mediante il consiglio delle autonomie locali (Cal) territorialmente competente.

Al testo normativo di questo art. 7, c. 8, nell’anno 2016 (art. 10-bis, c. 1, d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016), è stata aggiunta la possibilità che le richieste dei “pareri in materia di contabilità pubblica” possano essere rivolte – sia dalle regioni (mediante la “Conferenza delle regioni e province autonome”, e la “Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali”), sia dai comuni, province e città metropolitane (da parte delle rispettive componenti rappresentative, nell’ambito della “Conferenza unificata”) – “direttamente” alla Sezione centrale delle autonomie della Corte dei conti, e non invece alle sezioni regionali di controllo territorialmente competenti.

Il successivo art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009 (convertito dalla l. n. 102/2009), con la specifica finalità di “garantire la coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti”, per le funzioni ad essa spettanti in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, ha previsto che il Presidente della medesima Corte possa deferire alle Sezioni riunite, in “sede di controllo”, questioni sulle quali le sezioni regionali di controllo hanno espresso orientamenti difformi, ovvero casi che ivi presentano questioni di massima aventi particolare rilevanza, affinché le Sezioni riunite – su tali questioni – adottino “pronunce di orientamento generale”: l’effetto “nomofilattico” si manifesta concretamente nel fatto che tutte le sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi a queste pronunce di orientamento generale, adottate dalle Sezioni riunite.

Nell’anno 2012, l’art. 6, c. 4, del d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. n. 213/2012), con analogo e dichiarato intento “nomofilattico” – “al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l’attività di controllo o consultiva”, o “per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza” – ha affidato alla Sezione centrale delle autonomie (a seguito della rimessione delle “questioni di massima” al Presidente della Corte dei conti, da parte delle sezioni regionali di controllo, e del conseguente deferimento alla Sezione centrale delle autonomie, ad opera dello stesso Presidente) il compito di emanare “delibere di orientamento”, alle quali le sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi.

Il fatto che il medesimo art. 6, c. 4, reciti espressamente “salva l’applicazione dell’art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009” – innanzi considerato – conduce alla creazione di un “doppio binario nomofilattico”: il Presidente della Corte dei conti può infatti deferire la decisione sulle “questioni di massima” – oggetto di difformi orientamenti espressi dalle sezioni regionali di controllo – sia alle Sezioni riunite “in sede di controllo” (ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, c. 31), sia alla Sezione centrale delle autonomie (a norma dell’art. 6, c. 4).

La intersezione tra questa funzione consultiva – volta ad emanare “pareri in materia di contabilità pubblica”, richiesti da regioni ed enti locali a norma del predetto art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 – e la funzione giurisdizionale esercitata dalla

(11) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 5/2021 (avente ad oggetto il d.d.l. Senato 2185, di poi non esitato nella definitiva approvazione parlamentare).

medesima Corte dei conti, in materia di “responsabilità amministrativa per danno all’erario”, è stata espressamente introdotta dagli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4, del “Codice di giustizia contabile” (d.lgs. n. 174/2016).

Qualora infatti “l’azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva”, il pubblico ministero contabile è tenuto a disporre l’archiviazione della notizia di danno, “per assenza di colpa grave” (art. 69, c. 2); a ciò si aggiunge il fatto che le sezioni giurisdizionali, “ai fini della valutazione dell’effettiva sussistenza dell’elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità”, sono tenute a considerare – “ove prodotti in causa” – i medesimi pareri consultivi (art. 95, c. 4).

L’ultimo passaggio di questo intenso percorso normativo è molto recente, e disegna tuttavia una “funzione consultiva” estremamente differente, se non addirittura ultronea – per soggetti e contenuti – rispetto a quella sino a qui considerata.

L’art. 46 della l. n. 238/2021, espressamente rubricato “Sviluppo della funzione consultiva”, dichiara il proprio porsi come norma attuativa del regolamento europeo n. 241/2021 (istitutivo del “dispositivo per la ripresa e la resilienza), ed introduce due ulteriori fattispecie di “pareri”.

Nella prima fattispecie, si prevede che le “amministrazioni centrali” e gli “altri organismi nazionali di diritto pubblico” – con riguardo alle “risorse stanziati dal Pnrr [e dai suoi] fondi complementari”, ed in riferimento a “fattispecie di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro” – possano richiedere “pareri nelle materie di contabilità pubblica”, alle Sezioni riunite della Corte dei conti, “in sede consultiva”.

La seconda fattispecie è invece riferita ai comuni, alle province, alle città metropolitane ed alle regioni, che possono richiedere analoghi “pareri” alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti territorialmente competenti, in merito alle “condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica” alle funzioni esercitate, ed alle attività finanziate, sempre con le risorse provenienti dal Pnrr e dai suoi fondi complementari.

In entrambe le fattispecie il medesimo art. 46 – modellandosi, apoditticamente, sulla intersezione tra la funzione consultiva e la funzione giurisdizionale innanzi richiamata, con riguardo all’odierno “Codice di giustizia contabile” – esclude “in ogni caso la gravità della colpa” (e così scrimina dunque la relativa responsabilità erariale, per assenza dell’elemento psicologico), nei confronti delle azioni amministrative conformi ai predetti “pareri” delle Sezioni riunite “in sede consultiva” e delle sezioni regionali di controllo.

### 3.1. *La ammissibilità delle richieste di parere, la ratio e il fondamento costituzionale della “funzione consultiva” volta alla emanazione dei “pareri in materia di contabilità pubblica”*

I “pareri” consultivi, introdotti e disciplinati ad opera del predetto art. 46 l. n. 238/2021, configurano certamente un nuovo paradigma della “funzione consultiva” della Corte dei conti, del tutto estraneo ed incoerente (12) rispetto alla “funzione consultiva”, avente ad oggetto i “pareri in materia di contabilità pubblica”, contemplati dall’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, e dalle successive disposizioni normative, innanzi considerate.

Questi pareri – e, dunque, il medesimo art. 7, c. 8 – godono ad oggi di uno “statuto” applicativo chiaro, consolidato e bene conformato nel tempo, dalla stessa Corte dei conti.

Per ciò che concerne la “ammissibilità oggettiva” delle richieste volte ad ottenere il “parere” (13):

a) la nozione “materia di contabilità pubblica”, “anche se da intendersi in continua evoluzione”, tuttavia “non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività [...] che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale” (14);

b) la richiesta di parere deve poi essere caratterizzata da “generalità ed astrattezza”, e non deve pertanto “implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre [concretamente] in essere”;

c) con riguardo al suo “oggetto”, il parere non deve “riguardare indagini in corso della procura [contabile] od eventuali giudizi pendenti innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti”: viceversa, la funzione consultiva della Corte dei conti si troverebbe infatti ad interferire e sovrapporsi con quella giurisdizionale, così traducendosi “in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo”, che potrebbe essere viepiù “attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità” (a norma degli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4, del “Codice di giustizia contabile”).

(12) Si condividono integralmente, sul tema, le ampie e motivate considerazioni critiche espresse Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 5/2021, cit.: il parere ha ad oggetto il d.d.l. Senato 2185, di poi non esitato nella definitiva approvazione parlamentare (*supra*, nota (11)), che conteneva una disposizione normativa avente contenuto sostanzialmente analogo all’odierno art. 46 l. n. 238/2021.

(13) *Ex plurimis*, Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020: da tale provvedimento sono tratte le parole di seguito contenute, nel testo, tra virgolette.

(14) «In altri termini, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”, [...] alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti [ai] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui relativi equilibri di bilancio»: Corte conti, Sez. autonomie, n. 9/2022.

In merito alla “ammissibilità soggettiva” delle richieste di “parere” (15): è costante l’affermazione sul “carattere tassativo dell’elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane”, “anche in base alla considerazione che [tale] elencazione riproduce letteralmente quella dell’art. 114 Cost., nel testo sostituito dall’art. 1, l. cost. n. 3/2001, della quale l’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, è norma di attuazione”.

Inoltre (16), e con riguardo alla individuazione dell’organo “che agisce in nome e per conto” dell’ente territoriale, nella richiesta del “parere consultivo”, tale individuazione discende dalla considerazione che la resa dei pareri “non può risolversi in un servizio di consulenza amministrativa generale a favore dei soggetti interni al sistema delle autonomie”, e nemmeno in un analogo “servizio di consulenza amministrativa specifica su singoli atti, a favore degli apparati burocratici degli enti territoriali”: la funzione consultiva, esercitata mediante la emanazione di pareri in materia di contabilità pubblica, “consiste, invece, in un’interpretazione di norme fornita in termini di collaborazione istituzionale agli enti territoriali”, in specie con riguardo al “rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci”, ed alla “osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea (art. 119 Cost.). Da ciò consegue, necessariamente, “l’ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dall’organo di vertice politico [il sindaco, comunale e metropolitano, ed i presidenti delle province e delle regioni] che detiene la rappresentanza istituzionale dell’ente”.

Da questi orientamenti consolidati, appare allora agevole individuare il fondamento costituzionale della “funzione consultiva” della Corte dei conti, esercitata mediante i pareri resi ai sensi e per gli effetti dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003: tale fondamento risiede all’interno degli artt. 97, c. 1, e 119, cc. 1 e 6, Cost., nel testo da ultimo modificato ad opera della l. cost. n. 1/2012.

I principi di “equilibrio di bilancio” e sostenibilità del debito pubblico”, che devono essere assicurati da tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, c. 1, Cost., a livello “micro”), si completano mediante i correlati principi, pur sempre di rispetto dell’“equilibrio di bilancio”, di “osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”, e della esclusiva possibilità di “ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento”, che obbligano altrettanto i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni (art. 119, cc. 1 e 6, Cost., a livello “macro”).

Non è invece individuabile un sicuro ancoraggio costituzionale, per ciò che concerne il predetto art. 46 l. n. 238/2021: i soggetti che possono richiedere i “pareri” (ed in specie la categoria degli “organismi nazionali di diritto pubblico”, soggetti aventi di regola natura giuridica di diritto privato), il loro “oggetto” (vieppiù per ciò che concerne la dizione normativa, più generica che generale, “condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica”), ed anche i destinatari delle medesime richieste di parere (oltre alle sezioni regionali di controllo, le Sezioni riunite in “sede consultiva”), costituiscono infatti elementi avulsi da qualsivoglia interpretazione – ancorché estensiva e sempre costituzionalmente orientata, per non dire “benevola” nei confronti del legislatore – delle funzioni di controllo (art. 100, c. 2, Cost.), e giurisdizionali (art. 103, c. 2, Cost.), costituzionalmente intestate alla Corte dei conti.

E sono altresì elementi che appaiono certamente più consoni ed ascrivibili alle attribuzioni ed alle funzioni di altri soggetti, non certamente la Corte dei conti, cui l’ordinamento giuridico italiano – costituzionale e normativo – tuttora espressamente riconosce una “funzione consultiva” nei confronti delle amministrazioni pubbliche: il Consiglio di Stato (17) e la Avvocatura dello Stato (18).

### 3.2. I dati empirici

Anche con riferimento alla “funzione consultiva” avente ad oggetto i “pareri in materia di contabilità pubblica”, è ora necessario transitare alla considerazione dei relativi dati empirici.

Absolutamente notevole sul punto, ed in primo luogo, è l’opera svolta da alcuni consigli delle autonomie locali (Cal), attentamente seguiti e formati – nell’apprendimento di questa opera – dalle sezioni regionali di controllo (a dire il vero non tutte), che meglio esprimono, nei fatti, il principio di “leale collaborazione” istituzionale.

L’opera dei Cal ha innanzi tutto ad oggetto il ruolo di “filtro” – in specie per ciò che concerne i requisiti di “ammissibilità” oggettiva e soggettiva, sopra considerati – che i Cal svolgono sulle richieste di “parere” presentate, dagli enti locali, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: è utile infatti ricordare che, sempre a norma dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, i medesimi enti formulano tali richieste, “di norma[,] tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito”.

(15) Ancora, *ex plurimis*, Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020, cit.

(16) *Ibidem*.

(17) “Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa [...]”: art. 100, c. 1, Cost.

(18) “L’Avvocatura dello Stato provvede [...] alle consultazioni legali richieste dalle amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi: esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d’accordo con le amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle amministrazioni: prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio”: r.d. n. 1611/1933, art. 13 (“Funzioni dell’Avvocatura dello Stato”).

L'opera dei Cal agevola inoltre la disseminazione di informazioni e conoscenze, contenute in appositi documenti pubblici (19), aventi ad oggetto le materie di riferimento dei "pareri", ed i seguenti dati quantitativi: il numero delle "richieste di parere presentate" e dei "pareri resi" dalla sezione regionale di controllo territorialmente competente (20); il rapporto percentuale concernente le richieste ed i pareri dichiarati "ammissibili" e "non ammissibili" (21).

Ancora più importante è di poi l'attenzione che, a questa funzione consultiva (22), dedicano le "Relazione annuali" sulla attività della Corte dei conti presentate, in sede di "Inaugurazione dell'Anno giudiziario", dal suo Presidente.

Ivi si dà atto della necessità – e della sua concreta risoluzione (23) – di rendere conoscibili, all'interno della stessa Corte dei conti ed al pubblico, i singoli "pareri", e se ne evidenziano i principali dati quantitativi e qualitativi di riferimento (24): dati fondamentali per potere avviare, e portare avanti nel tempo, ogni analisi riflessiva, che voglia essere motivata e bene documentata.

Infine, è utile dare atto di una ricerca empirica che abbiamo condotto, sempre sul tema, utilizzando la consueta "banca dati" presente, e costantemente aggiornata, sul sito istituzionale della Corte dei conti (25).

Negli anni dal 2015 al 2021, il numero dei "pareri" resi dalle sezioni regionali di controllo è progressivamente e sensibilmente diminuito (26): inoltre, e sempre per i medesimi anni, i dati concernenti il rapporto percentuale tra i "pareri" dichiarati ammissibili e non ammissibili, la provenienza territoriale (Italia settentrionale, centrale e meridionale), e la tipologia di ente territoriale che ha richiesto il parere (regioni, province, città metropolitane e comuni, con la assoluta prevalenza dei pareri richiesti dai comuni), nonché la materia oggetto della richiesta di parere (ancora con la predominanza delle questioni inerenti il "personale"), è sovrapponibile ai dati esposti nella "Relazione annuale" del Presidente della Corte dei conti, richiamata nella precedente nota (23).

Molto interessanti risultano, di poi, i dati quantitativi concernenti la attività "nomofilattica" svolta rispettivamente dalle Sezioni riunite "in sede di controllo", e dalla Sezione centrale delle autonomie, sulle "questioni di massima" ad esse deferite dal Presidente della Corte dei conti, a seguito delle rimessioni provenienti dalle sezioni regionali di controllo, ed aventi pur sempre ad oggetto i "pareri" di cui all'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

(19) Tra di essi, si segnalano in particolare i seguenti: Consiglio regionale del Piemonte, Consiglio delle autonomie locali, *Rassegna dei pareri richiesti dagli enti locali ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 – Anno 2020*; Regione Emilia-Romagna, Consiglio delle autonomie locali, *Il quadro dell'attività 2020*.

(20) "[...] le richieste di parere risultano diminuite [nell'anno 2020] rispetto all'anno 2019 (16 a fronte di 37 richieste). Tale diminuzione risente sicuramente della situazione emergenziale determinata dalla pandemia Covid 19 vissuta dagli enti locali, ma anche della maggiore diffusione dei pareri resi, sia tramite la banca dati della Corte dei conti, sia tramite la pubblicazione sul sito internet del Consiglio regionale": Consiglio regionale del Piemonte, *op. cit.*, p. 4.

(21) "[...] i pareri resi dai giudici si attestano al 56% delle domande complessivamente pervenute all'ufficio. Il restante 37% equivale a casi di inammissibilità": *ibidem*, p. 7.

(22) "L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, introdotta dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, continua a costituire una delle principali attività delle sezioni regionali di controllo, anche per la tempistica, particolarmente contenuta (di norma trenta giorni), che viene osservata per la resa del parere. Attraverso questa attività le sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione ed implementazione del quadro normativo in materia di contabilità pubblica, caratterizzato da una costante evoluzione e da un elevato livello di complessità tecnica. [...] Le tematiche affrontate più frequentemente riguardano: le spese del personale e il contenimento della spesa pubblica [...]; le società pubbliche e gli enti strumentali [...]; l'applicazione delle regole della contabilità armonizzata [...]; i contratti pubblici": Presidente della Corte dei conti, *Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2021, Relazione sull'attività*, pp. 290-292.

(23) «In tale ambito è stato accelerato il processo di attuazione del "Progetto Centrale Pareri", che prevede la realizzazione di un applicativo informatizzato al fine di disporre di un dettagliato monitoraggio dei pareri pendenti, con il duplice obiettivo di favorire l'informazione e l'interazione tra le sezioni regionali di controllo e di agevolare l'intervento della sezione per risolvere questioni sulle quali la Corte ha manifestato differenti posizioni nelle sue articolazioni. [...] L'anno 2021 è stato caratterizzato dall'attività di progettazione per la "Centrale Pareri", di prossimo avvio a inizio 2022. Dopo una fase esplorativa iniziata nel 2020, sulle procedure di ricezione delle richieste di pareri interne a ogni sezione regionale di controllo (presentazione diretta o tramite Cal, ove istituito), dalla seconda metà del 2021 si è assistito a una collaborazione sinergica tra Sezione autonomie e Dgsia, con la partecipazione di tutte le Sezioni regionali di controllo. Nel corso del prossimo anno il programma verrà sperimentato presso quattro sezioni "pilota" (Piemonte, Veneto, Marche e Sardegna)»: Presidente della Corte dei conti, *Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2022, Relazione sull'Attività*, pp. 291 e 296.

(24) «Nel 2021, le istanze di parere che hanno superato il vaglio preliminare di ammissibilità, sia di tipo soggettivo che oggettivo, e hanno conseguentemente ricevuto risposta da parte delle sezioni regionali sono state 165; di queste la quota principale deriva da enti territoriali dell'area settentrionale (53%), mentre le istanze di provenienza dall'area meridionale e centrale hanno pesato, rispettivamente, per il 28 e per il 19%. Sotto il profilo della tipologia di ente istante, i quesiti sono stati formulati in misura nettamente prevalente dai comuni (84% del totale) e dalle province/città metropolitane (7% del totale). Le regioni sono state, invece, la fonte del 2% delle istanze di parere. I quesiti cui le sezioni regionali della Corte dei conti hanno fornito riscontro, nel corso del 2021, hanno riguardato un ampio spettro di tematiche, sempre all'interno dei confini della contabilità pubblica. In particolare, una quota di pareri ha affrontato la macroarea del personale (circa il 43% dei quesiti), sotto il profilo del trattamento economico dei dipendenti, dei vincoli alla spesa e al turn over, nonché con riguardo alla regolamentazione degli incentivi per funzioni tecniche, di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Ricorrenti sono stati anche i quesiti concernenti i rapporti con gli organismi partecipati e sull'applicazione dei principi contabili armonizzati ex d.lgs. n. 118/2011": *ibidem*, p. 343.

(25) L'analisi è stata condotta ivi inserendo, come criterio testuale di ricerca, l'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

(26) Anno 2015 = 684 pareri; anno 2016 = 581 pareri; anno 2017 = 453 pareri; anno 2018 = 397 pareri; anno 2019 = 383 pareri; anno 2020 = 247 pareri; anno 2021 = 247 pareri.

Con riguardo alle Sezioni riunite “in sede di controllo” (art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009), su 235 deliberazioni da esse emanate negli anni 2015-2022, soltanto 4 originano da “pareri nelle materie di contabilità pubblica” (27): viceversa, e così affermando la assoluta prevalenza – nell’effettivo svolgimento di questa attività “nomofilattica” – ad opera della Sezione centrale delle autonomie (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012), su 96 deliberazioni (Qm) da essa emanate negli anni 2015-2022, 75 originano dai medesimi “pareri” (28).

Scarsamente utilizzato dalle regioni e dagli enti locali, sino ad oggi, è stato invece l’accesso alla Sezione centrale delle autonomie (introdotto, come si è ricordato nel precedente par. 3, a fare data dall’anno 2016), al fine di richiedere “direttamente” ad essa, e non invece alle sezioni regionali di controllo, i “pareri nelle materie di contabilità pubblica”: si tratta, infatti, soltanto di 4 fattispecie (29).

Nessuna deliberazione di “parere” invece (e, a dire il vero, nemmeno nessuna richiesta), è stata sino ad oggi avanzata ai sensi e per gli effetti del predetto, e criticato, art. 46 della l. n. 238/2021: segno evidente che la necessità di questo “sviluppo della funzione consultiva”, almeno in prima applicazione, è frutto più di una percezione del legislatore, che di una effettiva necessità avvertita da parte delle pubbliche amministrazioni che ne sono destinatarie.

#### 4. Brevi considerazioni finali

La attenzione rivolta, con pari “dignità” istituzionale, ad entrambe le funzioni consultive che sono ad oggi attribuite alla Corte dei conti, non è stata certamente casuale.

Da qui originano infatti le due riflessioni propositive, che concludono lo scritto.

La prima riflessione concerne la necessità, più ancora che la opportunità, che la funzione consultiva che le pertinenti Sezioni riunite della Corte dei conti, mediante i propri pareri, ad oggi svolgono soltanto sui provvedimenti legislativi di origine governativa, sia estesa, in via generale, anche nei confronti dei provvedimenti legislativi di origine parlamentare.

Questa innovazione, oltre a condurre ad una migliore redazione – formale e sostanziale – dei testi normativi di riferimento, genererebbe utili effetti anche sulla loro chiarezza interpretativa, così contribuendo a ridurre la stessa necessità di rivolgersi alle sezioni regionali di controllo (più ancora che direttamente alla Sezione centrale delle autonomie, come si è osservato mediante i dati empirici innanzi richiamati) i “pareri nelle materie di contabilità pubblica”, a norma dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

La seconda riflessione concerne invece questi ultimi pareri.

Essa, e poiché le aggettivazioni (così come tutte le parole) devono ancora avere un proprio significato chiaro, e non equivoco, è funzione “consultiva” (vale a dire “di consulto”): non è invece, e non può e deve essere, funzione “consulenziale” (di consulenza) o peggio ancora – in termini di indebita intersezione tra le funzioni di controllo e giurisdizionali, costituzionalmente riservate alla Corte dei conti – funzione “preventiva e rassicurante”, qualora la richiesta di “parere”, ed il suo ottenimento, siano scientemente rivolti soltanto a premunirsi di una causa scriminante da ogni eventuale e futura responsabilità erariale.

Altri, ed in specie il Consiglio di Stato e l’Avvocatura dello Stato (si è considerato anche questo, e crediamo con adeguate motivazioni, nei paragrafi precedenti), sono gli organi cui l’odierno ordinamento giuridico italiano affida tale compito: non certamente, invece, alla Corte dei conti.

\* \* \*

(27) Si tratta delle seguenti deliberazioni: Corte conti, Sez. riun. contr., n. 13/2016 (in tema di “finanziamento di debiti fuori bilancio, mediante la stipulazione di un apposito mutuo, anche per le “voci” di rivalutazione ed interessi”); n. 11/2019 (in tema di “società a maggioranza pubblica, controllate da soci pubblici”); n. 20/2019 (riguardante “la nozione di “equilibrio di bilancio”, delle regioni e degli enti locali, a seguito delle innovazioni normative contenute nell’art. 1, c. 821, l. n. 145/2018”); n. 7/2021 (in tema di “rinegoziazione dei contratti di locazione di diritto privato, stipulati dagli Enti locali con imprese in grave difficoltà economica, a seguito della emergenza pandemica da Covid-19”).

(28) Soltanto ad esemplificare: Corte conti, Sez. autonomie, n. 2/2020 (in tema di “contratti di rendimento energetico”); n. 2/2020 (sulla possibile estensione, ai crediti di natura extra-tributaria, dell’istituto del “baratto amministrativo”, ex art. 190, d.lgs. n. 50/2016); n. 11/2020, cit. (in materia di “ammissibilità soggettiva della richiesta di parere firmata dal vice-sindaco, nel caso di assenza o impedimento permanente del sindaco”); n. 17/2020 (in merito alla “ammissibilità oggettiva di quesiti concernenti lo scorrimento e l’utilizzazione di graduatorie concorsuali, per l’accesso al lavoro pubblico”).

(29) Corte conti, Sez. autonomie, n. 23/2017 (richiesta presentata dalla “Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome [...] in merito all’utilizzo dei contributi erogati per l’esercizio di funzioni delegate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) ai comitati regionali per le comunicazioni”); n. 18/2021 (richiesta presentata dall’Anci “in ordine alla modalità di copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio ed in particolar modo in merito all’imputazione contabile di una determinata spesa in funzione della scadenza dell’obbligazione giuridica in applicazione delle nuove regole dettate dall’armonizzazione contabile”); n. 25/2019 (richiesta presentata dall’Anci «in ordine alla modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico e, nello specifico, se “la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l’accesso ai servizi di trasporto degli alunni può essere inferiore ai costi sostenuti dall’ente locale per l’erogazione del servizio, o anche nulla” [...]»); n. 8/2022 (richiesta presentata dall’Anci, “con la quale è stata posta una richiesta di parere [...] in merito alla competenza al rimborso delle anticipazioni di liquidità da parte degli enti in condizioni di dissesto finanziario”).



## CONCLUSIONI DELLA SESSIONE

Aldo Carosi (\*)

Innanzitutto ringrazio per l'invito chi ha organizzato questo evento; mi scuso per la mia "assenza in presenza" dovuta ad una causa di forza maggiore. Preciso che ho avuto modo di udire e di partecipare a tutta la seconda sessione del Convegno e quindi non posso che rivolgere un semplice ma sincero ringraziamento a coloro che non ho potuto ascoltare durante la prima sessione.

*In primis* il ringraziamento va al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella per l'importanza data a questo evento, per l'importanza conferita alla città di Torino, al Piemonte e alla Storia nazionale che ha visto questa città divenire la prima capitale dell'Unità d'Italia.

Egual gratitudine va al Presidente del Consiglio regionale on. Allasia e al Sindaco della città dott. Lorusso che, con la loro ospitalità, hanno consentito questa bellissima iniziativa.

Nel contempo mi fa particolare piacere la partecipazione del Presidente Carlino che mi ha voluto tra i relatori e dell'amico Angelo Buscema che saluto con il consueto affetto. Un saluto anche al prof. Rosbock del quale so bene la profonda conoscenza della Storia italiana, di quella del Piemonte e delle loro istituzioni.

Passo quindi al commento della seconda sessione presieduta dall'amica Maria Teresa Polito, non voglio dire "antica sorella di latte" perché Lei è sempre giovanissima e semmai il termine "antico" vale per me. Siamo infatti entrati in Corte dei conti insieme, siamo sempre stati amici nella condivisione di ideali professionali ed etici e non ci siamo mai tirati indietro quando si è trattato di dare attuazione e concretezza alle novità normative che si sono succedute durante la nostra carriera nella magistratura contabile. La Presidente Polito ha voluto fortemente la mia partecipazione a questo evento anche quando la sopravvenienza impeditiva si era già manifestata. Per non sembrare invasivo e pervasivo con questa entrata teatrale finale, pensavo semmai di assistere solamente da remoto per il tempo consentitomi ma – come al solito – ho potuto constatare che a Lei non si può dire di no.

A Maria Teresa mi legano non solo l'amicizia e la stima profonda ma anche la consapevolezza che Lei è stata un illustre magistrato contabile, ora presidente di sezione.

Con Maria Teresa il rapporto è sempre stato schietto e sincero tanto da non evitare toni dialettici e immediata composizione ogniqualvolta si è presentato un dissenso su qualche profilo professionale o culturale. E di questo voglio darvi una tangibile dimostrazione proprio con riguardo a questo convegno; dissenso che tuttavia "comporrò" da solo dopo un attento ragionamento. Così – senza svelare il mittente che me lo ha inviato privatamente – mi permetto di rispondere ad un messaggio che ho ricevuto e che in una certa misura mi sembrava di poter condividere; il messaggio recita «*10 anni a parlare di integrazione delle funzioni e il convegno per prima cosa propone "oggi parliamo di controllo, domani di giurisdizione"*». La critica mi era sembrata fondata perché – come è stato riferito magistralmente negli interventi che ho ascoltato – di acqua ne è passata sotto i ponti di una riforma incompleta, quella del 1994, e soprattutto l'entrata nell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno consentito un riavvicinamento delle funzioni di controllo, giudicanti e requirenti, funzioni che facevano già parte delle leggi fondanti della magistratura contabile come la vollero Cavour e Quintino Sella (il grande Quintino Sella, uomo poliedrico capace di passare dal diritto, all'alpinismo ed alle finanze).

L'impostazione – mi dicevo – poteva sicuramente essere più sinergica ma poi ho cambiato parere. E qui rispondo alla persona che mi ha fatto condividere questa riflessione: la quarta sessione del convegno è dedicata alle sinergie e ai raccordi tra le funzioni giurisdizionali e di controllo e – probabilmente non a caso – è presieduta da Mario Pischetta che ha incarnato in tutta la sua carriera la "integrazione delle funzioni intestate alla magistratura contabile":

Mario Pischetta ha preceduto con pari eccellenza Maria Teresa nella presidenza della Sezione Piemonte, la sezione che – proprio nel corso del suo mandato – ha dato il via (sentenza Corte cost. n. 181 del 2015) a quella stagione di rimesse incidentali in sede di controllo che hanno consentito di ridisegnare, in coerenza con la nostra Costituzione e con l'ordinamento europeo, buona parte della contabilità pubblica.

Venendo al commento delle belle relazioni ascoltate, mi piace sottolineare come l'amico Carlo Chiappinelli abbia così bene sintetizzato il percorso evolutivo della legislazione e della giurisprudenza inerenti alla Corte dei conti. Compito non facile per uno studioso attento come Carlo che si occupa della materia contabile da sempre e che si è dovuto districare frequentemente con una caterva di norme secondarie quanto meno asistematiche.

Il pregio di Carlo è di avere selezionato le norme più significative e di averle collegate attraverso il *fil rouge* dei profili teleologici della contabilità. Carlo è uomo del "dubbio intelligente", di colui che si pone di fronte all'ermeneutica con i dubbi dello studioso, del cultore delle scienze umanistiche. Ricordo il nostro sbigottimento quando uscì la Riforma del 1994, riforma incompleta e certamente "schizofrenica" nel senso etimologico del termine, cioè "scissione della mente". Scissione della mente sotto il profilo teleologico, ovviamente, perché da un lato regionalizzava finalmente le

---

(\*) Vice Presidente emerito della Corte costituzionale.

attività requirente e giudicante, realizzando un'esigenza che era emersa prepotentemente fin dalla Costituzione repubblicana e certamente dal tempo della istituzione dei Tar; dall'altro concentrava la funzione di controllo verso "referti a cascata" interconnessi e collegati senza un modello ordinatore di questo collegamento. Con Carlo scherzavamo dopo la Riforma del 1994 cercando di immaginare un'alchimia ordinatrice dei vari referti; immaginavamo l'effetto ordinante come uno "speciale" (la struttura ordinatrice della Corte dei conti) che travasa con appositi misurini un referto da un ufficio all'altro, liberandolo da una parte delle "pozioni" tra loro incompatibili. Un errore in questa operazione "da bilancino" significa nel concreto l'incoerenza del documento refertuale finale, incoerenza facilmente riscontrabile e criticabile anche dai non addetti ai lavori. Nella sua lunga esperienza presso le Sezioni riunite in sede di referto al Parlamento Carlo ha avuto modo di affinare questa tecnica ma, quando l'esplosione della crisi del debito sovrano e la lunga recessione hanno messo in mostra l'insufficienza di questo modello di controllo, Egli ha dovuto di nuovo sintonizzarsi su un controllo di legalità dei conti, sia esso la parifica o quello sui bilanci degli enti locali e degli enti del servizio sanitario regionale, e sulla sua evidente assimilazione teleologica e procedimentale alla giurisdizione.

La sua bella e sintetica relazione ne è un esempio lampante e non possiamo che ringraziarlo per questa sua fedeltà alla vocazione costituzionale della magistratura contabile.

La professoressa Poggi, cui vanno le mie più sentite congratulazioni per il suo intervento, ha sottolineato una serie di dubbi scientifici che partono proprio dalla Riforma del 1994 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995: il controllo della Corte contabile è quello collaborativo della sentenza n. 29 o quello "preventivo di legittimità" secondo le affermazioni della sentenza della Consulta n. 60 del 2013 redatta dall'allora giudice costituzionale Sergio Mattarella? Una studiosa del livello della professoressa Poggi non poteva non sottolineare questo radicale mutamento di linguaggio da parte del Giudice delle leggi. Da testimone oculare di questa importante evoluzione posso aggiungere che detta evoluzione non fu inconsapevole ma fu anzi ampiamente dibattuta e condivisa all'unanimità da un collegio che aveva nel suo seno il Giudice Cassese, cioè l'artefice della Riforma del 1994. Il medesimo collegio l'anno successivo licenziò la sentenza n. 39 del 2014 con la quale venivano respinte quasi tutte le più importanti questioni poste dalle Regioni a statuto speciale promotrici dei relativi giudizi.

Come già detto queste due sentenze portano la firma del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che, prima di essere nominato dal Parlamento giudice costituzionale, era stato grande conoscitore e valorizzatore delle autonomie locali con una visione storica profonda e cosciente delle tante ferite inflitte nella Sua terra al principio di legalità.

Alla base di questo importante *revirement* della Consulta c'è la consapevolezza già emersa a livello normativo nel primo decennio del XXI secolo che il referto non basta per fermare le condotte pregiudizievoli per la finanza pubblica e per rispettare gli impegni assunti in sede euro-unitaria. Per questo la Consulta è andata fin oltre gli Statuti speciali per "incatenare" il controllo sui conti pubblici al principio di legalità nazionale ed europeo. Se il referto – in quanto caratterizzato da una forte componente di merito – non può andare oltre le critiche e le raccomandazioni, il controllo di legalità ha di fronte il parametro normativo, nell'ambito del quale la tecnica finanziaria e contabile è solo uno strumento per neutralizzare le condotte dannose. Se i tecnicismi finanziario-contabili, decampano da questo obiettivo e producono, essi stessi, un turbamento dell'equilibrio finanziario meritano di essere cassati nelle rispettive sedi, costituzionali e di merito.

Lo ha magistralmente messo in luce Guido Rivosecchi, il quale – è bene ricordarlo – è stato assistente di studio del Giudice Mattarella al tempo del richiamato *revirement* della giurisprudenza costituzionale.

Le sentenze n. 60 e n. 39 prendono le mosse – a differenza di alcune banali considerazioni che partono dalla errata prospettiva che la sentenza n. 29 del 1995 sia il principio di tutto – da una salda considerazione della parifica come attività del tutto equiparata alla giurisdizione e del controllo di legittimità come attività para-giurisdizionale. Gli epigoni di questi orientamenti erano personaggi del calibro di Sandulli e Crisafulli che, vivaddio, sono di ben altro livello di qualche chiosatore contemporaneo

Guido Rivosecchi ha messo puntualmente in luce questa evoluzione della giurisprudenza costituzionale, evoluzione strettamente legata ai caratteri della nostra Carta, rigida nella intangibilità dei propri meta-principi economici e sociali ma flessibile a beneficio delle nuove percezioni di natura etica, sociale e scientifica.

Questa disamina profonda della evoluzione normativa e giurisprudenziale del diritto del bilancio e della garanzia delle prestazioni pubbliche essenziali collega anche i contributi pregevoli di Chiappinelli, Poggi e del prof. Bottino i quali hanno tutti richiamato il ruolo fondamentale della Riforma costituzionale del 2011, del decreto legge n. 174 del 2012, dei principi dell'armonizzazione e della riforma del Tuel adottata con il decreto legislativo del 2011.

Gabriele Bottino si è impegnato intensamente sull'attività consultiva chiedendo venia per aver bocciato radicalmente le sue fondamenta costituzionali nei suoi più recenti contributi. Il suo commendevole sforzo, tuttavia, mi ha ulteriormente convinto che questa pretesa evoluzione riduttiva del controllo verso la consulenza e "i tavoli di lavoro condivisi con le amministrazioni pubbliche e i loro consulenti" che qualche "manina", interna ed esterna alla Corte dei conti, vuole infilare in una pretesa nuova riforma della magistratura contabile, sia assolutamente perniciosa.

Le norme sulla Corte dei conti ci sono, ce ne sono perfino troppe: la Consulta e le magistrature superiori le hanno dato interpretazioni coerenti o quanto meno funzionali. Ora bisogna passare a migliorare organizzazione e attuazione di questi nuovi strumenti costituzionalmente conformi.

Come già accennato la Riforma costituzionale del 2012 fu interpretata in senso non riduttivo dei diritti fondamentali e soprattutto dei diritti e delle prestazioni sociali.

Quel che si chiedono tanti colleghi magistrati contabili nel corso delle iniziative di formazione curate dalla SAF, di cui sono direttore, è “perché le esigenze dell’Istituto devono essere rappresentate da manine più o meno anonime anziché dal Presidente che unisce monocraticamente o quale figura preposta alla presidenza, le funzioni di governo della magistratura contabile, di coordinamento e di presidenza delle sue varie strutture giudicanti e di controllo?”. Nel condividere queste perplessità credo che – come per le altre magistrature – sia proprio il Presidente il terminale delle proposte, dei pareri e delle esigenze dell’Istituto. E mi sembra che il Presidente Carlino sempre di più in questo periodo di trapasso tra legislature si stia attrezzando per affermare questo chiaro principio. A lui il mio personale apprezzamento e un “in bocca al lupo!”.

Ora alcune sottolineature della giurisprudenza costituzionale richiamata dai nostri relatori: la prima riguarda il termine “pareggio” che è una astrazione, un’entità virtuale. Solo nella nostra testa “pareggiano” gli elementi di valutazione quando riusciamo a costruire un equilibrio concettuale. Ma quello del pareggio di bilancio è un concetto virtuale, non reale come le quadrature e i saldi di bilancio.

Anche se nel corso degli anni la tecnologia ha rivoluzionato il mondo in cui viviamo, sviluppando prodotti digitali per incrementare il processo scientifico, non v’è dubbio che la gestione e la redazione di un bilancio preventivo o consuntivo siano entità dinamiche, in continuo movimento.

Ne risulta che il rinomato pareggio è il termine che è stato utilizzato nel *nomen iuris* della legge ma poi inevitabilmente le norme hanno parlato di equilibrio, un’entità dinamica in costante e tendenziale proiezione verso l’eguaglianza tra risorse disponibili e interventi realizzabili e/o realizzati.

È significativo che – quando facemmo il primo convegno in Corte costituzionale, appena uscita la novella costituzionale che ancora doveva entrare in vigore – tutti i relatori, sia quelli di formazione progressista come il prof. Massimo Luciani, sia quelli più conservatori, ebbero a rassicurare che il pareggio, così come il rientro rapidissimo dall’intero deficit pubblico (tale obiettivo è stato poi più volte procrastinato), erano francamente impossibili. Infatti, non si può parlare di equilibrio come percorso verso l’assenza di debito: un simile obiettivo sarebbe irrazionale e antisociale.

Sotto il profilo della socialità, ce lo ha insegnato il grandissimo economista John Maynard Keynes il quale diceva, dopo la prima Guerra Mondiale, che non si potevano tenere i tedeschi sotto il tacco delle sanzioni e delle restrizioni perché l’indigenza, che avrebbe pressato quelle popolazioni, orgogliose e tradizionalmente bellicose, avrebbe stimolato un malcontento sempre più incontrollato. Troppo facile dire che aveva ragione perché ricordiamo che Hitler andò al potere non abolendo il sistema parlamentare e neppure abolendo la Costituzione di Weimar perché non c’era bisogno di abolirla, ma semplicemente di lasciarla nel dimenticatoio della coscienza collettiva.

Ma a livello più astratto punire intere comunità senza dar loro la possibilità di una graduale rinascita morale, commerciale e produttiva è contrario ad uno dei caratteri connaturati all’Uomo, quello di vivere in una società ove i componenti cooperano per i comuni interessi. Quale percezione di socialità si può instillare a soggetti perennemente sanzionati?

E questa riflessione astratta sulla socialità dell’Uomo apre anche il collegamento con la ragione, con la razionalità. Che razionalità vi può essere in una teoria economica che professa solo la protezione formale di chi ha ricchezza e condizioni di vita favorevoli e dimentica chi non ha nulla, cioè la stragrande maggioranza della popolazione mondiale? Che senso ha avere come dogma la continua espansione dei mercati in una situazione in cui le risorse sono limitate e si invoca il contenimento dell’intervento pubblico proprio per risparmiarle? Che senso ha dissipare le risorse a disposizione per armamenti sempre più sofisticati e mortiferi se con la medesima spesa si potrebbe finanziare alla grande la ricerca scientifica positiva, quella che collega le scoperte al benessere del singolo e delle comunità?

Quanto detto è importante per capire, ed è quello che ha detto la Corte Costituzionale più volte, che l’equilibrio del bilancio è condizione necessaria ma non sufficiente per il buon andamento e per l’espletamento delle politiche sociali e siccome la nostra è una Costituzione pluralista dove il principio di solidarietà spunta in ogni dove leggendo i primi articoli della nostra Costituzione, è evidente che la condizione integrativa all’equilibrio del bilancio è quella di consentire – lo diceva poco fa Maria Teresa – alle generazioni che si succedono nel tempo, un tenore di vita tendenzialmente uniforme.

Ed allora qualcuno potrebbe dire: “si va bene ma chi li paga i debiti fatti per investire sul benessere? E tutto ciò non significherebbe un equilibrio fittizio attraverso prestiti finalizzati al pareggio di bilancio?”.

Già Stammati nel 1978 aveva detto che era impossibile pareggiare i bilanci con i prestiti e questa impossibilità era già sancita da una lettura più attenta dell’allora vigente art. 81 Cost. Tuttavia una sciagurata prassi delle Regioni ha consentito di andare oltre la Costituzione cosicché con la Riforma del 2001 è stata espressamente inserita in Costituzione la cosiddetta “regola aurea”, cioè l’impossibilità per gli enti territoriali di indebitarsi per motivi diversi dagli investimenti.

I prestiti, come diceva Keynes e come ha ribadito il prof Giorgio La Malfa in una bellissima conferenza sull’opera di Keynes che ha tenuto all’Accademia dei Lincei, sono economicamente compatibili solo per obiettivi finalizzati ad investimenti produttivi e alla produzione di ricchezza, cultura e di quel tesoro di conoscenze che costituisce il forziere di una popolazione organizzata.

Questi principi la Corte li ha ripetuti più volte nell'ultimo decennio e li ha elaborati proprio attraverso l'analisi e il sindacato di concetti troppo spesso lasciati al libero riempimento delle istituzioni detentrici delle politiche economiche del Paese.

Sarei ipocrita se dicessi che non mi fanno piacere il termine “giurisprudenza Carosi” coniato da Luciani e il riconoscimento espresso e affettuoso del prof. Giuliano Amato in quel di Pisa circa la primazia delle mie intuizioni nella formazione di questa giurisprudenza. Ma i capelli bianchi mi hanno insegnato anche il realismo e l'umiltà: quella giurisprudenza si è potuta sviluppare per una riflessione collettiva della Consulta, di cui io sono stato un componente per 9 anni. Proprio Amato intervenendo al Convegno di studi di Pisa organizzato in mio onore ha ricordato che le sentenze da me redatte passavano sempre all'unanimità o a larghissima maggioranza e quindi erano di tutto il Collegio.

Ciò è tanto vero che anche dopo la mia dipartita dalla Consulta importantissime sentenze hanno proseguito su tale strada andando anche avanti nel consolidamento di alcuni principi. Ne cito soltanto tre e probabilmente faccio torto a quelle che ometto: la n. 184 del 2022, la n. 66 del 2022 e la n. 34 del 2022.

La sentenza n. 184 del 2022, redatta in sede di conflitto di attribuzione dalla prof. Silvana Sciarra prima della sua nomina a Presidente della Consulta, arricchisce sicuramente il solco tracciato dalla precedente giurisprudenza. Oltre ad essere una *summa* in materia di giudizi incidentali in materia di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci territoriali, la decisione ribadisce la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti ribadendo che la Procura contabile è parte necessaria nei giudizi davanti alle medesime Sezioni riunite. È importante riportare un passo pregnante della sentenza in tema di natura giustiziale delle delibere delle sezioni regionali sui conti delle Regioni e un monito alla stessa Corte dei conti perché effettui tale compito rispettando il principio di legalità: *“Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali”*. In sostanza – dice la Consulta – alle Regioni non è consentito neutralizzare il diniego totale o parziale di parifica attraverso la legge di approvazione del rendiconto viziato; il suo diritto di difesa contro le decisioni delle sezioni regionali di controllo è assicurato dal ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione; in quella sede la procura contabile deve intervenire per tutelare gli interessi adespoti connessi alle decisioni delle sezioni regionali. Ove la Regione cerchi di aggirare questo sindacato neutrale e necessario con la illegittima approvazione di un rendiconto diverso da quello oggetto di accertamento e le sezioni regionali o le Sezioni riunite in speciale composizione ritengano tale legge ostativa dei successivi controlli di legittimità-regolarità, la questione di legittimità della legge va rimessa alla Consulta stessa. La sentenza disegna, una volta per tutte, anche la posizione del Procuratore generale che pure era stata delineata già in precedenza. Si legge infatti nella suddetta sentenza n. 184 del 2022 che *“il Procuratore generale presso la Corte dei conti è parte del giudizio delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, la cui decisione è oggetto di entrambi i giudizi per conflitto. L'esito di questi ultimi è, quindi, indiscutibilmente suscettibile di incidere sul potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in specie, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale, adottata dalla sezione regionale di controllo”*. In particolare si dice espressamente che il procuratore regionale ha il potere di impugnare – per la tutela degli interessi dell'intera collettività amministrata – anche le decisioni delle sezioni regionali di controllo che non hanno adottato le misure coercitive del decreto legge n. 174 del 2012 nei confronti dell'ente territoriale inadempiente. È una decisione importante anche perché riconosce – oltre che alle amministrazioni interessate – sia alle sezioni regionali in sede di controllo di legittimità-regolarità, sia alle Sezioni riunite in speciale composizione, sia alla Procura generale e ai procuratori regionali il potere di definire gli elementi della lite.

Vi è poi la sentenza n. 66 del 2022, redatta dal prof. Antonini, la quale premia la Sezione regionale Abruzzo per una complessa rimessione delle norme inerenti alla disciplina del meccanismo “scalare inverso” dei tributi inesigibili. È da sottolineare come la Sezione rimettente sia stata capace di ritagliare – e il Giudice costituzionale di separarle da altre doglianze più complesse nel caso di specie assorbite – censure afferenti all'equilibrio di bilancio e alla determinazione del risultato di amministrazione attraverso l'interdipendenza con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Altra sentenza fondamentale è poi la n. 34 del 2021 redatta dal nostro Giudice Angelo Buscema in ordine a questioni rimesse dalle Sezioni riunite in speciale composizione durante il giudizio sulla delibera riguardante il dissesto di un piccolissimo Comune della Campania in stato di predissesto.

In questa fattispecie sia la sezione Campania, sia le Sezioni riunite, sia la Consulta si sono trovate di fronte a un gravissimo circuito normativo che da anni perseguita i piccoli enti locali. Questi hanno bilanci minuscoli e personale tecnico quasi inesistente senza neppure la possibilità di professionalità in grado di adempiere ai tecnicismi – spesso inutili – di una legislazione ipertrofica. A ciò si aggiunge che l'ipotetica ristrutturazione delle situazioni di dissesto viene affidata ad una Commissione presso il Ministero dell'interno che non ha alcuna scadenza temporale per validare le proposte inviate dall'ente in predissesto. Passavano anni, anche quinquenni e decenni senza che nulla si muovesse e alla fine il legislatore ha assegnato alla Corte dei conti l'ingrato compito di prendere atto dello stallo e di dichiarare il dissesto. Ciò sulla base di uno stato di fatto ampiamente superato perché la gestione amministrativo-contabile è sempre

in movimento con la conseguenza che varia notevolmente in senso migliorativo o peggiorativo la situazione di fatto su cui intervenire.

L'abilità della Corte dei conti e della Consulta è stata proprio quella di azzerare questo perverso meccanismo attraverso la semplice dichiarazione parziale di incostituzionalità delle norme statali che provocavano questa paralisi: il dispositivo della sentenza dichiara "*l'illegittimità costituzionale dell'art. 243-bis, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5, primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*".

Con riguardo al *petitum* la pronuncia del Giudice costituzionale non poteva che attaccare solo la parte della norma rilevante ai fini di garantire l'assunzione della nuova amministrazione del diritto-dovere di assumere in proprio un progetto di ristrutturazione adeguato alla situazione temporale di presa in carica del mandato elettorale.

Tuttavia, dall'ampia motivazione della sentenza si evince che l'intero meccanismo è *contra constitutionem* sotto il profilo degli artt. 1 (responsabilità di mandato), 2 e 3 (equità intergenerazionale) e 3 (ragionevolezza). Precisa, infatti, la sentenza che il PRFP è uno strumento finalizzato a realizzare un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti affinché lo squilibrio strutturale non evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale proprio nei parametri evocati dal rimettente, essendo funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020). Infatti "*il piano, proprio per la sua attitudine a conseguire l'equilibrio tendenziale del bilancio, costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività; rappresenta, altresì, un mezzo di verifica attraverso il quale è possibile confrontare i risultati conseguiti e valutare l'operato degli amministratori nella gestione della crisi (sentenza n. 184 del 2016). Il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolar modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRFP abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria [...]. Viola, infatti, i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, l'automatico avvio al dissesto quando una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento*".

La soluzione normativa cancellata dal Giudice costituzionale finiva infatti per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse e impediva di esercitare pienamente "*il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.*".

È ulteriormente significativa la motivazione della Corte costituzionale circa il contrasto del meccanismo censurato con il principio di ragionevolezza e con l'interdipendente principio di buon andamento, in quanto sproporzionato e non coerente "*con la ratio sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico*".

In sostanza la Consulta con una pregevole tecnica "di ritaglio" realizza la *reductio ad legitimitatem* dell'art. 243-bis, comma 5, t.u. enti locali, nella versione sottoposta al Giudice delle leggi.

È opportuno sottolineare in ordine alla *vexata quaestio* dei tentativi legislativi dell'era Covid che vorrebbero spingere le funzioni della Corte dei conti verso l'attività consultiva e verso tavoli di negoziazione con le amministrazioni controllate, che un'Istituzione composta di magistrati indipendenti e vincolati al principio di legalità non possa mischiarsi con l'amministrazione attiva e con le responsabilità che l'ordinamento assegna a chi gestisce la cosa pubblica. Non c'è bisogno né di maggiori poteri, né di nuove funzioni bensì di mezzi e di organizzazione per svolgere i compiti che la Costituzione assegna alla magistratura contabile.

Si è parlato tanto, fino alla noia, di attività collaborativa di cui la consultiva sarebbe l'evoluzione del terzo decennio del secolo. Ebbene non è vero che il controllo sulla gestione sia attività consultiva e non è vero che la partecipazione a tavoli comuni potenze le prerogative della Corte dei conti.

Quel che serve – in un'epoca problematica in cui la via delle cose semplici e di buon senso sembra smarrita – è l'autorevolezza, la capacità maieutica di guidare il controllato verso l'efficacia e l'efficienza della gestione amministrativa e dei servizi. Serve che qualcuno ricordi a chi amministra oggi che deve rendere chiari i propri obiettivi, rendicontare quel che ha fatto, individuare le circostanze obiettive su cui intervenire per migliorare in futuro. La

responsabilità di chi amministra non è rivolta solo ai cittadini di oggi ma anche alle generazioni future alle quali non si può lasciare solo un debito imponente ma anche un patrimonio di conoscenze e di mezzi economico-finanziari almeno di pari valore al debito stesso.

In questo senso ho letto gli interventi degli autorevoli relatori di oggi e ad essi mi associo per un affettuoso saluto a quanti ci hanno ascoltato.

\* \* \*

**TERZA SESSIONE**

**GLI SVILUPPI DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE NELLA MATERIA DELLA  
CONTABILITÀ PUBBLICA. LA CODIFICAZIONE E IL SUO IMPATTO SULLA GIURISDIZIONE**







## APERTURA DELLA SESSIONE

Angelo Canale (\*)

Buongiorno. Saluto tutte le autorità presenti, il Presidente della Corte dei conti, i cortesi ospiti, i tanti colleghi presenti e provenienti dagli uffici centrali e territoriali della Corte dei conti.

Colgo anche l'occasione per ringraziare i vertici istituzionali e amministrativi degli uffici piemontesi della Corte e soprattutto desidero ringraziare, per l'impegno profuso nell'organizzazione di questo evento, il Segretario generale e i suoi collaboratori.

Grazie!

Il tema che sarà trattato dai relatori riguarda “gli sviluppi della funzione giurisdizionale nella materia della contabilità pubblica; la codificazione e il suo impatto sulla giurisdizione contabile”.

Prima di dare la parola ai relatori mi siano consentite, come introduzione alla sessione, alcune brevi riflessioni su entrambi gli argomenti che saranno oggetto delle relazioni.

Quanto agli “sviluppi della funzione giurisdizionale” voglio in primo luogo segnalare la straordinaria capacità della giurisdizione della Corte dei conti di seguire i cambiamenti dell'amministrazione: questa giurisdizione si è infatti caratterizzata per l'elasticità e per la flessibilità che le hanno consentito di “mantenersi aderente ad una realtà amministrativa in trasformazione, nella quale sia implicita la percezione della necessità di nuovi modelli e nuove forme, nonché di un progressivo adattamento di regole e procedimenti” (1); di tal che, come acutamente osservava il Giannini, la giurisdizione contabile sarebbe in realtà condizionata ad una sorta di principio di conformazione via via che muta il modo di essere dell'amministrazione e dell'organizzazione amministrativa.

Lo sviluppo dinamico della funzione giurisdizionale così inteso è dunque un tratto qualificante di questa nostra giurisdizione, e la rende sempre attuale e mai lontana dalla realtà dell'amministrare. Emblematici al riguardo sono i mutamenti giurisprudenziali che ad esempio hanno segnato l'evoluzione dei concetti di rapporto di servizio e di danno erariale: l'uno e l'altro, pur nella continuità dei principi e delle finalità della giurisdizione contabile, ben lontani dagli originari contenuti.

Mi preme poi sottolineare – proprio richiamando il detto principio di conformazione e la ricordata evoluzione dei concetti di rapporto di servizio e di danno erariale – il ruolo strategico, ai fini della tutela delle risorse pubbliche nazionali ed europolitane, comprese quelle derivanti dal Pnrr, che stanno svolgendo le procure contabili e le sezioni giurisdizionali regionali: un ruolo che ci viene riconosciuto a livello europeo e del quale siamo responsabilmente consapevoli.

L'accordo sottoscritto nel 2021 con la Procura europea è infatti emblematico della credibilità della quale gode la giurisdizione contabile e del rilievo che anche all'estero le si attribuisce per la tutela degli interessi finanziari europolitani, oltre che – ovviamente – nazionali.

Potremmo però – anche in altri settori nei quali si attua, con le risorse della collettività, l'intervento pubblico – fare di più e fare meglio, se con interventi isolati, decontestualizzati e disorganici non si fossero messi in discussione o addirittura limitati, com'è avvenuto, i poteri d'intervento delle procure contabili, e non si fossero introdotte riduzioni o modifiche afferenti al perimetro della responsabilità amministrativa, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, dimenticandosi purtroppo – ma noi non lo dimentichiamo mai! – il contenuto democratico del giudizio di responsabilità, che riguarda, in buona sostanza, il controllo effettuato dal giudice contabile, per conto del cittadino contribuente, sull'utilizzazione dei beni e delle risorse appartenenti alla comunità (2).

Auspiciando per un verso, come ho appena fatto, una più attenta considerazione della politica verso le funzioni giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti, in ragione dell'interesse dello Stato-comunità che perseguono, non si può – al tempo stesso – non richiamare l'attenzione dei magistrati, procuratori e giudici, sulla necessità che la giustizia contabile – come si augurava anni or sono Vincenzo Caianiello – sia “una giustizia aperta al confronto, al dialogo, all'equilibrio tra le parti”, non trascurando che “l'Amministrazione – con le parole di Onorato Sepe – è costretta ad agire in un contesto normativo complesso e spesso contraddittorio che favorisce l'errore incolpevole” (3).

Insomma, una giustizia – quella contabile – non a caso – per la saggia scelta dell'antico legislatore – affidata a magistrati già esperti, provenienti in larga parte anche dai ruoli delle amministrazioni pubbliche, per ciò stesso conoscitori delle oggettive difficoltà dell'amministrare.

Il tema della “codificazione e il suo impatto sulla giurisdizione contabile” richiama il ruolo, le ragioni, le regole, le novità del codice della giustizia contabile, entrato in vigore solo sei anni fa. È indubbio che il codice abbia cambiato il

(\*) Procuratore generale della Corte dei conti.

(1) O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*.

volto della giustizia contabile, conformandola pienamente al c.d. giusto processo, e dando attuazione normativa al ricordato auspicio di Caianiello.

La disciplina dei poteri istruttori, le inedite tutele difensive *ante causam*, la pienezza del contraddittorio, i riti abbreviati, la disciplina delle sanzioni pecuniarie, solo per citare alcuni profili particolarmente qualificanti del codice, ne fanno oggi un esempio virtuoso, anche di effettività della funzione giurisdizionale.

Ci si può allora interrogare, alla luce dell'esempio citato, se anche la parallela funzione del controllo non richieda almeno un testo unico, per razionalizzare, organizzare e mettere a sistema le tante disposizioni che negli anni, in materia di controllo, si sono stratificate, generando per controllori e controllati fattori di crescente complessità e di incertezza.

Per concludere sulla giurisdizione contabile, una domanda retorica: che formulo solo perché qualcuno ogni tanto mette in dubbio l'utilità e l'attualità della giustizia contabile.

C'è ancora bisogno di una tale giustizia, di un giudice speciale e specializzato nelle materie della contabilità pubblica, o si può pensare di condurre questa materia nell'alveo della giustizia ordinaria?

La mia risposta si rinviene sia nelle precedenti considerazioni sulla capacità di adattamento della giurisdizione contabile ai mutamenti della realtà amministrativa e sociale, sia nella constatazione di quanto oggi siano ancora centrali, anzi più centrali del passato, anche per garantire la correttezza nella gestione delle risorse del Pnrr, la contabilità pubblica – una materia sempre più ricca di contenuti, più complessa e specializzata – e la connessa necessità di tutelare le pubbliche risorse: per questi difficili obiettivi è richiesto sia un giudice specializzato, capace di conformare la propria azione ai mutamenti e in grado di cogliere le oggettive difficoltà dell'amministrare, sia un giudizio celere, come di norma sono celeri i giudizi di responsabilità amministrativa (il giudizio di primo grado mediamente si esaurisce entro diciotto mesi dal deposito della citazione).

Ed allora, posso concludere che della giustizia contabile non si può fare a meno: è un presidio di legalità e di democrazia che da 160 anni al servizio del Paese ha una missione fondamentale: garantire ai cittadini il corretto impiego delle risorse nazionali, delle risorse che appartengono a tutti noi. Più di recente questa giurisdizione, in connessione con la prioritaria missione, ha rafforzato il proprio impegno di tutelare anche gli interessi finanziari eurounitari.

\* \* \*

## LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA: PROBLEMATICHE ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE

Cinthia Pinotti (\*)

Sommario: 1. *Premessa. La funzione della responsabilità amministrativa e la nozione di danno erariale nel dialogo tra giudice e legislatore.* – 2. *L'origine storica della responsabilità amministrativa. Il collegamento della responsabilità con le gestioni finanziarie formalizzate ed il suo superamento ad opera dell'art. 82 r.d. 2440/1923. Il primo dibattito sulla natura contrattuale o extracontrattuale.* – 3. *La responsabilità amministrativa atipica ed i precedenti giurisprudenziali degli anni '70-'80 in materia di danno all'economia nazionale e di danno ambientale. La vocazione dell'angelo custode tradotta in concreto!* – 4. *Le criticità e la risposta legislativa.* – 5. *Segue: il problema del danno erariale derivante da scelte discrezionali.* – 6. *Le nuove linee evolutive della responsabilità amministrativa: tendenza a conformare la responsabilità amministrativa secondo modelli di tipicità. Ratio e limiti.* – 7. *La nuova conformazione del danno erariale alla luce degli interventi legislativi di cui alla legislazione emergenziale. Critica.* – 8. *Evoluzione del danno erariale. Il nuovo spazio della colpa omissiva.* – 9. *Considerazioni conclusive.*

1. *Premessa. La funzione della responsabilità amministrativa e la nozione di danno erariale nel dialogo tra giudice e legislatore*

Grazie per essere qui in questa solenne occasione ed in questa magnifica sede. È una emozione molto forte! Questo mi spinge ad un messaggio che non può che essere un messaggio di speranza. L'Italia sarà in grado di superare questo passaggio così critico e drammatico qual è l'attuale e la Corte dei conti lo saprà fare proiettandosi verso il futuro.

Ringrazio gli organizzatori anche per l'opportunità che mi è stata offerta di svolgere una riflessione su di un tema fondamentale come quello della responsabilità amministrativa, che ben si inserisce nel titolo del convegno *“Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni”*, che celebra la fondazione della Corte dei conti italiana nel 1862, sottolineandone la sua principale vocazione al servizio della collettività. Intendo essere fedele al titolo!

Il tema è immenso e non può essere svolto compiutamente nell'arco temporale che la sessione rende ineludibile.

Proporrò quindi delle riflessioni sparse che hanno come filo conduttore in una prospettiva storica, il dialogo che si è sviluppato negli anni sul tema tra giudice e legislatore, al fine di cogliere le prospettive che si aprono per la responsabilità amministrativa quale istituto fondamentale nell'ambito delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, che devono porsi a garanzia del diritto obiettivo e/o della legalità e non di interessi di parte o dello Stato-amministrazione come ricordavano i maestri Crisafulli e Paladin (1).

Come accaduto per la responsabilità civile, giudice e legislatore si sono nel tempo reciprocamente influenzati dando vita ad un diritto vivente nell'ambito del quale, da un lato i precedenti giurisprudenziali hanno influito sulla interpretazione delle norme, dall'altro il legislatore in una sorta di rincorsa della giurisprudenza ha talvolta finito per tradurre in norme gli orientamenti stessi (il codice della giustizia contabile varato nel 2016 ne offre un chiaro esempio).

I punti centrali della dialettica sono due, fra loro intimamente collegati: la funzione e/o natura della responsabilità amministrativa e la nozione di danno erariale da sempre assai sfuggibile ed indefinita (2). Questi aspetti si riverberano sugli stessi elementi strutturali della responsabilità amministrativa, rilevanti anche ai fini del rapporto della giurisdizione contabile con le altre giurisdizioni (ordinaria e amministrativa).

Iniziamo dal danno erariale. Quanto ad esso non v'è dubbio che ci si trovi di fronte ad una delle categorie più complesse dell'esperienza giuridica, al pari di quella del danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c. (3).

Ci sono state stagioni (a mio giudizio assai fertili e felici), nelle quali, sulla base della clausola generale di cui all'art. 82 della legge di contabilità del 1923, il danno erariale è stato inteso dalla giurisprudenza contabile – con l'avallo della Corte di cassazione – in senso assai ampio, quale *“[ingiusta] lesione di un interesse economicamente valutabile di pertinenza dello Stato”*. Si è inteso così valorizzare una disposizione dal contenuto elastico individuando nella Costituzione i beni/valori da presidiare.

(\*) Presidente della Sezione giurisdizionale per il Piemonte della Corte dei conti.

(1) V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 634 ss.

(2) L'indubbia complessità che incontra la configurazione del danno erariale non è solo dovuta ad una diversa natura del danno, quanto agli ostacoli che nella realtà storica incontra il suo accertamento, a causa della complessità dell'azione amministrativa, la contrapposizione di interessi pubblici e privati, la pluralità delle motivazioni politiche e tecniche che concorrono ad ogni soluzione adottata nell'interesse della generalità.

(3) Nel campo della responsabilità civile aquiliana a partire dalla fondamentale opera di S. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1969, il tema dell'ingiustizia del danno è uno di quelli che hanno ricevuto maggiore attenzione in dottrina.

Ciò ha spinto il legislatore ad interventi *ad hoc* fortemente limitativi se non soppressivi della giurisdizione contabile in alcune tipologie di danno e più in generale di forte contenimento degli ambiti di cognizione del giudice, al fine di arginare un sindacato troppo penetrante ed un incontrollato soggettivismo. Ne è un chiaro esempio la norma introdotta nella stagione emergenziale di cui all'art. 21, c. 2, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, che ha limitato la responsabilità amministrativa alle sole condotte dolose, al quale dedicherò una breve riflessione nella parte conclusiva del mio intervento.

In altre stagioni, si è accentuata la tendenza volta a ricondurre la responsabilità amministrativa entro schemi predefiniti nella previsione, valutazione e criterio di imputazione del danno, attraverso l'introduzione di numerose ipotesi di responsabilità amministrative tipizzate e sanzionatorie, alle quali il legislatore ha fatto ricorso in modo sempre più frequente per stigmatizzare comportamenti di amministratori ritenuti contrari rispetto ad un'oculata gestione ed utilizzo delle risorse del patrimonio pubblico anche nella logica del rispetto dei vincoli finanziari nazionali ed europei.

Non infrequentemente le fattispecie tipizzate hanno ricalcato l'antico schema delle c.d. responsabilità formali di cui al r.d. n. 383/1934, artt. 252 ss. (4), incidendo sul meccanismo di imputazione del danno erariale atteso che nella struttura delle norme in alcuni casi è la commissione della condotta in quanto tale a giustificare la responsabilità a prescindere dalla sussistenza di un danno risarcibile, in altri fra i quali il danno all'immagine il legislatore ha indicato un criterio presuntivo di quantificazione del danno (5).

Diverso è stato poi lo schema utilizzato per le responsabilità sanzionatorie da taluni in dottrina ritenute estranee agli istituti della responsabilità amministrativa, nelle quali legislatore, in funzione punitiva e di deterrenza, non solo ha tipizzato la condotta antigiuridica ma anche la misura afflittiva che si ricollega alla commissione della condotta stessa ed i criteri per la sua quantificazione. Il codice della giustizia contabile ha previsto un apposito rito per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie ove ne ricorrano i presupposti indicati dalla legge.

Atipicità e tipicità del danno erariale sono i due poli contrapposti entro i quali si colloca il dibattito antico, ma di stretta attualità, in ordine alla funzione della responsabilità amministrativa.

Funzione compensatoria/risarcitoria preordinata al reintegro delle casse erariali e/o funzione preventiva /deterrente e sanzionatoria?

A questi interrogativi di fondo la Corte costituzionale sin dagli anni '90 (Corte cost. n. 371/1998) ha dato risposta riconoscendo nella responsabilità amministrativa la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza *"in funzione della determinazione della parte del rischio dell'attività che deve rimanere a carico dell'apparato e di quella da porre a carico del dipendente nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere per dipendenti amministratori pubblici la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo"* (6).

Più vaghe sono le indicazioni circa l'individuazione del soggetto danneggiato: l'amministrazione, l'apparato e/o la collettività nel suo complesso, che il legislatore evoca ai fini dell'applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno* (7).

(4) Seppure Corte conti, Sez. riun., n. 12/2011/Qm ha considerato tali fattispecie alla stregua di fattispecie ordinarie di responsabilità è evidente che detta conclusione – un po' forzata – ha cercato di fugare i possibili dubbi di costituzionalità, che erano stati sollevati per le risalenti responsabilità formali risolti nel 1983 dalla Corte costituzionale sulla base del dritto vivente.

(5) Si possono ricordare a mero titolo esemplificativo: a) "il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti" (art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001); b) "in ipotesi di violazione del divieto di svolgere incarichi retribuiti senza conferimento o previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, il dipendente pubblico è tenuto a versare il relativo compenso «nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza [...] per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti», con la conseguenza che "L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti" (art. 53, c. 7-bis, d.lgs. n. 165/2001); c) "la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale" (art. 6, c. 2, d.l. n. 78/2010). "Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente". In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza risponde "per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione" (art. 1, c. 12, l. n. 190/2012).

(6) Già in dottrina, in epoca risalente, Paolo Maddalena, al quale si deve la prima elaborazione sul piano non solo teorico ma applicativo del danno ambientale, scriveva che "il cammino verso una definizione giuridica della responsabilità amministrativa è un cammino irto di ostacoli perché la responsabilità amministrativa appare come un Idra con due teste: da un lato ci sono elementi propri della responsabilità civile che si richiamano al principio della reintegrazione del danno, dall'altro elementi propri di una responsabilità di diritto pubblico che si collegano all'esigenza di una sanzione adeguata alla colpa del dipendente": P. Maddalena, *La responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici: rapporti con la responsabilità civile e sue peculiarità*, in *La Corte dei conti strumento di attuazione della costituzione nella materia della finanza pubblica* (Atti del convegno "Corte dei conti e finanza pubblica", Napoli-Salerno, 19-21 gennaio 1979), Napoli, Esi, 1979.

(7) L'art. 1, c. 1-bis, l. n. 20/1994 impone alla Corte dei conti di tener conto, nella determinazione del *quantum* risarcibile, dei "vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata".

È proprio quando si focalizza l'attenzione su chi subisce le conseguenze del danno erariale che ci si rende meglio conto del fatto che la funzione della responsabilità è intimamente collegata alla concezione di danno erariale che si intende accogliere in un determinato contesto storico.

Per parte mia anticipo il mio pensiero. Il danno erariale dovrebbe avere una componente irrinunciabile: la lesione dell'interesse pubblico generale economicamente valutabile della collettività amministrata, componente che vieppiù dovrebbe essere valorizzata allorquando l'interesse pubblico lesso non possa essere azionato innanzi ad alcun plesso giurisdizionale!

È quanto continua a ricordarci la Suprema Corte di cassazione allorquando nella sua giurisprudenza ormai costante resa in sede di ricorsi per motivi inerenti alla giurisdizione *ex art. 111 Cost.* (cfr. S.U. n. 14230/2020) afferma che: “*non sussiste la violazione del principio del ne bis in idem tra il giudizio civile introdotto dalla p.a. avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un obbligo civile contrattuale legale o della clausola generale di danno aquiliano da parte di un soggetto investito del rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla corte dei conti dal procuratore contabile nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete, ed invero la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno con funzione riparatoria integralmente compensativo a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice, mentre l'altra è invece volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione, e al corretto impiego delle risorse con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatorie*” (8).

Senonché il paradigma della funzione sanzionatoria utilizzato dalla Corte suprema, *ex art. 111, c. 8, Cost.*, nell'ambito della sua funzione regolatrice della giurisdizione, oltre a non poter essere utilizzato al di fuori di detto specifico contesto, o quantomeno con esiti coerenti ed univoci (la Corte Edu nella sentenza *Rigolio c. Italia* del maggio 2014 al fine della verifica della possibile violazione del principio del “*ne bis in idem*” in ordine ad un giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti per vicende che avevano dato luogo, nei suoi confronti anche a condanna in sede penale – invocando l'art. 6, par. 1, 2 e 3 della Convenzione – ha escluso la natura punitiva del risarcimento del danno irrogato in sede di giudizio di responsabilità amministrativa affermandone invece la natura di sanzione civile), non risolve sul piano applicativo il problema dell'*ubi consistam* del danno erariale dal momento che, stando ad esso, per essere tale, il danno non dovrebbe coincidere in tutto e per tutto nella perdita patrimoniale subita dalla pubblica amministrazione ma dovrebbe includervi (ove richiesta giudizialmente e dimostrata) una componente diversa, con la stessa non necessariamente coincidente (lesione dell'interesse pubblico generale).

La copiosa giurisprudenza che è intervenuta *sulla proponibilità dell'azione contabile* in ipotesi di c.d. doppio binario (che si verifica allorquando la giurisdizione civile e penale e quella contabile, pur reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, investono un medesimo fatto materiale) dimostra quanto sia difficoltoso non solo sul piano dogmatico ma anche applicativo distinguere le due tipologie di danno in base alle diverse funzione (compensativa/sanzionatoria) e soprattutto proporre validi indici di quantificazione di detta (ulteriore e diversa) componente di danno.

Si tratta infatti di verificare se la tutela risarcitoria possa essere accordata ad un danno a prescindere dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva rilevante previamente riconosciuta dall'ordinamento, lesione che si risolva semplicemente nella violazione di norme che proteggano l'interesse di un soggetto (collettività, corpo sociale) senza l'attribuzione di una specifica situazione giuridica soggettiva in suo favore.

Sullo sfondo ci sono i principi costituzionali (art. 97 Cost.) secondo i quali la p.a. deve essere efficace, efficiente ed imparziale e garantire il buon andamento. Ma questi aspetti attengono al profilo della lesione, all'ingiustizia del danno e non contribuiscono ad enucleare i criteri per valutare se da quella lesione si siano prodotte conseguenze economicamente apprezzabili, ulteriori e diverse rispetto all'interesse patrimoniale della singola amministrazione. L'elaborazione in via pretoria ad opera della giurisprudenza contabile di specifiche categorie di danno (alla concorrenza, da disservizio, da tangente, all'immagine) corredate da parametri di quantificazione dimostrano lo sforzo volto ad esaltare non solo lo scopo riparatorio del danno ma soprattutto la lesione del buon andamento e dell'interesse generale e lo sviamento dal fine pubblico (9).

---

(8) La disciplina della responsabilità amministrativa presenta numerosi istituti sostanziali e processuali che la connotano diversamente rispetto alla responsabilità civile, quali: l'insindacabilità dei comportamenti connaturati da colpa lieve; l'uso del potere riduttivo per i fatti non dolosi; insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali; applicazione della *compensatio lucri cum damno*, in termini più ampi di quelli concessi al giudice ordinario; riduzione del danno per l'apporto causale di soggetti non evocati in giudizio; della applicazione dei benefici del rito monitorio e del rito abbreviato; operatività del termine quinquennale di prescrizione; della non trasmissione agli eredi se non in caso di riscontrato arricchimento.

(9) Sul versante della responsabilità civile ci si interroga da parte della dottrina su detto aspetto problematico giungendosi a sostenere che la funzione del risarcimento non è soltanto quella di compensare la perdita subita ad un patrimonio, ancorché inteso in senso ampio. La funzione compensativa è quella in base alla quale, in termini di equivalenza giuridica, si riporta un patrimonio nello stato in cui era prima della commissione del fatto, tenuto conto dell'interesse soggettivo del soggetto pregiudicato da un certo evento dannoso. Quando si trasfondono questi dubbi nel campo del danno erariale ci si accorge di quanto sia difficoltosa la quantificazione del danno derivante dalla lesione di un interesse pubblico generale quantunque di rango costituzionale in assenza di criteri legislativi di riferimento. Dette innegabili difficoltà spiegano il perché la giurisprudenza contabile abbia ammesso senza porsi dubbi di coerenza del sistema, la carenza di interesse ad agire del p.m. contabile ove il danno sia stato integralmente risarcito in altra sede civile o penale, o le somme recuperate dall'ente in via amministrativa, soluzione certamente non appagante ove il danno erariale sia individuato nella lesione di interessi e ben valori non di

La problematicità di questo aspetto si riflette in alcuni passaggi motivazionali della recente sentenza della Corte costituzionale n. 203/2022 che ha dato per ammessa la co-legittimazione del p.m. e dell'amministrazione creditrice ad agire innanzi a distinte giurisdizioni per la tutela del credito, *sub specie di possibile danno erariale o civile*, già riconosciuta dalla Corte di cassazione con ord. n. 28183/2020 e n. 14792/2016 (10).

Alla luce di queste primissime riflessioni che denotano la complessità della materia, ripercorrere i momenti più significativi dell'evoluzione intervenuta nel corso del tempo sul modo di intendere "l'arcipelago" delle varie forme di responsabilità amministrativa ed il concetto di danno erariale da parte del giudice e del legislatore, appare assai utile in una prospettiva di analisi rivolta al futuro.

*2. L'origine storica della responsabilità amministrativa. Il collegamento della responsabilità con le gestioni finanziarie formalizzate ed il suo superamento ad opera dell'art. 82 rd 1923 2440. Il primo dibattito sulla natura contrattuale o extracontrattuale*

Qualche cenno sulla genesi che non va mai dimenticata!

È certo che la responsabilità amministrativa nasce come *genus a sé stante* nell'ambito di quelle che erano definite, con una locuzione generica ed alquanto approssimativa, le "responsabilità contabili" attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti (art. 61 legge di contabilità di Stato del 1869, riprodotto dall'art. 67 della legge di contabilità del 1884) secondo cui "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".

Come da più parti osservato l'ampia dizione della norma contabile non doveva trarre in inganno in quanto la cognizione del giudice contabile era limitata quasi esclusivamente alla parte esecutiva della gestione finanziaria e perciò si estendeva in pratica solo nei confronti dei soggetti le cui responsabilità fossero connesse con quelle contabili sotto lo specifico profilo del concorso soggettivo nella produzione dell'evento dannoso individuato nella perdita di valori dello Stato.

Le responsabilità di questi pubblici ufficiali erano quindi sempre collegate alla *gestione finanziaria formalizzata* e perciò risultavano connesse alle gestioni contabili così che potevano essere giudicate non soltanto con i *giudizi speciali* ma ancora con i *giudizi di conto* considerati nella loro possibile estensione soggettiva ed oggettiva (11).

La rottura del collegamento si ebbe, come noto, con il r. d. 1224/1923, legge di contabilità generale dello Stato, il cui art. 82, in rilevante discontinuità rispetto al precedente sistema, stabiliva che "l'impiegato che per azione o omissione anche solo colposa nell'esercizio delle sue funzioni cagioni danno allo Stato è tenuto a risarcirlo". Veniva quindi meno il riferimento ai valori perduti e al collegamento con le gestioni finanziarie contabili prevedendosi per la prima volta la responsabilità di qualsiasi impiegato per qualunque fatto illecito collegato soltanto alla funzione.

Quanto all'articolo 83 era previsto che "i funzionari di cui ai precedenti articoli 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto".

Le norme dunque, già delineavano chiaramente gli elementi strutturali e propri della responsabilità amministrativa: rapporto di servizio, il collegamento dell'attività lesiva alle funzioni (qualunque funzione) esercitate dall'impiegato e la personalizzazione della responsabilità; inoltre la deroga alla regola civilistica della solidarietà lasciava già intendere quanto, per il legislatore dell'epoca, fosse necessario un collegamento tra responsabilità e competenza (*rectius*: attribuzione) ai fini dell'imputazione del danno.

C'è da chiedersi se la giurisprudenza dell'epoca ebbe, sin dall'inizio, piena consapevolezza della nuova fisionomia della responsabilità amministrativa. Si ebbe, in altri termini, chiaro che il legislatore attraverso l'art. 82, e la disciplina ad essa successiva (art. 52 r.d. n.1214/1934, t.u. leggi sulla Corte dei conti, e art. 18 d.p.r. n. 3/1957) aveva sostanzialmente introdotto una *norma in bianco* che sanciva l'obbligo del funzionario di rispondere del danno cagionato allo Stato nell'esercizio o in occasione delle pubbliche funzioni?

Probabilmente no! Sarebbero dovuti trascorrere diversi decenni prima che le Sezioni riunite della Corte dei conti (Sez. riun. n. 659/1990) affermassero la sostanziale natura di norme in bianco delle disposizioni richiamate, peraltro

---

pertinenza esclusiva dell'ente danneggiato, ma della collettività e del corpo sociale di cui gli stessi sono enti esponenziali (cfr. fra le tante Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 10 gennaio 2017, n. 4).

(10) La Corte costituzionale con sent. 7 luglio 2022, n. 203, si è pronunciata sulla questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 83, cc. 1 e 2, dell'allegato 1 al codice di giustizia contabile sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Campania che recitano: "1. Nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice. 2. Quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza".

ancora vigenti, seppur in mutato contesto giuridico di riferimento, in quanto non abrogate, neppure a seguito dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile (12).

Quello che appare indubbio è che la c.d. responsabilità amministrativa, nella prima fase dell'applicazione giurisprudenziale, venne gradualmente ad assorbire le ipotesi di responsabilità di cui all'art. 81 della legge di contabilità, che secondo la tradizione storica erano assimilate alle responsabilità contabili propriamente dette, portando ad un progressivo rigetto del giudizio di conto rispetto al quale veniva preferito il più duttile giudizio di responsabilità (non era più la responsabilità contabile ad assimilare altre ipotesi ma la responsabilità amministrativa ad assimilare a sé quella contabile).

Sotto altro aspetto il dibattito teorico si concentrò principalmente sulla questione della natura contrattuale o aquiliana della responsabilità amministrativa: dottrina e giurisprudenza prevalenti, mentre non dubitavano della natura contrattuale della responsabilità contabile, configuravano come aquiliana la connessa responsabilità degli altri pubblici ufficiali stipendiati in quanto ritenuta non conseguente all'inadempimento della prestazione lavorativa (da svolgere con perizia e diligenza) quanto alla violazione del generico dovere del *neminem laedere* (13).

Altro snodo problematico di rilievo dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'ampiezza della riserva di giurisdizione a favore della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103 della Costituzione e l'inclusione della responsabilità amministrativa all'interno di detto perimetro.

Ulteriore aspetto cruciale del dibattito investiva l'ampiezza della riserva di giurisdizione a favore della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e l'esservi o meno la responsabilità amministrativa ricompresa.

Su questo aspetto le posizioni della Corte costituzionale dopo una prima fase di chiusura (sent. n. 17/1965, red. Sandulli) riconoscevano che, ai sensi del secondo comma dell'art. 103, le materie di contabilità pubblica comprendessero naturalmente la nozione accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza e cioè fossero comprensivi dei giudizi di conto di quelli di responsabilità senza necessità di una interposizione del legislatore.

Siamo nel 1971. La sentenza è la n. 68 ed è interessante questo passaggio: *“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 ha assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità [...] giudizi di conto giudizi di responsabilità tendono a garantire l'interesse generale e 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 al principio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 Cost.”*

La Corte costituzionale non soltanto quindi includeva inscindibilmente nelle materie di contabilità pubblica giudizio di conto e giudizio di responsabilità amministrativa, ma ravvisava la sua funzione essenziale della responsabilità amministrativa nella tutela dell'interesse generale oggettivo, in ottemperanza al principio di imparzialità e buon andamento.

Solo successivamente, pure ammettendo che la responsabilità amministrativa rientrasse nelle materie di contabilità pubblica nelle pronunce degli anni '80 ed in particolare nella n. 349/1986 (la responsabilità dei pubblici dipendenti per danni arrecati all'ambiente), inizia a farsi strada l'idea che la Corte dei conti non possa ritenersi il giudice esclusivo della tutela dei danni pubblici perché la sua giurisdizione è solo tendenzialmente generale.

Da qui nasce una incomprensione di fondo che è alla base del problema del doppio binario. Ci sono danni pubblici che sicuramente possono essere azionati dalla pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri, nei confronti dell'amministratore pubblico del dipendente che abbia cagionato un danno. Ci sono tuttavia altri danni pubblici rispetto ai quali la pubblica amministrazione non ha alcun potere né legittimazione non essendone titolare: sono quelli che riguardano la lesione dell'interesse generale e oggettivo e presidiano il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e possono essere azionati solo da un organo neutrale come il p.m.

### 3. La responsabilità amministrativa atipica ed i precedenti giurisprudenziali degli anni '70-'80 in materia di danno all'economia nazionale e di danno ambientale. La vocazione dell'angelo custode tradotta in concreto!

I precedenti giurisprudenziali che hanno, per la prima volta, superato la concezione ragionieristica del danno erariale si collocano tra gli anni '70 e l'inizio degli anni '80, in quella che ben può essere definita una stagione assai fertile in ordine al significato da attribuire alla nozione di danno, che veniva a svilupparsi in perfetto parallelismo con la

(12) Le Sezioni unite hanno infatti affermato che “la generale previsione delle norme limitandosi a sanzionare l'obbligo di rispondere del danno cagionato allo Stato nell'esercizio delle pubbliche funzioni senza tuttavia individuare i beni giuridici protetti, possono considerarsi norme in bianco che si completano con ogni altra norma che attribuendo protezione e quindi assumendo tra le finalità perseguite dallo Stato un determinato interesse di carattere generale conferisce a questo natura di bene giuridico riferendolo al contempo allo Stato stesso”. Più di recente la stessa enunciazione contenuta nelle motivazioni della pronuncia Corte conti, Sez. riun., n. 12/2007/Qm, in cui si afferma che “la responsabilità di tipo risarcitorio è configurata dal legislatore mediante ricorso ad una clausola generale, secondo cui la responsabilità discende dall'aver cagionato un danno patrimoniale all'amministrazione pubblica in violazione degli obblighi di servizio e con comportamenti omissivi o commissivi connotati dall'elemento soggettivo del dolo della colpa grave”.

(13) Solo a partire dalla decisione 15 dicembre 1949, n. 32, la Corte dei conti affermava con chiarezza che la responsabilità amministrativa deriva non dalla violazione del generico obbligo di *neminem laedere* sancito dall'art. 2043 c.c., quanto dalla violazione degli obblighi di servizio.

riflessione che, sul versante privatistico, sin dagli anni '60 aveva investito la responsabilità civile ed il concetto di danno ingiusto oltre che la tutela degli interessi diffusi e collettivi.

Essi costituiscono a mio giudizio la punta più avanzata e coraggiosa della ricostruzione del danno erariale atipico inteso come lesione di una norma attributiva di protezione ad un interesse pubblico di carattere generale o fine dello Stato economicamente valutabile.

Mi riferisco alle note sentenze rese dalle Sezioni unite della Cassazione (n. 2/1980 e n. 21/1983) nelle quali si è rispettivamente affermata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità amministrativa promossa nei confronti di una banca agente per conto dell'Ufficio italiano cambi, per aver consentito l'illegale costituzione all'estero di disponibilità valutarie, e "*soggetto alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti l'istituto di credito che operando quale agenzia della Banca d'Italia abbia recato danno allo Stato concedendo colposamente benessere ad operazioni effettuate suo tramite di pagamento di accredito di valuta all'estero per acquisto di merci dalle quali si è derivata una illecita esportazione di valuta*" (14).

L'innovatività delle questioni è resa evidente dal fatto che, come ricordato con risalto dal Procuratore generale della Corte dei conti dell'epoca (Sinopoli) nelle relazioni sull'attività svolta durante gli anni 1977 e 1978, per la prima volta l'azione di responsabilità che aveva dato luogo all'intervento delle S.U. della Cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione veniva collegata alla vocazione dell'angelo custode della giurisdizione contabile e "*a porsi come strumento di tutela degli interessi diffusi*" nonché alla figura del "*danno pubblico per turbativa dell'equilibrio di bilancio*" (15).

Come osservato dal Procuratore generale nei discorsi inaugurali, mentre in passato si dava come postulato indiscutibile la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, l'interesse generale era considerato personificato nell'interesse pubblico dello Stato-persona, oggi secondo le linee della vigente Costituzione che, come noto, assegna la sovranità al popolo, si pone in primo piano la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e l'interesse generale ha rilevanza non solo delle singole amministrazioni ma anche soprattutto perché interesse della collettività. La rilevanza diretta degli interessi generali della collettività permette in altri termini di assegnare agli organi dello Stato neutrali ed indipendenti, il compito di tutelarli direttamente se ed in quanto coincidano con gli interessi dell'ordinamento.

D'altro canto, anche nei significativi precedenti in materia di danno ambientale di poco anteriori, ci si era già sganciati da una concezione ragionieristica del danno erariale come nella vicenda del Parco Nazionale d'Abruzzo, in cui si contestava un danno erariale nella turbativa di beni destinati alla collettività ed a beneficio diretto o indiretto della medesima (Corte conti, Sez. I, n. 108/1975) e nel danno da inquinamento marino (i fanghi rossi di Scarlino), cagionato alla collettività e riferito all'ente pubblico che ne era esponenziale (Sez. I n. 61/1979).

Il superamento del tradizionale concetto di danno erariale veniva accolta senza riserve e con grande lucidità e ricchezza argomentativa dalla Corte suprema di cassazione nelle pronunce richiamate. In esse (n. 2/1980) si afferma che "*non riscontrandosi nella lettera della legge alcuna qualificazione oggettiva del danno erariale e non incontrandosi alcun limite ai fini del collegamento dell'antigiuridicità ad un comportamento soggettivamente concreto – la concezione ontologica del danno erariale debba essere individuata nella (ingiusta) lesione di un interesse economicamente valutabile di pertinenza dello Stato*". Nella specie detto interesse veniva individuato nell'"*interesse generale del corpo sociale alla salvaguardia, all'incremento ed al progresso dell'economia nazionale*" rilevandosi che: "*lo Stato comunità nell'attuale momento storico mira mediante l'opera del suo complesso ed articolato apparato ad assicurare, con cura attenta e sollecita, l'equilibrio economico della società, costituente finalità pubblica primaria dello stato moderno. All'uopo è stato predisposto un coordinato e graduato sistema di strumenti normativi, giudiziari, amministrativi rivolto ad attuare attraverso predeterminate specifiche funzioni demandate ad organi dello Stato amministrazione, la tutela concreta dell'interesse generale del corpo sociale alla salvaguardia all'incremento il progresso dell'economia nazionale. E sotto questo aspetto e cioè in correlazione ed a causa delle predette funzioni detto interesse deve considerarsi assunto come proprio dello Stato, di modo che ogni fatto che ne ostacoli o ne comprometta la realizzazione e comunque incida negativamente sul conseguimento, in concreto dei fini cui sono preordinate le funzioni pubbliche di cui si discute, integra – oltre alla menomazione della detta sfera funzionale – anche la lesione dello specifico interesse pubblico cui essa risulta coordinata e di cui lo Stato, appunto per le funzioni di cui è investito è titolare.*

*E tale lesione è senza dubbio astrattamente idonea a tradursi in un pregiudizio economico ed a configurare perciò un danno antigiuridico*".

(14) Cass., S.U., 4 gennaio 1980, n. 2; in *Foro it.*, 1980, I, 45; 21 ottobre 1983, n. 6177, *ivi*, 1984, 129.

(15) Assai innovativo è il criterio di quantificazione del danno subito dall'erario facendo riferimento al pregiudizio subito dall'economia nazionale per il permanere all'estero della somma illegalmente esportata. Il procedimento seguito per la quantificazione è stato rapportato alla somma rappresentativa dell'apporto di reddito che sarebbe entrato nel calcolo del prodotto nazionale netto per gli anni '73, '74, '75 e '76 ove la somma non fosse stata illegalmente esportata; non soltanto quindi l'individuazione dell'elemento danno effettuato in rapporto all'interesse generale dell'economia italiana ma anche la quantificazione operata con riferimento al pregiudizio che l'economia generale ha subito per l'incidenza percentuale della somma esportata sul prodotto nazionale netto; il procuratore generale della Corte dei conti ha infatti ritenuto riduttivo computare il danno con riferimento all'incidenza negativa che l'evento avuto sulle entrate fiscali dello Stato ed il criterio fondato sul calcolo del reddito che l'ufficio Italiano cambi avrebbe conseguito investendo all'estero le somme esportate; le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno accolto questa impostazione accettando una configurazione del danno erariale come inferto all'economia nazionale.

L'avallo della Corte di cassazione alla configurazione atipica del danno erariale proposta con grande lucidità e coraggio da parte della magistratura contabile era dunque totale ed incondizionato e con sorprendente modernità anticipava di molti anni lo schema motivazionale della pur dirompente sentenza n. 500/1999 della Corte regolatrice sulla risarcibilità degli interessi legittimi (preceduta solo dalla sentenza del 1971 sulla risarcibilità dei diritti relativi) assumendo come anti-giuridica la lesione dell'interesse generale del corpo sociale alla salvaguardia e all'incremento del progresso dell'economia nazionale.

#### 4. *Le criticità e la risposta legislativa*

La stagione fertile dell'atipicità del danno erariale risarcibile apriva orizzonti amplissimi all'azione delle procure contabili, che avevano a disposizione la possibilità di azionare qualunque lesione di norme di protezione degli interessi pubblici tanto più se di rango costituzionale.

Ciò spiega il perché ad essa abbiano fatto immediato seguito puntuali interventi legislativi.

In materia di danno ambientale il legislatore sarebbe intervenuto di lì a poco con la legge n. 349/1986, il cui art. 18 devolveva alla giurisdizione ordinaria la materia relativa al risarcimento del danno ambientale azionabile ad istanza dello Stato ed enti territoriali, salva la giurisdizione della Corte dei conti in limitate ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile (16). Solo all'esito di una complessa evoluzione della normativa nazionale di recepimento del diritto europeo si è poi giunti ad una (limitata) reintroduzione del danno ambientale alla magistratura contabile (art. 313, c. 6, d.lgs. n. 152/2006, codice dell'ambiente) (17).

Quanto al danno all'economia nazionale, declinato come si è visto sin dagli anni '80 sulla base delle norme costituzionali come inerente all'interesse della collettività alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, anch'esso avrebbe subito un'evoluzione, anche se la vicenda appare più complessa.

Intanto è da ricordare che la legge n. 20/1994 aveva escluso i provvedimenti in materia monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria (art. 3, c. 13) dai controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti (18). Tale scelta era indubbiamente motivata dall'esigenza di sottrarre al controllo preventivo del giudice alcune decisioni macro economiche o di indirizzo caratterizzate da alto tasso di politicità.

Detta esclusione, ha influito seppur indirettamente e più gradualmente sul versante dei giudizi di responsabilità, in quanto rafforzativa dell'idea (in realtà tutta da verificare) del costituire la materia monetaria e valutaria appannaggio esclusivo o riservata all'esecutivo (nazionale o regionale) attraendo così le correlative scelte nell'orbita protettiva offerta dal limite legislativo al sindacato del giudice contabile nel merito delle scelte discrezionali, introdotto dall'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994 come modificato ad opera del d.l. n. 543/1996.

Veniva così di fatto ad essere scoraggiata l'individuazione di un danno erariale atipico *in subiecta materia* da parte del p.m. contabile e sostanzialmente condivisa e accettata l'introduzione ad opera del legislatore di fattispecie di danno erariale tipizzate, destinate a presidiare il mancato rispetto dei vincoli finanziari e l'integrità ed equilibrio del bilancio, senza tuttavia considerare che, in alcuni casi, il danno così considerato tornava ad essere inteso in senso formalistico e ragionieristico-contabile, cioè come violazione della correttezza procedurale, connotazione assai distante dall'accezione aperta (danno inferto al corpo sociale, all'economia dello Stato-comunità ed ai suoi interessi) che era stata accolta dalla Cassazione negli anni '80.

#### 5. *Segue: il problema del danno erariale derivante da scelte discrezionali*

Le riforme del 1994-1996 e la istituzione generalizzata delle sezioni giurisdizionali danno un forte impulso alla responsabilità amministrativa attraverso l'istituzione delle procure regionali e ciò avviene in un contesto in cui è già in atto una forte evoluzione della pubblica amministrazione che agisce non solo attraverso i classici modelli autoritativi ma anche con gli strumenti privatistici e dell'agire imprenditoriale in un sistema di fonti multilivello, spesso oscure e contraddittorie.

(16) Con ordinanze emesse il 1° ottobre 1986 e il 9 gennaio 1987, le Sezioni riunite della Corte dei conti investivano la Corte costituzionale in via incidentale del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 2, della l. 8 luglio 1986, n. 349. La Corte si pronunciava con la famosa sentenza n. 641/1987 nella cui articolata motivazione veniva confermato che la giurisdizione della Corte dei conti, nelle materie di contabilità pubblica, è solo tendenzialmente generale. Quanto alla giurisprudenza formatasi in sede civile acutamente si poneva in rilievo (Maddalena) come in realtà il fondamento dell'azione di risarcimento per danno ambientale da parte dello Stato, delle regioni e degli enti territoriali non veniva interpretata dalla giurisprudenza come la lesione di interessi generali o collettivi, quanto la lesione del territorio quale elemento costitutivo dell'ente – quindi una lesione di carattere personale – restando fuori dalla tutela risarcitoria il danno erariale subito dalla collettività (Cass. 28 aprile 1986).

(17) La norma prevede che “*nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro [...], anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio*”. Infine, l'art. 318 dispone l'abrogazione pressoché integrale dell'art. 18 della l. n. 349/1986.

(18) La Corte aveva reagito alla sottrazione proponendo un conflitto di attribuzione depositato in data 2 febbraio 1995 denunciando il reiterato ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza da parte del Governo e comunque la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali garantite dall'art. 100 della Costituzione. La Corte costituzionale con sent. n. 302/1995, red. Cheli, respingeva il ricorso ritenendo che all'epoca della proposizione del conflitto sulla base della normativa vigente non spettava alla Corte sottoporre a controllo il decreto del Ministro del tesoro n. 242632/1993.

Cambiano le forme dell'azione amministrativa e cambiano i modelli normativi di riferimento ai quali rapportare l'illiceità delle condotte, specie se frutto di discrezionalità.

In detto contesto il problema dei limiti del controllo del giudice sulle scelte amministrative si viene a legare a filo doppio a quello dell'individuazione dell'ingiustizia del danno erariale che a propria volta rimanda al problema della selezione dell'interesse pubblico tutelato (nell'universo dei molteplici interessi pubblici) alla cui corretta realizzazione la scelta discrezionale deve essere orientata divenendo fonte di responsabilità amministrativa personale del funzionario ove produttiva di danno pubblico.

La soluzione legislativa risiede come già rilevato nell'introduzione nel 1996 della norma sull'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali quale limite al sindacato del giudice contabile scrutinabile ad opera della Corte di cassazione ai sensi dell'art. 111 della Costituzione la cui interpretazione era – ed ancor oggi resta – un aspetto di indubbia problematicità.

Il legislatore, in questo caso ha recepito in norma un punto di arrivo al quale la giurisprudenza era pervenuta molto tempo prima!

Già a partire dai primi anni '70 la Corte aveva infatti affermato la sindacabilità giudiziale e la configurabilità di una responsabilità amministrativa per *mananza di convenienza* dell'atto posto in essere, essendo astrattamente ravvisabile in tali ipotesi sia il presupposto soggettivo della violazione di un obbligo di servizio (l'obbligo di perseguire il fine della convenienza amministrativa) sia il presupposto oggettivo del danno ingiusto (erogazione di somme che non realizzano l'interesse dell'amministrazione) (19).

In quel primo schema teorico il criterio di convenienza veniva individuato nel risultare l'azione compresa fra quelle ammissibili quale un'obiettiva alternatività di scelta dell'azione pubblica; per sottrarre poi la valutazione circa la opportunità della scelta alla personale opinione del giudice il giudice contabile tenta di delineare un ambito più circoscritto della propria potestà sindacatoria.

Per contrastare le possibili critiche di eccessiva pervasività del controllo del giudice la Corte aveva poi affinato il criterio introducendo il parametro della *razionalità della scelta* (20).

*Il contributo della Corte di cassazione in sede di verifica del limite della giurisdizione ex art 111 Cost. Affinamento del criterio nel primo decennio applicativo.*

In effetti, a fronte delle incertezze della giurisprudenza contabile circa l'esatta interpretazione del limite legislativo, le Sezioni unite della Corte di cassazione, adite ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, avevano sin dal 2001 offerto soluzioni non del tutto coerenti, oscillanti tra un'interpretazione sin troppo "rigida e formalistica" del limite legislativo ed interpretazioni sin troppo ampie, tali da renderne "evanescente" la reale portata.

Nel 2003 con la sentenza n. 14488 del 29 settembre 2003 viene data rilevanza, sul piano della legittimità e non della mera opportunità, alla violazione del criterio di economicità. La Corte di cassazione apre quindi una seconda fase, in cui gli argini al sindacato sulla discrezionalità da parte del giudice contabile sembrano definitivamente abbattuti attraverso il cavallo di Troia dei criteri di economicità ed efficacia intesi ormai, come "precetti" che devono informare di sé l'azione amministrativa discrezionale.

Successivamente, nel 2006, con una sentenza accuratamente motivata dal punto di vista sistematico-ricostruttivo e per molti versi innovativa, che potrebbe essere idealmente ascritta ad una "*terza fase*" della faticosa evoluzione della Corte, si perviene ad un approccio interpretativo nuovo cimentandosi nel delicatissimo compito di distinguere l'attività discrezionale della p.a. da quella svolta secondo strumenti privatistici e imprenditoriali scrutinabili solo in base al parametro della razionalità (21).

Detto approccio verrà mantenuto anche nelle pronunce successive comprese quelle afferenti alla delicata gestione del debito pubblico, come la sentenza n. 9608/2019 in materia di contratti derivati.

---

(19) La motivazione di una sentenza degli anni '70 che inaugura questo corso (Corte conti, Sez. II, n. 15/1973) è molto attenta nell'individuare la problematica giuridica di fondo proposta dal tema della sindacabilità del potere discrezionale degli amministratori: può ammettersi imputazione di responsabilità per danno in assenza di entità obiettive fisse predeterminate che qualificano in senso antiguridico la condotta dell'agente? Nella ricerca dell'entità predeterminata la Corte introduce il criterio del comportamento normale dell'agente pubblico assumendo quale criterio di discriminazione della risarcibilità la constatazione che "*posto che l'attività oggetto di indagine è essenzialmente attività di scelta di mezzi in relazione a determinati fini e che questa scelta deve operarsi secondo il criterio della convenienza, il sindacato giurisdizionale potrà estendersi fino a dove sia possibile predeterminare sulla base delle nozioni di comune esperienza e dei normali criteri di diligenza perizia una precisa correlazione, positiva o negativa, di convenienza tra un certo risultato e l'azione per ottenerlo. Ove al contrario sussista in base agli stessi criteri un'obiettiva alternatività di scelta non è possibile effettuare alcun sindacato giurisdizionale poiché il criterio per valutare l'esattezza della scelta concretamente effettuata verrebbe ad essere costituito meramente dalla personale opinione del giudice*".

(20) Corte conti, Sez. I, n. 17/1979, in *Foro amm.*, 1979, 1980.

(21) Si tratta della sentenza n. 7024/2006 nella quale viene condotta una pregevole disamina sul concetto di discrezionalità in relazione all'ampiezza del sindacato del giudice. In particolare viene bene posto in evidenza dalle S.U. come la discrezionalità attenga soltanto alle attività di rilievo pubblicistico regolate dal principio di tipicità degli atti amministrativi, ragion per cui non può parlarsi di discrezionalità laddove l'agire amministrativo avviene attraverso atti di diritto privato ovvero esercizio di attività di impresa. In tale ipotesi il cosiddetto controllo di ragionevolezza va tenuto nettamente distinto dal controllo sulla discrezionalità.

6. *Le nuove linee evolutive della responsabilità amministrativa: tendenza a conformare la responsabilità amministrativa secondo modelli di tipicità. Ratio e limiti*

Il mutamento del quadro costituzionale realizzatosi attraverso la riforma del 2012 produce rilevanti modifiche sulla materia della contabilità pubblica e incide sulla conformazione della responsabilità amministrativa e del danno erariale (22).

La costituzionalizzazione del bene/valore equilibrio di bilancio porta ad una crescente tipizzazione delle regole di condotta cui gli amministratori sono tenuti per presidiarlo, regole la cui violazione diviene fonte di responsabilità erariale.

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, a distanza di oltre venti anni dalla istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali è rappresentato dal codice della giustizia contabile, d.lgs. n. 174/2016, il cui art. 1 include in modo assai chiaro "i giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario" alla giurisdizione della Corte dei conti.

La codificazione provoca 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 e del danno erariale che vengono sottoposte a seria attenzione e critica. Si rinverdiscono antichi dubbi e ci si interroga sul *proprium* del danno erariale atipico la cui giurisdizione appartiene alla Corte dei conti.

I risultati dello sforzo ricostruttivo non appaiono tuttavia, su detto versante, risolutivi, riproponendosi da parte della Corte di cassazione il già collaudato schema dualista della reciproca indipendenza delle due azioni (civile ed erariale) che sul piano applicativo sconta le gravi criticità già ricordate nella premessa.

Maggiore attenzione suscita in dottrina la tendenza alla tipizzazione legislativa del danno erariale che si consolida negli ultimi anni in funzione della garanzia degli equilibri di bilancio traducendosi in numerose fattispecie che esaltano e consolidano il raccordo tra funzioni di controllo e giurisdizionali.

La giurisprudenza dal canto suo non si mostra ostile al nuovo corso legislativo che trova riscontro anche in norme processuali *ad hoc* riservato alle fattispecie sanzionatorie che connotano un nuovo sistema punitivo contabile.

C'è da dire che la rincorsa alla tipizzazione può essere valutata con favore, nella misura in cui affianca alle fattispecie atipiche di danno, irrinunciabili alla luce della continua evoluzione delle forme dell'azione amministrativa e del rapido mutare del contesto di riferimento, alcune casistiche rispetto alle quali il giudizio di potenziale lesività della condotta è già stato espresso dal legislatore in funzione di vincolo alle scelte degli amministratori pubblici ed espliciti divieti.

Le responsabilità tipizzate aggiungono in definitiva un ulteriore strumento di tutela ma non dovrebbero depotenziare la clausola generale (mai abrogata) del danno erariale atipico, quale strumento più adatto per regolare una realtà amministrativa in crescente e continuo dinamismo.

Ciò conduce, in definitiva all'interrogativo da cui si era partiti. Cosa s'intende per danno erariale?

7. *La nuova conformazione del danno erariale alla luce degli interventi legislativi di cui alla legislazione emergenziale. Critica*

Più di un cenno, prima delle considerazioni conclusive, merita la nuova configurazione del danno erariale dopo l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 già richiamato nelle considerazioni generali introduttive (23).

La norma ha già formato oggetto di approfondimenti in molte ed autorevoli sedi istituzionali e scientifiche nelle quali si è concordemente criticato, *in primis* sul piano delle scelte di politica legislativa, il sostanziale azzeramento di una funzione essenziale di garanzia nel momento in cui il Paese ne ha più bisogno (Massimo Luciani).

Sul piano più strettamente giuridico, è agevole osservare che la richiesta da parte del legislatore ai fini dell'affermazione della responsabilità della "*volontà del danno conseguente alla condotta*" è indice di un utilizzo quanto meno incauto delle categorie giuridiche, tanto più se riferite alla complessa categoria del danno erariale.

Il termine danno nella lingua italiana allude ad un pregiudizio che può essere patrimoniale o morale, ma nel linguaggio legislativo assume diversi significati.

Quando si parla di danno (erariale) ingiusto o di danno evento ci si riferisce all'elemento oggettivo del fatto illecito, alla lesione dell'interesse tutelato. Quando si parla di danno in relazione al risarcimento e cioè con riguardo alle

(22) La l. cost. n. 1/2012 come noto modifica gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione introducendo il principio del pareggio di bilancio; alla legge costituzionale segue la l. n. 243/2012, che porta a compimento un ciclo evolutivo che collega il bilancio dello Stato con quello degli enti del settore pubblico allargato.

(23) L' art. 21, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, recita: "*All' articolo 1, comma 1, legge 14 gennaio n.20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell' evento dannoso. 2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l' azione di responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*".

conseguenze sanzionatorie l'espressione assume il significato di perdite patrimoniali, mancati guadagni, ossia pregiudizi di natura economica.

L'uso promiscuo dei due concetti anche nelle decisioni giudiziarie non è ammissibile: si deve aver chiara la differenza fra l'elemento oggettivo del fatto illecito (la tradizionale *iniuria* di cui all'art. 2043 c.c.), e pregiudizio risarcibile cui si riferiscono altre norme (artt. 1225, 1227, 2058, 2059 c.c.). Sovrapporre tali concetti equivale a mescolare aspetti diversi: quello della ingiustizia della lesione, quello della individuazione del responsabile, quello della selezione dei pregiudizi risarcibili (24).

Il legislatore, nella norma in commento, ha introdotto un ulteriore fattore di complicazione, richiedendo la prova di una doppia intenzionalità dell'agente di cui dovrebbe dimostrarsi non solo l'intenzionalità della lesione ma anche di quel (e solo quel) pregiudizio economico collegato alla stessa, di fatto azzerando stante la natura diabolica della *probatio* la responsabilità amministrativa per danno erariale!

#### 8. Evoluzione del danno erariale. Il nuovo spazio della colpa omissiva

Verso un nuovo danno erariale da mancato esercizio di una condotta doverosa o ragionevolmente esigibile allo scopo di scongiurare un pregiudizio?

Interessanti sono invece le prospettive (non volute né previste dal legislatore) che possono aprirsi sul fronte della responsabilità omissiva per colpa grave che per espressa scelta legislativa ("*La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*") sfugge ai limiti introdotti per le condotte commissive.

Esse potrebbero portare ad una nuova connotazione del danno erariale certamente non tutelabile presso altri plessi giurisdizionali (fatte salve le fattispecie penalmente rilevanti).

I risultati cui è pervenuto il dibattito sulla colpa omissiva in ambito civilistico può rappresentare un valido punto di partenza.

Alcuni autori definiscono colpa omissiva l'omissione in sé, intesa come fatto illecito che deriva dall'assenza di una condotta dovuta, dalla violazione di un obbligo di agire. Altri fanno osservare che occorre distinguere tra colpa omissiva ed omissione anche alla luce degli artt. 42, c. 2, e 43, c. 1, c.p., che distinguono tra omissione e la sua imputabilità al soggetto a titolo di colpa.

La necessaria tipicità delle possibili omissioni non smentisce il ruolo di clausola generale dell'art. 2043 c.c. che non si riferisce all'intera norma ma all'ingiustizia del danno che va distinta dalla modalità (omissiva) della condotta che l'ha generato. Il problema è semmai lo stabilire quando l'inerzia (una non azione) rilevi come fatto illecito.

Sotto questo aspetto viene richiamata l'esigenza di una tipizzazione legislativa che qualifichi la doverosità di una condotta, atteso che, pensare che in luogo di una norma apposita, possa essere l'interprete a stabilire quando l'obbligo che si pretende violato sussista, significa rendere l'interprete signore della qualificazione di antiggiuridicità e immediatamente della sua illiceità, e poiché quest'ultima è qualificazione essenziale del fatto ai fini dell'effetto risarcitorio, la responsabilità che è obbligazione dipenderebbe nel suo nascere da una valutazione dell'interprete in contrasto con l'art. 23 Cost. (25).

Questo l'ambiente civilistico, non del tutto favorevole alla responsabilità per colpa omissiva, anche se nell'ambito della responsabilità sanitaria, una interessante pronuncia resa l'11 gennaio 2019 dalla Corte d'appello di Palermo, quale giudice del rinvio, ha affermato che la responsabilità civile (sia essa legata alle conseguenze dell'inadempimento di obbligazioni o di un fatto illecito aquiliano), la verifica del nesso causale tra la condotta omissiva e il fatto dannoso si sostanzia nell'accertamento della probabilità (positiva o negativa) del conseguimento del risultato idoneo ad evitare il rischio specifico di danno, riconosciuta alla condotta omessa, da compiersi mediante un giudizio contro fattuale, che pone al posto dell'omissione il comportamento dovuto (26).

Se questo è lo stato evolutivo (assai avanzato) della giurisprudenza in ambito civilistico, è lecito attendersi non una contrazione ma una dilatazione dell'area del danno erariale risarcibile collegato al mancato compimento per colpa grave di una condotta doverosa o ragionevolmente esigibile, atteso che il diritto pubblico e amministrativo pullula di previsioni normative che sanciscono un obbligo o dovere di provvedere e sanzionano come illegittimi l'inerzia ed il silenzio, per non parlare dell'omesso esercizio dei poteri sostitutivi o di autotutela doverosa (revoca e annullamento d'ufficio)

(24) L'art. 2043 c.c. va letto con una duplice previsione. L'una riferita alla clausola generale di responsabilità, l'altra che fissa i criteri di collegamento e di imputazione. La dottrina civilistica è molto attenta.

(25) G. Alpa, *La responsabilità civile*, Torino, Utet, 2010, 173 ss.

(26) Tale giudizio deve essere effettuato sulla scorta del criterio del "più probabile che non", conformandosi a uno standard di certezza probabilistica, che, in materia civile, non può essere ancorato alla determinazione quantitativa-statistica delle frequenze di classi di eventi (c.d. probabilità quantitativa o pascaliana), la quale potrebbe anche mancare o essere inconferente, ma va verificato riconducendone il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma (e, nel contempo, di esclusione di altri possibili alternativi) disponibili nel caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana).

di provvedimenti lesivi dell'interesse pubblico a rimuovere un atto produttivo di danno erariale (artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. 241/1990 e s.m.i.) (27).

Non solo, ma al di là delle fattispecie già previste dal legislatore, la giurisprudenza contabile, avallata dalla Corte di cassazione, ha già affermato la sussistenza della responsabilità amministrativa derivante dall'omesso esercizio di poteri e facoltà da parte dell'amministratore pubblico, qualificando in termini di doverosità (attuare la scelta migliore fra tutte quelle possibili) ciò che in ambito privatistico è rimesso ad una scelta libera ed autonoma del titolare del diritto (es. omesso esercizio dell'azione sociale di responsabilità amministrativa nei confronti degli amministratori di società pubblica da parte del socio pubblico (S.U. n. 13702/2004).

Ciò significa che il criterio della razionalità applicato al mancato esercizio di una condotta che era lecito attendersi per evitare un danno erariale (già coniato dalla giurisprudenza contabile cinquant'anni orsono) potrà trovare nuova linfa ed incentivare l'assunzione di scelte responsabili e tempestive da parte di funzionari pubblici che non potranno invocare alcuna esimente o protezione rispetto all'inazione.

#### 9. Considerazioni conclusive

Si era partiti dalle funzioni della responsabilità amministrativa che appaiono ancorate ad un dualismo alquanto riduttivo perché irrigidito su due dogmi: quello della funzione compensativa che tende ad essere dominante ed assolutizzata e quello della funzione preventiva che è essenziale per proteggere l'interesse pubblico generale leso (il risarcimento del danno a favore dell'amministrazione creditrice non lo elimina dal punto di vista della società nel suo insieme, della collettività che continua a subire la lesione delle risorse perdute o mal gestite!).

È certo che la funzione di deterrenza mal si addice, nell'area della responsabilità civile, al danno ingiusto atipico, come reso palese dalla sentenza delle S.U. della Corte di cassazione sui danni puntivi n. 16601/2017 che nella sostanza li ha sottoposti ad un rigoroso regime di tipicità legislativa (desunto dall'art. 23 Cost.) al fine di arginare un "incontrollato soggettivismo giudiziario".

Il punto è che sul versante pubblicistico nell'ambito delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, vi è stato già un riconoscimento pieno dell'ammissibilità di un danno erariale atipico legato alla lesione di interessi generali dello Stato-comunità costituzionalmente protetti, intesi come diversi e distinti rispetto a quelli dell'ente danneggiato ed economicamente valutabili (le risorse pubbliche non sono dell'amministrazione o degli apparati ma dei cittadini) e detta conquista non è stata mai apertamente sconfessata né sul versante giurisdizionale né su quello legislativo, ragion per cui da essa non può prescindere, men che mai nell'attuale contesto.

Si apre dunque una nuova strada nel percorrere la quale la magistratura contabile dovrà attingere necessariamente al rigore delle categorie giuridiche per sforzarsi di costruire con equilibrio e misura, nuove figure di danno erariale, non azionabile innanzi ad alcun plesso giurisdizionale diverso da quello contabile, interpretando così con fedeltà la propria missione che non è quella di tutelare interessi di parte delle singole amministrazioni ma interessi generali facenti capo allo Stato-comunità (28).

\* \* \*

---

(27) L'art. 52, c. 6, c.g.c. stabilisce che "resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo se possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari ad evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione".

(28) Sarà tuttavia necessario un ancor più accorto esercizio da parte del giudice contabile del potere di quantificazione del danno erariale *ex art.* 1226 c.c. alla luce dei parametri di tipicità (in base ai precedenti giurisprudenziali), prevedibilità (criteri di quantificazione prefissati), proporzionalità.



## IL RAPPORTO TRA GIUDICE CIVILE E GIUDICE CONTABILE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ ERARIALE

Giovanna Colombini (\*)

Sommario: 1. *Introduzione al tema.* – 2. *Il nodo da sciogliere della giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti.* – 3. *La responsabilità erariale nel processo evolutivo della finanza pubblica.*

### 1. *Introduzione al tema*

In questi ultimi anni mi sono occupata prevalentemente dei controlli della Corte dei conti nelle sue diverse declinazioni, non senza accenti molto critici nei confronti di alcuni recenti interventi legislativi per la ragione che questi, nell'introdurre norme dirette a sospendere od a ridimensionare i controlli di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci pubblici, ne hanno offuscato e confuso le finalità, andando ad incidere sulla effettività della funzione con pesanti riflessi anche sulla funzione giurisdizionale della Corte dei conti, essendo controllo e giurisdizione due facce di una stessa medaglia che trovano negli artt. 100 e 103 Cost. una unitaria base giuridica di integrazione (1).

Unitaria base giuridica di integrazione, direi nel bene e nel male, posto che le stesse norme che hanno inciso sulla funzione di controllo hanno contemporaneamente inciso anche sulla funzione giurisdizionale, ora sospendendo in materia di responsabilità erariale la colpa grave commissiva fino al 2023 (ma l'art. 46 della legge europea 2019-2020 del 23 dicembre 2021, n. 238, prevede la sospensione in riferimento al Pnrr e dunque fino al 2026 e forse oltre) (2), ora introducendo nella l. n. 20/1994, un aggravamento dell'onere probatorio del dolo (3), ora limitando la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione in materia di elenchi Istat “*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa*”, (4) nonostante che il codice disponga che “*le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado*” su un ventaglio di materie indicate *ex lege*, e tra queste rientri il sindacato sugli elenchi Istat vale a dire quegli elenchi funzionali alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche ai fini della predisposizione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni di cui al regolamento Sec 2010 (5).

Sindacato, dunque, che oltre ad essere espressione del nesso tra materie di contabilità pubblica ed *esclusività* della giurisdizione contabile, aveva risolto in radice le questioni che erano sorte in tema di riparto di giurisdizione con il giudice amministrativo in riferimento alla materia degli elenchi Istat, e più in generale in riferimento alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, nei confronti delle quali peraltro il giudice amministrativo in più occasione ha

(\*) Ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Pisa.

(1) G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica, ovvero dei falsari di parole*, in <www.federalismi.it>, 24 marzo 2021.

(2) Si tratta del d.l. n. 76/2020 che all'art. 21, c. 1, e s.m.i., integra il disposto dell'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, relativo quest'ultimo alla disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente che, per dolo o colpa grave rechi danno all'erario, introducendo la sospensione della colpa grave commissiva fino al 2021, termine prorogato successivamente al 2023 e a seguito dell'art. 46 della legge europea n. 238/2021, prorogato in riferimento al Pnrr che, sicuramente, comporterà, dati i termini di realizzazione del Pnrr una proroga fino al 2026 e forse oltre.

(3) L'art. 21 del d.l. n. 76/2020 introduce una configurazione del dolo in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece si era andato consolidando in una parte della giurisprudenza contabile che aveva ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto. In sostanza l'art. 21 non opera soltanto un aggravamento dell'onere probatorio ma introduce un elemento che potrebbe avere riflessi sulla definizione sostanziale dell'illecito erariale, posto che la giurisprudenza contabile ha finora ritenuto non necessariamente applicabile al processo contabile per responsabilità erariali (*rectius*: finanziarie) i criteri relativi al dolo penale, orientandosi invece verso una concezione c.d. contrattuale, vale a dire una concezione che si incardina su di un comportamento scientemente adottato in violazione di un loro obbligo senza la diretta e cosciente intenzione di “nuocere”.

(4) La questione degli elenchi Istat in riferimento alla competenza del giudice contabile è stata sempre oggetto di contestazioni tra giudice contabile e giudice amministrativo. L'art. 11 del codice di giustizia contabile aveva finalmente posto un punto fermo, prevedendo al c. 6 la giurisdizione piena ed esclusiva in unico grado delle Sezioni riunite in speciale composizione, introducendo un elenco di materie tra le quali rientrava, appunto, “la giurisdizione in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat”. La norma in questione apre pertanto una questione di giurisdizione, tant'è che le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti hanno sollevato con ord. n. 5/2021 la questione innanzi alla Corte di giustizia, se l'art.23-*quater* del d.l. n. 137/2020 sia compatibile con il diritto dell'Unione europea. Nell'ordinanza si sottolinea come la norma in questione, con suddetta limitazione, restringa di fatto il perimetro della pubblica amministrazione andando a toccare, in sostanza, il presupposto alla formazione del bilancio ed all'applicazione dei trattati europei in materia di finanza pubblica quali i parametri di indebitamento, i disavanzi, ecc. Cfr. *La Corte dei conti ricorre alla Corte di Giustizia contro i limiti posti alla sua giurisdizione sul perimetro della pubblica amministrazione*, in <www.dirittoconti.it>, 4 giugno 2021.

(5) Per un'ampia disamina delle problematiche connesse alla predisposizione degli elenchi Istat ai fini della predisposizione del conto economico consolidato della pubblica amministrazione si rinvia a A. Balestrino *et al.* (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica* (Atti del convegno, Pisa, 6-7 dicembre 2018), Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

affermato la sussistenza della propria giurisdizione. La questione del riparto di giurisdizione con il giudice amministrativo in materia di elenchi Istat si è dunque riaperta! (6)

Ebbene, se il legislatore è intervenuto a limitare la giurisdizione espressamente dichiarata “esclusiva” dall’art. 11 del codice, anche in una materia di contabilità pubblica come gli elenchi Istat, non meno problematica si presenta la giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariale, non tanto per la sospensione della colpa grave commissiva o per l’aggravamento probatorio del dolo (anche se in questo caso c’è il rischio di conferire alla responsabilità una connotazione punitiva di stampo penale), ma per il consolidarsi a livello di dottrina e di giurisprudenza nazionale e sovranazionale, stante nel nostro ordinamento l’affermazione del modello pluralistico delle giurisdizioni, del sistema del doppio binario, cumulativo o alternativo, vale a dire della ammissibilità di un sistema che ammette, su un *medesimo fatto*, il *concorso* della giurisdizione contabile con quella civile nel caso in cui un dipendente pubblico abbia commesso un illecito dal quale derivi un danno all’amministrazione, e questo sia risarcibile sia tramite l’azione pubblica ed obbligatoria del pubblico ministero contabile nei confronti del dipendente pubblico innanzi al giudice contabile, sia tramite l’azione diretta o di regresso (7) della amministrazione danneggiata in sede civile, trattandosi, secondo la giurisprudenza, di tutela di *interessi distinti*. (8)

Che su questi presupposti si giustifichi la sottoponibilità del dipendente pubblico a due contestuali giudizi (quello contabile e quello civile con regole processuali e sostanziali diverse) per un *medesimo fatto materiale*, pone una serie di interrogativi sull’effettività della tutela: 1) se un medesimo fatto dannoso può essere giudicato e deciso da due distinti plessi giurisdizionali sia pure entro i limiti del pregiudizio complessivamente subito dall’amministrazione, 2) se la soluzione adottata del *doppio binario* sia una soluzione rispondente al principio del *giusto processo sostanziale* da intendersi anche nel significato di *equo processo*, 3) se una soluzione del genere non presenti il rischio di una duplicazione del risarcimento del danno, basandosi entrambi i giudizi su pretese risarcitorie, o di un conflitto tra la statuizione del giudice contabile e quella del giudice civile sulla valutazione dell’elemento oggettivo e soggettivo e sulla misura del risarcimento, o peggio ancora consenta, come è stato sostenuto, “*due processi paralleli e concorrenti dei quali uno è destinato a viaggiare su un binario morto perché non potrebbe raggiungere l’obiettivo riparatorio se già soddisfatto dalla stazione di arrivo dell’altro binario*” (9).

Aspetti che, recentemente, hanno rafforzato nella dottrina amministrativistica più accreditata l’idea che un sistema del genere che consente la celebrazione *illimitatamente* del processo sia di per sé ingiusto e dunque per questo debba *essere riformato* trasferendo la materia delle responsabilità erariali al giudice civile con la costituzione di apposite sezioni specializzate (10).

Ebbene, di fronte a queste proposte, a dir il vero non nuove (11), c’è da chiedersi se gli attuali impianti normativi sostanziali e processuali che delimitano le competenze della Corte dei conti in materia di responsabilità erariali rispetto a quelle del giudice ordinario, siano adeguati ai tempi ed ai processi evolutivi che hanno segnato la contabilità pubblica e rispondano alla effettività della tutela secondo il principio del *giusto processo* ed ancora se il concorso delle due giurisdizioni su di un medesimo fatto non incontri, ed in quale misura, il limite del principio del *ne bis in idem* quale venutosi a configurare nella giurisprudenza della Cedu e della Corte di cassazione (12), e se ancora l’ammissibilità del

(6) V. le questioni sorte in relazione alla delibera di dissesto Tar Abruzzo n. 352/2022.

(7) La questione del “regresso” riguarda il recupero del danno indiretto, inteso come pregiudizio derivante da azione risarcitoria intentata da terzi danneggiati *ex art. 28 Cost.*, quale espressione del superamento di quella impostazione che si basava sul vincolo di esclusività dell’azione pubblica di rivalsa di cui all’art. 22, c. 2, t.u. n. 3/1957, e che ora ammette la possibile concorrenza con l’azione di regresso *ex art. 2055 c.c.* innanzi al giudice civile. V. al riguardo E.F. Schlitzer (a cura di), *L’evoluzione della responsabilità amministrativa. Amministratori e dipendenti di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002, 1040 ss.; P. Santoro, E. Santoro, *Nuovo manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, 989.

(8) Sul sistema del doppio binario civile e contabile e della distinzione degli interessi si rinvia all’ampia trattazione di E. Romani, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell’amministrazione danneggiata*, in <www.federalismi.it>, 16 giugno 2021.

(9) Cfr., in tal senso, P. Santoro, *Negazionismo del bis in idem, processi paralleli e doppie condanne. (L’emarginazione della responsabilità per danno erariale)*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 3, 26; M. Cirulli, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile: dal conflitto al concorso?*, *ivi*, 2020, 1, 59; V. Tenore, *Lo Stato della giurisdizione della Corte dei conti tra doppio binario “ne bis in idem” e questioni varie in materia di responsabilità e pensioni*, *ivi*, 2021, 3, 3.

(10) A. Travi, *Il giudice amministrativo come risorsa?*, in <www.questionegiustizia.it>, 2021. L’A muovendo da alcune considerazioni sulle giurisdizioni speciali, arriva a sostenere la necessità di una giurisdizione unica, articolata per sezioni specializzate. V. anche le considerazioni di L. Rovelli, *Riflessioni sul tema del pluralismo delle giurisdizioni*, *ibidem*.

(11) L’idea di una giurisdizione unica è stata propugnata anche in passato.

(12) La Corte di cassazione ha assunto una posizione di negazionismo del carattere esclusivo della giurisdizione contabile anche in tempi recenti muovendo dalla coesistenza nel nostro ordinamento della pluralità di azioni che possono essere esercitate anche parallelamente e che questo cumulo di azioni è compatibile con il principio del *ne bis in idem*, a condizione che il concorso delle due azioni non si traduca in una duplicazione del risarcimento del danno, perché in tal caso si andrebbe a violare il principio del *ne bis in idem* quale elaborato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo. Si rinvia al riguardo a Cass., S.U., n. 24859/2019; n. 16722/2020, in *Riv. Corte conti*, 2020, 6, 259; n. 14230/2020. Circa il principio del *ne bis in idem*, questo è sancito dall’art. 4 del protocollo 7 Cedu e dall’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

sistema del doppio binario possa costituire la soluzione per la *sopravvivenza* della giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariali.

## 2. Il nodo da sciogliere della giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti

La risposta ovviamente è complessa perché il tema è complesso e di dimensioni non circoscrivibili al solo contesto nazionale, e si presta, per questo, a diverse letture, posto che coinvolge *preliminarmente* la dibattuta questione del carattere esclusivo o meno della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica (13), la questione degli interessi tutelati a fronte del danno patito dall’amministrazione, ed il principio del *ne bis in idem*.

Ora, in ordine al carattere esclusivo della giurisdizione contabile a venire in rilievo è l’art. 103, c. 2, Cost., e l’interpretazione che dottrina e giurisprudenza costituzionale ne hanno dato negli anni, passando dal riconoscimento di una giurisdizione esclusiva a quello oramai consolidato di una giurisdizione a carattere *tendenzialmente generale* (14) che richiede comunque l’*interpositio legislatoris* (15).

Né un aiuto è venuto dal codice della giustizia contabile che, pur avendo il pregio di aver disciplinato in modo organico e sistematico i giudizi innanzi alla Corte dei conti in linea con le garanzie costituzionali sul *diritto alla difesa* e sul *giusto processo*, in tema di rapporti tra processo penale, processo civile, processo amministrativo e processo contabile, si è limitato a prevedere all’art. 106, l’istituto della sospensione facoltativa, o per ordine del giudice quando sia necessario definire previamente un’altra controversia (penale, civile e amministrativa) che abbia carattere *pregiudiziale*, o su *istanza concorde* di tutte le parti per un periodo non superiore a tre mesi ed in presenza di giustificati motivi, con il risultato che viene rimessa al giudice la valutazione circa la sussistenza o meno di un rapporto di dipendenza e di condizionamento tra le cause (16). Il che sta a confermare che il legislatore del codice se, con l’art. 106, ha voluto prevenire il *rischio di decisioni confliggenti*, non ha tuttavia affrontato in modo sistematico tale rischio, nonostante che nella delega legislativa, si fosse indicato quale obiettivo principale “*la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile*”.

Quanto al principio del *ne bis in idem* quale aspetto insito nel doppio binario, questo trova riscontro nel nostro ordinamento nell’art. 649 c.p.p. a tenore del quale un soggetto non può essere sottoposto due volte a procedimento penale per il medesimo fatto e che si traduce nel divieto del doppio giudizio allorché vi sia una coincidenza di *causa petendi, petitum* e di soggetto.

Ebbene, senza voler analizzare tutte le implicazioni connesse alle diverse posizioni assunte a livello sovranazionale dalla Cedu e dalla Corte di giustizia (analisi che richiederebbe una trattazione a parte) e che possiamo riassumere nell’affermazione che non si incorre nel divieto di *ne bis in idem* quando la pluralità dei procedimenti non presenti “*sufficiently close connection in substance and time*” vale a dire una connessione sostanziale e temporale talmente stretta da far ritenere unica la sanzione inflitta (che deve essere comunque proporzionata al disvalore complessivo dell’illecito) (17), e senza scendere nelle correlate e diverse posizioni assunte a livello nazionale dalla Cassazione e

(13) Inizialmente si negava che la pubblica amministrazione potesse agire direttamente o in rivalsa, nella sede civile, sussistendo la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti ai sensi dell’art. 22 del t.u. n. 3/1957. A titolo esemplificativo cfr. Cass., S.U., n. 310/1999; n. 326/1999; n. 22059/2007. V. anche le considerazioni di G. Colombini, *La giurisdizione contabile negli enti locali*, Roma, Nis, 1985.

(14) Il carattere tendenzialmente generale è stato affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 17/1965, nella quale si afferma che «Nulla autorizza però a ritenere che in tal modo i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte dei conti la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nelle materie della “contabilità pubblica”».

(15) Sul tema la dottrina è ampia, a mero titolo esemplificativo cfr. A. Police, *Art. 103, 1 e 2 co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2008, 1987 ss., in cui si afferma la necessità dell’*interpositio legislatoris*. In tale direzione si è espressa Corte cost. n. 24/1993, ed ancor prima n. 641/1987, nelle quali si afferma che “la materia della contabilità pubblica non è definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all’oggetto ma anche rispetto al soggetto”. Nella stessa direzione di *interpositio legislatoris* si sono espresse Corte cost. n.102/1977; n. 24/1993, n. 773/1988; n. 169/2018. Viceversa, nella direzione dell’affermazione del carattere esclusivo della giurisdizione contabile si era invece espresso A. Barettoni Arleri, *Giurisdizione contabile pilastro della contabilità*, in *Giurisdizione contabile e collettività: analisi e prospettive* (Atti del convegno, Amelia, 24 maggio, Perugia, 25-26 maggio 1984), Roma, Censat, 1987, 32 ss. L’A, in relazione ad alcune posizioni assunte dalla Corte costituzionale sulla portata dell’art. 103 Cost., aveva sostenuto che “*il disegno della Costituzione non fu affatto quello di rimettere al legislatore le puntuali specificazioni*” perché in tal modo si sarebbe operata una disaggregazione della materia di contabilità pubblica, mentre il dettato costituzionale mirava invece a concentrare le relative controversie nella giurisdizione della Corte dei conti.

(16) Praticamente il tenore dell’art. 106 c.g.c. si richiama all’art. 296 c.p.c., che appunto rimette al giudice (sospensione facoltativa) di verificare l’esistenza o meno di un rapporto di dipendenza e di condizionamento tra le cause.

(17) La Cedu, riguardo al principio del *ne bis in idem*, ha avuto modo di sottolineare che tale principio viene in considerazione non soltanto nel caso di doppia condanna ma anche quando un soggetto sia sottoposto per il medesimo fatto materiale ad un doppio procedimento. In tal caso, prosegue la Cedu, a venire in rilievo è il fatto che “*l’eventuale decurtazione del quantum della sanzione comminata nel primo procedimento non esclude di per sé che sussista un bis in idem*”. Infatti, nella pronuncia *A e B c. Norvegia*, (sent. nn. 24130 e 29758/2011) che a sua volta trova un precedente nella sentenza *Nilsson c. Svezia* del 13 dicembre 2005, la Corte europea, seguendo una interpretazione evolutiva dei principi espressi nella sentenza *Grand Stevens*, ha precisato che la concorrenza delle due giurisdizioni erariale e civile, in riferimento alla liquidazione del danno, non sarebbe di per sé sufficiente ad escludere la violazione del divieto del *ne bis in idem* posto che a rilevare non è soltanto il divieto di un doppio giudizio per il medesimo fatto materiale ma anche quello sostanziale del divieto di punire due volte il medesimo fatto.

dalla Corte costituzionale (18) circa la configurazione del *ne bis in idem*, merita, comunque, tener presente l'assunto cui è pervenuta la Corte di Strasburgo nella sentenza *Rigolio* (nel caso di specie si trattava di un procedimento penale e di un processo contabile per danno all'immagine) (19), per la ragione che, se per un verso, con tale assunto si individuano riferimenti idonei alla risoluzione della controversa questione inerente la riserva di giurisdizione in favore del giudice contabile e la compatibilità del c.d. doppio binario con il principio del *ne bis in idem*, per altro verso si introducono aspetti che, una volta calati nel nostro ordinamento, producono effetti contraddittori, quando, a sostegno della non assimilabilità del processo contabile a quello penale, si adduce il fatto che la responsabilità erariale ha natura *compensativa-riparatoria* e riguarda *l'interesse particolare* di singole amministrazioni, a fronte della tutela di *interessi generali* cui è preposta l'azione penale. Ebbene, il riconoscimento della natura *compensativa-riparatoria* e non *sanzionatoria* della responsabilità erariale per quanto significativo (altro discorso andrebbe fatto per le responsabilità sanzionatorie pecuniarie che investono prevalentemente i rapporti con il giudice ordinario), non aiuta a risolvere i problemi connessi alla doppia tutela risarcitoria presso il giudice civile ed il giudice contabile, per la ragione che si deve tener presente che l'azione risarcitoria innanzi al giudice contabile è rimessa al pubblico ministero contabile e tale azione, come quella penale, è pubblica ed obbligatoria e diretta al perseguimento di *interessi generali*.

Come, dunque, può essere ritenuto compatibile il sistema della doppia tutela risarcitoria per un *idem factum* ed un *idem soggetto* rispetto al principio del *ne bis in idem*? Tutto dipende dalla diversità degli interessi da tutelare rispetto al pregiudizio subito dall'amministrazione?

La risposta a questi interrogativi non può che passare dal dettato costituzionale contenuto nell'art. 103, c. 2, Cost. "*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*".

Ebbene questo distinguo nella formulazione letterale dell'art. 103, c. 2, sembrerebbe (vedi al riguardo anche la sent. n. 5/2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione), introdurre un criterio oggettivo di riparto fondato sulle *particolari materie*, come per la giurisdizione amministrativa, nel senso che le disposizioni costituzionali del primo e del secondo comma richiamano la funzione legislativa nella seconda parte della disposizione costituzionale, per cui da questo *distinguo* si potrebbe desumere un implicito riconoscimento del carattere generale ed esclusivo della giurisdizione contabile nelle *materie di contabilità pubblica*, come del resto viene riconosciuto alla giurisdizione amministrativa in materia di interessi legittimi, mentre *l'interpositio legislatoris* andrebbe a riguardare le altre materie, come è avvenuto per la giurisdizione amministrativa esclusiva in materia di diritti soggettivi (20).

Senonché l'assenza da parte del legislatore di un esplicito criterio guida in base al quale poter ricondurre le materie a quelle di contabilità pubblica, reso senza dubbio più problematico dal carattere dinamico delle materie di contabilità pubblica, non ne ha consentito una individuazione oggettiva. Lo dimostrano le questioni di giurisdizione sorte su materie chiaramente inerenti la contabilità pubblica, come il dissesto (21), ovvero le controverse interpretazioni in ordine

(18) Per una completa disamina dei processi evolutivi a livello sovranazionale e nazionale dell'interpretazione del principio del *ne bis in idem*, si rinvia a F. Longavita, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in <www.dirittoconti.it>, 2019, 1, 33. In giurisprudenza cfr. Cass., S.U., ord. 5 agosto 2020, n. 16772, in *Riv. Corte conti*, 2020, 6, 259, che al punto 6 afferma che "il giudizio civile volto ad ottenere la liquidazione del danno patito dall'Amministrazione può essere instaurato e definito anche quando il giudizio di responsabilità amministrativa-contabile innanzi alla Corte dei conti sia già arrivato a decisione, quante volte quest'ultimo non si sia concluso con una pronuncia di condanna al ristoro integrale del pregiudizio, pena, altrimenti, l'irragionevole compressione della legittima aspettativa ad una integrale compensazione facente capo all'Amministrazione danneggiata. Con l'unico limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, che impone di tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in sede contabile che il debitore può far valere, se del caso, anche in fase di esecuzione". In tal senso, cfr. anche Cass., S.U., n. 14632/2015 e n. 32929/2018.

(19) Il "caso Rigolio", definito dalla Corte di Strasburgo con la sent. 13 maggio 2014 (ricorso n. 20148/09), di poco successiva alla sentenza *Grande Stevens* del 14 marzo dello stesso anno, riguardava il caso insorto perché il pubblico ministero contabile aveva citato in giudizio, per danno all'immagine, il sig. Rigolio dopo la definizione, per prescrizione, del giudizio penale pendente nei confronti del medesimo, per il reato di corruzione. La Corte, nel valutare la "sanzione" della responsabilità erariale per danno all'immagine, secondo i criteri della sentenza *Engel* del 1976, aveva sottolineato che il caso di specie non comportava una sanzione penale dato che l'azione innanzi al giudice contabile aveva una natura "risarcitoria" e non punitiva-afflittiva-repressiva. La questione si è complicata per la ragione che l'orientamento della Grande Camera della Corte Edu era quello della sentenza *Grande Stevens*: secondo la quale il rispetto del "*ne bis in idem*" era processuale, ex art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione, senza le "aperture" della sentenza *A. e B. c. Norvegia* del 2016, aperture che hanno concorso a mutare l'orientamento della Corte di Strasburgo passando dall'area processuale (divieto di un doppio giudizio per il medesimo fatto, convenzionale, a divieto di punire due volte il medesimo fatto, come dire che il principio del *ne bis in idem* non si riguarda il divieto di processare ma anche punire una medesima persona per lo stesso fatto. L'orientamento della Grande Camera, alla data dei rinvii pregiudiziali, come sottolinea F. Longavita, *op. cit.*, «non era quindi affatto collimante con quello della Grande Sezione della Corte di Giustizia, espresso nella sentenza *Akerberg Fransson* del 26 febbraio 2013: rimessione al Giudice nazionale del compito di stabilire se la sanzione amministrativa dovesse considerarsi o meno di natura penale e, cosa davvero importante, subordinazione dell'esclusione del cumulo tra sanzioni "convenzionalmente penali" e/o sanzioni penali in senso stretto alla condizione che le "sanzioni residue" risultassero "effettive, proporzionate e dissuasive", rispetto alla gravità dell'illecito».

(20) Per un esame esaustivo delle ragioni a sostegno della giurisdizione esclusiva nelle materie di contabilità pubblica, si rinvia a F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

(21) Emblematica di una interpretazione incoerente con il dettato costituzionale e fuorviante sotto il profilo speculativo rispetto alla specifica competenza del giudice contabile nelle materie di contabilità pubblica è la recente sentenza Tar Abruzzo, Sez. I, 29 luglio 2022, n. 325, in *Riv. Corte conti*, 2022, 4, 236, nella quale il Tar ha affermato la propria giurisdizione invece di declinarla a favore della Corte dei conti, sulla base di una riduzione della deliberazione dichiarativa di dissesto ad un mero atto amministrativo, senza considerare l'attinenza della materia alla contabilità pubblica e senza considerare che "*le conseguenze giuridiche che derivano dal dissesto, quali previste*

alla relazione di fine mandato (22), o ancora la devoluzione al giudice amministrativo (art. 133 c.p.a.) delle controversie in materia di debito pubblico (23).

La conseguenza di questa impostazione è stata ovviamente negativa nel senso che ha comportato una attenuazione della copertura costituzionale della funzione giurisdizionale attribuita al giudice contabile, potendo il legislatore variamente conformare, in termini di *ampliamento* o di *riduzione*, le materie di giurisdizione, a seconda delle *esigenze politiche ed economiche* che di volta in volta vengono in rilievo, come del resto hanno dimostrato le norme precedentemente richiamate sul depotenziamento del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti in relazione al Pnrr (24).

Tuttavia, non volendo vedere il bicchiere mezzo vuoto, c'è anche da riconoscere che tale attenuazione, se ha comportato che alla giurisdizione contabile ad oggi non sia riconosciuto il carattere della *esclusività*, e che non sia possibile ravvisare nella Corte dei conti il giudice *naturale della tutela degli interessi finanziari pubblici e dei danni pubblici*, con l'espressione *tendenzialmente generale*, la Corte costituzionale ha comunque enunciato un criterio di assegnazione, seppur in via astratta, della funzione giurisdizionale alla Corte dei conti, una riserva dunque di giurisdizione, e questo trova conferma anche nella *valorizzazione*, nel codice di giustizia contabile, dei giudizi ad istanza di parte e soprattutto nel riconoscimento all'art. 11, c. 6, del c.g.c., del carattere esclusivo della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione nelle materie di contabilità pubblica (25).

Ne consegue che, seguendo il nostro ragionamento, si può affermare che in assenza di una previsione legislativa che espressamente precluda la giurisdizione contabile, si può anche affermare *a contrario* che sussiste la giurisdizione contabile ogni qual volta la fattispecie in esame sia riconducibile alla *materia contabile*.

Il problema semmai è che cosa si intenda per *materia contabile*, e soprattutto se sia sufficiente ancorarsi a quell'impostazione che la riconduce a quella *tradizionalmente intesa*, a fronte della evoluzione che la materia è venuta ad assumere in relazione al correlato processo evolutivo nazionale e sovranazionale che sta caratterizzando la finanza pubblica allargata e che concorre alla declinazione degli interessi finanziari pubblici (26).

Ed infatti sia a livello sovranazionale che nazionale, la contabilità pubblica è venuta ad assumere contenuti sempre più estesi, in relazione alla espansione delle *gestioni pubbliche* ed all'affermarsi di una nozione finanziaria di amministrazione pubblica che prescinde dal carattere formalmente privato dell'ente e che ha dato luogo ad una nozione dilatata del rapporto di servizio. Un processo espansivo dinamico che trova una base giuridica nel nuovo quadro costituzionale della finanza pubblica, articolato sui principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico per tutte le amministrazioni pubbliche (artt. 81 e 97, c. 1, e 119 Cost.) e che oggi deve rapportarsi anche ai vincoli quantitativi e qualitativi del *Next Generation EU*, del *Recovery and resilience facility* e del Pnrr, misurabili in termini finanziari e di *performance* (27).

### 3. La responsabilità erariale nel processo evolutivo della finanza pubblica

Ebbene questo processo evolutivo della contabilità pubblica ha fatto della Corte dei conti il custode naturale, terzo ed imparziale dei vincoli europei e nazionali in materia di finanza pubblica al punto che sia la Cassazione che la Commissione europea, hanno riconosciuto al pubblico ministero contabile la *legittimazione* ad esercitare l'azione risarcitoria a tutela del bilancio dell'Unione europea in base al principio di *assimilazione* (28), e questo ha comportato non soltanto

---

dall'art. 248 del Tuel, coinvolgono espressamente il controllo e la giurisdizione della Corte dei conti". Non solo, l'attribuzione del sindacato sulla deliberazione di dissesto al giudice amministrativo ha comportato che tutto il giudizio sia stato impostato sui vizi dell'atto amministrativo, mentre il dissesto è una situazione patologica della gestione del bilancio ed implica che il giudice sindachi la veridicità dei dati di bilancio al fine di verificare la reale sussistenza dei presupposti del dichiarato dissesto. Sindacato che attiene, come disposto dall'art. 248 del Tuel al controllo sul bilancio della Corte dei conti e che prevede anche la responsabilità erariale sanzionatoria (cc. 5 e 5-bis), talché tale tipo di sindacato non può che essere (coerentemente) svolto dal giudice competente nelle materie di contabilità pubblica.

(22) Cfr. Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 5/2021.

(23) Sulla attribuzione delle controversie in materia di debito pubblico al giudice amministrativo si rinvia a F. Merusi, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; sulla necessità che la materia rientri in quella di contabilità pubblica cfr. G. Colombini, *Brevi riflessioni su debito pubblico e giudice contabile*, in <www.dirittoconti.it>, 2019, 2, 7.

(24) Da ultimo cfr. G. Colombini, *Il controllo della Corte dei conti sul Pnrr, ovvero della foresta di Sherwood*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del Pnrr*, Roma, Castelvecchi, 2022.

(25) Cass., S.U., n. 5463/2009 ha riconosciuto i giudizi ad istanza di parte quale categoria residuale aperta di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero per la tutela di diritti soggettivi, con l'unico limite, che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti.

(26) Per un quadro esaustivo del processo evolutivo della finanza pubblica si rinvia a G. Colombini (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

(27) Cfr. M. Dugato, *Corte dei conti giudice dell'erario: la tutela degli interessi finanziari della collettività*, in *Munus*, 2018, 607, nel quale l'A. richiamando l'art. 1 della l. n. 241/1990, sottolinea come tale norma abbia trasformato l'efficienza da principio immanente a parametro normativo espresso e cogente. Seguendo questa chiave di lettura si può, dunque, sostenere che la *performance* può essere ricondotta anche alla efficienza.

(28) Le Sezioni Unite della Cassazione, con ord. n. 20701 e n. 26935 rispettivamente del 10 luglio e del 2 dicembre del 2013 sui ricorsi per regolamento di giurisdizione nn. 23628 e 24426/2012, hanno respinto tali ricorsi ritenendoli infondati e riconoscendo la piena competenza del giudice italiano sulla base del principio di assimilazione. Si trattava di danni all'erario comunitario conseguente a frodi su fondi diretti dell'Unione, talché la Cassazione ha riconosciuto che la configurazione di fattispecie di responsabilità amministrative a carattere risarcitorio a carico di soggetti facenti parte dell'associazione transnazionale di enti pubblici, privati ed imprese fosse correttamente

un ampliamento dell'oggetto del controllo di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci pubblici, ma anche dell'oggetto della giurisdizione, nel senso che la violazione della *legalità finanziaria sostanziale* intesa nel senso più ampio che oggi è venuta ad assumere con il *Next Generation EU*, il *Recovery and resilience facility* ed il Pnrr, può dar luogo a fattispecie di responsabilità erariali a contenuto risarcitorio oltretutto per gli atti di gestione posti in essere in violazione dei principi di *sana gestione*, anche per il mancato raggiungimento della *performance* vale a dire per la mancata realizzazione delle riforme e degli obiettivi (*milestone* e *target*) previsti nel Pnrr, quando da queste mancate attuazioni scatti per lo Stato l'obbligo di restituzione delle risorse già erogate dalla Commissione o addirittura la perdita di quelle che erano state previste nel Pnrr (29).

Fattispecie di responsabilità erariali sulle quali appare difficile immaginare una competenza del giudice ordinario su *input* di una azione risarcitoria promossa dalla amministrazione che magari è la stessa che non è stata in grado di realizzare gli obiettivi, trattandosi nella maggior parte dei casi di *obiettivi* che hanno ricadute sul territorio e che si riverberano, in coerenza con il dettato costituzionale contenuto all'art. 97, c. 1 (riferito alla finanza pubblica allargata), sull'equilibrio generale dei conti pubblici, andando a ledere il bene pubblico bilancio ed il principio di equità intergenerazionale (30).

Interessi, dunque, che la Corte costituzionale ha definito adespoti, e che non possono che essere affidati al pubblico ministero contabile come parte pubblica, alla cui azione si possono semmai affiancare come legittimati ad intervenire in giudizio, enti esponenziali di interessi collettivi, considerato il coinvolgimento dei territori e degli enti locali quali *sogetti attuatori* di alcune *missioni* del Pnrr.

Comunque a parte il possibile configurarsi di nuove fattispecie di responsabilità erariali che tengano conto della *sana gestione* e della *performance*, sulle quali sarà interessante verificare come si attingerà il sistema del doppio binario ed il criterio risarcitorio, c'è il fondato timore che la Cassazione, muovendo dal carattere non esclusivo della giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariale, anche di fronte a situazioni chiaramente fuori dai canoni civilistici, cercherà di risolvere l'eventuale concorso tra giudizio civile e giudizio contabile, facendo ricorso alla ricorrente motivazione che trattasi di questione risolvibile in termini di proponibilità dell'azione di responsabilità e non in termini di giurisdizione, e sulla base di questo ragionamento, magari giungerà a sostenere, come sino ad ora ha fatto, che nei casi in cui il danno sia stato risarcito integralmente in sede civile, l'azione del pubblico ministero contabile diviene *improcedibile* per sopravvenuta carenza di interesse, ovvero *inammissibile* laddove la stessa non sia stata ancora proposta (31).

Ebbene l'argomentazione della improcedibilità incardinata sulla carenza di interesse vuol provare troppo, nel senso che, anche senza voler considerare queste nuove dimensioni della finanza pubblica, una posizione del genere che fa riferimento al "pieno ristoro" lascia presupporre l'identità di interessi e dunque ammette implicitamente la sovrapposibilità del danno erariale a quello civile, ove semmai la differenza nelle due azioni (contabile e civile) si configurerebbe soltanto nel *quantum* nel caso in cui il giudice contabile ricorresse al potere riduttivo, quando invece la stessa

---

riconducibile alla competenza della Corte dei conti a tutela dell'erario comunitario. Infatti, il ricorso promosso innanzi alle Sezioni unite della Cassazione era diretto ad interrompere il giudizio di responsabilità che il procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei conti aveva azionato nel convincimento che, per il principio di assimilazione, la Corte dei conti fosse legittimata ad intervenire a tutela dell'erario comunitario ai sensi dell'art. 274 del T.fue. Peraltro la Cassazione, richiamando ancora il principio di assimilazione, ha ritenuto sulla base dell'art. 274 del T.fue che in presenza di danni erariali, ancorché subiti dal bilancio dell'Unione, la giurisdizione contabile non può essere preclusa dagli eventuali rimedi che rientrano nella competenza della Commissione per il recupero dei finanziamenti, ovvero, per l'esercizio di proprie sanzioni o azioni di inadempimento contrattuale, trattandosi di rimedi, quello dell'azione del pubblico ministero contabile, e quelli attribuiti alla Commissione, che mantengono ognuna la propria autonomia e indipendenza nei rispettivi profili istituzionali. Ragione per la quale, prosegue la Cassazione, se la Commissione avesse intrapreso una azione risarcitoria nei confronti dei ricorrenti per aver riportato condanna definitiva per i delitti di cui agli artt. 416 e 640 c.p., lo avrebbe potuto fare o costituendosi parte civile nel relativo procedimento penale, od esercitando l'ordinaria azione risarcitoria davanti al giudice civile. Azioni che però la Commissione non ha esercitato e che, anche nel caso in cui le avesse esercitate, avrebbero posto una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti per effetto del principio del *ne bis in idem* piuttosto che una questione di giurisdizione. Tali giudizi si sono conclusi, con l'intervento adesivo della Commissione nel giudizio contabile, con una condanna degli amministratori dell'associazione transnazionale a favore del bilancio Ue per un ammontare complessivo di circa tre milioni di euro. Sul punto cfr. P. Rebecchi, *La Corte di Cassazione riconosce la giurisdizione contabile italiana nel caso di frode su fondi diretti dell'Unione europea*, in *La Redazione*, maggio 2004. Cfr. Corte conti, Sezione giur. Lombardia, nn. 220 e 221/2015.

(29) Cfr. G. Colombini, *La dimensione poliedrica dei controlli della Corte dei conti sul Pnrr*, in G. Corso *et al.* (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

(30) Cfr. Il concetto di bilancio come bene pubblico viene introdotto da Corte cost. n. 84/2016 e completato con riferimento agli effetti intergenerazionali con la sent. 14 febbraio 2019, n. 18, in *Riv. Corte conti*, 2019, 1, 212.

(31) Il ricorso alla improcedibilità è stato ritenuto un modo inadatto a risolvere il problema del doppio binario stante il diverso esito a cui possono giungere i due processi che poggiano sullo stesso fatto materiale, sull'*idem* soggetto e, fatto salvo il caso del potere riduttivo, sull'*idem petitum*. Cfr. F. Pinto, *Per un nuovo modello della giustizia contabile: riflessioni in tema di doppio binario e ruolo delle amministrazioni non statali*, *ivi*, 2022, 1, 32. L'A. sottolinea che "non è possibile, cioè, immaginare la legittimità di un sistema che possa condannare e assolvere allo stesso tempo, che sia retto da gradi di giudizio diversi e, soprattutto, dalla possibilità che lo stesso fatto dia luogo a diversi tipi di responsabilità quanto all'elemento soggettivo. Soprattutto non è possibile ipotizzare un sistema che non abbia alcun modo per risolvere i potenziali conflitti se non attraverso ad un adattamento tra gli istituti ipotizzabile solo in via di fatto, e che si regge solo su un approccio, appunto di mero fatto, diciamo così, più tollerante dell'amministrazione nei confronti di chi la abbia danneggiata".

giurisprudenza, per sostenere il doppio binario e il rispetto del *ne bis in idem*, tende a sottolineare la diversità di interessi, per la ragione che il pubblico ministero contabile presso la Corte dei conti non agisce né in veste di rappresentante dell'amministrazione danneggiata né in veste di sostituto processuale ma in veste di parte pubblica necessaria, ed in quanto tale preposto alla tutela di interessi non disponibili quali la tutela delle finanze pubbliche e degli interessi generali ravvisati nel buon andamento della pubblica amministrazione e nella sana gestione, e non nell'interesse specifico della singola amministrazione danneggiata (32).

Certo è che, anche volendo superare questa presupposta differenziazione, riconducendo gli *interessi pubblici specifici* rientranti nella piena disponibilità dell'amministrazione, nell'alveo dell'interesse pubblico generale quale declinato in riferimento ai principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico e dunque della sana gestione, non si può escludere, stante le azioni risarcitorie promovibili innanzi al giudice civile contro il dipendente pubbliche per responsabilità civile verso terzi, ai sensi dell'art. 28 Cost., che venga a configurarsi un potenziale conflitto tra *decisum* contabile, nel caso di giudizio azionato dal pubblico ministero contabile e giudizio civile, nel caso in cui uno dei due giudici, stante il diverso regime sostanziale delle responsabilità, non ravvisi profili di responsabilità sulla base di una diversa valutazione dell'elemento soggettivo, ovvero nel caso in cui una voce di danno sia riconosciuta soltanto in uno dei due giudizi.

Conflitto, è bene ribadirlo, che oggi viene superato dalla Cassazione, sulla base di una valutazione di tipo finalistico della indipendenza dell'azione contabile e di quella civile e che si sostanzia, appunto, nell'un caso (azione civile) nel perseguimento del pieno ristoro del danno, e nell'altro caso (azione contabile) nella tutela dell'interesse pubblico generale che può comportare anche il ricorso da parte del giudice contabile al potere riduttivo. (33)

Il discorso così impostato è ineccepibile sotto il profilo del *ne bis in idem*, quello che ineccepibile non è, è il fatto che un soggetto per il medesimo fatto storico, sia sottoposto a due procedimenti giurisdizionali contestuali e susseguenti, che hanno regole diverse sul piano sostanziale e sul piano processuale, al punto da vanificare anche il potere riduttivo del giudice contabile.

Ora nei giudizi di responsabilità amministrativa promossi dal pubblico ministero contabile innanzi al giudice contabile le norme sul piano sostanziale sono quelle della l. n. 20/1994 come modificata dalla l. n. 639/1996, mentre nei giudizi innanzi al giudice civile per il risarcimento del danno promossi o dal terzo danneggiato nei confronti del dipendente pubblico, o *direttamente* dall'amministrazione nei confronti del dipendente pubblico, le norme applicabili sono quelle del codice civile riconducibili, a seconda dei casi o ad un illecito contrattuale ai sensi dell'art. 1218 c.c. o ad un illecito extra-contrattuale ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Ebbene il regime previsto dalla l. n. 20/1994, dopo la riforma del 1996 delinea una responsabilità erariale diversa dal modello civilistico sul quale il legislatore contabile l'aveva originariamente costruita (34), i cui aspetti sostanziali sono riassumibili: nel carattere personale della responsabilità, nella limitazione dell'elemento psicologico al dolo ed alla colpa grave, nella intrasmissibilità agli eredi fatto salvo il caso di illecito arricchimento del dante causa, nella ripartibilità del danno nella misura in cui ognuno vi ha preso parte, nella riduzione a cinque anni del termine di prescrizione, nel potere riduttivo che consente al giudice rispetto al danno accertato di valutare alla luce di elementi oggettivi afferenti al fatto dannoso e soggettivi afferenti alla persona del responsabile, la *misura* del danno risarcibile, nell'indisponibilità dell'azione risarcitoria affidata al pubblico ministero contabile. Tutti caratteri che hanno portato la dottrina a riconoscere, dopo una iniziale qualificazione *esclusivamente* risarcitoria della responsabilità, una qualificazione sanzionatoria e, recentemente, una qualificazione restitutoria e insieme di deterrenza. (35)

In realtà una lettura dell'illecito erariale che si basi o sui canoni risarcitori civilistici o su quelli sanzionatori penalistici delle responsabilità, denota una scarsa autonomia di elaborazione concettuale dell'illecito erariale per come si è venuto a configurare, posto che le differenze rispetto al modello risarcitorio civile e al modello sanzionatorio penale, stanno proprio a sottolineare la *peculiarità* di questa responsabilità che potremmo definire *sui generis* posto che le parti coinvolte sono una pubblica amministrazione e soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione, e detti soggetti sono inseriti in un contesto organizzativo ove il perseguimento dell'interesse pubblico è conaturato all'agire di ogni pubblica amministrazione, e dove il rispetto degli obblighi che incombono al soggetto in rapporto di impiego o di servizio *verso* l'amministrazione di appartenenza o *verso* altra amministrazione, sono ben diversi da quelli che intercorrono tra soggetti privati, tant'è che anche nel codice penale il legislatore ha sentito l'esigenza di operare un distinguo tra reati comuni e reati contro la pubblica amministrazione.

Si tratta pertanto di uno statuto della responsabilità erariale che ha caratteri suoi propri rispetto a quelli civilistici, come del resto ha ribadito la Corte costituzionale anche in una recentissima sentenza laddove sottolinea come la

(32) Cfr. G. Colombini, *La giurisdizione contabile negli enti locali*, cit., 173 ss.

(33) Si rinvia all'ampia trattazione sul punto di E. Romani, *op. cit.*, 15 ss.

(34) Sin dall'art. 61 della l. n. 5026/1869, riprodotto nell'art. 67 del r.d. n. 2016/1884, e nell'art. 81 della legge di contabilità generale n. 2440/1923, il legislatore aveva costruito la responsabilità degli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato come responsabilità contrattuale del dipendente pubblico nei confronti dell'amministrazione di appartenenza incardinandola sul dovere di custodire e restituire il bene ricevuto, configurando un contratto di deposito.

(35) In materia la letteratura è amplissima, a titolo esemplificativo cfr. G. Dammicco *et al.* (a cura di), *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Milano, Giuffrè, 2007.

responsabilità amministrativa o erariale sia “connotata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che giustificano anche la possibilità di configurare la stessa solo in presenza di una condotta commissiva o omissiva, imputabile al pubblico agente per dolo o colpa grave al fine precipuo di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo” (36). Un regime, dunque, di favor rispetto alle regole civilistiche.

La rilevanza della sentenza purtroppo si ferma qui, per la ragione che la Corte costituzionale, sulla base di questo ragionamento, anziché puntare sui rapporti che legano i soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione e sul danno erariale quale lesione dell’interesse finanziario pubblico nella dimensione configurata dagli artt. 81, 97 della costituzione, e dunque sulla esclusività della giurisdizione e sulla peculiarità della responsabilità erariale (37), ha preferito confermare l’orientamento oramai consolidato della Cassazione e condiviso suo malgrado anche dalla Corte dei conti, secondo il quale “l’azione di responsabilità per danno promossa dal pubblico ministero contabile innanzi alla Corte dei conti, e quella promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario, restano reciprocamente indipendenti anche quando investano i medesimi fatti materiali proprio perché diversi sono gli interessi perseguiti, ragione per cui un pubblico dipendente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l’esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile erariale o civile”.

È evidente che una motivazione del genere, in linea con il pensiero dominante, rappresenta una occasione perduta per affermare il carattere esclusivo della giurisdizione contabile.

Peraltro sarebbe bastato ricondursi al principio di concentrazione di ogni forma di tutela enunciato anche nel codice di giustizia contabile all’art. 3, ed al fatto che risulta oggettivamente “intollerabile ed irragionevole che il regime sostanziale muti, a fronte dei medesimi fatti storici posti in essere dal dipendente pubblico, a seconda del giudice che lo giudichi” (38), per affermare che l’approdo al riconoscimento della esclusività della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e in materia di responsabilità erariali, oltre a rispondere al principio di un giusto ed equo processo, potrebbe evitare che questo doppio regime con le differenze processuali e sostanziali che comporta, data la sovrapposibilità delle due azioni, possa dar adito a censure di irragionevolezza e disparità di trattamento.

Rivendicare, dunque, la esclusività della giurisdizione in materia di responsabilità erariali quale “sistema chiuso, rispetto a quello civile”, avrebbe anche l’effetto, come sottolinea Scoca, di ridurre in misura corrispondente l’ambito giurisdizionale sia del giudice penale, sia del giudice civile, escludendo che dinanzi al primo, l’amministrazione danneggiata possa costituirsi parte civile, e che, dinanzi al secondo, essa possa chiamare in giudizio risarcitorio soggetti astretti dal rapporto di servizio (39).

Semmai, una prospettazione del genere incardinata sulla esclusività della giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariali e sulla esclusività dell’azione pubblica ed obbligatoria del pubblico ministero contabile, potrebbe trovare un ostacolo nell’art. 24 Cost. nel senso che andrebbe superata l’attuale preclusione per l’amministrazione danneggiata che è parte sostanziale, di agire in giudizio innanzi al giudice contabile, prevedendone espressamente l’intervento *ad adiuvandum* ex art.85 codice di giustizia contabile.

Soluzione che tuttavia non risolverebbe in radice il rispetto dell’art. 24 Cost. nel caso in cui l’amministrazione volesse promuovere l’azione risarcitoria e il pubblico ministero avesse deciso di non promuoverla, per cui sarebbe necessario un ripensamento della disciplina del codice.

Purtroppo, stante la situazione descritta, al momento non rimane che accettare *oborto collo* il doppio binario e operare, attraverso un *incessante* lavoro della dottrina e della giurisprudenza, per superarlo!

\* \* \*

(36) Corte cost. 28 luglio 2022, n. 203, in *Riv. Corte conti*, 2022, 4, 198.

(37) Peralto, sulla peculiarità della responsabilità erariale si era espresso in passato anche P. Maddalena, *La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici: rapporti con la responsabilità civile e sue peculiarità*, in *Foro it.*, 1979, V, 61.

(38) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 7 maggio 2019, n. 94, in *Riv. Corte conti*, 2019, 3, 202.

(39) F.G. Scoca (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, Cedam, 1997, 225 ss.

## IL RUOLO DEL PUBBLICO MINISTERO CONTABILE NELLA TUTELA DELL'ERARIO

Quirino Lorelli (\*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Agli albori del pubblico ministero contabile o della legislazione precostituzionale.* – 3. *Il pubblico ministero contabile nell'Assemblea costituente.* – 4. *Il pubblico ministero contabile nell'interpretazione della Corte costituzionale o della limitazione dei relativi poteri.* – 5. *Il pubblico ministero contabile nelle decisioni della Corte di cassazione.*

### 1. *Introduzione*

Nell'affrontare quale sia a centosessant'anni dall'istituzione della Corte dei conti il ruolo del pubblico ministero contabile nella invero complessa, frastagliata e variegata attività di tutela dell'erario, afferente tanto alle funzioni di controllo, quanto a quelle giurisdizionali affidate alla Corte, non pare possibile sottrarsi allo sforzo di ricostruzione storica della figura stessa ed all'analisi delle sue garanzie costituzionali di autonomia e indipendenza.

Ciò non può che avvenire con riguardo sì alle norme di diritto positivo – tanto precostituzionali quanto successive alla Carta fondamentale del 1948 – ma anche con riguardo alla lettura datane dal giudice delle leggi e sulla base della giurisprudenza costituzionale additiva (1) o manipolativa (2) o sostitutiva (3), secondo le diverse classificazioni elaborate dalla dottrina.

Le disposizioni che prevedono incombenze, anche processuali, con le quali si compulsa l'esercizio delle prerogative della procura contabile, hanno natura variegata e risalente.

Meritano di esserne ricordate perlomeno due.

La prima è costituita dall'art. 83 del r.d. 16 dicembre 1923, n. 2765 – norma oggi riassunta e riformulata nell'art. 52 del c.g.c. (4) – la quale stabilisce l'obbligo per i direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma dei precedenti artt. 81 e 82, di farne denuncia al Procuratore generale presso la Corte dei conti.

La seconda, di portata più generale, è rappresentata dall'art. 129, c. 3, delle disp. att. del c.p.p. del 1988, per la quale quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il Procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione.

Dalla generalità delle suddette previsioni, l'una prettamente contabile, l'altra invece di coordinamento generalpreventivo delle giurisdizioni, discende e pare innegabile che il pubblico ministero presso la Corte dei conti non è solo una delle parti nel giudizio di responsabilità che si svolge innanzi le competenti sezioni, ma è portatore, rispetto a tutte le funzioni dell'Istituto, tanto di controllo quanto giurisdizionali, di interessi direttamente riconducibili al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati e non invece al solo interesse particolare e concreto dello Stato.

In tale veste di portatore dell'interesse esclusivo della legge, egli partecipa al giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato, giudizio che costituisce l'essenza della Corte dei conti (5), come veniva ricordato dallo stesso Procuratore generale nel primo discorso di insediamento (6).

Il capo IV del titolo II del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, all'art. 40 stabilisce solennemente che la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa e perciò, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei

(\*) Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale regione Piemonte della Corte dei conti.

(1) C. Lavagna, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, 1131 ss.

(2) A. Guarino, *Le sentenze costituzionali manipolative*, in *Studi in onore di Gioacchino Scaduto*, Cedam, Padova, 1979, 353 ss.

(3) F. Modugno, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze costitutive della Corte*, in *Giur. cost.*, 1969, I, 91.

(4) L'art. 52 c.g.c. ha esteso i destinatari passivi dell'obbligo di denuncia ricomprendendovi i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, i magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo.

(5) Più esattamente C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 505, rappresenta come "parlare del giudizio di parifica e della relazione che lo accompagna significa parlare della stessa collocazione istituzionale che la Corte dei conti ha nella complessiva evoluzione dell'ordinamento".

(6) C. Chiappinelli, *op. cit.*, 506, riportando le parole del discorso del Procuratore generale in occasione dell'inaugurazione solenne della Corte dei conti del Regno d'Italia.

rappresentanti dell'amministrazione (7), procedura poi trasposta anche ai rendiconti regionali approvati dai relativi consigli (8), laddove viene mantenuta l'obbligatorietà dell'intervento del pubblico ministero contabile.

Stante la posizione di neutralità del pubblico ministero contabile rispetto agli interessi dello Stato e di portatore solo di interessi generali, non può dubitarsi come ogni limitazione dei poteri e delle prerogative della Corte dei conti e del Procuratore presso di essa, siccome legate all'esercizio di funzioni terze e di interesse generale, andrebbero valutate in un esatto contesto costituzionale di tutela dei principi fondamentali, incluso quello di eguaglianza, da bilanciarsi con quello di tutela delle autonomie. In altri termini non appaiono neutrali, ai fini del corretto bilanciamento costituzionale dei poteri, interventi legislativi motivati solo dal principio di insindacabilità delle scelte discrezionali delle pubbliche amministrazioni, i quali abbiano come effetto la modificazione degli istituti fondamentali della responsabilità amministrativa, come già accaduto, in un non lontano passato, con riferimento all'annullamento dell'istituto del controllo preventivo su atti. Di tanto si cercherà di dar conto nel seguito di queste brevi riflessioni.

## 2. *Agli albori del pubblico ministero contabile o della legislazione precostituzionale*

Da sempre la figura del pubblico ministero presso la Corte dei conti sconta una scarsità di previsioni normative, una autentica rarefazione ed evanescenza delle disposizioni primarie che ne disciplinano l'organizzazione, le garanzie, il funzionamento, le attribuzioni e le funzioni, che non pare giustificabile solo ed esclusivamente con una volontà di assimilazione all'ufficio requirente penale, ma che ha, a ben vedere, motivazioni più complesse e sostanzialmente legate alla poliedricità delle funzioni da esso svolte, per un verso afferenti la partecipazione all'esercizio della funzione giurisdizionale, per altro quello delle mai dismesse – ed anzi recentemente rafforzate – di concorso del pubblico ministero contabile al complessivo controllo della spesa pubblica.

Limitando la disamina, per ragioni di sinteticità, alle sole Carte costituzionali successive alla Rivoluzione Francese, va ricordato il Primo Statuto della Repubblica Cisalpina del 1797, il quale prevedeva la figura dei censori della contabilità, incaricati di verificare ed approvare il conto generale delle entrate e delle spese della Repubblica, ma anche di informare il corpo legislativo degli abusi, della *“malversazione e di tutt'i casi di responsabilità, che scorgono nel corso delle loro operazioni”*; come ancora proporre le misure convenevoli agli interessi della Repubblica (art. 322).

È probabilmente in tale documento che, per la prima volta, compare l'archetipo del concetto della responsabilità amministrativa e contabile, separata da quella penale, seppur collegata a condotte riprovevoli (abusi, malversazioni ed altre indistinte responsabilità) posti in essere dal *“commissario della tesoreria e dall'aggiunto”* (9).

La Costituzione della Repubblica Italiana del 26 gennaio 1802, subentrata a quella Cisalpina per volere di Napoleone Bonaparte, conteneva un intero titolo, il XIV, composto da 11 articoli, dedicati alla *“Responsabilità de' funzionari pubblici”*, prevedendo la Censura, ufficio collegiale composto da 21 membri, nominati dai Collegi (10), definiti questi quali *“organo primitivo della sovranità nazionale”*, con eminenti funzioni di esercizio dell'azione di responsabilità, sostanzialmente l'antenata prima di quella che oggi è la Procura presso la Corte dei conti.

La Censura *“dietro il voto de' due Collegi”* esaminava i fondamenti della denuncia, sentiva i testimoni, citava gli accusati e, quando credeva fondata l'accusa, rimetteva l'accusato al Tribunale di revisione che doveva giudicarlo inappellabilmente e senza ricorso alla Cassazione.

Indipendentemente dall'esito del giudizio, il decreto con cui la Censura ammetteva l'accusa privava il funzionario della sua carica e lo inabilitava per quattro anni ad ogni pubblico impiego.

Oltre i casi di denuncia, la Censura poteva direttamente far conoscere segretamente al Governo *“che qualche funzionario ha perduta la confidenza della nazione, ovvero che ha dilapidata la sostanza pubblica”* e, in tal caso, il Governo o destituita il funzionario denunciato, ovvero con messaggio doveva comunicare ai Collegi le ragioni per cui non avesse *“potuto convenire nell'opinione della Censura”*.

Le Carte costituzionali successive però non contemplano funzioni inquirenti giurisdizionali in materie speciali, analoghe a quelle delle Costituzioni napoleoniche appena indicate, così come non risulta l'affidamento di poteri giurisdizionali propri alle Camere o Corti dei conti preunitarie.

(7) Corte cost. 19 dicembre 1966, n. 121.

(8) I tratti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato di cui agli artt. 38 ss. del r.d. n. 1214/1934 sono stati presto estesi al giudizio di parificazione del rendiconto generale introdotto nelle regioni ad autonomia speciale. Così è accaduto nella Regione Siciliana, per effetto dell'adozione delle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 655/1948, che espressamente rinviano agli artt. da 39 a 41 del citato r.d. n. 1214/1934 (Corte cost. 22 luglio 2022, n. 184).

(9) Costoro, secondo l'art. 316, erano incaricati di vegliare sulla riscossione di tutto il denaro nazionale; di ordinare il giro de' fondi ed il pagamento di tutte le spese pubbliche fatte coll'assenso del corpo legislativo; di tenere un conto aperto di entrata e di uscita col ricevitore delle contribuzioni dirette di ciascun dipartimento, colle diverse agenzie nazionali, e coi pagatori stabiliti ne' dipartimenti; di mantenere co' detti ricevitori e pagatori, e colle agenzie ed amministrazioni la corrispondenza necessaria per assicurare l'incasso esatto e regolare delle pubbliche rendite.

(10) Art. 10 – Tre collegi elettorali, cioè il collegio de' possidenti, quello de' dotti, e quello de' commercianti, sono l'organo primitivo della sovranità nazionale.

Art. 11 – Sull'invito del Governo i collegi si radunano almeno una volta ogni biennio per completare i loro corpi, e per nominare quelli della consulta di Stato, del corpo legislativo, dei tribunali di revisione, e di cassazione, ed i commissari della contabilità. Le loro sessioni non durano più di quindici giorni.

Nella Costituzione del Regno delle Due Sicilie del 1848, l'art. 18 stabiliva che “*La gran corte de' conti rimane collegio costituito, salvo alle camere legislative il poterne modificare in forza di una legge le ordinarie attribuzioni*”.

Lo Statuto Albertino del 1848 non disciplinava le competenze della Camera dei conti, limitandosi a stabilire che i Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti potessero essere nominati senatori, inserendoli in un elenco di 21 categorie, alla ottava posizione, dopo “*Gli Inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni*” e prima dei “*Primi Presidenti dei Magistrati d'appello*”. La Camera rimaneva quindi disciplinata da atti precedenti, di valenza subcostituzionale, e venne poi soppressa con l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, grazie all'art. 1 della l. 14 agosto 1862, n. 800 (11).

Tale ultima legge stabilisce immediatamente all'art. 2 che il Procuratore generale rappresenta presso la Corte il pubblico ministero, inteso come ufficio unico pubblico, portatore degli interessi dello Stato, promotore di azioni volte a perseguire, attraverso la incolpazione, le condotte contrarie ai principi comuni, alle norme di convivenza, fissate nelle leggi penali e, per quel che ci riguarda, alle leggi poste a tutela del bilancio dello Stato.

Se quindi è vero che nella legislazione piemontese elaborata dopo la restaurazione del Regno dei Savoia, il pubblico ministero fu previsto come il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, istituito per la tutela degli interessi dello Stato legislativamente fissati, posto sotto la direzione del Ministro della giustizia (art. 146 del r.d. 13 novembre 1859, n. 3781, contenente la prima disciplina generale delle autorità giudiziarie non speciali) (12), è pur vero che la previsione di un Procuratore presso la Corte dei conti valeva a diversificare le competenze dell'ufficio del pubblico ministero, nel senso di non limitarle al diritto penale, alla promozione dell'azione penale (attività precipua, a mente dell'art. 2 del c.p.p. del 1865) ma estenderle al diritto civile ed a quello pubblico, *lato sensu* o, come diremmo oggi, al diritto amministrativo.

Si badi che il collegamento del Procuratore generale presso la Corte dei conti e del relativo ufficio, con un Ufficio del pubblico ministero unitariamente inteso, non significa che vi fosse una dipendenza funzionale ed organizzativa del primo verso il secondo. Prova ne sia il fatto che il posto di Procuratore generale presso la Corte dei conti non è mai stato incluso nell'organico dei magistrati dell'ordine giudiziario, rimanendo, *ab origine*, disciplinato da norme *ad hoc*. Infatti, l'organico della Corte dei conti – definito sin dal 1862 in una apposita tabella allegata alla legge istitutiva e man mano aggiornata negli anni successivi – prevedeva il posto di Procuratore generale, mentre i magistrati del relativo ufficio, svolgenti le funzioni di pubblico ministero, sono sempre stati inclusi nelle tabelle dell'organico della Corte dei conti e non in quelle dei magistrati dell'ordine giudiziario, rimarcandosene una separazione di carriere e funzionale.

L'art. 129 della l. 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario, disposizione rimasta in vigore per ben 76 anni e fino al 1941, stabiliva che il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, è posto sotto la direzione del Ministro della giustizia ed è stabilito presso le corti ed i tribunali civili e correzionali (art. 2), ma lo includeva, comunque, nel novero dei *funzionari* dell'ordine giudiziario accanto ai giudici di ogni grado dei tribunali e delle corti (13).

L'art. 69 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, recante il nuovo ordinamento giudiziario, prevedeva poi che il pubblico ministero esercita, sotto la direzione del Ministro di grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce. Tuttavia è l'art. 4 della medesima disposizione a stabilire che l'ordine giudiziario è costituito dagli uditori, dai giudici di ogni grado delle preture, dei tribunali e delle corti e dai magistrati del pubblico ministero, prevedendo quindi il superamento della figura dei “*funzionari dell'ordine giudiziario*” ed annoverando i pubblici ministeri tra i magistrati tutti che compongono l'ordine giudiziario, accanto a coloro che svolgono le funzioni giudicanti ed agli uditori.

Rimaneva fuor di discussione che il pubblico ministero non potesse che dipendere dal Governo e la legge istitutiva della Corte dei conti del Regno non pare porlo in dubbio, prevedendo anzi (art. 38 della l. n. 800/1862, poi trasposta nell'art. 50 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214) che la Corte riferisce al Ministro di grazia e giustizia “*col mezzo del Procuratore generale*”, sui casi di atti di concussione, di frode o di falsificazione che siano emersi in sede di esame del conto.

D'altro canto, lo stesso Presidente della Corte dei conti rimaneva tenuto a riferire al Capo del Governo, Primo ministro Segretario di Stato, sull'andamento dei lavori della Corte stessa (14) ma trattasi di una relazione evidentemente inerente le funzioni di controllo ed ausiliarie svolte dall'Istituto e non riferite all'esercizio di funzioni giurisdizionali, limitate, per come detto, almeno fino al 1923, al solo giudizio sui conti.

(11) Per una ricostruzione anche del dibattito parlamentare in sede di approvazione della legge, cfr. A. Canale, *Il pubblico ministero presso la Corte dei conti*, in D. Bolognino, H. Bonura, A. Canale (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, Bari, Cacucci, 2022, 151 ss.

(12) A. Gustapane, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, Bologna, Bononia University Press, 2012, 20.

(13) Secondo l'art. 6 “*Sono funzionari dell'ordine giudiziario gli uditori, i conciliatori, i pretori, i vice-pretori mandamentali e comunali, gli aggiunti giudiziari, i giudici d'ogni grado dei tribunali e delle corti, i membri del pubblico ministero, i cancellieri, i vice-cancellieri e vice-cancellieri aggiunti, i segretari, i loro sostituti ed aggiunti. Sono ufficiali addetti all'ordine giudiziario gli uscieri*”.

(14) Cfr. art. 1 r.d. 5 febbraio 1930, n. 21; art. 2, c. 1, r.d. 3 aprile 1933, n. 255; art. 2 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

La normativa sull'ordinamento giudiziario e quella sulla Corte dei conti accomunavano gli uffici di pubblico ministero, sulla base di una comunanza astratta di fini e di obiettivi, ma non ha mai previsto una commistione di funzioni, garantendo, sin dagli albori, distinte carriere e distinte previsioni organizzative (15).

A tale ultimo proposito è il Procuratore generale a chiedere alla Corte di iniziare il relativo giudizio (artt. 35 e 36 della l. n. 800/1862) “*con giurisdizione contenziosa*” di cui all'art. 33, e che riguarda i conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati.

La concezione di un Procuratore generale che rappresenta presso la Corte dei conti il pubblico ministero, inteso quindi come ufficio pubblico incaricato di promuovere l'azione nell'interesse generale, attraversa l'intero periodo pre-costituzionale, rimanendo confermata dall'art. 1, c. 3, l. 3 aprile 1933, n. 255, che prevedeva un Procuratore e tre vice-procuratori generali rappresentanti presso la Corte il pubblico ministero.

Le invero longeve disposizioni degli anni '30 del secolo scorso, che hanno retto e disciplinato l'esercizio delle funzioni giurisdizionali in capo alla Corte dei conti, non hanno mai inteso disciplinare una organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti in chiave di affermazione dell'autonomia ed indipendenza funzionale di questo dal Governo.

Le disposizioni che disancorano la responsabilità erariale – definita come quella da cui abbiano a discendere danni complessivamente riferibili al patrimonio dello Stato – da quella discendente dalla presentazione del conto giudiziale e che la affermano anche in capo ai “*funzionari non tenuti a presentare il conto*” (art. 44 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038), appaiono diretta attuazione dei principi fissati un decennio prima nelle norme di riordino della contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440).

Tale ultima norma fondamentale, infatti, aveva dedicato l'intero capo VII del titolo II, composto da 6 articoli, alla “*responsabilità dei pubblici funzionari*”, prevedendo il basilare principio – poi trasposto nell'art. 28 della Costituzione del 1948 – per il quale l'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo (art. 82, c. 1), e rimane assoggettato alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto (art. 83, c. 1).

Con la introduzione del giudizio di responsabilità, risalente alle previsioni degli artt. 43 ss. del r.d. n. 1038/1933, veniva però a porsi un serio problema di indipendenza del pubblico ministero contabile dal Governo in considerazione del seppur ridotto margine di discrezionalità collegato all'esercizio dell'azione erariale. In tale originario impianto, diversamente da quanto previsto dall'art. 1 del c.p.p. del 1930 (16), ma conformemente a quanto stabilito dal precedente c.p.p. del 1913, all'art. 1 (17), non era tuttavia prevista espressamente una denuncia, ben potendo il Procuratore generale avviare l'azione *sua sponte*, al di fuori di essa ovvero di un rapporto o referto od altra notizia.

In questo senso la previsione nel c. 2 dell'art. 43 del r.d. n. 1038/1933, di una alternativa tra i casi in cui fosse presente una denuncia dell'amministrazione e quelli in cui si procedesse “*ad iniziativa del Procuratore generale*”, evidenziano chiaramente la non necessità di un formale atto di impulso rispetto alle attività del Procuratore generale, il che differenzia significativamente tale impianto rispetto a quello oggi disciplinato dall'art. 51 del c.g.c., che richiede sempre una specifica e concreta notizia di danno, consistente in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati.

È quindi interessante notare come mentre nel 1930 il legislatore, con riferimento all'azione penale, ritiene di doverne ancorare l'avvio all'esistenza di una notizia, formalmente acquisita, limitando così di fatto la discrezionalità dell'ufficio inquirente, appena tre anni dopo, nel 1933 e per l'azione di responsabilità innanzi la Corte dei conti, egli decide di rimanere ancorato al sistema della procedura penale del 1913 secondo il quale “*L'azione penale è pubblica ed è esercitata dal pubblico ministero*” ed è il Procuratore del Re, che la “*promuove ed esercita [...] secondo le norme stabilite dalla legge, o richiedendo la istruzione formale, o procedendo per citazione diretta dopo la istruzione sommaria che reputi necessaria, ovvero per citazione direttissima*” (art. 179).

L'unica norma formalmente limitativa della discrezionalità del Procuratore generale presso la Corte dei conti nell'esercizio dell'azione di responsabilità era costituita così dall'art. 195 (18) del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato del 1924, ma a ben vedere trattasi di norma attinente non l'avvio delle attività inquirenti del pubblico ministero – quella che oggi chiameremmo fase di “apertura del fascicolo” – ma la

(15) Dalle tabelle allegate alla legge istitutiva della Corte dei conti e da quella allegata all'ordinamento giudiziario è evidente finanche la differenza stipendiale tra il Procuratore generale presso la Corte di cassazione e quello presso la Corte dei conti.

(16) L'art. 1 c.p.p., approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1399, stabiliva invece che “*L'azione penale è pubblica e, quando non sia necessaria la querela, la richiesta o l'istanza, è iniziata d'ufficio in seguito a rapporto, a referto, a denuncia o ad altra notizia del reato*”.

(17) Secondo l'art. 1 c.p.p., approvato con r.d. 27 febbraio 1913, n. 127, “*Dal reato sorge l'azione penale. L'azione penale è pubblica ed è esercitata dal pubblico ministero. Essa è esercitata d'ufficio quando non sia necessaria querela o richiesta. Quando è necessaria l'autorizzazione a procedere, si osservano nell'esercizio dell'azione penale le condizioni e i limiti stabiliti dalla legge*”.

(18) Secondo tale disposizione “*Le istanze per dichiarazione di responsabilità dei funzionari di cui agli articoli 81 e 82 della legge vengono promosse dal Procuratore generale presso la Corte dei conti in base agli elementi e documenti che gli sono comunicati dalle rispettive amministrazioni, od anche quando la responsabilità emerga dallo esame dei conti, da fatti o da documenti sottoposti in qualunque modo al riscontro preventivo, al sindacato, al giudizio, o alla vigilanza della Corte medesima*”.

formalizzazione dell'istanza per la dichiarazione di responsabilità del funzionario, come si evince dall'*incipit* della disposizione.

Infine ed a chiusura del quadro normativo precostituzionale, se da un lato l'art. 2 del r.d. n. 1214/1934 continuava a stabilire che il Procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero, il successivo art. 13, nell'elencare le attribuzioni della Corte dei conti, prevedeva espressamente il giudizio sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni, allineandosi pienamente alla legge generale di contabilità dello Stato.

Dunque, nemmeno il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, elaborato nel 1934, quando già l'Istituzione vantava oltre settant'anni di vita, giungeva a disciplinare e regolamentare l'ufficio del pubblico ministero, riproponendo una carenza normativa già evidenziatasi negli anni, carenza che è il *leitmotiv* di queste mie riflessioni.

### 3. Il pubblico ministero contabile nell'Assemblea costituente

La Carta fondamentale del 1948, laconicamente ma significativamente, prevede la figura del pubblico ministero contabile, affermandone la sua indipendenza nell'ambito dell'ultimo comma dell'art. 108 (19), secondo cui *"La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia"*.

L'affermazione di indipendenza dell'art. 108 riguarda tanto i giudici della Corte dei conti (20), quanto i componenti dell'ufficio del pubblico ministero presso essa ed è, per alcuni versi, addirittura più incisiva rispetto alle previsioni inerenti in genere il pubblico ministero, di cui al precedente art. 107.

Infatti, mentre tale ultima disposizione prevede che il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario, per quello contabile vi è un espresso riferimento al requisito dell'indipendenza, già sancito dall'art. 104, c. 1, ma con riferimento alla magistratura *"nel suo complesso"* (21) e rinveniente nella previsione dell'art. 101 per la quale *"I giudici sono soggetti soltanto alla legge"*.

Ora è che l'art. 108, c. 2, non può che essere letto in un complessivo contesto di autonomia rafforzata dell'intera Corte dei conti, giacché, come ebbe modo di ricordare la Corte costituzionale, anche sulla base delle disposizioni tutte che regolano lo svolgimento dell'attività di controllo e di quella giurisdizionale, risulta *"evidente come l'attività dell'Istituto si svolga libera da ogni intervento estraneo, in piena indipendenza, e senza possibilità di ingerenza da parte del Governo"* (22).

Occorre però rileggere il dibattito in Assemblea costituente per provare a dare un quadro di lettura costituzionalmente orientato, anziché influenzato dalle disposizioni di rango inferiore, dell'assetto del pubblico ministero contabile.

L'originario art. 95, c. 4, del Progetto di Costituzione (poi divenuto art. 108), sul quale si espresse l'Assemblea, non prevedeva garanzie particolari per la Corte dei conti e per il pubblico ministero presso di essa (23): l'inserimento in quello che oggi è l'art. 108 di un secondo comma fu frutto di emendamenti intervenuti nel novembre del 1947, quando quindi il dibattito era pressoché esaurito e ci si accingeva al varo della Carta fondamentale.

Si consideri poi che nella Commissione dei Settantacinque, il Calamandrei (24), padre di una delle tre proposte di Carta costituzionale, aveva prospettato la soppressione degli organi speciali di giurisdizione (25) e che decisivo fu l'intervento di Ruini (26), Presidente della Commissione per la Costituzione, nel garantire una mediazione salvaguardando quelli che poi vennero espressamente previste come giurisdizioni speciali da mantenersi nell'art. 103 (27).

(19) Di riconoscimento a livello costituzionale dell'Ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti parla M. Oricchio, *La denuncia di danno*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirardo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021, 323 ss. Si segnala comunque la singolare posizione espressa da Corte cost. 3 agosto 1976, n. 215, secondo la quale *«le disposizioni dell'art. 108, che assicura l'indipendenza dei giudici delle "giurisdizioni speciali" e quella dell'art. 111, c. 2, che ammette il ricorso per cassazione contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, non avrebbero ragion d'essere se giudici speciali, ai sensi della Costituzione, non dovessero più esistere per nessuna ragione. E ciò tanto più che quelle norme non possono riferirsi né al Consiglio di Stato, né alla Corte dei conti e nemmeno ai tribunali militari, perché la disciplina che concerne tali organi è contenuta in altri articoli della Costituzione (artt. 103 e 111, c. 3)»*.

(20) Il dibattito in seno all'Assemblea costituente in ordine all'indipendenza della Corte dei conti è sintetizzato in L. Longhi, *Brevi note sull'indipendenza della Corte dei conti ai sensi dell'art. 100, ult. co. Cost.*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 7 maggio 2019.

(21) Corte cost. 22 giugno 1976, n. 145.

(22) Corte cost. 17 gennaio 1967, n. 1.

(23) L'art. 95, c. 4, del Progetto stabiliva infatti solamente che *"Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulle magistrature del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere"*.

(24) Su Calamandrei, giurista e costituente, v. V. Andrioli, *Calamandrei*, Padova, Cedam, 1956; A. Galante Garrone, *Calamandrei*, Milano, Garzanti, 1987; G. Bellavista, *Piero Calamandrei*, Milano, Giuffrè, 1956, estratto da *Riv. proc. pen.*, n. 4, ott.-dic. 1956.

(25) Cfr. art. 13 della proposta Calamandrei, in Atti Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, p. 200.

(26) Sulla figura di Ruini, v. F. Caffè, A. Staderini, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Angeli, 1984; S. Campanozzi, *Meuccio Ruini*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2013.

(27) Corte cost. 31 marzo 1965, n. 17, ricordava come *"Dai lavori preparatori risulta che dal disfavore con cui gli autori della Costituzione considerarono le giurisdizioni speciali andò esente (unitamente al Consiglio di Stato) la Corte dei conti"*.

Ciò che emerge così dall'analisi del dibattito in seno alla sottocommissione incaricata di elaborare il testo per la parte sulla giurisdizione e poi in sede di Assemblea costituente è allora solo la preoccupazione del mantenimento delle giurisdizioni speciali, ma non invece quella della disciplina specifica dell'Ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti, né della sua assimilazione o inclusione in un Ufficio unico di pubblico ministero, questione che mai entrò nel dibattito, dandosi evidentemente per scontata ed acquisita la differenza strutturale delle giurisdizioni. La grande questione "Giustizia" del 1947 riguardava invece l'opportunità di mantenere il Consiglio di Stato e la Corte dei conti come giudici speciali (insieme ai giudici tributari ed a quelli militari), anziché optare per una giurisdizione unica e su ciò si confrontarono le varie e diverse istanze in seno all'Assemblea.

#### 4. *Il pubblico ministero contabile nell'interpretazione della Corte costituzionale o della limitazione dei relativi poteri*

Le pronunce del giudice delle leggi che hanno riguardato il pubblico ministero presso la Corte dei conti hanno prevalentemente carattere non sistematico, niuna annoverandosene che abbia avuto modo di approfondire il suo inserimento in un contesto unitario, o di trattarne della organizzazione e funzionamento.

Ci si imbatte, invece, in pronunce o di natura generale, relative alla indipendenza e autonomia della Corte nel suo complesso dal Governo e dal potere politico (a partire dalla già ricordata sent. n. 1/1967) o inerenti i modi di esercizio delle funzioni inquisitorie del pubblico ministero contabile, oltre a quelle, più note ma delle quali non ci si occuperà in questa sede, inerenti l'esercizio delle funzioni di controllo, con particolare riferimento alla questione della salvaguardia delle prerogative delle autonomie regionali e locali.

Il Giudice delle leggi, a fasi alterne, dubitava della esclusività delle competenze della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ritenendo come l'enunciazione del secondo comma dell'art. 103, secondo cui la Corte "ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica" (oltre che "nelle altre specificate dalla legge"), non autorizzerebbe però a ritenere che "i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della contabilità pubblica" (Corte cost. n. 17/1965) (28). Trattasi della pronuncia dirimente del contrasto con i consigli di prefettura, allorché la Corte dei conti denunciava l'illegittimità, per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 108 della Costituzione, dell'art. 260 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (Testo unico della legge comunale e provinciale) (29), che manteneva la giurisdizione contabile dei Consigli di prefettura.

Nella successiva sent. 3 giugno 1966, n. 55, la Corte costituzionale giunse sostanzialmente ad eliminare le "sacche" di giurisdizione residue in capo ai suddetti organi amministrativi. Ricordò in quell'occasione la Corte costituzionale come il giudizio di responsabilità contabile nei confronti degli amministratori degli enti locali e di coloro che maneggiano i fondi degli enti stessi, fosse uno strumento essenziale ed indispensabile a garanzia della legalità nella gestione finanziaria di tali enti.

Ricordava anche come, essendo in grado di colpire nella personalità e nel patrimonio gli agenti di questi ultimi, e (quel che è più importante) i loro amministratori – e, tra questi, in particolare, gli amministratori degli enti territoriali, liberamente scelti dalle rispettive comunità – la giurisdizione in esame, qualora non fosse esercitata in condizioni di assoluta indipendenza e imparzialità, rischiava di ripercuotersi in modo pregiudizievole sul regime delle autonomie, e ciò risultava tanto più manifesto in relazione agli amministratori degli enti territoriali, dato che la dichiarazione di responsabilità si risolveva, per essi, in ragione di ineleggibilità.

Ma ciò che in questa sede interessa è il passaggio motivazionale della pronuncia che richiama espressamente l'art. 108, c. 2, Cost., ricordando come tale norma vuole assicurata l'indipendenza anche ai giudici speciali (30), collegandolo, a sua volta, con l'art. 101, secondo comma, "il quale, disponendo che i giudici siano soggetti soltanto alla legge, li vuole sottratti, nel loro giudizio, ad ogni volontà esterna, che non sia quella obbiettiva della legge".

Altra questione è quella della indipendenza di tutti i magistrati della Corte dei conti, posto che, mentre in ordine alla indipendenza dei giudici non è dubbio che vada intesa come autonoma potestà decisionale, non condizionata da

(28) In senso riduttivo rispetto alla vis attrattiva e generalizzante dell'art. 103, si veda anche Corte cost. 10 luglio 1981, n. 129, secondo la quale «l'espandersi della giurisdizione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, lungi dall'essere incondizionato, deve considerarsi circoscritto "laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali". Ed in questi termini si è ancor più chiaramente espressa la sentenza n. 102 del 1977: nella quale la Corte – sia pure dichiarando inammissibili le proposte questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla responsabilità civile degli amministratori e dipendenti degli enti locali – ha in sostanza escluso che il precetto stabilito dal secondo comma dell'art. 103 Cost. sia caratterizzato da una "assoluta (e non tendenziale) generalità" e sia dunque dotato d'immediata operatività in tutti i casi».

(29) La disposizione stabiliva che "Sulle responsabilità previste negli articoli precedenti, e su ogni altra dipendente dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale, provinciale e consorziale pronuncia il Consiglio di Prefettura.

Le relative procedure possono essere iniziate d'ufficio o sopra richiesta dell'autorità di vigilanza e definite anche separatamente dall'esame e dal giudizio dei conti. Contro la decisione del Consiglio di Prefettura è ammesso ricorso alla Corte dei conti". La norma faceva riferimento agli artt. 251 ss. del Tulcp, che disciplinavano i vari profili della responsabilità amministrativa e contabile.

(30) "L'indipendenza del giudice, nell'esercizio delle sue funzioni [...] dev'essere assicurata dalla legge anche ai giudici speciali, come risulta dall'art. 108, secondo comma, Cost., sebbene a questi non si estendano affatto le attribuzioni del Consiglio superiore" (Corte cost. 18 luglio 1973, n. 142).

interferenze dirette ovvero indirette provenienti dall'autorità di governo o da qualsiasi altro soggetto (31), quanto alla indipendenza del pubblico ministero contabile non possono che soccorrere i richiami all'ambito della giurisdizione penale.

Ebbene va ricordato che secondo il Giudice delle leggi, l'indipendenza “*concerne non solo l'ordine giudiziario nel suo complesso (art. 104 Cost.) ma anche i singoli organi, ordinari (art. 107) e speciali (art. 108), al fine di assicurare che l'attività giurisdizionale, nelle varie articolazioni, come la sua intrinseca essenza esige, sia esercitata senza inammissibili influenze esterne*” (32): quindi indipendenza dell'Istituzione ed esercizio della giurisdizione al di fuori da ogni condizionamento esterno e, contemporaneamente, esclusione dello svolgimento di funzioni di “*altra natura*”, quale elemento di compromissione dell'indipendenza.

Venendo ora a tentare una disamina delle sole pronunce attinenti la figura del pubblico ministero contabile, va evidenziato innanzitutto il riconoscimento (33) dei procuratori regionali (e delle sezioni giurisdizionali regionali) quali soggetti direttamente legittimati a sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, poiché essi, in quanto organi giurisdizionali, devono considerarsi organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono.

In materia di esercizio delle attività istruttorie, si è ricollegato (34) l'esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero contabile all'obbligo di specificità tanto della denuncia quanto delle richieste istruttorie, evidenziando la necessità che dette richieste non siano generiche e, quindi, tali da configurare un improprio potere di controllo generalizzato e permanente sull'attività amministrativa.

Tali principi sono stati confermati sotto diverso profilo, rimarcandosi nuovamente come “*l'ampio potere che il Procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente (v. sentenze nn. 209/1994 e 104/1989)*” ed in questo senso «*il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime [...] una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie*» (35).

Il principio è poi stato di recente ribadito e, anzi, allargato anche alla richiesta da parte del procuratore regionale di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, “*senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità*” (36), ritenuta lesiva dell'autonomia organizzativa della regione.

Un altro aspetto degno di menzione affrontato dal giudice delle leggi riguarda poi quali tra le attività preprocessuali poste in essere dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, possano essere considerate idonee a ledere prerogative costituzionalmente tutelate e, in particolare, quelle delle autonomie territoriali regionali: trattasi di questione affrontata solo alcuni anni fa in occasione degli esiti dei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, ma che ha almeno un precedente.

Infatti in un caso di conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale ebbe a ricordare come il procuratore regionale, attraverso l'invito a dedurre, lungi dall'esprimere qualsiasi funzione valutativa avente per effetto l'applicazione ovvero la disapplicazione della legge, si limita, nel quadro dei rapporti fra l'invito medesimo e l'azione di responsabilità, a prospettare una sua interpretazione nel contesto di una iniziativa non idonea di per sé a ledere le attribuzioni regionali, proprio perché destinata a restare circoscritta, per il momento, al rapporto con i presunti responsabili, essendo, invece, rimessa all'esito finale dell'istruttoria ogni conclusiva determinazione in ordine all'eventuale instaurazione del giudizio (37).

(31) cfr. Corte cost. 23 dicembre 1986, n. 284, ove si ricordava anche come “*Anche se concettualmente distinta, l'indipendenza ha ricorrenti e stretti legami con l'imparzialità, ed anzi i due termini vengono talvolta promiscuamente usati, quasi che esprimano la medesima nozione giuridica: ma è da notare che non sempre il difetto di imparzialità consegue alla mancanza di indipendenza, potendo avere relazione causale con alcune situazioni che stanno a base degli istituti dell'astensione e della ricusazione, diretti ad assicurare l'imparzialità del giudice, senza che di norma venga in discussione il requisito dell'indipendenza*”.

(32) *Ibidem*.

(33) Corte cost. ord. 13 dicembre 2016, 261 e, prima, ord. 12 giugno 1996, n. 196.

(34) Corte cost. 2 giugno 1994, n. 209.

(35) Corte cost. 31 marzo 1995, n. 100. Una regione a statuto ordinario aveva sollevato conflitto di attribuzione a seguito di una nota inviata dal procuratore regionale, con la quale veniva richiesta la trasmissione dell'elenco completo di tutti gli incarichi di consulenza conferiti negli anni 1987-1993, nonché la trasmissione, per ogni consulenza, dell'atto deliberativo corredato del relativo documento istruttorio e, altresì, la comunicazione delle generalità complete e dell'attuale residenza di coloro che presero parte alle deliberazioni senza far constatare dal verbale il proprio eventuale dissenso e le generalità e la residenza dei responsabili dei documenti istruttori.

(36) Corte cost. 19 novembre 2015, n. 235, in *Riv. Corte conti*, 2015, 5-6, 431, ha infatti dichiarati inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso promosso dalla regione in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre.

(37) Corte cost. 4 giugno 1997, n. 163, secondo cui le connotazioni «*degli atti oggetto di conflitto, ed in particolare l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale, non consentono perciò di scorgere in essi quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare nell'aver postulato l'esistenza di una norma diversa da quella voluta dal legislatore*».

Ora, sotto un profilo prettamente processuale, par singolare che se l'invito a dedurre rimane inidoneo a determinare la lesione dell'autonomia, lo sia invece l'atto di citazione, posto che la stessa Corte costituzionale ha qualificato l'invito a dedurre quale atto "giurisdizionale" (38).

D'altro canto, se la questione va spostata sul piano della personalità della responsabilità amministrativa – come sembrerebbe dalla lettura della sent. n. 163/1997 e come pare oltremodo corretto, stanti le previsioni degli artt. 27, cc. 1 e 28 Cost. – è chiaro che non può esservi lesione delle prerogative consiliari (o più generalmente di qualunque autonomia costituzionalmente garantita) all'esito dell'avvio da parte del pubblico ministero contabile di un'azione di responsabilità e della preliminare contestazione di questa, fatte salve solo le garanzie del c. 4 dell'art. 122 Cost., parallele a quelle previste per i membri del Parlamento dal c. 1 dell'art. 68 Cost.

Nemmeno pare inutile ricordare come la stessa Corte costituzionale, in più occasioni (39), abbia ricordato l'esistenza di una vera e propria conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, a partire dal 1994, secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori.

È sempre la Corte costituzionale a ricordare come sia "*indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori*" (40).

Ove dunque si accedesse all'impostazione per la quale nell'azione del pubblico ministero contabile stanno motivi di deterrenza (quindi tipici delle norme penali e delle relative pene), mentre l'azione in sé ha una finalità sanzionatoria, non potrebbe esservi spazio per una lesione delle prerogative dei consigli regionali se non nell'ambito del c. 4 dell'art. 122 Cost., senza possibilità di interpretazioni estensive della norma, stante l'obbligo per l'ordinamento di por riparo alle lesioni degli interessi patrimoniali della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, statali, regionali e locali.

Complessivamente bisogna ritenere la questione dell'individuazione di quali atti del pubblico ministero contabile siano idonei a ledere le prerogative dei consigli regionali, assolutamente aperta, vieppiù alla luce della espressa disciplina positiva dell'invito a dedurre come prodromico e fondante l'esercizio dell'azione nell'ambito del codice di giustizia contabile (art. 67), secondo il quale in esso sono esplicitati gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del danno contestato.

---

*regionale, con conseguente disapplicazione della legge da questi emanata e con sostanziale disconoscimento delle competenze della ricorrente. Questa Corte [...] non ha escluso che anche funzioni aventi carattere valutativo ed effetti decisori si prestino ad essere sindacate, in sede di conflitto, con riferimento ai criteri impiegati, potendo la lesione alle attribuzioni regionali derivare da pronunzie di organi giurisdizionali che espressamente dichiarino di disapplicare le leggi emanate dalle stesse Regioni, ovvero, come affermato in diversa circostanza, anche da pronunzie di organi non giurisdizionali bensì di controllo che si attengano, nel giudizio che sono chiamati ad esprimere, ad interpretazioni palesemente erronee e quindi di fatto meramente apparenti, "sì da celare il sostanziale travalicamento della funzione" (sent. n. 473 del 1992)».*

(38) Corte cost. n. 235/2015, cit., punto 6.2 in Diritto, dove si ricorda come «*Secondo questa Corte gli "atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo 'quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente' [...] (sent. n. 326/2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sent. n. 150/2007)" (sent. n. 252/2013).*

*In quest'ultima pronuncia si è precisato, proprio con riferimento agli atti provenienti dalla Procura contabile nello svolgimento delle sue funzioni istruttorie propedeutiche al giudizio di responsabilità, che, per fare valere eventuali "errori di giudizio, non vale, quindi, il conflitto di attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall'ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono"».*

(39) Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371, e 30 dicembre 1998, n. 453, relative alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1-*quinquies*, l. 14 gennaio 1994, n. 20, nella parte in cui limita, nell'ipotesi di danno erariale causato da più persone, la responsabilità solidale ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo.

Successivamente, ma con riferimento alla riserva di legge in ordine alla limitazione della responsabilità amministrativa, è stato sottolineato «l'intento del legislatore di intervenire in questa materia sulla base della considerazione secondo cui l'ampliamento dei casi di responsabilità di tali soggetti, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, è suscettibile di determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa. D'altronde, a tale precipuo scopo risulta preordinato lo stesso potere discrezionale del giudice contabile (c.d. "potere riduttivo") di graduare la condanna sulla base della gravità della colpa, così determinando il debito risarcitorio del convenuto» (Corte cost. 15 dicembre 2010, n. 355).

Sempre con riferimento al danno all'immagine ed in senso confermativo della esclusività della riserva di legge e della discrezionalità nel suo esercizio, v. Corte cost. ord. nn. 219, 221 e 286/2011 e le successive nn. 167 e 168/2019, che richiamano tutte la ricordata sent. n. 355/2010.

(40) Corte cost. n. 355/2010, cit.

### 5. Il pubblico ministero contabile nelle decisioni della Corte di cassazione

Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno, almeno a partire dalla fine degli anni '60 e, contrariamente a quanto adombrato dalla Corte costituzionale, affermato l'esistenza di una competenza generale della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, discendente direttamente dall'art. 103, c. 2, Cost. (41), dopo avere, in un primo momento, sottolineato come l'attribuzione alla Corte della competenza giurisdizionale non potesse che aver luogo soltanto mediante specifici precetti di legge (42). Veniva invece ricordato come la formula adottata dal Costituente sarebbe chiaramente indicativa di una giurisdizione in linea generale in tema di contabilità pubblica e di una più specifica nelle altre materie espressamente contemplate dalla legge.

Ciò sarebbe reso più evidente dalla circostanza, emergente dai lavori preparatori della Costituzione, che i costituenti passarono da un testo (art. 95) che attribuiva alla Corte dei conti il potere giurisdizionale “*nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge*” al testo definitivo del cpv. dell'art. 103 che, attraverso il riferimento in linea generale alla materia della contabilità pubblica, dimostra anche il suo carattere innovativo rispetto alla precedente legislazione (43).

Ed anche recentemente e con riferimento alla declaratoria di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di azione revocatoria – su cui si rinvia al seguito – le Sezioni unite hanno ricordato «*come la giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata di una tendenziale generalità (Corte cost., sent. n. 102/1977 e n. 33/1968)*» ed è suscettibile «*di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo “in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso” (Corte cost., sent. n. 641/1987)*» (44).

Appartiene tuttavia alla discrezionalità del legislatore – che deve circoscriverla all'apprezzamento ragionevole dei motivi di carattere ordinamentale e, particolarmente, di quelli riconducibili agli equilibri costituzionali – la definizione concreta della materia di contabilità pubblica, da attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti, così come appartiene al legislatore, nel rispetto delle norme costituzionali, la determinazione dell'ampiezza di ciascuna giurisdizione (Corte cost. n. 385/1996).

A ciò rimane collegata la perimetrazione della giurisdizione contabile, dove le Sezioni unite hanno ridimensionato il tentativo di far valere innanzi alla Suprema Corte, ex art. 111 Cost., aspetti inerenti presunti vizi della sentenza d'appello della Corte dei conti per mancata pronuncia, risolvendosi ciò “*in un mero error in procedendo in ordine alla censura elusa, a meno che il giudice contabile non abbia giustificato il proprio rifiuto di decidere adducendo l'estraneità delle questioni sollevate dall'appellante all'ambito delle proprie attribuzioni giurisdizionali (Cass., S.U., 4 ottobre 2021, n. 26841; Cass., S.U., 11 ottobre 2021, n. 27546)*” (45), risultando altrimenti “*del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione e il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice speciale verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario*” (46).

Diverse sono state negli anni le pronunce della Suprema Corte che hanno concorso alla qualificazione unitaria dell'ufficio del pubblico ministero, ricomprendendovi anche quello contabile, senza tuttavia mai giungere ad escludere la assoluta e piena autonomia di quest'ultimo. Meritano di essere ricordate le pronunce relative alla rappresentanza

(41) cfr. Cass., S.U., 20 luglio 1968, n. 2616, in *Foro it.*, 1968, I, 2074; 5 febbraio 1969, n. 363, *ivi*, 1969, I, 2962.

In ordine alla portata innovativa dell'art. 103, c. 2, Cost., norma che avrebbe riconosciuto un principio fondamentale, già esistente, anche se disapplicato, secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti tende a seguire l'evoluzione della finanza pubblica dello Stato e degli enti territoriali verso forme più complesse e articolate su un'estesa varietà di enti pubblici si veda anche Cass., S.U., 2 marzo 1982, n. 1282, in *Foro it.*, 1982, I, 1595, la quale motivava nel senso di una “*giurisdizione generale contabile della Corte dei conti [...] quando ricorrono i due elementi, l'uno soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente e l'altro oggettivo che riflette la qualificazione pubblica del denaro*”.

La sentenza è stata commentata in dottrina da L. Giampaolino, *Nuove pronunce delle Sezioni Unite sulla figura del Procuratore Generale presso la Corte dei conti; sull'intervento nel giudizio per regolamento di giurisdizione; sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli enti pubblici economici*, in *Giust. civ.*, 1982, 2386; P. Maddalena, *Natura e funzioni del p.m. contabile e ricorso per giurisdizione*, in *Giur. it.*, 1982, I, 615; D. Landolfi, *Giurisdizione contabile della Corte dei conti ed enti pubblici economici*, in *Rassegna giuridica dell'Enel*, 1982, 2, 178; M. Greco, *Revirement della Cassazione sull'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti dei dipendenti degli enti pubblici economici*, in *Giur. comm.*, 1983, II, 381; G. Laserra, *La giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e gli agenti degli enti pubblici economici*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, 539.

(42) Cfr. Cass., S.U., 30 novembre 1966, n. 2811, in *Foro amm.*, 1967, 61, con nota di E. Cannada-Bartoli, *Materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*.

(43) Cass., S.U., 17 gennaio 1991, n. 404, in *Foro it.*, 1991, I, 765, annotata da R. Nobile, *La progressiva espansione della giurisdizione della Corte dei conti: nuove conferme nella giurisprudenza più recente*, in *Riv. amm.*, 1992, 1064. Le S.U. giungevano così ad affermare come “*ove non ricorrano fattispecie di responsabilità espressamente tipizzate e riservate alla Corte dei Conti, la giurisdizione di quest'ultima può essere in concreto stabilita collegando l'attività pregiudizievole alla violazione di norme specifiche di contabilità e comunque attinenti alla diretta gestione del patrimonio dell'Ente, al fine di tenerla distinta dalla giurisdizione del giudice ordinario prevista dallo stesso testo unico unicamente per la responsabilità amministrativa generica*”.

(44) Cass., S.U., ord. 22 ottobre 2021, n. 29561.

(45) Cass., S.U., ord. 21 dicembre 2021, n. 41169.

(46) Cass., S.U., ord. 24 giugno 2022, n. 20459.

processuale del pubblico ministero contabile nel giudizio di regolamento di giurisdizione nel corso di giudizi di responsabilità pendenti innanzi la stessa Corte dei conti.

Osservavano le Sezioni unite, circa quaranta anni addietro, come il Procuratore generale della Corte dei conti ivi promuove i relativi giudizi *“in veste di pubblico ministero e perciò nell’esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, indipendente dall’autorità amministrativa, cui in particolare, per ciascun ramo di amministrazione, facciano capo, di volta in volta, gli interessi controversi, e la cui valutazione non vincola in alcun modo le determinazioni del Procuratore generale”* (47).

Tale affermazione di indipendenza dei magistrati delle procure della Corte dei conti rende effettive quelle affermazioni di assoluta indipendenza della funzione giudiziaria affidata alla Corte, anche con riferimento a presunte ingerenze indebite di essa funzione nei confronti dell’amministrazione attiva, purtroppo poste a base di recenti infauste riforme limitative dell’azione di responsabilità.

E non sembri retorico evidenziare come nella medesima pronuncia le Sezioni unite abbiano inteso ricordare come *“il Procuratore generale presso la Corte dei conti nei giudizi di responsabilità rappresenta l’interesse generale al corretto esercizio, da parte dei dipendenti pubblici, delle funzioni amministrative e contabili, cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell’ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, e non già l’interesse particolare e concreto dello Stato, in ciascuno dei settori dell’amministrazione in cui esso si articola, e degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue”*; con la conseguenza che le norme sul patrocinio e la difesa dello Stato per mezzo dell’Avvocatura dello Stato non comprendono la rappresentanza del Procuratore generale presso la Corte dei conti poiché esso *“non è una sorta di sostituto processuale della pubblica amministrazione”*.

Dunque, coincidendo il generale interesse con quello alla difesa dell’ordinamento, cui provvede il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il Procuratore generale presso la Corte dei conti non abbisogna di una ulteriore rappresentanza nel giudizio per regolamento di giurisdizione nel quale è presente attraverso l’organo requirente che partecipa all’udienza.

Ciò non significa peraltro che il Procuratore generale presso la Cassazione assuma la funzione di difesa di una parte, ma semplicemente che egli esplica le attribuzioni di pubblico ministero (previste dall’ordinamento giudiziario del 1941), così come analoghe funzioni esercita il Procuratore generale della Corte dei conti nel promuovere il giudizio, tenuto conto che, ai sensi dell’art. 1 del t.u. n. 1214/1934 e dell’art. 10 della l. 21 marzo 1953, n. 161 (48), il Procuratore generale, i vice procuratori generali ed i sostituti procuratori generali rappresentano presso la Corte dei conti il pubblico ministero.

La conclusione, sotto il profilo prettamente processuale, è che il Procuratore generale presso la Corte dei conti riveste nei giudizi per regolamento di giurisdizione innanzi la Suprema Corte la natura di parte soltanto formale, in ragione della sua posizione istituzionale – di organo propulsore dell’attività giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, al quale sono attribuiti poteri esercitati per dovere d’ufficio e nell’interesse pubblico, partecipando al giudizio non come esponente di un’amministrazione, ma quale portatore dell’interesse generale dell’ordinamento giuridico (49).

Infine, diversi spunti processualistici, a riprova degli interessi generali di cui è portatore il pubblico ministero presso la Corte dei conti, sono contenuti in pronunce relative alla revocatoria di atti dispositivi, alle azioni di simulazione, al divieto di *bis in idem* risarcitorio.

Le Sezioni unite hanno ribadito (50) come l’azione revocatoria ai sensi dell’art. 2901 c.c. promossa dal procuratore regionale della Corte dei conti al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, e l’art. 73 del c.g.c., che prevede tale giurisdizione, riprodurrebbe, nella sostanza, l’art. 1, c. 174, l. 23 dicembre 2005, n. 266.

La disciplina normativa, per un verso, contemplerebbe espressamente tra le azioni proponibili dal pubblico ministero presso la Corte dei conti l’azione revocatoria, essendo questa compresa tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, e, per l’altro verso, definirebbe, in chiave strumentale, l’ambito di estensione della giurisdizione contabile, individuandolo esplicitamente nel fine di realizzare la tutela dei crediti erariali.

Nella pronuncia la Suprema Corte ribadisce, ancora una volta, come la natura strumentale ed accessoria dell’azione revocatoria consente di non ritenerla estranea alla materia della contabilità pubblica che l’art. 103, c. 2, Cost. riserva, come giudice naturale, alla cognizione della Corte dei conti, la quale assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo. In questa stessa prospettiva viene richiamato un precedente delle

(47) Cass., S.U., n. 1282/1982, cit.; in senso analogo Cass., S.U., 21 ottobre 1983, n. 6178, in *Foro it.*, 1983, I, 2688, annotata da D. Landolfi, *Ancora sulla giurisdizione contabile della Corte dei conti e gli enti pubblici economici*, in *Rassegna giuridica dell’Enel*, 1984, I, 121.

(48) Norma abrogata dalla l. 20 dicembre 1961, n. 1345.

(49) Cass., S.U., 28 febbraio 2020, n. 5589, e giurisprudenza ivi citata; ord. 5 giugno 2018, n. 14436.

(50) Cass., S.U., 22 ottobre 2021, n. 29561; 20 luglio 2021, n. 20869; ord. 3 giugno 2020, n. 10441, in *Riv. Corte conti*, 2020, 3, 224, con nota di richiami di A.M. Quaglini e commento di M. Cirulli, *Sull’azione di simulazione esercitata dal pubblico ministero a tutela del credito erariale*.

medesime Sezioni unite (51) che avevano affermato la giurisdizione contabile esclusiva con riferimento all'azione revocatoria esercitata dal procuratore regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, c. 174, l. n. 266/2005.

Considerazioni analoghe sono state poi svolte (52) con riferimento all'azione di simulazione, la quale ha il fine di ottenere una pronuncia di accertamento, vale a dire una pronuncia che sia in grado di accertare che un determinato negozio giuridico è simulato (53). Le Sezioni unite hanno precisato come il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, c.c. Ebbene, essendo regolato il rapporto fra *“tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile”* e *“i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile”* dall'inciso *“ivi compresi”*, andrebbe escluso che gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore contemplate dalla normativa si risolvano in quelli compresi nel secondo gruppo, i quali (l'azione surrogatoria, l'azione revocatoria ed il sequestro conservativo) sono perciò menzionati a titolo esemplificativo.

Sempre secondo la Suprema Corte, l'art. 73 del c.g.c. si riferirebbe alle *“altre azioni”*, per intendere tutte quelle a tutela delle ragioni del creditore, rimanendovi sicuramente compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 c.c.

Al contrario, è stata dichiarata la insussistenza della giurisdizione della Corte dei conti (54) in ordine alla domanda di accertamento della nullità della convenzione accessoria ad una concessione di area pubblica di parcheggio, proposta dal pubblico ministero contabile in funzione dell'esercizio dell'azione di danno erariale nei confronti della società concessionaria, non essendo individuabile, né in relazione ai soggetti eventualmente responsabili (funzionari pubblici o soggetti privati in rapporto di servizio con l'amministrazione depauperata) né in relazione all'oggetto del pregiudizio, il nesso di strumentalità tra l'azione proposta e quella consequenziale di risarcimento del danno erariale, sicché viene a mancare il presupposto necessario per ricondurre il rimedio esperito tra le *“altre azioni”* che, unitamente ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, il pubblico ministero contabile è legittimato ad esercitare in funzione della tutela dei crediti erariali, ai sensi dell'art. 73 del c.g.c.

Pacifico risulta l'orientamento per il quale l'azione promossa dal procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente pubblico che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti (55). L'azione del pubblico ministero contabile trova in questo caso giustificazione nella violazione del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'amministrazione i compensi per essa ricevuti, costituendo, queste, prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, di impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti di istituto. L'azione di responsabilità erariale in ogni caso non interferisce con l'eventuale azione di responsabilità amministrativa dell'amministrazione contro il soggetto tenuto alla retribuzione, ponendosi rispetto ad essa in termini di

---

(51) Cass., S.U., 3 luglio 2012, n. 11073, secondo la quale l'art. 1, c. 174, l. n. 266/2005 è una norma *«inserita nel corpo della disciplina dei giudizi di pertinenza della Corte dei conti; conferisce la legittimazione attiva al procuratore regionale contabile, il quale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti al giudice presso il quale è istituito; è destinata a “realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali”, di carattere accessorio e strumentale rispetto a quella apprestata mediante le azioni di responsabilità erariale; trova quindi la sua “copertura” nell’art. 103 Cost., nonostante il coinvolgimento di diritti di terzi, poiché attiene comunque alle “materie della contabilità pubblica” riservate alla giurisdizione della Corte dei conti»*.

(52) Cass., S.U., ord. n. 10441/2020, cit.

(53) Va intanto ricordato che nel caso di simulazione assoluta, l'azione è ritenuta imprescrittibile, mentre nel caso di simulazione relativa, essa è imprescrittibile, quando, anziché tendere ad accertare il negozio dissimulato per farne valere gli effetti, è volta ad accertarne la nullità. Tuttavia la Suprema Corte ha anche affermato che l'azione di simulazione, sia assoluta che relativa, in quanto diretta ad accertare la nullità del negozio apparente perché, in ogni caso, privo di causa per mancanza dello scopo economico sociale cui il contratto simulato è destinato, è imprescrittibile ai sensi dell'art. 1422 c.c., ancorché, nel caso della simulazione relativa in senso proprio, il decorso del tempo possa rilevare per i diritti nascenti dal negozio dissimulato, sì da far venire meno l'interesse all'accertamento della simulazione apparente. Tale situazione, peraltro, non ricorre in caso di interposizione fittizia di persona che è diretta a identificare il vero contraente celato dall'interposto e non, invece, a far riconoscere gli elementi costitutivi di un diverso negozio, sicché l'azione ha carattere dichiarativo ed è imprescrittibile (Cass., Sez. VI-II, 10 maggio 2016, n. 9401; Sez. VI-II, ord. 27 agosto 2013, n. 19678).

Più esattamente l'azione di simulazione relativa, in quanto diretta ad accertare la nullità del negozio simulato, sarebbe imprescrittibile (al pari dell'azione di simulazione assoluta), potendo il decorso del termine incidere solo indirettamente sulla proponibilità di tale azione, nel senso che la prescrizione dei diritti che presuppongono l'esistenza del negozio dissimulato può far venir meno l'interesse all'accertamento della simulazione del negozio apparente. Secondo diverso orientamento invece quando l'azione di simulazione relativa è diretta a far emergere l'effettivo reale mutamento della realtà voluto dalle parti con la stipulazione del negozio simulato, tale azione si prescrive nell'ordinario termine decennale; quando invece essa è finalizzata ad accertare la nullità tanto del negozio simulato, quanto di quello dissimulato (per la mancanza dei requisiti di sostanza o, come nel caso di specie, di forma), rilevando l'inesistenza di qualsiasi effetto tra le parti, tale azione non è soggetta a prescrizione (Cass., Sez. II, 30 luglio 2004, n. 14562).

(54) Cass., S.U., ord. 12 aprile 2021, n. 9544.

(55) Cass., S.U., ord. 22 dicembre 2021, n. 41169.

indefettibile alternatività (56), seppure, una volta che il procuratore contabile abbia promosso l'azione di responsabilità in relazione alla tipizzata fattispecie legale, è precluso alla pubblica amministrazione l'esercizio di quella volta a far valere l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dovendosi escludere – stante il divieto di *bis in idem* – una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale (57).

In conclusione, a più di un secolo e mezzo dalla istituzione della Corte dei conti e della individuazione presso di essa di un pubblico ministero, ne rimane di assoluta attualità – anche in epoca di continui mutamenti istituzionali, nell'amministrazione della giustizia e nei codici di rito – il ruolo di garante degli interessi generali, irrinunciabili e supremi della Repubblica, intesa nell'accezione alta dell'art. 5 della Costituzione del 1948, quale sintesi delle istanze dello Stato e delle autonomie locali.

\* \* \*

---

(56) Cass., S.U., ord. 26 luglio 2022, n. 23240, che richiama in tal senso Cass., S.U., 14 gennaio 2020, n. 415, in *Riv. Corte conti*, 2020, 1, 266, e 26 giugno 2019, n. 17124.

(57) Cass., S.U., ord. 30 maggio 2022, n. 17423. La pronuncia richiama in senso conforme Cass., S.U., n. 17124/2019 e n. 415/2020, citt.: 8 luglio 2020, n. 14327.

**QUARTA SESSIONE**

**LE SINERGIE E I RACCORDI FRA LE FUNZIONI GIURISDIZIONALI E DI CONTROLLO**



## SINERGIE E RACCORDI TRA LE FUNZIONI GIURISDIZIONALI E DI CONTROLLO

Mario Pischedda (\*)

Buongiorno. Innanzi tutto, ringrazio gli organizzatori, il comitato scientifico e le Presidenti Polito e Pinotti per avermi chiamato a partecipare ad un convegno che, se si prospettava già molto interessante, alla prova dei fatti si è dimostrato scientificamente stimolante per l'alto livello dei relatori e delle loro relazioni.

Il tema della sessione, che sono stato chiamato a presiedere, è "Sinergie e raccordi tra le funzioni giurisdizionali e di controllo".

Prima di cedere la parola ai relatori vorrei fare solo alcune considerazioni, che ritengo utili per comprendere meglio la giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, che ho l'onore, e l'onere, di presiedere, giurisprudenza che ci verrà illustrata nei suoi aspetti attuativi, problematici ed evolutivi dal prof. Sergio Foà e dal collega Francesco Albo.

Mi limiterò a tre argomenti: la genesi legislativa e giurisprudenziale delle Sezioni riunite in speciale composizione, che ha condotto all'attuale formulazione dell'art. 11 del codice di giustizia contabile, la "specialità" della loro composizione, e l'esame di alcuni principi affermati nella prima sentenza del "nuovo organo giurisdizionale", che costituisce il punto di partenza della successiva evoluzione giurisprudenziale.

Tutto inizia con l'introduzione, ad opera dell'art. 3, c. 1, lett. r), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, dell'art. 243-*quater* del Tuel. Il quinto comma del nuovo articolo prevede il ricorso innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, avverso le delibere della sezione regionale di controllo "*di approvazione o di diniego*" del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e avverso "*i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione*".

Pochi giorni dopo l'art. 1, c. 169, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, introduce, sempre davanti alle neoistituite Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, il ricorso avverso "*gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat, ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196*", sino a quel momento rientrante nella giurisdizione amministrativa.

Quasi contemporaneamente all'introduzione della norma sui piani di riequilibrio, il Tar Sicilia, Sezione di Palermo, con decreto presidenziale del 16 gennaio 2013, confermato con ordinanza collegiale del successivo 14 febbraio, accogliendo l'istanza cautelare proposta dal Comune di Cefalù, sospende l'efficacia della deliberazione n. 1/2013, adottata dalla Sezione di controllo per la Sicilia, con la quale era stata avviata la procedura di dissesto guidato, prevista dall'art. 6, c. 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

Poco meno di un anno dopo, la Corte di cassazione, con sentenza 6 marzo 2014, n. 5805, decide il regolamento di giurisdizione sollevato per conto della Corte dei conti dall'Avvocatura dello Stato, affermando la sussistenza della giurisdizione contabile. La Corte di cassazione, esaminando la disposizione contenuta nel c. 5 dell'art. 243-*quater* del Tuel, ritiene "*del tutto irragionevole non far[vi] rientrare per palese identità di ratio*" le doglianze afferenti alle modalità di esercizio del controllo in questione, essendo così indissolubilmente connesse con quella espressamente prevista dalla norma sopra richiamata "*da rendere impensabile (oltre che contraria ad ogni principio di concentrazione processuale e di ragionevole durata dei giudizi) una distinta attribuzione di giurisdizione*".

Contemporaneamente interviene la Corte costituzionale con la sentenza 6 marzo 2014, n. 39: esaminando la disposizione contenuta nell'art. 1, c. 7, del citato d.l. n. 174/2012, per la parte relativa agli esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale, il giudice delle leggi ha ritenuto infondata la censura con la quale si lamentava la violazione degli artt. 24 e 113 Cost., per l'assenza di strumenti di tutela giurisdizionale avverso le pronunce della Corte dei conti di accertamento delle irregolarità, ed ha affermato che "*tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono [...] ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale. Ne discende che nei confronti delle stesse situazioni giuridiche soggettive non può essere esclusa la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost. (sent. n. 470/1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela*".

Eguale affermazione viene fatta, adoperando le identiche parole, nella stessa sentenza relativamente al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari previsto dai cc. 11 e 12 del medesimo art. 1 del d.l. n. 174/2012.

Sulla scia di queste affermazioni interviene il legislatore con l'art. 33, c. 2, lett. a), n. 3, della d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116; all'art. 1, c. 12, del d.l. n. 174/2012 viene aggiunto un periodo nel quale si dispone che "*avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di non regolarità del rendiconto di un gruppo assembleare dei consigli regionali è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*".

(\*) Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti.

Per completezza, va ricordato anche l'art. 11, c. 19, del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112, che prevede il ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione “*ai sensi dell'art. 1, c. 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228*”, avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo in materia di certificazione dei costi degli accordi di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche.

Questa situazione viene fotografata dall'art. 11 c.g.c., al quale di recente è stata apportata una non indifferente modifica dall'art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, inserito in sede di conversione dall'art. 1 della l. 18 dicembre 2020, n. 176, che ha limitato gli effetti della pronuncia giudiziale di questa Corte in materia di elenco Istat “*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica*”; sulla norma pende innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale per accertarne la compatibilità con il diritto comunitario.

Passando al secondo argomento, occorre precisare che la speciale composizione delle Sezioni riunite è data dal fatto che il collegio è costituito per metà da magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali e per metà tra quelli assegnati alle sezioni di controllo centrali e regionali: va subito chiarito che non si tratta di una novità, ma di un ritorno alle origini.

Dalla nascita della Corte dei conti sino alla fine del secolo scorso, le Sezioni riunite, che deliberavano con un numero di votanti “*non inferiore a undici*”, avevano una composizione ed una competenza mista, essendo formate da magistrati addetti alla sezione del controllo ed a quelle giurisdizionali ed avendo competenza in materia di controllo (registrazione con riserva) e giurisdizionale (giudizio di parifica, appello avverso le decisioni delle due sezioni giurisdizionali).

Di questa composizione mista delle Sezioni riunite si ha ancora oggi traccia nella composizione delle Sezioni riunite delle regioni Sicilia e Sardegna e delle Sezioni riunite in sede deliberante e consultiva. Per la Sardegna l'art. 8 della l. 8 ottobre 1984, n. 658, dispone che “*Le sezioni regionali riunite sono composte dei presidenti di sezione e dei consiglieri della sezione del controllo e della sezione giurisdizionale, sono presiedute dal presidente di sezione più anziano e giudicano in collegio composto di numero dispari e comunque non inferiore a cinque votanti*”.

Per la Sicilia, in mancanza di apposita norma di legge, provvede il Presidente della Corte dei conti con apposito ordinanza, sentito il Consiglio di presidenza e ancora oggi, per il 2022, le Sezioni regionali riunite siciliane sono composte dal presidente della Sezione del controllo, dal presidente della sezione giurisdizionale, dal presidente della sezione giurisdizionale di appello, da 5 magistrati della sezione regionale di controllo e da 5 magistrati scelti tra quelli della sezione giurisdizionale e della sezione giurisdizionale di appello.

Per le Sezioni riunite centrali in sede deliberante e consultiva provvede con ordinanza il Presidente della Corte e ad oggi sono composte da 10 presidenti di sezioni giurisdizionali, 14 presidenti di sezioni di controllo, 6 magistrati delle sezioni giurisdizionali (centrali o regionali) e 6 magistrati componenti delle sezioni di controllo (centrali o regionali).

La situazione inizia a cambiare con la riforma dei primi anni '90 del secolo scorso, che, com'è noto, ha modificato radicalmente l'organizzazione e le funzioni della Corte dei conti, sulla base di due linee direttrici: il decentramento regionale e la netta divaricazione tra le attribuzioni di controllo e quelle giurisdizionali.

Il decentramento regionale comportò l'istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali quali giudici di primo grado in materia di giudizio di conto, di responsabilità e pensionistica; conseguentemente la funzione di appello venne attribuita alle sezioni giurisdizionali centrali e le Sezioni riunite rimasero competenti soltanto per le questioni di massima.

Per quanto riguarda le attribuzioni di controllo, da un lato vi fu un drastico ridimensionamento dei provvedimenti sottoposti al controllo di legittimità e dall'altro veniva introdotto ed esteso a tutta la pubblica amministrazione il controllo successivo sulla gestione, che si svolgeva nella forma del referto, adottando come parametri criteri manageriali (le famose tre “*e*”: efficienza, efficacia ed economicità).

L'art. 4, c. 1, del d.l. n. 543/1996 introdusse un numero minimo di votanti per le Sezioni riunite, per l'esercizio di tutte le funzioni diverse da quelle giurisdizionali, ma non modificava l'unitarietà dell'organo e delle sue attribuzioni, né impediva la composizione mista, limitandosi a dire che esse erano composte da trentaquattro magistrati, designati all'inizio di ogni anno dal Consiglio di presidenza sulla base di predeterminati criteri di graduale rotazione, “*in modo che siano rappresentati tutti i settori di attività e tutte le qualifiche dei magistrati*”.

Infine, con il regolamento sull'organizzazione delle funzioni di controllo del 2000 vengono istituite le “*Sezioni riunite in sede di controllo*” composte in maniera “*da assicurare la rappresentatività delle varie componenti del controllo*”, e senza la partecipazione di alcun componente che svolga esclusivamente funzioni giurisdizionali.

La composizione mista stabilita per le Sezioni riunite in speciale composizione, quindi, non è una novità, ma il ritorno al sistema originario che è stato rotto, dal regolamento del 2000, creando due organi – le Sezioni riunite in sede di controllo e quelle in sede giurisdizionale – diversi per composizione e competenza.

In disparte i dubbi di costituzionalità sollevati dalla dottrina sul regolamento del 2000, va osservato che l'attribuzione alle Sezioni riunite in sede di controllo, (e per altri aspetti anche alla Sezione delle autonomie), della c.d. “*nomofilachia del controllo*”, con l'obbligo giuridico – problematico e di dubbia costituzionalità – delle sezioni regionali di controllo di adeguarsi al loro *decisum*, costituisce una vera e propria anomalia che, contrariamente allo scopo della nomofilachia, determina confusione e incertezza nell'applicazione del diritto, come è già avvenuto in due casi: l'interpretazione e applicazione delle disposizioni del testo unico sulle società pubbliche, concernente il concetto di controllo pubblico e, più recentemente, in tema di procedura applicabile al giudizio di parificazione.

Lascio all'uditorio l'individuazione del modo di risoluzione del conflitto tra le pronunce delle due "diverse" Sezioni riunite; tuttavia, prima di ipotizzare una qualsiasi soluzione, sarebbe opportuno immaginare che la competenza a giudicare sulle impugnazioni delle delibere delle sezioni regionali di controllo appartenesse al giudice ordinario o a quello amministrativo, in maniera che il contrasto sia tra le Sezioni riunite in sede di controllo e le pronunce della Corte di cassazione o del Consiglio di Stato. Solo dopo aver ipotizzato questa sostituzione, si può provare a dare una risposta su quale sia la pronuncia che prevale, tenendo conto che la forza della nomofilachia non dipende da un obbligo giuridico di conformazione, *ictu oculi* in contrasto con l'art. 101, c. 2, Cost. ("*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*"), che esprime un principio cardine di ogni ordinamento democratico.

È indubbio, a mio parere, che il sistema della c.d. "nomofilachia del controllo" vada rivisto, tenendo conto che l'istituzione delle Sezioni riunite in speciale composizione ha segnato la fine della c.d. insindacabilità assoluta delle pronunce di controllo emesse dalla Corte dei conti, introducendo il diverso principio secondo il quale ogni qualvolta una delibera del controllo è in grado di incidere su posizioni giuridiche soggettive, deve essere garantito, in virtù dell'art. 24 Cost., il diritto di ricorrere davanti ad un giudice.

Per concludere, mi pare importante richiamare la prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, la n. 2/2013, ed abbiamo qui presenti i due correlatori, l'attuale Presidente aggiunto della Corte, il Presidente Tommaso Miele, e il Presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo, Presidente Carlo Chiappinelli. Si tratta di una pronuncia che ha elaborato principi che costituiscono i capisaldi del successivo sviluppo giurisprudenziale.

Tra le altre, ritengo fondamentali le seguenti affermazioni:

I. "*Le delibere delle sezioni regionali di controllo non si configurano come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, ma si pongono, invero, come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (non qualificabile come potere amministrativo), attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile*" (punto 4.2 della motivazione).

Questa affermazione è particolarmente importante per le conseguenze che comporta.

La prima, più immediata, è che, una volta esclusa dalla funzione amministrativa l'attribuzione di controllo della Corte dei conti (quanto meno quella del controllo di legittimità e regolarità contabile), se si accede alla classica tripartizione delle funzioni, questa attribuzione, non rientrando evidentemente nella funzione legislativa, non può che rientrare in quella giudiziaria.

Sul punto giova ricordare che secondo Aldo M. Sandulli (1), l'unico elemento distintivo valido per riconoscere l'attività giudiziaria da altre attività non giurisdizionali è che le statuizioni del giudice "*anche se [per avventura] non conformi alla legge, non possono esser revocate o modificate o comunque dichiarate illegittime, se non mediante altre pronunce giurisdizionali*". Sostiene l'Autore che nella nostra Costituzione vi è una vera e propria "*riserva di sentenza*". Infatti, gli artt. 102, 103 e 134, riservando ai giudici ordinari, amministrativi, contabili e costituzionali l'esercizio della rispettiva giurisdizione, escludono ogni altro potere dall'interferire con l'attività dei giudici e dall'operare sui loro pronunciati. Ancor più chiaramente afferma che "*Soltanto un'altra sentenza può rimuovere o modificare una sentenza*": e questo costituisce un principio essenziale dello Stato di diritto.

Sul punto la Corte costituzionale ha affermato che il controllo di legittimità regolarità finanziaria "*è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana*" (sent. n. 18/2019 punto 3 del considerato in diritto).

Si potrebbe obiettare che in una recente pronuncia la Corte di giustizia, negando alle sezioni regionali di controllo la legittimazione a sollevare la questione pregiudiziale comunitaria, ha affermato il carattere amministrativo e non giurisdizionale delle loro pronunzie, argomentando dal carattere non contenzioso del procedimento.

In disparte la corretta interpretazione della sentenza del giudice europeo, l'assunto non prova affatto che il controllo di legittimità regolarità si pone al di fuori della funzione giudiziaria, sia perché nella funzione giudiziaria rientrano anche attività non contenziose e compiti non giudicanti, sia perché alle volte il contenzioso è creato dalla legge come avviene quando agisce il pubblico ministero o quando al giudice sono attribuiti poteri officiosi (ad esempio nel contenzioso sulla costituzionalità delle leggi).

II. La sent. n. 2/2013 contiene un secondo principio altrettanto importante. Dopo aver chiarito che "*non si è solo in presenza di una "interpositio legislatoris", bensì di un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria alla norma costituzionale (art. 103, c. 2, Cost.)*", la sentenza afferma che "*se poi si considera [...] che l'intero impianto della novella costituzionale n. 1/2012 [...], che ha avuto attuazione con la l. 24 dicembre 2012, n. 243 [...], è volto alla tutela degli equilibri di bilancio dello Stato, degli enti pubblici e degli enti territoriali, può giungersi alla conclusione che le "materie di contabilità pubblica" [di cui all'art. 103, c. 2, Cost.] possono oggi correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti "blocchi di materie" riservati alla giurisdizione esclusiva del*

(1) A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200.

giudice amministrativo (cfr. Corte cost. n. 204/2004), consacrata da specifiche disposizioni normative» (punto 4.11 della motivazione).

Ne consegue che «le delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, come “atto di effettivo esercizio del potere di controllo” riconosciuto alla Corte dei conti dalle norme vigenti, nonché in base alla giurisprudenza costituzionale [...], sono del tutto sottratte al sindacato giurisdizionale di altri giudici diversi dalle Sezioni riunite della stessa Corte in speciale composizione» (punto 4.3.2 della motivazione).

Questa affermazione chiarisce il fondamentale ruolo che rivestono le Sezioni riunite in speciale composizione.

Infatti, il riaffermato carattere esclusivo della giurisdizione contabile, correlato alla cointestazione in capo alla Corte dei conti delle attribuzioni di controllo e giurisdizionali, risponde, tra le altre, anche all'esigenza che non venga in alcun modo meno la piena garanzia di indipendenza e terzietà, e quindi il carattere magistratuale della Corte dei conti, garanzia che risulterebbe inevitabilmente lesa laddove la funzione del controllo dovesse abdicare ad un giudice diverso da quello contabile, al quale, in buona sostanza, resterebbe affidata ogni decisione finale in ordine alla tutela delle legittimità e della corretta gestione finanziaria che, invece, la Costituzione intesta alla Corte dei conti. Invero non vi è chi non comprenda che se la funzione giustiziale delle pronunce di controllo venisse attribuita ad un diverso plesso giurisdizionale (giudice ordinario o giudice amministrativo), sarebbe l'organo nomofilattico di questo plesso a dire l'ultima e definitiva parola sulla uniforme interpretazione e corretta applicazione delle norme in materia di contabilità pubblica. Gli atti del controllo della Corte dei conti, quindi, giammai potranno essere sottoposti alle valutazioni di un giudice diverso dalla stessa Corte dei conti, che è chiamata a verificare, con le garanzie della giurisdizione, il corretto esercizio della funzione.

Ciò comporta che il riparto di giurisdizione con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla “dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi”, (Corte cost. n. 204/2004), collegata ad una manifestazione illegittima del potere amministrativo (Corte cost. n. 191/2006), né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come “materia” di contabilità pubblica.

In altre parole, laddove siano lamentate lesioni di diritti soggettivi o interessi legittimi conseguenti all'esercizio della funzione di controllo, anche se tali lesioni si concretizzano con l'adozione di atti amministrativi a contenuto vincolato che hanno il loro presupposto necessario nella pronuncia della sezione regionale di controllo, va ritenuta sussistente la giurisdizione contabile a meno che tali lesioni non derivano da vizi propri degli atti amministrativi conseguenziali alla pronuncia di controllo.

Affidando alla stessa magistratura contabile il compito di sindacare gli accertamenti del controllo si è determinata “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” (Corte cost. n. 18/2019) o, come dice la Cassazione, l'intento del legislatore è stato quello “di collegare strettamente la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dall'art. 103, Cost.” (Cass., S.U., ord. 13 marzo 2014, n. 5805).

Il che ci riporta al tema della nostra sessione.

Tema che, alla luce di quanto detto andrebbe, a mio parere, meglio precisato, perché tra giurisdizione e controllo non c'è sinergia ma integrazione, nel senso che giurisdizione e controllo si completano a vicenda ed è questa loro unione che ha caratterizzato e caratterizza la Corte dei conti italiana. Per essi vale il noto brocardo: *simul stabunt vel simul cadent*, nel senso che se viene meno, per qualsiasi motivo, una delle due attribuzioni, viene meno di conseguenza anche l'altra.

L'esempio concreto ci è stato dato dall'esperienza della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali del 1997 meglio nota come “Bicamerale D'Alema” dal nome del suo presidente. Il progetto di riforma prevedeva l'abolizione della giurisdizione contabile per effetto dell'unicità della giurisdizione, conseguentemente veniva meno il carattere magistratuale del controllo e la Corte dei conti diveniva un'autorità (amministrativa) indipendente, ponendosi al di fuori del sistema giudiziario.

L'integrazione tra giurisdizione e controllo (o meglio tra controllo e giurisdizione, come si intitolava il periodico cartaceo dell'Associazione magistrati della Corte dei conti pubblicato negli anni '70-'80 ed adesso dimenticato) non è una novità e molti autori ne hanno trattato. In particolare nel secolo scorso si è sviluppato un ampio dibattito che vedeva contrapposte due tesi: una che sosteneva la integrazione assoluta degli artt. 100 e 103, ritenendo che le due disposizioni costituivano un unitario disposto normativo, un'altra che sosteneva, invece, la distinzione e integrazione delle due funzioni attribuite alla Corte dei conti che convergevano attraverso il c.d. “principio del parallelismo”, secondo il quale “il controllo trova la sua naturale integrazione nella giurisdizione contabile” e “pur essendo possibile l'attribuzione della giurisdizione contabile senza controllo, non appare possibile il caso inverso, di controllo senza la necessaria integrazione della giurisdizione contabile” (2).

---

(2) S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 1967.

Si tratta di argomento che richiederebbe non una sessione ma intere giornate di studio, per cui mi limito a rimandare ad una recentissima monografia di Francesco Sucameli (3), dove, tra l'altro, è riportata un'ampia bibliografia sull'argomento.

In questa sede, e concludo, mi pare solo doveroso ricordare che l'integrazione tra controllo e giurisdizione non è altro che un ritorno alle origini atteso che il sistema cavouriano (l. n. 800/1862), aggiornato dalla riforma Crispi del 1888, prevedeva che il controllo successivo sulla gestione del bilancio avvenisse, ordinariamente, in forma giurisdizionale.

Era previsto un processo in due gradi, uno dinanzi al Consiglio di prefettura, l'altro dinanzi ad una sezione giurisdizionale della Corte dei conti. L'art. 34, c. 2, della l. n. 800/1862 stabiliva che la Corte dei conti si pronunciava "*in seconda istanza sopra gli appelli alle decisioni dei consigli di prefettura intorno ai giudizi dei conti di loro competenza*". Le competenze del Consiglio di prefettura vennero estese ai conti dei comuni dall'art. 87 della l. n. 5865/1888. Il giudizio si svolgeva secondo l'archetipo del giudizio di conto e quello svolto dai Consigli di prefettura era un vero e proprio controllo svolto con le forme giurisdizionali.

Possiamo pertanto affermare che le Sezioni riunite in speciale composizione rappresentano la modernizzazione, agganciata ai precetti costituzionali, delle funzioni della Corte dei conti quali delineate sin dalla sua costituzione.

\* \* \*

---

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



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

Sergio Foà (\*)

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

### 1. *Introduzione*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Conclusioni e suggestioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

---

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



**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.



## CONCLUSIONI DEL CONVEGNO

*Tommaso Miele (\*)*

Saluto tutti i partecipanti a questo importante convegno sui 160 anni della Corte dei conti e ringrazio gli organizzatori, e in particolare, l'amica e collega Maria Teresa Polito, per avermi affidato il compito, non facile, di trarre le conclusioni del convegno.

Visto l'interesse di questo convegno ci vorrebbe un'ora per fare le conclusioni, per evidenziare gli spunti di riflessione che sono venuti fuori, sia ieri sul fronte del controllo, sia oggi sul fronte della giurisdizione, ma, in considerazione dei tempi molto stretti in cui devo contenere il mio intervento, vado subito al cuore del problema per affrontare il ruolo svolto dalla Corte dei conti in questi 160 anni e il ruolo che la stessa Corte è chiamata oggi a svolgere nell'attuale contesto istituzionale.

Voglio citare, per tutte, le relazioni di ieri dell'amico prof. Rivosecchi, del prof. Bottino, dei colleghi della Corte, del giudice costituzionale Angelo Buscema e la presentazione del presidente della Corte, Guido Carlino, anche questa mattina, sono state illuminanti le relazioni della professoressa Colombini e della collega Pinotti, come la relazione dell'amico Quirino Lorelli, per non parlare poi degli spunti di riflessione prospettati sia dal professor Foà che dall'amico Francesco Albo. Consentitemi anche un ringraziamento per quello che ha detto l'amico Mario Pischetta, presidente della Sezione riunite in speciale composizione della Corte. Condivido pienamente l'ultima sua riflessione. Come egli ha ricordato, io fui estensore, insieme all'amico Carlo Chiappinelli, della prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, la n. 2/2013, che Mario ha voluto così benevolmente ricordare. Si trattava, all'epoca, di un campo da arare, praticamente non c'era nulla ed era tutto da inventare, da scrivere, e da scrivere veramente in punta di fioretto, perché occorreva delineare qualcosa che non andasse a sconfinare su tematiche già occupate da altre giurisdizioni, e, nel contempo, salvaguardare l'ambito della giurisdizione speciale della Corte dei conti. Non mi voglio arrogare il merito delle soluzioni delineate in quella sentenza, anzi lo voglio attribuire tutto all'amico Carlo Chiappinelli, ma ricordo che il presidente della Corte dell'epoca, il Presidente Luigi Giampaolino, volle presiedere lui stesso quell'udienza delle Sezioni riunite, e quando firmò la sentenza disse che si trattava della sentenza più bella e più importante che aveva firmato nella sua carriera di magistrato.

Fatta questa premessa cerco di trarre le conclusioni e mi impegno a restare nei dieci minuti preannunciati. In questi due giorni abbiamo parlato della Corte dei conti e di quello che ha rappresentato in questi 160 anni, delle funzioni esercitate e del ruolo da essa svolto.

In questo convegno abbiamo ricordato i 160 anni dell'istituzione della Corte dei conti, la più antica magistratura del nostro Paese, istituita, appunto, il 1° ottobre 1862. Oggi, dopo 160 anni, la Corte dei conti è ancora un'istituzione quanto mai viva e vitale, ed è assolutamente centrale nel sistema istituzionale del nostro Paese.

Per 160 anni la Corte dei conti ha servito le istituzioni esercitando le funzioni di controllo e giurisdizionali in posizione di assoluta indipendenza e autonomia e di assoluta terzietà, come si conviene ad una magistratura assolutamente indipendente e autonoma rispetto al Governo, alle amministrazioni controllate e ai soggetti sottoposti alla sua giurisdizione, garantendo, sul fronte del controllo, la legittimità dell'azione amministrativa, l'equilibrio dei conti pubblici e il controllo della spesa pubblica di tutte le amministrazioni pubbliche, e assicurando, sul fronte della giurisdizione, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, contrastando e perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche. Non a caso queste funzioni sono state intestate alla Corte dei conti anche dalla Costituzione repubblicana del 1948, che ha riaffermato la natura magistratuale del ruolo e delle funzioni della Corte.

Certamente oggi la Corte è quanto mai viva e vitale, è una istituzione moderna e necessaria, ma per interpretare al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, essa deve rinnovarsi ed adeguarsi alle mutate esigenze istituzionali, nel senso che deve adeguare il proprio ruolo e le proprie funzioni alle mutate esigenze istituzionali, alle esigenze che il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Se vuole svolgere al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, più che censurare e sanzionare a posteriori le amministrazioni pubbliche, la Corte si deve porre nei confronti delle amministrazioni con uno spirito diverso, in una posizione assolutamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 114 della Costituzione. Deve assistere ed accompagnarle nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica, aiutandole, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e garantendo, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Da sempre la Corte dei conti è stata un presidio di legalità e di democrazia al servizio del Paese, delle istituzioni e dei cittadini. Oggi, come ho detto, la Corte è ancora una istituzione viva e vitale e quanto mai attuale, moderna e

---

(\*) Presidente aggiunto della Corte dei conti e presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

necessaria ad assicurare, nell'esercizio delle funzioni di controllo, la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti pubblici in ordine, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Oggi la Corte dei conti, oltre che un presidio di legalità, e segnatamente della legalità finanziaria, deve essere, e deve essere avvertita, come un presidio di democrazia, esercitando in posizione di autonomia, di indipendenza e di terzietà, e cioè con tutte le garanzie di una magistratura, le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna nell'interesse del Paese, delle stesse istituzioni e soprattutto dei cittadini, dei contribuenti che pagano le tasse. Attraverso la Corte dei conti, e cioè, attraverso una magistratura autonoma e indipendente rispetto al Governo e alle stesse amministrazioni controllate, sono i cittadini che controllano le legittimità della spesa pubblica e la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In questo senso la Corte è un presidio di democrazia ed è al servizio dello Stato comunità. Anche noi magistrati della Corte dobbiamo avere l'intelligenza e la sensibilità di saper cogliere quello che oggi il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Oggi la Corte dei conti si deve mettere al servizio delle amministrazioni pubbliche ed accompagnarle ed assistere nel tenere i conti in equilibrio e in ordine, e nel garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le intesta, la Corte può svolgere un ruolo fondamentale anche per assistere e indirizzare le pubbliche amministrazioni ad intercettare e a gestire le risorse del Pnrr. Oggi il nostro Paese ha la grande opportunità di intercettare, attraverso una pubblica amministrazione rinnovata, efficiente e tempestiva, circa 209 miliardi, di cui una parte a fondo perduto e la maggior parte da restituire nei prossimi anni. Proprio per questo motivo, queste ingenti risorse vanno intercettate e gestite bene, con la massima capacità gestionale e amministrativa. Per questo le amministrazioni pubbliche si devono attrezzare e vanno aiutate ad amministrare e gestire queste risorse. In tale contesto la Corte dei conti può svolgere un ruolo fondamentale per assistere, aiutare ed assistere le pubbliche amministrazioni, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale. In sede di controllo la Corte può svolgere un ruolo fondamentale sia con il controllo collaborativo e preventivo che con il controllo concomitante, aiutando le amministrazioni pubbliche a tenere i conti in ordine, garantendo e verificando l'equilibrio dei bilanci, e assicurando la sana e corretta gestione di queste ingenti risorse pubbliche che i nostri figli e le future generazioni saranno chiamate a restituire.

Per ciò che riguarda specificamente le risorse del Pnrr, occorre migliorare e semplificare la legislazione e semplificare il Codice degli appalti per agevolare la pubblica amministrazione a realizzare i programmi. Il Pnrr è una grande opportunità per il nostro Paese e per il rilancio della nostra economia, tanto più importante alla luce della crisi energetica e delle materie prime conseguenti al conflitto in Ucraina. È un'opportunità che va assolutamente colta con il contributo di tutti e soprattutto con un'amministrazione pubblica efficiente, capace di intercettare le enormi risorse che l'Europa ci mette a disposizione per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica. Per mettere le pubbliche amministrazioni in condizione di realizzare i programmi e di intercettare le risorse del Pnrr, occorre migliorare e semplificare la legislazione e, in particolare, il codice degli appalti. Per agevolare le pubbliche amministrazioni è pertanto auspicabile che il Parlamento che si insedia proprio questa settimana e il nuovo governo intervengano in maniera decisa e radicale sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti. Regole chiare, quindi, per agevolare le amministrazioni pubbliche, le imprese e i cittadini, e gli stessi operatori del diritto. Si eviterebbero il frequente contenzioso e i ricorsi al giudice amministrativo, e le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale, con la paura della firma, che assai spesso bloccano i cantieri.

Sempre con riferimento al Pnrr, va detto che la limitazione della responsabilità per danno erariale al solo dolo e l'eliminazione della colpa grave non aiutano a superare la paura della firma.

Le scelte fatte dal Governo Conte nel 2020 con il decreto semplificazione di limitare la responsabilità per danno erariale al solo dolo, eliminando la colpa grave, non aiutano certamente a superare la paura della firma. La "paura della firma" esiste, è inutile negarlo. Ma il rimedio per superare la paura della firma non è certo quello fatto dal governo Conte nel 2020 con l'art. 21 del decreto semplificazioni, eliminando la colpa grave per i fatti commissivi. La soluzione per superare la paura della firma è intervenire, come ho detto, sulla legislazione: ci vogliono regole chiare. Quanto al ruolo della Corte in sede giurisdizionale, va assolutamente abrogato l'articolo 21 del decreto semplificazioni n. 76 del 2020, perché tale norma ha creato un vero e proprio *vulnus* nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. Per superare la paura della firma, la Corte, in sede di accertamento di eventuali responsabilità e, segnatamente, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo nella colpa grave, non può non tenere nella dovuta considerazione la complessità e la farraginosità della normativa. Anche nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali da parte della Corte occorre grande equilibrio. E credo che anche nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali la Corte possa svolgere un ruolo importante e fondamentale per assistere e aiutare le amministrazioni pubbliche ad intercettare e gestire le enormi risorse del Pnrr nell'interesse del Paese, delle imprese e dei cittadini.

Come ho già detto, in questi 160 anni la Corte dei conti ha servito il Paese e le istituzioni, sia sul fronte del controllo che sul fronte della giurisdizione, garantendo la legittimità, la buona amministrazione, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. Per questo dico che, come è ampiamente emerso dagli interventi dei relatori che si sono succeduti in questi due giorni, oggi più che mai essa è chiamata a svolgere un ruolo centrale e molto delicato, stante la natura magistratuale assegnatale dalla Costituzione, e, soprattutto, il ruolo centrale nel panorama istituzionale, sia sul fronte del controllo che su quello della giurisdizione.

Andando controcorrente rispetto al pensiero di tanti colleghi, dico però che per svolgere bene questo ruolo noi dobbiamo saper fare autocritica, nel senso che, come diceva un autorevole commentatore in un articolo pubblicato domenica scorsa sul *Corriere della Sera*, “non possiamo e non dobbiamo più dire la messa in latino”, e, aggiungo io, dobbiamo anche avere il coraggio e l’intelligenza di andare oltre, dobbiamo aprire il sacerdozio alle donne e dobbiamo fare loro celebrare anche messa, nel senso che oggi la Corte deve modernizzarsi, deve corrispondere alle attese del Paese, delle pubbliche amministrazioni, che vedono nella Corte un sicuro punto di riferimento a supporto della loro azione e delle loro scelte.

Noi dobbiamo avere il coraggio, la sensibilità, l’attenzione di porci nelle condizioni dell’amministrazione, degli amministratori e dei funzionari pubblici che oggi più che mai hanno bisogno di guida, perché sono chiamati ad operare e ad esercitare le loro funzioni in un labirinto intricatissimo, dovendo muoversi attraverso uno slalom in un giungla fatta di leggi, leggine, regolamenti, statuti, delibere e linee guida, che qualcuno ha tentato di fare assurgere, recentemente, a fonti di diritto, anche se io ho studiato le fonti del diritto su Crisafulli, e sinceramente ho difficoltà a collocare le linee guida tra le finti del diritto.

Noi magistrati della Corte dei conti dobbiamo avere il coraggio e l’intelligenza di saperci rinnovare e di mettere la Corte al servizio delle istituzioni, delle amministrazioni, del Paese e dell’Europa.

Nell’attuale fase storica noi viviamo una delle crisi più profonde dal dopoguerra, dovendo fare i conti con la crisi energetica legata alla guerra in Ucraina, la necessità di intercettare le risorse del Pnrr. Oggi più che mai, quindi, le amministrazioni pubbliche hanno bisogno di essere guidate, soprattutto in relazione a queste problematiche. E allora è quanto mai opportuno, e direi anche necessario, che ci sia un organo indipendente, in posizione di assoluta autonomia e terzietà, qual è la Corte dei conti, che abbia natura magistrale ma che sappia soccorrere, guidare le amministrazioni pubbliche, per consentire loro di tenere in ordine i conti, di assicurare l’equilibrio dei bilanci sul fronte del controllo, e che sappia garantire, nell’esercizio della funzione giurisdizionale, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Anche in sede di accertamento delle responsabilità sicuramente ci si deve far carico delle problematiche che incontrano oggi gli amministratori nella gestione e nello svolgimento delle proprie funzioni.

Vorrei, infine, dire una cosa al futuro Parlamento che si insedia dopodomani, e al governo che si insedierà nelle prossime settimane.

Come hanno ricordato sia la professoressa Colombini stamattina che la collega Cinthia Pinotti e altri relatori, vi è oggi l’intenzione, da parte di una certa dottrina, di ricondurre sostanzialmente la responsabilità amministrativa alla responsabilità civile. In altre parole, si vorrebbe prevedere che sia la stessa amministrazione o ente pubblico che ha subito il danno ad agire innanzi al giudice civile per esercitare l’azione di risarcimento. A questo proposito voglio fare i complimenti alla collega Pinotti che ha evidenziato, con maestria, la peculiarità del danno erariale rispetto al danno civile, quindi, non solo riaffermo quello che ha detto la collega, ma anche quello che ha detto la prof. Colombini.

Un tale soluzione, se adottata, sarebbe per me una scelta dissennata e quanto mai inopportuna perché comporterebbe il rischio di deresponsabilizzare gli amministratori e i funzionari pubblici che gestiscono risorse pubbliche, le risorse dei cittadini.

Lo dico senza polemica. Si eviti di creare ulteriori *vulnus* nella gestione delle risorse pubbliche. Vorrei ricordare, in proposito, quello che ha detto il procuratore generale Canale in più di una occasione, e cioè, che non si perda e non si disperda neppure un euro dei 209 miliardi che dobbiamo prendere dall’Unione europea per il Pnrr.

In considerazione di ciò, oggi è ancora quanto mai viva e necessaria la presenza e il ruolo della Corte dei conti. Noi dobbiamo, però, avere l’intelligenza e la sensibilità di esercitare le nostre funzioni in una posizione di ausiliarità, secondo il dettato costituzionale, cercando di guidare ed orientare le amministrazioni, perché questo ci chiede oggi il Paese, questo ci chiedono le istituzioni, questo ci chiede l’Europa, e questo – soprattutto – ci chiedono i cittadini.

La Corte deve porsi in una posizione di guida per garantire la correttezza dell’azione amministrativa in modo che non si crei un *vulnus* alla corretta gestione delle risorse pubbliche, soprattutto in un momento come quello che stiamo vivendo, in cui siamo alle prese con una gravissima crisi economica, e in cui è quanto mai necessario per le pubbliche amministrazioni, per gli enti territoriali, per gli enti locali tenere i conti in ordine.

Per questo si tenga nella massima considerazione il ruolo che la Corte svolge, anche con riferimento agli orientamenti che essa fornisce agli enti locali per i piani di riequilibrio.

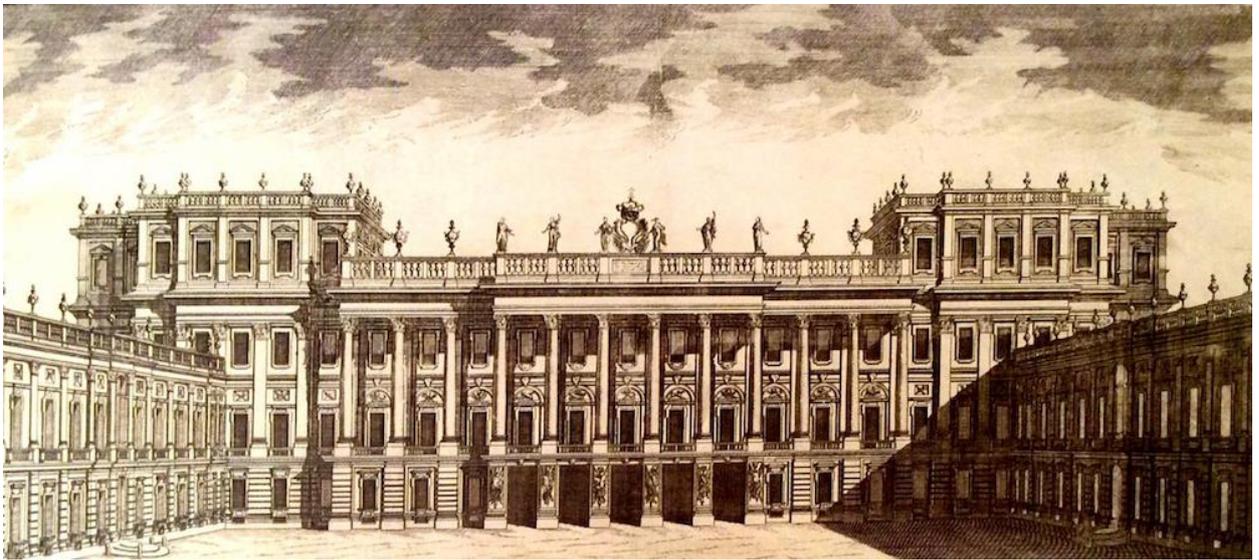
Sul fronte della giurisdizione vorrei denunciare il pericolo che comporterebbe accogliere le tesi di una parte della dottrina che vorrebbe ricondurre – come ho già detto – la responsabilità amministrativa alla responsabilità civile. Una tale soluzione comporterebbe sostanzialmente l’abolizione della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa per danno erariale, ignorando, come ha messo bene in evidenza la collega Cinthia Pinotti che, la peculiarità del danno erariale.

In proposito mi piace ricordare un episodio. Qualche anno fa, ad un convegno a Varenna partecipò un grande maestro del diritto amministrativo, Giuseppe Abbamonte, che, dopo aver ascoltato per tre giorni gli interventi dei vari relatori che si erano succeduti nelle varie sessioni – si parlava di giurisdizione sulle società partecipate pubbliche – chiese con molto garbo la parola, come uno scolarotto, e con la consapevolezza di dire una cosa alquanto scontata ed evidente, disse: “Signori miei, ma i soldi delle società partecipate sono pubblici? Sì. E allora c’è la giurisdizione della Corte dei conti”.

Ecco io vorrei concludere allo stesso modo. Dopo 160 anni, la Corte dei conti è chiamata ancora a svolgere un ruolo centrale ed estremamente importante nell'esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali che la Costituzione le intesta, per assicurare la tenuta e l'equilibrio dei conti pubblici e garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In altre parole, il ruolo e le funzioni della Corte dei conti sono ancora estremamente attuali e necessari perché investono le risorse pubbliche, i soldi pubblici.

È un ruolo che oggi più che mai alla Corte dei conti chiedono il Paese, l'Europa, le istituzioni, le amministrazioni e gli enti pubblici, gli amministratori e i funzionari pubblici, e soprattutto i cittadini, in nome e nell'interesse dei quali – non lo dobbiamo mai dimenticare noi magistrati, ma non lo devono mai dimenticare neppure il Governo e il Parlamento, e, in generale, la politica – noi siamo chiamati quotidianamente a svolgere le importanti e delicate funzioni che ad essa intesta la Costituzione.

\* \* \*





## IL PALAZZO REALE DI TORINO DA RESIDENZA A MUSEO

Enrica Pagella (\*)

Il Palazzo Reale di Torino è il cuore del sistema urbano, progettato come residenza e centro di governo della dinastia dei Savoia, un complesso monumentale che documenta oltre tre secoli di storia, dal 1563, quando il duca Emanuele Filiberto trasferisce la capitale del Ducato da Chambéry a Torino, al 1946, anno della proclamazione della Repubblica italiana.

Le prime idee progettuali prendono forma nel 1584, con l'arrivo dell'architetto orvietano Ascanio Vitozzi, che orienta la posizione dell'edificio sul limite dell'antico quadrilatero romano, in una zona aperta e adeguata a consentire la crescita oltre le mura degli imponenti quartieri di servizio. Tra il Seicento e il Settecento, sotto la guida degli ingegneri ducali Carlo e Amedeo di Castellamonte, e poi con l'intervento di geniali architetti come Filippo Juvarra e Benedetto Alfieri, il palazzo si estende con la lunga manica delle Segreterie di Stato (oggi Prefettura) e degli archivi, con il Teatro Regio, l'Accademia militare e la Cavallerizza Reale: una città nella città che si affacciava, a nord, sul vasto spazio verdeggiante del Regio Parco, poi sacrificato alla crescita industriale della Torino moderna. In alto, oltre la facciata principale, sventa il frastagliato profilo della cupola che sormonta la Cappella della Sindone, uno dei grandi capolavori dell'architettura barocca, innalzata da Guarino Guarini tra il 1668 e il 1682 per ospitare la reliquia simbolo di Casa Savoia.

Le forme del palazzo, l'articolazione dei suoi percorsi – dalle sale di rappresentanza, agli spazi privati e di preghiera, fino alle grandi cucine –, lo sfarzo delle sue decorazioni interne, sono l'emblema delle aspirazioni e delle ambizioni di una stirpe principesca tra le più longeve d'Europa, costituitasi nella regione alpina al confine tra l'Italia e la Francia, e rafforzatasi nei secoli fino a diventare protagonista della prima stagione dell'Italia moderna.

Al primo piano nobile del palazzo, le stanze destinate alle funzioni di governo, con gli scintillanti soffitti del Seicento e i sofisticati arredi ottocenteschi di gusto classicheggiante, testimoniano il passaggio dall'età dell'assolutismo monarchico a quella che vede i primi passi della storia parlamentare della Nazione, sanciti dallo Statuto Albertino, firmato nella Sala del Consiglio il 4 marzo 1848. A Carlo Alberto, salito al trono nel 1831, si deve anche un programma di trasformazione della residenza che può forse considerarsi il più esteso e il più ideologicamente impegnato fra quelli che si sono succeduti nei due secoli precedenti. Molti ambienti sono rimodellati o radicalmente ristrutturati per stare al passo con le nuove esigenze, e protagonista di questa svolta è l'architetto bolognese Pelagio Palagi, direttore dei programmi decorativi delle residenze reali. Nel 1832, i capolavori di pittura del Palazzo Reale vanno a formare il nucleo portante della Regia Pinacoteca, affidata alle cure di Roberto d'Azeglio e allestita nel vicino Palazzo Madama. Tra il 1831 e il 1837, nascono, nella manica sud del palazzo, il Medagliere, l'Armeria e la Biblioteca Reale, con raccolte arricchite grazie a campagne di acquisti sul mercato antiquario nazionale ed europeo. Al primo piano, due anticamere seicentesche sono sacrificate per impiantare la nuova Sala da Ballo e si pone mano anche al Salone della Guardia Svizzera, punto di accoglienza e di snodo tra i vari percorsi della residenza. Qui le pareti, un tempo rivestite da parati in cuoio, ricevono ora la sobria eleganza di lastre in marmo verde di Susa e stucco lucido marmorizzato, oltre alla dotazione di quaranta candelabri in bronzo alimentati a gas. La vecchia copertura è sostituita da un soffitto a cassette di rigoroso disegno, che inquadra, al centro, il dipinto di Carlo Bellosio con *Il Conte Verde Amedeo VI nell'atto di istituire l'Ordine supremo della Santissima Annunziata nel 1362*, omaggio allo spirito cavalleresco del re. Dell'apparato decorativo precedente, databile agli anni Sessanta del Seicento, sopravvivono solo il camino monumentale in marmi policromi e il fregio affrescato con le storie della casata sassone, a cui i Savoia facevano risalire l'origine leggendaria della dinastia.

La decisione di destinare le collezioni sabaude alla creazione di musei organizzati per discipline e per epoche, quella di attuare una drastica modernizzazione nella destinazione d'uso delle sale e nell'arredo pittorico, determinano la nascita di una nuova idea di residenza, dove le funzioni di governo si intrecciano a quelle dell'educazione pubblica, attraverso un programma di stampo storicistico che non ha eguali in Italia.

L'Ottocento si chiude, per il palazzo, all'insegna del ridondante eclettismo del nuovo Scalone d'Onore, realizzato dall'architetto scenografo Domenico Ferri nel 1862. La decorazione è arricchita, sulle pareti, da pitture che celebrano la storia e le virtù di Casa Savoia, completata a soffitto dall'*Apoteosi di Carlo Alberto* di Paolo Emilio Morgari e nelle due nicchie centrali, dalle statue con i ritratti di Emanuele Filiberto e di Carlo Alberto, opere degli scultori Santo Varni e Vincenzo Vela.

A partire dal 1864, con il trasferimento a Firenze, la presenza della famiglia reale a Torino si fa saltuaria e gli interventi di manutenzione, coordinati dall'ultimo architetto di corte, il romano Paolo Emilio Stramucci, sono improntati a un revival neobarocco che sacrifica molta parte delle scelte carloalbertine. Sulla direttrice nord ovest, sorgono la

---

(\*) Direttrice dei Musei Reali di Torino.

piccola portineria denominata Casina degli Svizzeri e, tra il 1890 e il 1903, la monumentale Manica Nuova, destinata agli uffici amministrativi della Real Casa.

Nel 1946, Umberto II, ultimo re sabaudo, lascia per sempre l'Italia e inizia per il Palazzo Reale il lungo cammino della musealizzazione. Al nucleo storico degli edifici, con l'Armeria e la Biblioteca, si aggiungeranno nel tempo il Museo di Antichità, allestito nelle serre dei Giardini Reali (1974) e nell'ampliamento ipogeo progettato da Roberto Gabetti e Aimaro Isola (1989), fino al trasloco della Galleria Sabauda dall'Accademia delle Scienze alla Manica Nuova, che nel 2014 segna il rientro a palazzo delle antiche collezioni sabaude, con l'unica eccezione di quelle egizie.

I percorsi degli appartamenti reali, uniti a quelli delle collezioni, formano oggi il grande polo dei Musei Reali, un complesso unico per stratificazione monumentale e per estensione di testimonianze d'arte e di civiltà, ora impegnato nella conservazione e nella valorizzazione del grande patrimonio ereditato dal passato.

\* \* \*





## LA VENARIA. PIÙ CHE UNA RESIDENZA DI CACCIA, UNA REGGIA BAROCCA DI ALTA DIPLOMAZIA

Guido Curto (\*)

La Venaria Reale. Ovvero una residenza di caccia. Con un po' di arguzia, ci piace affermare che non poteva esserci luogo più consono per ospitare il convegno celebrativo dei primi 160 anni di un'istituzione antica e prestigiosa come la Corte dei conti. Ma non perché, scherzosamente, il fine primo della Corte sia dar la caccia a chi viola le leggi di una corretta amministrazione dello Stato, bensì perché la Reggia di Venaria è luogo esemplare di un governo attento e sostenibile del territorio dello Stato. È infatti una fastosa Reggia barocca, che rivaleggia in bellezza con altre regge extraurbane d'Europa come Versailles a Parigi, Schoenbrunn a Vienna, Hampton Court a Londra, Nymphenburg a Monaco di Baviera, ecc. la cui originaria e primaria funzione è essere luogo di rappresentanza di un potere, quello dei Savoia, che vuole affermarsi, emergere ed imporsi in Europa non solo con le guerre e con le armi, bensì con lo strumento di una intelligente diplomazia correlata all'arte, al paesaggio e alla bellezza. Questi vasti saloni sono, allora come ancor oggi, *location* perfetta per incontri, accordi, alleanze tra il re e suoi ministri e ambasciatori stranieri, fuor da occhi indiscreti, lontani dalla città pettegola, perché basta un semplice invito a "colazione" (ossia a pranzo, nel gergo degli aristocratici ancora in uso) o a una battuta di caccia per trovare un'alleanza, intessere un accordo. La Venaria suggella un uso strategico e politico dell'arte e dell'architettura innestata nei circostanti giardini alla francese e nel paesaggio che spazia a 360 gradi su tutto l'arco alpino, dal Monviso dove sorge il Po verso Ovest, fino ai 4.000 metri sempre innevati del Monte Rosa a nord est.

Il nucleo più antico del Castello di Venaria fu edificato nel 1658 per volontà del Duca di Savoia Carlo Emanuele II, che affidò il progetto all'architetto di Corte Amedeo di Castellamonte. Oggi questo primo corpo edilizio del più vasto e articolato complesso lo si riconosce bene perché è quello che ci troviamo di fronte entrando, tutto intonacato in bianco. Mentre la lunga manica laterale a sinistra, in mattoni a vista, secondo il tipico uso minimalista del barocco piemontese, fu edificata dal primo Re di Casa Savoia, Vittorio Amedeo II, subito dopo essere stato nominato Re di Sicilia nel Trattato di Utrecht del 1713 (poi diventato Re di Sardegna col Trattato dell'Aia del 1720). Non a caso l'architetto che nel 1716 firma il progetto di questo ampliamento, che comprende la celeberrima Grande Galleria, è il siciliano Filippo Juvarra. Archistar del primo Settecento, che opera a Roma, in Portogallo a Lisbona, a Londra, a Parigi, in Olanda e in Spagna a Madrid, ma soprattutto a Torino dove progetta tanti edifici, tutti concepiti nell'ambito di una strategia d'immagine volta a creare una "corona di delizie", architettoniche e urbanistiche, tutt'intorno alla Capitale: la Basilica di Superga, che svetta sulla collina più alta prospiciente Torino; la Palazzina di caccia di Stupinigi, scenograficamente situata sulla via che porta in Liguria e fino a Nizza in Costa Azzurra; il Castello di Rivoli, allocato sull'ultima propaggine della morena glaciale della Valle di Susa a dominare la sottostante pianura e l'asse viario di Corso Francia, lunghissima e perfettamente rettilinea direttrice che si percorre per andare ai valichi del Moncenisio e Monginevro.

La Venaria Reale si colloca al limitare dei lussureggianti boschi di La Mandria, allora quasi foresta, a solo 15 chilometri da Torino, sulla via che porta alle Valli di Lanzo; qui i Savoia si trasferivano dal 4 maggio, festa della Sindone, per soggiornarvi fino a settembre inoltrato. Una residenza prettamente estiva quindi, che nei luminosi e ben aerati saloni era luogo di *loisir*, di benessere, dove trascorrere giornate liete facendo anche attività fisica con lo sport allora più in voga nella aristocrazia: l'equitazione e la caccia. Caccia che era anche una simulazione e una esercitazione di guerra per molti aspetti.

Reggia incastonata nel territorio circostante e che fa tutt'uno con la cittadina di Venaria, dove i Savoia avviarono nel '700 una fiorente industria della seta, e tutto è il Castello è di fatto una sorta di aulica fattoria, circondata da campi coltivati a grano e a mais, orti, grandi caschine intorno e una immensa scuderia, che ospitava 300 cavalli purosangue, con accanto la citroniera, progettata da Juvarra, dove si coltivavano piante di agrumi (la vitamina C per l'inverno!).

A ben vedere tra il XVII e XVIII secolo la residenza sabauda era una sorta di grande impresa che dava lavoro a più di 400 persone, dai soldati ai cuochi, dagli stallieri ai giardinieri, ecc., la cui vita si ferma nel 1798, quando la Reggia di Venaria viene invasa e depredata dalle truppe di Napoleone che invadono il Piemonte. Da allora inizia un progressivo declino che vede la Reggia riconvertita dal 1818 con la Restaurazione in una caserma, con tanto di piazza d'armi, dove dapprima ha sede il Servizio di veterinaria dell'esercito, poi a lungo il Comando di artiglieria, restando presidio militare fino al 1988.

La volontà di farla rinascere in tutto il suo antico splendore è recente. Nel 1999 si apre il più grande cantiere di restauro d'Europa, con un investimento di 300 milioni di euro, per volontà della Regione Piemonte, sotto la presidenza di Enzo Ghigo, e dell'allora Ministro dei beni culturali Veltroni. Grazie soprattutto al lungimirante impegno del primo direttore di allora, Alberto Vanelli, nel 2007 la Reggia apre al pubblico e, infatti, proprio nel 2022 si celebrano i primi 15 anni di quella formidabile rinascita, che proprio grazie alla innovativa formula gestionale del consorzio riesce a

---

(\*) Direttore del complesso artistico Reggia la Venaria.

coniugare il rigore amministrativo dell'ente pubblico con la maggiore libertà organizzativa di una moderna impresa privata, dando oggi lavoro a più di 200 persone, senza contare l'indotto, generato dall'afflusso di turisti, che si riverbera sulla cittadina circostante e in termini d'immagine sull'intero Piemonte.

\* \* \*

**Direzione e redazione**

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: [massimario.rivista@corteconti.it](mailto:massimario.rivista@corteconti.it)



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358  
(c.m. 30-443900120101)