

Buongiorno, ringrazio tutti coloro che si sono collegati, così numerosi, per questo incontro, che costituisce il secondo appuntamento del ciclo di "*lectio magistralis*" svolte dai giudici costituzionali.

Desidero salutare con viva cordialità il relatore di oggi, il presidente professore Giuliano Amato, che ringrazio per aver accettato l'invito e per l'onore da lui riservatoci con la sua presenza in questa sede.

Saluto altresì il presidente Carosi, direttore della Scuola di formazione della Corte dei conti, il professor Francesco Fimmanò, componente del nostro Consiglio di Presidenza, che svolgerà il ruolo di *discussant*, e il Giudice costituzionale, presidente Angelo Buscema, che concluderà gli odierni lavori.

L'argomento della *lectio* odierna, relativo a "*La tutela degli interessi adespoti*", è particolarmente stimolante, anche perché ci consente di svolgere alcune considerazioni sulle funzioni della Corte dei conti quale garante di interessi adespoti alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Secondo la tradizionale definizione, l'interesse adespota coincide con l'interesse diffuso, cioè con l'interesse al conseguimento o al mantenimento di un bene della vita,

che fa capo non a un soggetto predeterminato ma ad una collettività indifferenziata.

L'interesse diffuso come tale non ha sinora trovato un preciso riconoscimento nel nostro ordinamento, atteso che la sua tutela giurisdizionale richiede quanto meno la sua configurazione in termini di interesse collettivo.

In definitiva, il giudice può essere adito solo da soggetti legittimati, titolari cioè di una specifica posizione che li distingue dagli altri componenti della comunità. È stata nondimeno riconosciuta anche la legittimazione di soggetti collettivi, a carattere associativo o istituzionale, che si pongono quali portatori differenziati di interessi solitamente ritenuti diffusi; si pensi a talune azioni intentate in materia di tutela dell'ambiente o di tutela dei consumatori, inclusa la previsione delle cosiddette *class actions*. Di conseguenza, l'interesse diffuso riceve tutela soltanto nei limiti in cui l'ordinamento permette di individuarne un portatore legittimato, anche se di natura collettiva.

Proseguendo su tale prospettiva, l'interesse diffuso, in quanto adespota, sarebbe irrilevante per l'ordinamento; assumerebbe rilevanza soltanto nella veste di interesse

collettivo. Se tutto fosse realmente così, il nostro incontro odierno potrebbe concludersi.

In realtà, l'argomento in esame è quanto mai vitale. Ricordo che con delibera dell'8 gennaio 2020, recante *"Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"*, la Corte ha introdotto l'art. 4 ter, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro o ad altri soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, di presentare alla Corte stessa un'opinione scritta. C'è quindi un riferimento chiaro e diretto agli interessi diffusi.

Anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 6 del 2020), nel mettere in evidenza una linea di progressivo innalzamento della tutela, ha ampliato la legittimazione delle associazioni per la tutela di interessi collettivi, nel senso che, una volta legittimata, l'associazione è abilitata a esperire tutte le azioni eventualmente indicate nel disposto legislativo e, in ogni caso, l'azione generale di annullamento, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso.

L'argomento degli interessi diffusi, allora, è in continua evoluzione e ci consente di riflettere sulle dinamiche più

profonde del nostro ordinamento giuridico e di cogliere chiare connessioni con le funzioni della Corte dei conti.

Ciò detto, mi sia consentito un riferimento al passato.

Sul tema degli interessi diffusi, vale la pena ricordare che il decreto-legge 8 marzo 1993, n. 54, non convertito, prevedeva, all'art. 3, che il procuratore regionale della Corte dei conti potesse, in via autonoma, non solo proporre ricorso innanzi al TAR avverso atti e provvedimenti di pubbliche amministrazioni, in vista dell'interesse generale al buon andamento e all'imparzialità di esse, a tutela della legittimità dell'azione amministrativa, ma anche intervenire in giudizio quando avesse ritenuto necessario tutelare gli interessi in questione.

Il decreto portava la firma del professore Giuliano Amato, presidente del Consiglio dei ministri.

Ricordo che allora - svolgevo le funzioni di pubblico ministero in sede regionale - notevoli furono le prospettive di intervento e il fervore organizzativo, in un contesto in cui il decentramento della giurisdizione contabile trovava esplicito fondamento normativo nell'esigenza di tutelare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

L'azione a tutela della legittimità amministrativa avrebbe sicuramente permesso una maggiore attenzione verso la buona amministrazione, nella consapevolezza che la legittimità dell'attività amministrativa non è soltanto il mero rispetto della legalità formale ma che, dal punto di vista sostanziale, implica l'imparzialità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione della P.A.

La mancata conversione del decreto-legge e l'omessa riproposizione di quella disposizione in altri testi di legge rappresentano un'occasione mancata per la tutela della legittimità ed efficienza della P.A., anche se l'azione di responsabilità amministrativa - pur con le limitazioni intervenute nei presupposti che legittimano l'avvio di attività investigative - costituisce sempre un formidabile strumento per l'attenzione verso interessi che difficilmente potrebbero trovare tutela nell'ordinamento.

Tornando all'attualità, va sottolineato che l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, che si è invero negli artt. 81, 117, 119 e soprattutto, per i profili che esporrò, nell'art. 97 della Costituzione, ha comportato una significativa rivitalizzazione dell'interesse al buon andamento dell'amministrazione in una logica che lo lega in maniera

indissolubile proprio alla sana gestione finanziaria nella dinamica dell'equilibrio intergenerazionale.

In realtà, proprio alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale i tempi sono maturi per affermare il ruolo centrale costituzionalmente garantito della Corte dei conti quale magistratura a tutela di taluni interessi adespoti, fra cui, in particolare, quello al buon andamento e alla sana gestione finanziaria.

Osservo infatti che la Corte costituzionale in alcune importanti e recenti sentenze ha sensibilmente ampliato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, proprio con riguardo alla esigenza di preservare l'equilibrio di bilancio e i connessi fondamentali interessi della collettività, avvertendo la necessità di evitare la presenza di normative immuni dal sindacato di legittimità costituzionale.

Mi riferisco, innanzitutto, alla sentenza n. 196 del 2018, che, nell'affermare la legittimazione della Corte dei conti, nel giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, ha espressamente evidenziato *“l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità”*.

Sulla stessa linea si pone la sentenza n. 138 del 2019, nella quale la Corte costituzionale, in maniera ancora più chiara, ha messo in risalto il nesso tra le funzioni di controllo della Corte e l'interesse generale alla sana gestione finanziaria.

La sentenza, al riguardo ha affermato che gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto, soprattutto quando il Governo non abbia impugnato nei termini le disposizioni contrastanti con tali interessi, facendole divenire inoppugnabili e che pertanto la tutela di tali interessi non può che essere affidata alla Corte dei conti in sede di controllo sui rendiconti regionali.

L'equilibrio di bilancio è intimamente legato all'interesse diffuso alla sana gestione finanziaria e alla buona amministrazione, interesse tipicamente adespota, che può trovare tutela soltanto attraverso il controllo della Corte dei conti ed eventualmente tramite le questioni di legittimità costituzionale da essa promosse. La tutela di tale interesse è indispensabile per garantire l'efficace espletamento delle funzioni pubbliche e per assicurare l'adeguata copertura delle

prestazioni necessarie per il soddisfacimento dei diritti sociali. Allo stesso tempo, occorre evitare che la discrezionalità legislativa si traduca in arbitrario uso delle risorse pubbliche e che la giustizia costituzionale possa essere condizionata dai limiti dell'azione in via principale.

Tali affermazioni si reggono su solidi precedenti della Corte costituzionale, contenuti, in particolare, nelle sentenze n. 6 e n. 138 del 2019, che si soffermano prevalentemente sul profilo "istituzionale" dell'equilibrio di bilancio con riferimento alla discrezionalità del legislatore e ai rapporti tra lo Stato e le autonomie, pur essendo implicito l'interesse generale alla sana gestione finanziaria.

In altre pronunce, invece, la Corte costituzionale ha approfondito il profilo funzionale dell'equilibrio di bilancio, atteso che ha messo in risalto l'esistenza di uno stretto legame fra equilibrio di bilancio, buona amministrazione e diritti sociali.

In tale direzione mi pare opportuno richiamare non solo le sentenze della Corte Costituzionale n. 10 e n. 275 del 2016, ma soprattutto la n. 169 del 2017, ove si afferma che 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.

Va sottolineato, inoltre, che il bilancio è un bene pubblico e che, come i beni pubblici, è innanzitutto oggetto di un interesse diffuso. Mi sembrano chiare le affermazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016 secondo cui il bilancio, che costituisce un "bene pubblico", deve essere funzionale a rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Vi è poi un tipico interesse adespota, che è quello delle generazioni future, su cui si è chiaramente soffermata la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019.

La Corte al riguardo ha affermato che la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

In particolare, sulla equità intergenerazionale la Corte, nell'affermare la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo, ha rilevato che l'indebitamento deve essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative.

Non è casuale che la sentenza n. 18 sia la prima pronuncia della Corte costituzionale in cui si afferma che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale nel procedimento relativo ai piani di riequilibrio finanziario pluriennale, in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo.

Mi avvio a concludere. Sulla base di quanto ho sinora esposto mi pare evidente che - nelle attuali dinamiche dell'ordinamento - la Corte dei Conti non solo vigila sul rispetto dell'equilibrio di bilancio, ma - attraverso il compimento puntuale delle sue funzioni di controllo e di

giurisdizione - consente che tale principio operi in stretto collegamento con il principio della rendicontazione e della responsabilità politica e con l'esigenza della preservazione di risorse sufficienti per i servizi pubblici e per i livelli essenziali delle prestazioni anche nell'ottica dell'equità intergenerazionale.

Tutto ciò ha come suo inevitabile correlato un preminente interesse diffuso alla legalità finanziaria, alla sana gestione finanziaria e al buon andamento, che, da un lato, è strumentale per l'effettiva tutela dei diritti sociali ma che, dall'altro lato, in quanto adespota, vede fundamentalmente nella Corte dei conti il primo giudice che ne può assicurare protezione, non trovando di per sé spazio dinanzi ad altri plessi giurisdizionali.

In definitiva, si impone un passaggio necessario per assicurare realmente la legalità sostanziale e l'efficacia dell'Amministrazione.

Invero, occorre superare la concezione riduttiva dell'interesse diffuso e assicurare l'effettività del diritto alla buona amministrazione e alla sana gestione finanziaria, garantito anche da numerosi principi fondanti dell'UE e, per ultimo, dal recente Regolamento europeo 2020/2092 del 16

dicembre 2020 che impone *agli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio.*

Volendo riassumere: gli interessi adespoti, che sono sottesi e connessi all'equilibrio di bilancio e che hanno carattere strumentale rispetto ai diritti sociali, trovano nella Corte dei conti il loro naturale plesso magistratuale.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.