

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI COME GIURISDIZIONE NELL'OTTICA DI RAZIONALITÀ DELLA “COSTITUZIONE IN SENSO SOSTANZIALE”¹

di Andrea Luberti

Consigliere della Corte dei conti

Abstract:

Court of Audit control function as a jurisdiction in the real significant of the Italian Consitution Law

The article tries to prove the jurisdictional role, in his overall functions, of the Italian Court of Auditors (Corte dei conti). The basis of this affirmation is set in the internal constitutional system, seen in the light of the European fiscal rules as amended in the last decade. The conclusion is, as showed, the inclusion of the laws historically ruling the “Corte dei conti” amongst the division of the constitutional powers.

I. Un recente, ma ormai consolidato, indirizzo ermeneutico, sorto a seguito di un altrettanto significativo processo legislativo, sta progredendo nell'attribuzione di connotati pienamente giurisdizionali ai controlli della Corte dei conti sugli enti locali, e in particolare a quelli determinanti un sindacato sugli atti con incidenza sul ciclo finanziario dei medesimi (bilanci preventivi e rendiconti, con assoluta prevalenza della rilevanza di questi ultimi).

Tale approdo interpretativo promana dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, ma non è privo di “sponde”, oltre che nel complessivo assetto giurisprudenziale, anche in pronunce costituzionali, peraltro sollecitate dal medesimo dicastero campano.

Nel presente articolo sarà illustrato il filo logico della citata giurisprudenza. Saranno, inoltre, esaminate le ragioni che (a parere dello scrivente) corroborano il recente quadro non solo in un'ottica di razionalità sistematica ma anche, e soprattutto, come opzione costituzionalmente imposta, nemmeno idonea a essere revocata da parte del legislatore ordinario.

La dimostrazione di tale ultimo assunto, che pure l'autore è consapevole essere ardito, passa ovviamente attraverso un'analisi del vivo tessuto costituzionale, che (si ritiene) sia comprensivo anche dell'imprescindibile carattere giurisdizionale dei controlli contabili. In sintesi, nella presente opzione ermeneutica, l'evoluzione dei controlli, per come sarà illustrata, è configurabile come una riproposizione, in chiave moderna, di un assetto già delineato in epoca appena postunitaria, ormai entrata nel tessuto connettivo ordinamentale. Il corollario di tale esegesi perviene all'affermazione del carattere universalmente giurisdizionale della Corte dei conti, spingendosi a sostenere la natura sostanzialmente unitaria delle funzioni intestate alla camera di contabilità pubblica, con particolare valorizzazione del *giudizio di conto* come momento di *sintesi* tra le funzioni di controllo e quelle “giustiziali” in senso stretto, ma non giurisdizionali in via esclusiva.

Obiettivo ambizioso e finale dell'articolo è, in ogni caso, quello di delineare con sufficiente nitidezza un ambito giurisdizionale (quello finanziario) specificamente intestato alla Corte, espresso dal dettato costituzionale in modo (apparentemente) meno marcato rispetto alla generale cognizione della giurisdizione (appunto) ordinaria e a quella attribuita agli organi giurisdizionali amministrativi, quest'ultima specificamente incardinata sulla tutela degli interessi legittimi e quindi, in ultima istanza, sulle situazioni soggettive suscettibili di incisione da parte dei pubblici poteri.

¹ L'articolo è stato sottoposto a procedura di referaggio

2. Sino all’emanazione del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, successivamente convertito, con significative modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, lo schema delle funzioni intestate alla Corte dei conti risultava abbastanza nitido in quanto fondato su di una scolastica bipartizione (giurisdizione e controllo).

Come si avrà modo di dimostrare, in realtà, tale bipartizione presentava contenuto superficiale e non corrispondeva ad un’analisi approfondita della *ratio essendi* del giudice contabile.

Seguendo l’articolato del testo costituzionale, infatti, erano presenti funzioni “apertamente” giurisdizionali, delineate dall’art. 103, c. 2, Cost². Erano, inoltre, espressamente contemplate (art. 100, c. 2 Cost.) funzioni di controllo, apparentemente incesellate tra le funzioni “ausiliarie”, attribuite alla Corte dei conti, ma anche al Consiglio di Stato³.

Un iniziale punto di cesura in tale rappresentazione bipartita era, tuttavia, rappresentato dall’art. 135, c. 1, Cost. che, nel disciplinare le modalità di elezione dei giudici costituzionali, prevede che essi siano eletti (per un terzo) “*dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa*”.

L’esatto perimetro di tale categorizzazione fu in particolare chiarito (anche se era in realtà abbastanza evidente nel sistema) dall’art. 2, lett. c) della l. 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, che all’art. 2 prevede espressamente che un componente della Consulta sia eletto, tra gli altri, da “*un collegio del quale fanno parte il presidente della Corte dei conti che lo presiede, i presidenti di sezione, i consiglieri, il procuratore generale ed i viceprocuratori generali della Corte dei conti*”.

Un primo cardine logico è quindi rappresentato dalla circostanza che oggettivamente, nel dettato costituzionale, la Corte dei conti, in tutte le sue componenti, è qualificata come “*suprema magistratura amministrativa*”, senza che rilevi l’appartenenza dei singoli magistrati alle funzioni giurisdizionali in senso stretto (o, più correttamente, *giustiziali*⁴) ovvero a quelle del controllo.

² La disposizione prevede che “*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*”.

Per la tesi secondo cui, in ogni caso, la concreta determinazione degli ambiti giurisdizionali riservati alla Corte dei conti è rimessa alla discrezionalità legislativa, v. Corte Cost., 20 novembre 1998, n. 371, *ex multis* in *Riv. amm. Rep. It.*, 1998, 945, con nota di P. MADDALENA. Per la diversa opzione ermeneutica secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti è “tendenzialmente” generale, nel senso che “*sono possibili deroghe con apposite disposizioni legislative, specie nella materia della responsabilità amministrativa non di gestione*” mentre, per contro, è ammissibile “*la espansione tendenziale della giurisdizione della Corte dei Conti, ove sussista identità di materia e di interesse tutelato, in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore (...)*” v. in precedenza Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, n. 641, in *Foro amm.* 1988, 1 e in *Foro it.* 1988, I, 694.

³ Secondo detta previsione “*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*”.

⁴ Terminologia più correttamente utilizzata da S. PIGNATARO, *Riflessioni sulla natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e sulle sue dirette implicazioni*, in www.federalismi.it, contributo reperibile alla pagina web

<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=35357&dpath=document&dfile=19122017165505.pdf&content=Riflessioni%2Bsulla%2Bnatura%2Bdel%2Bricorso%2Bstraordinario%2Bal%2BPresidente%2Bdella%2BRepubblica%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

In tale articolo, la nomenclatura è utilizzata a proposito dell’analogia dicotomia organizzativa del Consiglio di Stato ove, del pari, la struttura contempla sezioni deputate all’attività consultiva nei confronti della pubblica amministrazione oltre a quelle investite della risoluzione diretta dei conflitti intersoggettivi.

Va inoltre ricordato che, con l’art. 69, c. 2, della l. 18 giugno 2009, n. 69, la decisione resa all’esito del ricorso straordinario deve essere espressa in senso conforme al parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva. La

In concreto, spetterà poi all'esegeta individuare, all'interno delle svariate funzioni intestate alla Corte dei conti, quelle che presentino carattere risolutivo di conflitti intersoggettivi (o, secondo la terminologia sopra utilizzata, *giustiziale*) e quelle che, invece, presentino altra natura. Punto importante e fondamentale dell'assetto ordinamentale è, comunque, quello per cui, sotto un profilo *soggettivo* (quello, cioè, dell'agente) nessun dubbio è ipotizzabile sulla ricomprensione anche delle sezioni di controllo (incluse, ovviamente, quelle regionali) all'interno del plesso giurisdizionale.

Un'ulteriore "breccia" nella sommaria bipartizione *oggettiva* sopra illustrata fu poi data, sempre partendo dalla Carta costituzionale, non tanto però in un'ottica "di sistema" quanto nel concreto sviluppo della funzione, da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale (che, come si vedrà, grande importanza presenta ai fini della nostra trattazione).

Tale giurisprudenza ha portato all'affermazione dell'esistenza (si noti, già prima del d.l. 174/2012 e del dibattito conseguente) di controlli della Corte dei conti con pieno carattere giurisdizionale ai fini dell'attuazione del dettato costituzionale.

Il riferimento è, in particolare, alla definizione della categoria di "*giudice a quo*", individuabile quale soggetto legittimato alla proposizione di questioni di legittimità costituzionale.

Una breve sinossi della giurisprudenza costituzionale citata mostra, infatti, un progressivo ampliamento di tale legittimazione, riconosciuta proprio in ragione degli approfondimenti operati e della maturità raggiunta sul carattere propriamente giurisdizionale di tale controllo.

Viene in rilievo, *in primis*, il "giudizio" di parificazione, che la stessa fonte istitutiva (art. 41, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214) configura, appunto, come attività giurisdizionale.

Analoga natura, inoltre, è stata costantemente riconosciuta, sin dalla loro introduzione, alle parificazioni dei rendiconti regionali, di cui all'art. 1, c. 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 sotto il *modus operandi* di una *relatio* pressoché perfetta alla disciplina del r.d. 1214/1934.

La configurazione giurisdizionale, nonostante l'ambiguità del dato letterale ("*La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*") non deve essere intesa come meramente "apparente" e ristretta alle forme, in quanto il procedimento possiede carattere senza dubbio giurisdizionale.

Tale affermazione consegue all'attenta analisi della struttura e della funzione, rispettivamente, con cui il giudizio di parificazione si svolge e cui è preordinato.

Infatti, come emerge anche dal successivo art. 42⁵, il sistema del giudizio di parificazione mostrava di distinguere in modo alquanto nitido il momento della relazione allegata (con carattere eminentemente descrittivo) da quello della deliberazione, basata sul classico schema sillogistico e binario del metodo giuridico (in cui la *premessa minor* deve essere correttamente individuata al fine di essere sussunta in una *premessa maior* e far addivenire a una conclusione consequenziale alle due premesse antecedenti: nel caso di specie, la parificazione o il diniego di parificazione).

stessa sede costituisce, per espressa indicazione normativa della medesima disposizione, giudizio idoneo a promuovere la questione di legittimità costituzionale.

⁵ "*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*".

Il carattere sostanzialmente giurisdizionale della parificazione discende, peraltro, anche dalla natura del primigenio giudizio, non preordinato a un mero controllo astratto sulla regolarità del rendiconto, ma piuttosto a uno (concreto) sulla spendita delle risorse pubbliche⁶.

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale assumeva, quindi, una funzione sostanzialmente analoga a quella del *giudizio di conto* (v. *amplius ultra*), in quanto entrambe le forme di giudizio erano preordinate a sindacare, *in primis*, la regolarità di una rendicontazione sotto il profilo formale e, *in secundis*, la sua legittimità sotto il profilo sostanziale (anche la portata di queste due dimensioni sarà meglio illustrata in seguito).

In conformità al descritto carattere giurisdizionale, l'ammissibilità per la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, di sollevare questione di legittimità costituzionale, è stata costantemente affermata a partire da Corte cost., 19 dicembre 1966, n. 121, che ha sua volta ripreso il precedente rappresentato dalla pronuncia 19 dicembre 1963, n. 165⁷. La motivazione sul punto dell'ammissibilità fu, in realtà, estremamente succinta ma non poco efficace, essendosi limitata la Consulta ad affermare che "*Tali essendo la funzione e i caratteri della pronuncia della Corte dei conti e la procedura, non ritiene questa Corte di poter escludere nel giudizio in esame la presenza delle condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, per la proposizione davanti ad essa di questioni di legittimità costituzionale*".

L'estensione del giudizio di parificazione anche ai rendiconti delle regioni a statuto ordinario (disposta proprio a partire dal citato d.l. 174/2012) ha comunque ribadito la vitalità di tale istituto.

La nutrita serie di ordinanze di remissione alla Corte costituzionale delle sezioni regionali di controllo ha, anzi, fortemente contribuito a delineare sia le finalità che l'oggetto del sindacato della Corte dei conti di in sede di parificazione.

Così, nella prima pronuncia relativa all'armonizzazione dei bilanci regionali dettata dal d.lgs 23 giugno 2011, n. 118, sia pure in una questione di legittimità azionata in via principale dal Governo, la Corte ha avuto modo di precisare che "*il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che 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, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*"⁸.

Da tale affermazione è desumibile il corollario per cui la giurisdizione in materia di bilancio ricomprende una serie di valutazioni che comprendono: i) la cognizione sulla *legittimità sostanziale* della spesa (prevalente, peraltro, ma non esclusiva, del giudizio di responsabilità); ii) la cognizione sul rispetto degli *equilibri sostanziali di bilancio* in base a norme dettate, in linea di massima, per il coordinamento della finanza pubblica; iii) la cognizione sulla *correttezza della rappresentazione* nel rendiconto delle spese effettuate (*formale*, ma

⁶ "(...) vi era un parallelismo tra i conti dei ministri e quelli degli agenti contabili: il capitolo IV disciplinava "il conto che ciascun ministro deve rendere al termine di ogni esercizio e il conto generale dell'amministrazione delle finanze", il capitolo V i "conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato". Il controllo, dunque, riguardava non il funzionamento dell'amministrazione, ma l'operato degli amministratori". Così B.G. MATTARELLA, *Il giudizio di parificazione dopo 150 anni*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 2, 148.

⁷ La prima delle sentenze citate è reperibile in *Rep. Foro it.*, voce *Sicilia*, n. 163. Entrambi gli arresti sono, poi, commentati da G. AMATO, *Invalidità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.*, 1967, 782.

⁸ Sentenza 20 luglio 2016, n. 184, in *Rivista della Corte dei conti*, 2016, fasc. 5-6, 484. Per un'ampia rassegna sul tema G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, reperibile sulla rivista telematica www.federalismi.it al link https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40076&content=La%2Bparificazione%2Bdei%2Brendiconti%2Bregionali%2Bnella%2Bgiurisprudenza%2Bcostituzionale%2E&content_author=%3Cb%3EGuido%2BRivosecchi%3C%2Fb%3E.

preordinata alla tutela di interessi sostanziali, con la conseguenza che l'eventuale violazione non determina mera irregolarità ma invalidità). Tale valutazione è preordinata alla verifica del rispetto del punto precedente, ma anche a consentire l'attivazione di quel meccanismo di *accountability* proprio degli ordinamenti democratici più maturi.

Espresso in altri termini, la stessa esegesi del dettato costituzionale ha portato a configurare l'atto di spesa dei pubblici poteri (in relazione alle entrate saranno accennati spunti di riflessione che spingerebbero ad attrarre anche tali provvedimenti nell'ambito di cognizione della Corte dei conti) come necessariamente rispettoso dell'attuazione con i poteri e le finalità consentite dall'ordinamento, dell'equilibrio finanziario complessivo del singolo ente e dei principi di corretta rendicontazione nei documenti dell'ente.

Dalla violazione del primo punto può discendere un obbligo restitutorio, fermi restando gli ulteriori elementi richiesti dalla vigente disciplina in materia di responsabilità amministrativo-contabile.

Invece, dal mancato rispetto del secondo punto, in linea di principio, *non scaturiscono* gli effetti restitutori propri dell'accertamento della violazione dei presupposti sostanziali della spesa, ma conseguenze di varia natura che possono essere introdotte dal legislatore al fine di evitare, ad esempio, che la *sostenibilità finanziaria* di determinate spese possa pregiudicare il già non ottimale equilibrio finanziario dell'ente interessato.

Tali strumenti, che saranno analizzati con riferimento agli enti locali, erano stati originariamente introdotti dall'art. 1, c. 7, del d.l. 174/2012 *anche* nei confronti delle regioni.

Tuttavia, la relativa previsione fu dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale in ragione della natura primaria (di legge, quantomeno, in senso formale) degli atti approvativi dei bilanci e dei rendiconti da parte delle regioni⁹. Le conseguenze all'eventuale diniego di parificazione finiscono quindi per essere analoghi tra Stato e Regioni (in quanto ordinamenti muniti di potestà legislativa).

Quanto al terzo punto, la giurisprudenza costituzionale è chiara nel precisare che dall'accertamento dell'irregolarità dei bilanci e dei rendiconti delle Regioni scaturiscono gli effetti che l'ordinamento ricollega alla violazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica tutte le volte in cui la non corretta rendicontazione si riverberi (volutamente o consequenzialmente) su detti parametri.

Si veda, ad esempio, la sentenza 23 luglio 2015, n. 181¹⁰, relativa all'illegittimità costituzionale della l. reg. del Piemonte, 6 agosto 2016, n. 13. Con tale atto normativo la regione aveva disciplinato, in modo errato secondo la sentenza costituzionale, il trattamento contabile delle anticipazioni di liquidità previste e concesse dal d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, per favorire il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione.

In particolare, la tecnica di contabilizzazione utilizzata dalla Regione (ovviamente consacrata, come già accennato, in atto con valenza giuridica di norma primaria) aveva inserito tra i capitoli delle entrate quelle che, in realtà, costituivano delle mere anticipazioni di liquidità, in tal modo ampliando in modo illegittimo la capacità di spesa dell'ente regionale. Pertanto, come osservato dalla Consulta “*(...) detta applicazione comporterebbe di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria. Inoltre, l'utilizzazione del finanziamento statale come mutuo comporterebbe,*

⁹ Ha osservato Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, in *Rivista della Corte dei conti*, 2014, fasc. 1-2, 277 che “*“Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)”*”.

¹⁰ In *Rivista della Corte dei conti*, 2015, fasc. 3-4, 445.

secondo la prospettazione del rimettente, la violazione della “regola aurea”, di cui all’art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento”.

Infine, sempre dall’accertamento della non corretta (o addirittura mancata) rendicontazione, derivano ordinariamente quelle conseguenze (di carattere prettamente politico, ma anche particolarmente gravi) che l’ordinamento ricollega alla mancata *accountability*¹¹.

Va ricordato, ad esempio, con riferimento allo Stato, che nell’ottobre del 2011 la mancata approvazione dell’art. 1 del disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato alla Camera dei deputati rappresentò l’indice del cessato rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Tale situazione (una volta ripresentato, nuovamente parificato dalla Corte dei conti e approvato il rendiconto, solo grazie al voto favorevole dell’opposizione) portò alle dimissioni dell’esecutivo in carica e alla successiva nomina di un Governo i cui componenti non erano dichiaratamente appartenenti ad alcuna forza politica, con un forte effetto di cesura, quindi, rispetto al risultato elettorale della legislatura ancora in corso.

Nei confronti delle regioni e degli enti locali, dotati di un grado di sovranità minore rispetto allo Stato centrale, tali conseguenze possono consistere anche nell’intervento surrogatorio di soggetti esterni, ove previsto dall’ordinamento¹².

Il giudizio di parificazione finisce, quindi, per assumere la funzione di tutela giurisdizionale di interessi adespoti, la cui connessione con il bilancio sarà evidenziata più nel dettaglio in seguito. In sintesi, può essere accennato che gli interessi in esame, in quanto connessi alla gestione di risorse pubbliche, non troverebbero soggetti legittimati a far valere la violazione delle relative norme, se non il Governo in sede di impugnazione diretta ai sensi dell’art. 127, c. 2, Cost., in base però a una valutazione di carattere eminentemente politico¹³.

Il carattere sopra delineato, sostanzialmente giurisdizionale, fu in seguito riconosciuto dalla Corte costituzionale con la pronuncia 18 novembre 1976, n. 226¹⁴, anche al controllo preventivo di legittimità, all’epoca disciplinato dall’art. 13 e seguenti del r.d. 1214/1934.

Tale controllo è finalizzato a precludere l’efficacia di atti di spesa potenzialmente illegittimi, tramite il meccanismo del mancato conferimento del *visto* a un provvedimento già perfetto.

La Consulta affermò che *“la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”*.

La sostanziale estensione della *ratio decidendi* non pare contestabile in punto di diritto. È infatti appena il caso di osservare che anche il controllo preventivo di legittimità, ferme restando

¹¹ V., sul punto, M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all’annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*, in *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, edito sulla *Rivista telematica giuridica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, fasc. 1, 20.

¹² V., al riguardo, la deliberazione della Sez. reg. contr. Abruzzo, 20 luglio 2015, n. 191, con cui la sezione, preso atto della reiterazione di *“una conclamata serie di violazioni di norme in materia, culminante, da ultimo, nella mancata resa del rendiconto dell’esercizio 2013, e di quello 2014, impedendo l’esplicazione di un’attività di parifica, coerente con la ratio della norma, cioè in funzione ausiliare all’Organo legislativo regionale, e funzionale alla emanazione del bilancio di previsione”*, ha comunicato le risultanze del proprio accertamento *“al Presidente del Consiglio dei Ministri le violazioni di legge nei termini sopra esposti anche ai fini delle valutazioni di competenza ai sensi degli articoli 120 e 126 della Costituzione”*. V. anche, sulla vicenda relativa al rendiconto della stessa regione, Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, in *Giur. cost.*, 2018, 552, con nota di G. RIVOSECCHI, *La Corte e l’equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*.

¹³ C.E. MARRÈ BURNENGHI, *Il sindacato della Corte dei conti in sede di parifica come strumento circostanziato di tutela di interessi erariali adespoti*, commento a Corte cost., ordinanza 30 luglio 2020, n. 181, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 4, 285.

¹⁴ Pronuncia commentata da F. PIZZETTI, *Corte dei conti tra Corte costituzionale e Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1976, 2042.

le sopra esposte considerazioni della Corte costituzionale, è contraddistinto dalla sussunzione della fattispecie specifica considerata (il provvedimento) nella disciplina generale (quella primaria) determinando un effetto, almeno potenzialmente, interdittivo nel caso di *rifiuto di registrazione*.

Per il controllo preventivo di legittimità possono quindi essere sostanzialmente ripetute, *mutatis mutandis*, cioè anticipando il profilo della tutela, tutte le considerazioni che in precedenza erano state svolte in relazione al controllo sui rendiconti in sede di parificazione. Anche nel controllo preventivo, tra l'altro, la conseguenza dell'eventuale preclusione da parte della Corte non ha carattere assoluto, ma è recessivo rispetto all'eventuale richiesta di *registrazione con riserva*, che attiva il circuito politico dell'*accountability* ai fini della valutazione dell'operato dell'organo di governo. La prevalenza delle valutazioni politiche rispetto a quelle sulla legittimità dell'azione amministrativa e sulla correttezza dell'impiego delle risorse pubbliche non ha, però, carattere generale, in quanto lo stesso art. 25, c. 3, del r.d. 1214/1934 contempla fattispecie di diniego assoluto di registrazione¹⁵. Al di fuori di tale ipotesi, rispetto al giudizio di parificazione, la parziale anomalia rispetto al sistema risiede nella circostanza che il potere interdittivo della Corte può essere superato anche da un atto non avente forza di legge, ma da una mera deliberazione del Consiglio dei ministri: anche in questo caso, si è comunque in presenza di un sindacato giuridico che l'ordinamento considera, in una certa misura, cedevole, previa remissione all'organo rappresentativo delle correlate valutazioni di tenore politico.

In base all'ambito delle funzioni di controllo all'epoca intestate alla Corte dei conti dall'ordinamento, può essere osservato che il carattere giurisdizionale, anche ai fini della possibilità di proporre questione di legittimità costituzionale, finiva sostanzialmente per assorbire la totalità delle medesime: esse presentavano carattere giuridico e dicotomico, anche se diversi restavano i parametri suscettibili di valutazione nel giudizio di parificazione¹⁶ e nel controllo preventivo¹⁷. Tale natura, partendo dal controllo preventivo sugli atti comportanti impegni finanziari, si spingeva sino a ricomprendere il controllo successivo sul rendiconto dello Stato e, ovviamente, il giudizio di conto e di responsabilità, dai tratti ancora più marcatamente giurisdizionali.

Anche la circostanza che nei “giudizi” di controllo non fossero (e non siano) riscontrabili “parti” in senso tecnico non pare ostativa alla lettura fornita dalla Consulta. Una forma

¹⁵ A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti. L'evoluzione del controllo collaborativo*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2018, 1447.

¹⁶ Per il *giudizio di parificazione*, mentre l'indirizzo giurisprudenziale più tradizionale (Corte cost. 14 giugno 1995, n. 244, in *Cons. Stato*, 1995, II, 941) restringeva la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale agli aspetti rilevanti ai fini dello scostamento del rendiconto dal bilancio preventivo, in relazione alla parificazione dei rendiconti regionali la valutazione era ritenuta estesa alla violazione delle disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei principi contabili. Più di recente, la giurisprudenza ha esteso le norme costituzionali rilevanti nel giudizio di parificazione ai parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, in quanto condizionanti la prerogativa per l'ente di allocare risorse (Corte cost., sentenza 9 novembre 2018, n. 196, in *Rivista della Corte dei conti*, 2018, fasc. 5-6, 207 e 6 giugno 2019, n. 38, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, 3, p. 265).

¹⁷ Per il *controllo preventivo di legittimità*, ferma restando in astratto la possibilità di sollevare la questione in relazione a ogni disposizione costituzionale, il termine tempestivo in cui il controllo (strumentale all'adozione di un provvedimento di spesa) deve essere esercitato ha imposto di limitare le fattispecie di sospensione dei termini del procedimento, per pendenza della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale. Al riguardo, l'art. 27 della l. 24 novembre 2000, n. 340 ha disposto che “*Gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione (...)*”, delimitando, di fatto, il novero delle questioni utilmente sollevabili.

minimale di contraddittorio era comunque assicurata dall'interlocuzione con l'amministrazione interessata e, nel giudizio di parificazione, dall'intervento del pubblico ministero. Le lacune rispetto alla tutela giurisdizionale ordinaria potevano essere, comunque, ritenute giustificate alla luce della natura "oggettiva" degli interessi curati (v. *amplius ultra*).

Negli anni successivi il processo di attrazione delle funzioni della Corte dei conti alla giurisdizione ha subito, tuttavia, un brusco arresto. L'art. 3, c. 4 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, dopo avere, al c. 1, fortemente ristretto il novero degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ha introdotto una forma di controllo dal contenuto profondamente innovativo rispetto al passato. La disposizione, infatti, ha previsto che la Corte svolga "*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*".

L'oggetto di tale controllo (usualmente indicato come *controllo collaborativo* o come *controllo-referto* semplice) non si presta a giudizi dicotomici e, quindi, prettamente giuridici, né a una cogenza diretta nei confronti dell'ente interessato. Esso riguarda infatti "*la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione*" nonché "*la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa*".

Il controllo, peraltro, sfocia (sesto comma) non in una pronuncia dal contenuto binario, ma in un mero atto (*referto*) dal contenuto sostanzialmente indeterminato, in quanto "*La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito*", inviando la relazione anche alle amministrazioni interessate ai fini dell'eventuale riscontro. Evidente la differenza, ad esempio, rispetto al giudizio di parificazione, essendo presente solo la parte "descrittiva" dello stesso.

Analoga tipologia di controllo era stata, poi, introdotta, non a caso in epoca coeva, dalla versione primigenia dell'art. 148 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, mediante un rinvio pressoché completo al controllo di gestione previsto dalla l. 20/1994.

Il *controllo - referto* semplice si poneva, in verità, in continuità storica con un'altra forma di controllo, quella tratteggiata dall'art. 100, comma secondo, Cost., e compiutamente disciplinata dalla l. 21 marzo 1958, n. 259. Si tratta del controllo successivo "*sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo stato contribuisce*", configurato, però, come forma di compartecipazione al controllo effettuato dal Parlamento e non come funzione propria ed esclusiva della Corte, peraltro frutto della ricezione di un modello giuridico estraneo al tessuto costituzionale.

Quest'ultima forma di controllo, per la verità, rappresenta anche un "corpo estraneo" nel tessuto costituzionale, essendo stato trasposto dall'analoga funzione attribuita alla Camera dei fasci e delle corporazioni dalla l. 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva in realtà di un regime pseudoparlamentare¹⁸.

Oltre a ridimensionare in un carattere "meramente" ausiliario le funzioni della Corte, l'esistenza di tale forma di controllo aveva posto gravi problemi in tema di potenziale conflitto di giurisdizione per tutte le ipotesi in cui atti preliminari ed esterni al controllo risultassero lesivi (almeno in astratto) della posizione giuridica soggettiva dell'ente, facendo ipotizzare soluzioni discordanti¹⁹.

¹⁸ A. LUBERTI, *I controlli della Corte dei conti sulle società pubbliche. Il controllo concomitante sulle società cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ex l. n. 259/1958*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel testo unico*, Milano, 2017, 373

¹⁹ Ad esempio, in carenza di un espresso rimedio giurisdizionale interno alla giurisdizione contabile, Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 470 (in *Rivista della Corte dei conti*, 1997, fasc. 6, 282) e Cass., S.U., 10 giugno 1998, n. 5762 (in *Foro it.*, 1998, I, 2078) avevano ricondotto la giurisdizione *de qua* a quella, generale per i diritti soggettivi,

Nell'ottica dei "nuovi" controlli della Corte dei conti, in ogni caso, l'autorevolezza dell'organo di controllo avrebbe dovuto consentire al contempo a un ampliamento e a un ridimensionamento dei propri poteri, secondo un disegno che può essere di seguito riassunto. In linea di principio, infatti, le funzioni di controllo sarebbero state spiegate anche nei confronti di realtà (soprattutto territoriali) esterne rispetto allo Stato - apparato.

Tale opzione sarebbe stata giustificata dalla crescente devoluzione di funzioni alle autonomie territoriali, nonché a enti dalla natura sempre maggiormente ibrida. Detto processo, al contempo, doveva essere accompagnato da una forte attenuazione dell'incisività del processo di controllo. Infatti, la concreta attuazione delle deliberazioni sarebbe stata affidata a meccanismi autocorrettivi affidati, in prima battuta, agli amministratori degli enti interessati. La cogenza di tale autocorrezione, a sua volta, sarebbe stata assicurata dal controllo politico operato dall'organo assembleare rappresentativo, in tal senso compulsato dall'*accountability* della collettività e dei corpi sociali intermedi.

In realtà, non pare che il descritto processo di trasformazione dei controlli abbia comunque dato esito soddisfacente²⁰, tanto che, come si avrà modo di illustrare, tale impostazione è stata sostanzialmente abbandonata in epoca coeva al rafforzamento, ad opera della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, dei principi costituzionali in materia di bilancio.

Per la verità, più che in un'inopinata "crisi di rigetto" di modelli di controllo, propugnati, anche autorevolmente, sulla base di esperienze continentali, la ragione di tale fallimento deve essere ricercata nella difficile trasponibilità nel sistema interno dei presupposti di un controllo basato sull'autocorrezione.

Peraltro, a fronte di una disposizione dal tenore inequivocabile, quale l'art. 81 Cost.²¹, alla fine del 2019 il debito pubblico risultava essere pari al 134,8 per cento del prodotto interno lordo²². Da tale considerazione controfattuale è del tutto evidente che, nell'ordinamento costituzionale italiano, una forma di *controllo finanziario* (mero) in cui, per di più, i meccanismi correttivi siano rimessi all'organo rappresentativo della volontà popolare risulta essere alquanto chimerico, proprio per la mancata realizzazione di quella forma di controllo parlamentare che, in una democrazia parlamentare, dovrebbe costituire l'esito fisiologico del rapporto tra maggioranza e governo²³.

del giudice ordinario. Invece, Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3053, in *Foro it.*, 2009, III, 650, in considerazione della provenienza da pubblici poteri della determinazione, aveva ritenuto sussistere la giurisdizione amministrativa.

²⁰ Rileva che "*Il controllo collaborativo tuttavia non ha manifestato un'efficace capacità di sollecitare gli organi assembleari ad intervenire, tempestivamente quanto tecnicamente, sul funzionamento dell'esecutivo*" A. BALDANZA, *op. cit.*, 435.

²¹ Osservava vigorosamente che "*L'articolo 81 della costituzione costituisce il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza aver prima provveduto alle relative entrate*" L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della costituzione, Lettera al ministro del tesoro in data 13 dicembre 1948*, pubblicata nel *Mondo economico*, 10 settembre 1955, 13 come appendice III a G. PARATORE, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente* Torino, 1956, 201.

²² ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, reperibile alla pagina web <https://www.istat.it/it/archivio/241720#:~:text=A%20fine%202019%20il%20debito,e%20il%20Pil%20rimasto%20invariato.>

²³ Occorre ricordare come, nonostante l'avvicinarsi in epoca repubblicana di un cospicuo numero di esecutivi (sessantasei in settantadue anni) la causa formale della crisi dei medesimi abbia sempre avuto natura *extraparlamentare*, pur non di rado essendo determinata da alterazioni significative della maggioranza di governo. Tali alterazioni, però, non sono mai state formalizzate con un voto di sfiducia, per la volontà di non precludere, tra le possibili ipotesi risolutive della crisi, quella della reiterazione dell'incarico già conferito, ma con evidente frustrazione del ruolo di controllo parlamentare.

Rilevava inoltre già oltre un cinquantennio fa G. MARANINI (*Storia del potere politico in Italia 1848-1967*, Milano, 1995, 511) che la democrazia parlamentare per come delineata dalla Costituzione (così come in precedenza quella

3. Il più recente e coevo percorso ermeneutico di “giurisdizionalizzazione” della Corte dei conti parte dalle constatate aporie, e si conclude concettualmente con l’art. 3 del d.l. 174/2012. Tale norma, tramite una radicale sostituzione dell’art. 148 del d.lgs 267/00, per gli enti locali ha sostituito il già esposto *controllo-referto* semplice, e introdotto una forma di controllo particolarmente innovativo ed efficace, in una congiuntura storica contraddistinta, non a caso, dalla crisi dei debiti sovrani del 2011.

Tale controllo è incentrato sulla rilevazione di *squilibri economico-finanziari*, di indici di *deficit* strutturale delle regioni e degli enti locali (nonché degli enti del Servizio sanitario nazionale), sulla potenziale riconduzione alla sana gestione finanziaria e sulla possibilità di pervenire al *dissesto finanziario* nel caso in cui l’ente locale non sia in grado di garantire i propri servizi e funzioni²⁴.

Per l’esattezza, la procedura in commento è stata innestata su una forma di controllo²⁵ che, in origine, presentava, sia pure con qualche margine di ambiguità circa la discrezionalità

di epoca monarchica) si era, in realtà, risolta in una “*partitocrazia*” (espressione particolarmente fortunata creata dall’illustre Autore), vale a dire in una contrattazione continua tra le forze politiche, con esiti ovviamente negativi per la gestione della spesa pubblica, utilizzata per interventi di nicchia: “*La soluzione della partitocrazia pluralista non è così esplicita, ma è tuttavia negativa. Il corpo elettorale non può più scegliere i suoi rappresentanti, ma solo riceverli a scatola chiusa dalle segreterie di partito. Il parlamento è quasi solo una camera di registrazione, dove si dà corso ai contratti intervenuti fuori, fra gli apparati sovrani; dove l’opposizione, talvolta cointeressata al sistema, non riesce ad animare un efficace controllo politico, né sempre ha interesse a farlo; e dove anche si dà corso a una moltitudine di contratti minori fra piccole e mediocri feudalità, e talvolta fra minuscoli gruppi e perfino persone singole; con tratti minori che attraverso la legislazione nel quasi segreto delle commissioni portano disordine, immoralità e incoerenza in tutto l’ordinamento giuridico e facilitano, più ancora dei contratti maggiori, il cattivo uso delle pubbliche risorse*”. Tale processo di “contrattazione” continua risulta essere stato non attenuato, ma al contrario fortemente aumentato, dalla piena attuazione prima e dall’ulteriore rafforzamento poi degli enti regionali, nel senso di aggiungere alla contrattazione tra forze politiche quella tra “centro” e “periferia”. V. al riguardo R. BIN, *La crisi delle Regioni, Che fare? Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, in particolare 170 ove si osserva che “*Perché (...) tanto accanimento del Governo nel bloccare sistematicamente la gran parte delle leggi regionali? Forse perché qui si scontrano due corporativismi: quello delle burocrazie ministeriali e dell’“anticamera” del Governo, da un lato, e quello delle lobby regionali dall’altro. Le prime non tollerano differenziazioni rispetto ai rigidi schemi normativi della legislazione statale, le seconde cercano sistematicamente deroghe locali che consentano di perpetuare piccole posizioni di vantaggio per i propri rappresentanti (...)*”. Per l’utilizzazione distorta, già in epoca postunitaria, delle risorse gestite dal settore pubblico da parte della classe politica v. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Roma, 1982, in particolare 32 e 50. Sempre lo stesso Autore, in *Che cosa resta dell’amministrazione pubblica?* (in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, 4) evidenzia lo svilimento dal Parlamento a un ruolo di approvazione di leggi dal contenuto prettamente provvedimentale, cioè concreto. Del resto, di assenza di un adeguato “circuitto democratico” tratta anche G. D’Auria, *La “nuova” Corte dei conti*, in www.astrid-online.it, contributo reperibile alla pagina web http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/D-Au/D-Auria_nuova-Corte-Conti.pdf.

²⁴ A. LUBERTI, *L’ordinamento finanziario degli enti locali*, in G.F. FERRARI - E. MADEO (a cura di), *Manuale di contabilità pubblica*, Milano, 2019, 170 e ss.

²⁵ L’art. 7, c. 8, della l. 5 giugno 2003 n. 131, prevedeva che “*La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica 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. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati (...)*”.

Successivamente, l’art. 1, c. 168 e 170, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, oltre a estendere i controlli di carattere finanziario “agli enti del Servizio sanitario nazionale” aveva ricollegato specifiche conseguenze alla violazione dei parametri finanziari. Infatti, alle sezioni regionali di controllo era attribuito, anche se in termini generici, il compito di adottare una specifica pronuncia e di vigilare sull’adozione delle misure correttive. Infine, l’art. 6, c. 2, del d.lgs 6 settembre 2011, n. 149, ha ricollegato all’accertamento (oltre che della violazione “iniziale”, anche della mancata autocorrezione) la trasmissione degli atti al prefetto ai fini dell’adozione delle determinazioni competenti.

dell'ente interessato²⁶, caratteri strutturalmente non dissimili rispetto al *controllo-referto* semplice.

Rispetto a detta tipologia di controllo, era quantomeno definito in modo più compiuto l'oggetto del sindacato, non limitato a un più astratto parametro di *legittimità e regolarità delle gestioni*, ma afferente a una serie di principi ordinamentali.

Essi erano rappresentati dal *rispetto degli equilibri di bilancio* “ai fini del coordinamento della finanza pubblica” anche “in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”.

In tal modo, è attribuita al singolo ente l'obbligo di partecipare al rispetto, da parte del sistema pubblico nel suo complesso, dei parametri di bilancio fissati a livello europeo.

Seppure in presenza di un obbligo (anche in questo caso) fondamentalmente solo autocorrettivo, l'esistenza di parametri certi e definiti consentiva, quantomeno, di far esprimere un giudizio sul rispetto dei criteri normativi, anche in sede di riesame, da parte dell'ente (rispetto ai quali era quindi possibile esprimere un giudizio nei termini di adempimento, ovvero di mancato adempimento).

Nell'impostazione del d.l. 174/2012, tale valutazione è stata arricchita di importanti conseguenze. Infatti, per l'ipotesi di accertamento della *mancata copertura di spese*, della *violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria*, o del *mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno* gli enti interessati hanno l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia, i provvedimenti autocorrettivi. Tuttavia, in caso di inerzia o di ulteriori violazioni, la sezione regionale di controllo dispone *direttamente* la preclusione alla “*attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*” (art. 148-bis, c. 3). Per contro, in relazione agli enti *strutturalmente deficitari* (art. 243-quater, c. 7) l'accertamento, da parte della Corte, dell'inerzia nella presentazione del piano, della sua radicale inidoneità, o ancora “*il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso*” determinano l'intervento del Prefetto per l'adozione della procedura di dissesto finanziario.

L'adozione degli atti conclusivi della procedura in commento si contraddistingue quindi per essere connotata dai caratteri della neutralità propri degli organi giudicanti. Infatti, dalle deliberazioni terminali sortiscono effetti giuridici diretti, senza che sia ad alcun fine richiesta l'“intermediazione” di ulteriori atti dell'amministrazione.

Essi, ove presenti, possono assumere, al massimo valore esecutivo degli effetti di una decisione già ferma e irrevocabile. Non è quindi configurabile una cooperazione della Corte con l'ente controllato e, quindi, un carattere collaborativo del controllo.

Inoltre, le conseguenze delle pronunce in commento sono fortemente limitative della capacità degli enti interessati, e conseguentemente lesive in via astratta della loro posizione.

Tale limitazione è presente senza dubbio nelle ipotesi in cui la Sezione si limiti a porre delle prescrizioni imperative nei confronti degli enti. Essa, *a fortiori*, sussiste laddove la deliberazione determini il blocco dei loro programmi di spesa²⁷ o porti alle ancora più gravose conseguenze del dissesto, per l'ipotesi di mancata approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

I caratteri di tale forma di controllo hanno portato anche a un generale ripensamento della tradizionale affermazione circa l'impossibilità di impugnare i provvedimenti della Corte dei

²⁶ A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria*, Torino, 2008, 66 ss.

²⁷ S. DORIGO, *L'accertamento delle irregolarità finanziarie ex l. n. 213/2012: inquadramento e casistica giurisprudenziale*, in V. TENORE - A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, 473.

conti, astrattamente lesivi di terzi, esclusa in linea di principio per il controllo preventivo di legittimità dalla natura (come esposto) prevalentemente giurisdizionale (per quelli non lesivi, vale a dire non determinanti una stasi del procedimento, il problema non assumeva in genere rilevanza, anche nel controllo preventivo di legittimità, per l'assorbimento delle eventuali doglianze nel provvedimento principale²⁸). La possibilità di interferenza tra dette giurisdizioni è stata, infatti, scongiurata solo dall'affermazione del principio di esclusione della possibilità di impugnare tali atti di controllo avanti al giudice amministrativo, in ragione dei caratteri di indipendenza e terzietà del giudice contabile anche in sede di controllo. L'affermazione, al contempo normativa e giurisprudenziale, ha valorizzato l'istituzione di un organo giurisdizionale quale le Sezioni riunite in sede giurisdizionale "in speciale composizione", competente all'impugnazione delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo oltre che, in via diretta, degli atti *dell'Istituto nazionale di statistica, ricognitivi delle pubbliche amministrazioni* ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti preso atto dell'evoluzione normativa, ribadendo l'insussistenza della propria giurisdizione per le fattispecie tassativamente rientranti nel dato normativo²⁹. Sotto altro profilo, la stessa ha conferito *vis expansiva* alla previsione di un giudice specializzato nell'impugnazione nelle deliberazioni rese in sede di controllo successivo³⁰.

Dal punto di vista normativo, la competenza delle Sezioni riunite è stata poi generalizzata, ad esempio in relazione all'impugnazione delle pronunce di controllo della Corte dei conti, preclusive della procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali (art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. n. 267/2000).

Tale previsione è stata introdotta dall'art. 3, c. 1, lett. r), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella l. 7 dicembre 2012, n. 213) e poi recepita nel codice di giustizia contabile³¹.

In sintesi, quindi, pare oggi indubbio che avverso gli atti finanziari delle pubbliche amministrazioni (programmatori ovvero consuntivi) siano configurabili, in astratto, ipotesi di giustiziabilità, sempre che vi sia una parte che presenti un interesse personale³². Infatti, come accade per altri atti espressivi di un interesse pubblico, ove gli stessi siano lesivi anche di situazioni giuridiche soggettive, non può essere negata una tutela giurisdizionale.

²⁸ Per una ricostruzione sistematica v. P. FAVA, *L'impugnazione degli atti di controllo. Gli orientamenti della giurisprudenza e le relative giustificazioni di teoria generale*, in *Rass. Adv. Stato*, n. 2, 2010, 293.

Per l'affermazione della possibilità di impugnare l'atto di controllo endoprocedimentale astrattamente lesivo Cons. Stato, Sez. V., 14 febbraio 2012, n. 717, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2012, 345.

²⁹ Tar Lazio, Sez. III, 12 giugno 2013, n. 5938, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, fasc. 5-6, 564, con nota di A. LUBERTI, *L'impugnazione degli atti ricognitivi delle pubbliche amministrazioni secondo la legge di stabilità 2013*.

³⁰ Tar Basilicata, Sez. I, 26 novembre 2014, n. 808, in *Rivista della Corte dei conti*, fasc. 5-6, 385, ha affermato ad esempio che "occorre considerare che la Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost. ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, oltre che nelle altre specificate dalla legge. La disposizione reca, dunque, una diretta attribuzione di competenza giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica, demandando al legislatore ordinario la facoltà di estendere la cognizione della Corte anche ad altre materie, non ulteriormente precisate (...)" e che "il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria 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 (cfr., ex multis, Corte cost. sentenza n. 60 del 2013). Da quanto innanzi discende, a giudizio del Collegio, la diretta riconducibilità dei controlli di cui è cenno alla materia "contabilità pubblica" e quindi alla giurisdizione della Corte dei conti (...)"

³¹ L'art. 11, c. 6, lett. e) del d.lgs 26 agosto 2016, n. 174, prevede in generale la giurisdizione delle Sezioni riunite "nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo".

³² Cons. Stato, Sez. VI, 13 giugno 2018, n. 3641.

Tuttavia, una lettura costituzionalmente orientata dei principi di tutela giurisdizionale impone di riservare ad altre articolazioni della Corte la relativa competenza³³. Detta tutela, quindi, dapprima a livello giurisprudenziale, poi anche normativo, è stata rinvenuta (seguendo l'impostazione maggiormente coerente con il sistema) all'interno della giurisdizione contabile, e non all'infuori della medesima. Proprio da tale considerazione si sono sviluppate le affermazioni dirette sviluppare, oltre alla tematica dell'impugnazione, una serie di regole processuali basilari per i "giudizi" del controllo, oggetto della meritoria giurisprudenza della sezione campana e delle pronunce che sono qui in commento.

La stessa esistenza di una serie di norme processuali discende al dato che, essendo il giudice soggetto alla legge, lo stesso è tenuto ad applicare il dato normativo primario rilevante (ed eventuali provvedimenti interposti) nei soli limiti in cui esso risulti conformi alla gerarchia delle fonti normative, sia nel *quomodo* che nell'*an*.

Dal primo limite derivano le norme procedurali in senso stretto, dal secondo invece le regole che consentono di delineare i sistemi di impugnazione ovvero i limiti all'applicazione delle norme.

Si è quindi pervenuti all'accennata giurisprudenza della Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha intrapreso un rilevante e meritorio sforzo per assicurare a quelli che (in ragione del citato regime di impugnabilità) devono essere qualificati come *giudizi in materia di contabilità pubblica*.

Prima tra tutte le citate esigenze si pone la possibilità di promuovere, nell'ambito del controllo successivo sui rendiconti, il giudizio di legittimità costituzionale delle norme ritenute rilevanti.

Tale legittimazione, su conforme ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, era stata originariamente ritenuta non ammissibile dalla stessa Corte costituzionale³⁴.

Il precedente, infatti, aveva dato conto del carattere ancora *ibrido* (cioè in parte coercibile, in parte rimesso comunque a un meccanismo autocorrettivo, del controllo finanziario) *sotto il profilo strutturale*, del controllo, oltre a partire, probabilmente, da una visione non ancora pienamente matura della finalità cui il controllo in esame è preordinato *sotto il profilo funzionale*.

³³ La considerazione è stata estesa all'ipotesi in cui un soggetto privato, e non un ente locale, lamenti la lesione di una propria posizione soggettiva: così Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 22 maggio 2019, n. 16, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, fasc. 3, 179.

³⁴ L'ordinanza di remissione della questione di legittimità costituzionale è rappresentata da Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, 1 giugno 2009, n. 2020. La pronuncia di inammissibilità è invece Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 37, in *Rivista della Corte dei conti*, 2011, fasc. 3-4, 338. La sentenza ha rilevato che "*le norme anzidette introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Esso assume, quindi, anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto (...)*". Secondo la Consulta tale controllo "*concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire in un'ottica "collaborativa". Pertanto, nell'esercizio di tale controllo, detta Corte si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie. Appare evidente che, per i motivi sopra esposti, il tipo di controllo in esame non può essere considerato "attività giurisdizionale", trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost.*"

Il successivo *révirement*, in punto di ammissibilità, era stato comunque auspicato da parte della dottrina più attenta all'evoluzione dell'ordinamento finanziario, anche sulla base delle riforme del diritto europeo (v. *amplius ultra*)³⁵.

Numerose e feconde sono state le considerazioni che hanno portato alla declaratoria di ammissibilità e alla successiva pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale³⁶.

La Consulta (indiscussi restando, ovviamente, i profili soggettivi circa la natura neutrale e indipendente della Corte dei conti, e dei magistrati che la compongono) ha, in particolare, valorizzato il carattere sostanzialmente giurisdizionale del procedimento del controllo finanziario. Esso, infatti, si conclude con una deliberazione sussumibile nell'ambito della sentenza (e non del provvedimento amministrativo) in ragione dei caratteri propri della medesima.

La deliberazione, infatti, è immediatamente risolutiva di un conflitto su interessi correlati a norme costituzionali e primarie di oggetto finanziario, non comportando semplici meccanismi autocorrettivi.

In secondo luogo, essa è articolata su di una motivazione in diritto e su di un dispositivo, vincolato alla sussunzione della *premessa minor* in una *premessa maior*, con esclusione, quindi, di elementi di discrezionalità amministrativa. Infine, essa non è suscettibile di ritiro in autotutela (non costituendo manifestazione della cura di un interesse concreto) né di ricorso avanti al giudice amministrativo, ma deve essere impugnata avanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione³⁷.

³⁵ G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 391, aveva evidenziato, con riferimento alle sole funzioni di controllo applicative di diritto obiettivo, “qualche apertura circa il non implausibile accostamento di alcune sedi di esercizio delle rinnovate funzioni di controllo della Corte dei conti a quelle in cui l'organo in parola è già stato legittimato a sollevare questioni di costituzionalità”. L'Autore specificava inoltre che “La riflessione circa i presupposti di un ulteriore ampliamento dell'accesso della Corte dei conti in via incidentale al giudizio di legittimità costituzionale discende dal rinnovato plesso di funzioni di controllo ad essa affidate

a tutela della legalità finanziaria, quale diretto riflesso, ormai per pacifica giurisprudenza costituzionale, del diritto dell'Unione europea”.

³⁶ Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, fasc. 1, 212, con nota di C. FORTE E M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*; in *Foro it.*, 2019, III, 80; in *Giur. cost.*, 2019, 201 con nota di A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica e intergenerazionale*. V. anche il commento di G D'Auria, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, *ivi*, 2020.

³⁷ La pronuncia costituzionale ha in particolare ribadito che “La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile”, con tutti gli effetti giuridici propri delle pronunce giurisdizionali. In particolare “l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione”.

Nel senso dell'ammissibilità di una questione proposta nel giudizio di controllo promosso nei confronti di un ente del Servizio sanitario nazionale, sia pure dichiarando infondata la questione di merito sottostante, v. in seguito la stessa Consulta, con pronuncia 26 maggio 2020, n. 157, reperibile sulla rivista telematica www.federalismi.it al link <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43875>.

Circa la compatibilità della natura giustiziale delle deliberazioni del controllo con la previsione dell'art. 11, c. 6, del codice giustizia contabile, che attribuisce alle Sezioni riunite in speciale composizione competenza “in unico grado”, v. Sez. reg. contr. Campania, 7 febbraio 2020, n. 11, secondo cui “Nel sistema di tutela elaborato a valle della L. cost. n. 1/2012, la Corte dei conti conosce del bilancio in un sistema “giustiziale” integrato (C. cost. sentenza n. 18/2012): in sede di controllo con forme “cautelari” (necessarie alla speditezza dei tempi decisori ed imposte dalle esigenze del bene pubblico bilancio, C. cost. sentenza n. 184/2016), davanti alle Sezioni riunite in

Come accennato, una volta conseguito l'autorevolissimo sostegno della Consulta in ordine al carattere pienamente giurisdizionale, sempre la sezione campana ha fissato ulteriori tasselli che delineano i caratteri più propriamente giustiziali della funzione di controllo. Così, sull'abbrivio delle affermazioni operate in sede costituzionale, particolarmente degna di nota è Sez. reg. contr. Campania, 7 febbraio 2020, n. 11³⁸.

La pronuncia ha affermato la possibilità, per il "giudice del controllo", di disporre la disapplicazione degli atti amministrativi ritenuti illegittimi ex art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248. Si tratta di potere implicito nella funzione giurisdizionale (la cui negazione comporterebbe, invero, l'assoggettamento del giudice al potere amministrativo pur se esercitato *contra legem*) e, *a fortiori*, è dovuto dalla considerazione che risulterebbe paradossale l'obbligo di applicare atti amministrativi illegittimi laddove, per contro, sarebbe possibile promuovere questione di legittimità costituzionale.

Anche Sez. reg. contr. Campania, 12 marzo 2020, n. 23,³⁹ si è inserita nel solco dell'affermazione della natura giurisdizionale delle deliberazioni rese nell'esercizio del controllo. La pronuncia, infatti, ha riconosciuto che, per l'ipotesi di *rèvirement* giurisprudenziale, relativo all'efficacia delle deliberazioni degli enti locali, la natura interpretativa dell'attività giurisdizionale, nonché evidenti ragioni equitative, consentano all'organo decidente di dare applicazione solo *ex nunc* al nuovo principio di diritto. Correlativamente, l'organo decidente ha ritenuto di consentire al comune di non decadere dal beneficio della presentazione del piano di riequilibrio, ritenuto *ex se* tempestivo.

Da ultimo, occorre anche menzionare la più recente pronuncia 25 maggio 2020, n. 74⁴⁰. La deliberazione ha (per ora) chiuso il percorso della progressiva integrazione tra funzioni giustiziali e funzioni di controllo.

Infatti, la sezione campana ha aperto anche ai privati la possibilità di partecipare al giudizio di controllo, laddove i medesimi siano titolari di un interesse contraddistinto dai caratteri propri della concretezza, personalità e immediatezza in relazione all'esito del procedimento.

La "giurisdizionalizzazione" delle pronunce del controllo appare ormai completa, e la bipartizione tra funzioni di controllo e giurisdizionali appare più correttamente riferibile alla distinzione tra funzioni giurisdizionali instaurate *ex officio* sulla base di un'analisi periodica dei (rendi)conti, in quanto dirette alla tutela di un interesse oggettivo, e funzioni instaurate a istanza di una parte, pubblica (il pubblico ministero, interveniente nei giudizi ufficiali) o privata.

4. Detto percorso di "giurisdizionalizzazione" delle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è, peraltro, sfuggito anche ad altri commentatori.

Tali autori, però, hanno formulato osservazioni molto meno entusiaste su tale percorso e anzi recisamente critiche⁴¹, paventando un irrigidimento del procedimento di controllo, nonché la possibilità che il suo esito sia soggetto a impugnazioni potenzialmente demolitorie.

speciale composizione con forme processuali piene, in "unico grado" (con cognizione piena, rappresentazione di tutte le parti ed interessi con la presenza del P.M. contabile e la difesa tecnica). Entrambi i "giudizi" sono infatti espressione delle medesima "iuris dictio" sul bilancio, che costituisce il nucleo centrale della "materia di contabilità pubblica", perciò stesso rientrante nella cognizione piena ed esclusiva del giudice speciale contabile (artt. 100 comma 2 Cost. e 103, comma 2 Cost.)."

³⁸ In *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 1, 154.

³⁹ In *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 2, 173.

⁴⁰ In *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 3, 74; commentata anche, come accennato, in www.dirittoconti.it - *Bilancio, comunità, persona*, 2020.

⁴¹ P. SANTORO, *La deriva giustizialista del controllo. La Corte dei conti giudica se stessa*, in http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio_2019/Dottrina/PelinoSantoro.pdf, secondo cui "la vis expansiva, esasperatamente applicata ad atti preordinati a dare certezza (delibera di parifica), potrebbero minarne in radice quell'attendibilità che le tavole fondanti dell'Istituzione di controllo hanno inteso garantire, con la neutralità e indipendenza, in altre parole con

I timori paventati, tuttavia, devono essere ritenuti non meritevoli di accoglimento, nonostante la loro autorevolezza.

Al riguardo, sopperiscono sia considerazioni di carattere funzionale, sia valutazioni strutturali conseguenti a un'attenta disamina del dato ordinamentale primario.

Sotto il primo profilo, è indubbio che il rischio paventato dalle critiche sopra riportate (afferente all'irrigidimento e, addirittura, alla potenziale delegittimazione del procedimento di controllo) non pare cogliere un dato di particolare rilevanza. Tale elemento è, per vero, la considerazione che *il carattere giurisdizionale del procedimento contribuisce, in misura non indifferente, al miglioramento della qualità decisionale*. Detto miglioramento è agevolmente rilevabile sotto il profilo formale (si pensi alla pubblicità dell'udienza o alla formalità della verbalizzazione) ma anche sotto il versante sostanziale. Infatti, il carattere "dialogico" del processo, pur se applicato alla materia propria dei controlli, non può che portare a decisioni *in linea di principio* maggiormente corrette e, in quanto soggette alla revisione tramite impugnazione, al progressivo perfezionamento della giurisprudenza.

In quest'ottica, non pare allora peregrino ipotizzare l'espressa previsione, anche nei "processi" del controllo, del pubblico ministero interveniente, siccome ricollegato alla presenza di interessi di carattere pubblicistico (v. *amplius ultra*).

Del resto, che l'ampliamento dell'assoggettamento a giudizio costituisca un'efficace forma di salvaguardia degli interessi "adespoti" è ben noto alla giurisprudenza amministrativa, che ha notevolmente ampliato la tutela degli interessi superindividuali, per considerazioni basate in realtà su valutazioni "di diritto obiettivo" per cui l'esistenza di una serie di norme giuridiche che disciplina l'esercizio di un pubblico potere resta giuridicamente incoercibile, in assenza di un organo giudiziario investito della risoluzione delle controversie collegate.

Sotto il profilo strutturale, occorre precisare che (secondo quanto si ritiene diffusamente illustrato) l'insieme delle regole afferenti al bilancio lo qualificano come *bene pubblico* proprio in quanto esse non presentano carattere tecnico e neutrale. Esse, piuttosto, hanno rilievo fondamentale per delineare l'assetto istituzionale e il complesso di interessi e di valori che lo connotano.

Pertanto, la "giurisdizionalizzazione" dei controlli sembra opzione obbligata alla luce di una pluralità di disposizioni costituzionali.

In primo luogo, infatti, vengono in rilievo le norme ordinamentali che impongono il "giusto processo".

Detti principi ritengono legittimamente espletato un giudizio, alla stregua dell'ordinamento costituzionale, nelle sole ipotesi in cui il formale atto conclusivo sia, al contempo, accompagnato da una serie di caratteri anche sostanziali.

Il riferimento è, ad esempio, all'esperibilità dei rimedi impugnatori e di controllo di legittimità costituzionale, sopra ampiamente illustrati nel loro sviluppo, nonché all'intervento del pubblico ministero, accennato come opzione che a parere dello scrivente si pone quale scelta costituzionalmente obbligata.

Il fondamento della giurisdizione in materia di atti amministrativi dal contenuto finanziario, che cioè si inseriscono nel ciclo di bilancio, può essere agevolmente individuato anche in un'ottica sostanziale. Infatti, il dettato costituzionale, anche tramite la ricezione di "norme interposte" provenienti *ab externo*, conosce situazioni soggettive correlati a *interessi adespoti*, qualificabili come tali "in senso forte", cioè non in quanto attualmente privi di titolari, ma in quanto *radicalmente inidonei a essere azionati dagli attuali consociati*, siccome destinati a

dei riti paragiurisdizionali". In termini analoghi F. PETRONIO, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della corte dei conti*, 2020, fasc. 3-4, 56, secondo cui, proseguendo la tendenza processualistica "si verificherebbe una schematizzazione dei procedimenti di controllo, appesantendo con rigide norme di procedura attività che si svolgono secondo schemi liberi nel rispetto di principi generali e di linee guida che indirizzano le decisioni, assicurando una coerenza complessiva di orientamenti".

spiegare i loro effetti positivi in un arco temporale estremamente dilazionato. Mentre la tutela di tali interessi si risolve in effetti limitativi della sfera di azione degli attuali consociati, le loro externalità positive sono destinate a dispiegarsi nei confronti di generazioni future. Tuttavia, tali externalità si dipanano in un arco di tempo sufficientemente ravvicinato da non farne ritenere l'incisione indifferente nell'ambito della responsabilità democratica⁴². Infatti, la considerazione dell'Uomo - cittadino come essere idoneo, per sua natura, alla progettualità, impone di considerare tutelabile anche la situazione soggettiva destinata a trovare svolgimento in un medio-lungo termine.

Per trasformare tali interessi in diritti, azionabili giuridicamente, l'ordinamento deve quindi consentire un'instaurazione del giudizio specifica e derogatoria rispetto ai principi ordinari, perché in caso contrario la tutela dei medesimi sarebbe non soddisfatta.

5. È possibile accennare, a puro titolo esemplificativo, a talune di tali posizioni soggettive e ai correlati mezzi di tutela, citando i seguenti interessi di diritto oggettivo che, ove muniti di adeguata tutela giurisdizionale, incardinano posizioni soggettivamente tutelate:

i. *L'interesse all'ambiente*: desumibile dal combinato disposto degli articoli 2, 9 e 32 Cost., si risolve in una limitazione alla sfera di azione degli attuali consociati, in modo da preservare condizioni di vita salutarie per la specie umana nonché la biodiversità delle altre, a vantaggio della collettività futura⁴³.

A tal fine il legislatore, dopo un intenso dibattito giurisprudenziale, ha espressamente previsto una legittimazione (art. 18, c. 5, l. 8 luglio 1986, n. 349) delle associazioni ambientali maggiormente rappresentative a “ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”, superando il dibattito giurisprudenziale;

ii. *L'interesse alla concorrenza*: inserito nel tessuto costituzionale per il tramite dell'art. 117, c. 1 Cost., recependo gli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Può determinare la proibizione di comportamenti apparentemente efficienti per i consumatori, in quanto determinanti prezzi più bassi per il procacciamento di beni o servizi, ma finalizzati a instaurare, nel lungo periodo, un oligopolio⁴⁴. Per la preservazione di detto interesse, il legislatore (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 35) ha conferito una legittimazione speciale di impugnazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato contro gli atti amministrativi illegittimi lesivi della concorrenza⁴⁵.

iii. *L'interesse all'equilibrio di bilancio*: è l'oggetto principale del presente scritto, e merita una trattazione specifica

6. Il principio di *equilibrio del bilancio* è espresso in modo oggettivo dall'art. 81 Cost., nel suo testo previgente solo come *principio di copertura delle spese*, e attualmente dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha riformulato gli articoli 81 e 97 Cost. Il secondo articolo è stato integrato nel senso di far rientrare anche l'*equilibrio* (generale) *dei bilanci* e la *sostenibilità del debito pubblico* (oltre che l'*imparzialità* e il *buon andamento*) tra gli obblighi che devono essere rispettati dalle pubbliche amministrazioni. Invece, il testo vigente dell'art. 81 comprende ora i seguenti dettami:

⁴² La lesione del principio di *responsabilità democratica* (v. *amplius ultra*) è ravvisabile, nel caso di mancata considerazione degli interessi futuri, in quanto gli amministratori non saranno chiamati a rendere conto dei risultati incidenti su situazioni soggettive a medio-lungo termine, ma solo su quelle immediate.

⁴³ V. anche per l'utilizzo dell'espressione “generazioni future” la *Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future*, adottata in data 12 novembre 1997 dalla Conferenza generale dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura* (UNESCO).

⁴⁴ Per una nota vicenda giurisprudenziale v. A. PORTOLANO, *Il caso Microsoft e la concorrenza nelle network industries*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999, p. 697.

⁴⁵ G. URBANO, *I nuovi poteri processuali delle autorità indipendenti*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 1022.

“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico;

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali;

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte;

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo;

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi;

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

Rispetto alla versione precedente dell'articolo, risultano innovativi il primo e l'ultimo comma, nonché l'estensione dell'obbligo di copertura finanziaria anche alla legge di bilancio (cui un tempo era attribuita natura solo programmatica).

La disposizione è stata introdotta in forza degli obblighi sovranazionali assunti dal nostro Stato all'esito delle decisioni sovranazionali concordate a livello continentale durante la crisi finanziaria 2008-2011 (*Patto Europlus* del 2011; *Fiscal Compact* del 2012; *Six Pack* e *Two Pack* del 2011/2013) e ha aggiunto al principio di copertura delle spese in fase preventiva il *tendenziale* divieto di indebitamento in sede di rendiconto⁴⁶. Più nello specifico, gli obblighi di equilibrio del bilancio sono stati definiti nel dettaglio dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243.

In base al complesso di tali norme e principi, il bilancio deve presentarsi, tendenzialmente, in pareggio tra entrate e spese, escludendo la copertura meramente “finanziaria” basata sul debito.

L'eventuale indebitamento, oltre a essere correlato a rigidi presupposti normativi e procedurali, anche sovranazionali, in base al dettato costituzionale e alla scienza economica deve assumere una funzione tendenzialmente *anticiclica*. Essenzialmente, sotto il profilo operativo, ciò si verifica laddove esso sia diretto all'acquisizione di beni suscettibili di utilità ripetuta, cioè in conto capitale, ovvero a spese correnti ritenute, a livello politico, idonee ad aumentare la capacità di spesa dei soggetti economici.

L'aspetto maggiormente interessante della citata innovazione costituzionale pare quella di avere rafforzato il valore giuridico di un “criterio” (quello dell'equilibrio di bilancio e quindi: copertura delle spese e pareggio nel ciclo economico “positivo”; indebitamento finalizzato e idoneo alla crescita economica nei periodi di recessione) in precedenza prettamente economico, in quanto espressivo di una dimensione prettamente dinamica⁴⁷ in cui non è assente l'obiettivo di favorire, tramite le politiche pubbliche, la piena occupazione.

⁴⁶ T. F. GIUPPONI, *Commento sub art. 81*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI, *La costituzione italiana - commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 2, 145 ss.

⁴⁷ Per l'affermazione secondo cui “Nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri (...) quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio *ex post*, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività. Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità” v. Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247, in *Rivista della Corte dei conti*, 2018, fasc. 1-2, 396.

È anche importante osservare che dall'extrapolazione del contenuto assiologico del bilancio (interesse di per sé adespota) la stessa giurisprudenza ha configurato specifiche situazioni soggettive (attive) incardinate in capo agli amministratori nel medio-lungo termine.

Dal tessuto normativo superprimario la Corte costituzionale (nella citata sentenza 18/2019) ha quindi tratto i principi di “*equità intergenerazionale*” e di “*responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica*”, ridondanti a favore di soggetti determinabili. Il primo risulta leso quando “*sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata*”. Il secondo, invece, è pregiudicato ove “*nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse*”. Il fondamento di tali affermazioni pare indiscusso, ove si consideri che in base all'art. 2 Cost., la Repubblica, oltre a garantire i diritti inviolabili della persona “*richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*” che non è possibile ritenere limitati al solo “breve” periodo.

7. Detti principi sono, ad oggi, muniti di tutela giurisdizionale, anziché tramite un ampliamento della legittimazione soggettiva, con l'instaurazione di un giudizio ufficioso (appunto, quello di controllo).

Occorre, tuttavia, rilevare che persino in epoca anteriore all'entrata in vigore della Carta costituzionale la necessaria copertura degli impegni finanziari pubblici non difettava di ricadute nel sistema processuale. Storicamente, infatti, le principali funzioni della Corte dei conti non nascono atomizzate, ma si inseriscono in un processo continuo in cui assumeva rilievo primario il *giudizio di conto*, eponimo della Corte. Tale giudizio è, in realtà, coevo alla stessa istituzione dello Stato unitario (art. 33, primo e secondo comma della l. 14 agosto 1862, n. 800) e consta tuttora di un procedimento di carattere senza dubbio puramente giurisdizionale (come confermato anche dalla devoluzione alla competenza delle sezioni giurisdizionali regionali) *instaurato, tuttavia, all'esito di un controllo svolto senza soluzione di continuità sui rendiconti degli agenti contabili*.

Come accennato, tra l'altro, il controllo su tali rendiconti costituiva l'oggetto principale anche del *giudizio di parificazione*, a conferma della tendenziale osmosi tra i diversi giudizi. Si tratta infatti di uno schema di potenziale, fruttuosa applicazione anche ai controlli finanziari “in senso stretto”, tra l'altro, in considerazione delle tipologie di pronunce che possono essere assunte dal Collegio nel giudizio di conto.

Esse possono essere, ovviamente, quelle restitutorie o assolutorie; tuttavia, la giurisprudenza ritiene che il collegio possa emettere anche una *declaratoria di irregolarità “mera”*⁴⁸. Quest'ultima sarebbe, in particolare, ipotizzabile laddove, pur in assenza di un obbligo restitutorio, la rendicontazione non sia stata effettuata secondo le modalità individuate dalla normativa primaria⁴⁹.

Tale forma di pronuncia risulta sostanzialmente assimilabile a quelle rese all'esito del giudizio di parificazione, ovvero dell'esame dei rendiconti degli enti locali⁵⁰.

⁴⁸ G. DE MARCO, *Commento sub art. 149*, in A. Gribaudo (a cura di), *Il codice di giustizia contabile commentato articolo per articolo*, Bologna, 2017, 207.

⁴⁹ Evidenza come, a ben vedere, l'introduzione di un controllo sui rendiconti basato su parametri prettamente giuridici costituisca un ritorno al modello cavouriano F. SUCAMELI, *La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale: blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto*, in V. TENORE A. NAPOLI (a cura di), *op. cit.*, 550.

⁵⁰ Per l'affermazione secondo cui “*Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa*” v. la recentissima Corte cost., 26 novembre 2020, n. 250 (inedita).

Infatti, il *quid pluris* delle deliberazioni rese all'esito del controllo finanziario è rappresentato dalla circostanza che il sindacato ha ad oggetto non la gestione del singolo agente contabile, ma quella svolta suo complesso, per quanto si fondi pur sempre su una valutazione di regolarità. Solo da tale differenziazione deriva la conseguenza per cui la pronuncia di irregolarità può essere basata su quelle violazioni dell'equilibrio finanziario che, nell'assetto ordinamentale vigente, giustificano l'obbligo per l'ente interessato di attuare le necessarie misure correttive.

Per il resto, il giudizio di conto dimostra tuttora una certa attualità e vitalità anche sotto il profilo della disciplina processuale. L'art. 2 - *bis* del codice di giustizia contabile, introdotto dal d.lgs 7 ottobre 2019, n. 114, recante disposizioni integrative e correttive al codice stesso, per salvaguardare il principio di terzietà dell'organo giudicante ha ad esempio disposto che "*Il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto di cui (...) non fa parte del collegio giudicante*". Risulta, in tal modo, scongiurata la possibilità che il magistrato istruttore, cui sono affidati compiti propulsivi, possa essere allo stesso tempo investito anche di funzioni giudicanti sulla medesima vicenda, secondo un'impostazione che pare estensibile anche al controllo sui rendiconti delle regioni e degli enti locali.

Anche l'intervento del pubblico ministero, con funzione non propulsiva (dato il carattere officioso del giudizio) ma di tutela dell'interesse oggettivo, appare spunto suscettibile di estensione al giudizio dei rendiconti. Infatti, l'espansione del modello processuale giustiziale anche ai giudizi in materia di controllo dovrebbe ricomprendere la possibilità di coinvolgimento proprio del soggetto istituzionalmente rivolto a rappresentare gli interessi di carattere pubblico, al fine di meglio introdurli nel giudizio.

Il "modello" del giudizio di conto è stato, più di recente, ripreso non casualmente dall'art. 1, c. 12 proprio del d.l. 174/2012, in relazione a un'ulteriore e diversa forma di controllo, quella sui rendiconti dei gruppi politici regionali⁵¹.

L'esistenza di tale tipologia di giudizio dimostra appieno, sotto il profilo non solo della funzione, ma anche della struttura, la possibilità della reciproca integrazione tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali e delinea, anzi, un modello di potenziale sviluppo delle medesime. Infatti, il procedimento in esame è connotato da una fase officiosa (quello dell'esame annuale dei rendiconti), da una successiva attività di controllo svolta con le garanzie della giurisdizione per l'ipotesi di irregolarità, che può sfociare in conseguenze restitutorie e, da ultimo, in un eventuale giudizio di responsabilità laddove sia ipotizzabile un vero e proprio danno erariale. Tale evenienza è ipotizzabile laddove, ad esempio, sia riscontrata una *omissio adquirendi* delle poste patrimoniali che il gruppo abbia irregolarmente rendicontato.

L'esistenza di un controllo, affidato a una magistratura in quanto tale terza e indipendente, sui rendiconti dei soggetti gestori di risorse pubbliche, può quindi dirsi ormai permeare appieno l'assetto istituzionale. Deve, quindi, porsi l'interrogativo se esso possa essere addirittura ritenuto costituzionalmente necessario. Sul punto, autorevole dottrina ha avuto modo di distinguere tra la *Costituzione in senso formale*, rappresentata dal documento contenente il testo costituzionale (cioè l'insieme delle norme letterali che presentano valore costituzionale) e la *Costituzione in senso sostanziale*. Quest'ultima sarebbe costituita dall'"*insieme delle norme che sono a fondamento di un determinato ordinamento giuridico*" (...) e che ne caratterizzano la fisionomia e il positivo assetto"⁵².

⁵¹ Sull'integrazione tra le funzioni di controllo e giustiziali v. Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, 23 dicembre 2019, n. 565, edita sull'edizione telematica della rivista *Diritto e conti - Bilancio, comunità, persona* con nota redazionale dal titolo *La restituzione dei contributi percepiti dai gruppi regionali e possibile danno erariale*. Il contributo è reperibile alla pagina web <https://dirittoeconti.it/la-restituzione-dei-contributi-percepiti-dai-gruppi-regionali-e-possibile-danno-erariale/>. Sempre sul controllo in questione v. anche Corte cost., 39/2014, cit.

⁵² F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale*, *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino* – n. 8/2019, 55.

La struttura del giudizio sul (rendi) conto (e le sue applicazioni), a parere dello scrivente, rientra appieno nell'ambito della *Costituzione in senso sostanziale*. Tale affermazione poggia, innanzitutto, su un'argomentazione di carattere storico, vale a dire la circostanza di essere presente, nel tessuto connettivo del nostro ordinamento, da epoca coeva dall'insorgenza dello Stato unitario.

In secondo luogo, va ritenuto che l'obbligo di giudizio sui rendiconti pubblicistici, pur non essendo espressamente ricompreso nel testo della Costituzione e delle leggi costituzionali, debba essere ormai ritenuto munito di analoga resistenza, superiore a quella della legge ordinaria.

Tale considerazione deriva appunto dal dato per cui il bene pubblico rappresentato dal bilancio coinvolge interessi (di carattere formale e sostanziale) indisponibili, in quanto destinati a spiegare effetti in un arco temporale indeterminato.

Infatti, alla luce della l. cost. 1/2012, pare evidente che tra i fondamenti positivi del nostro ordinamento debba trovare collocazione il principio di tutela giustiziale delle situazioni soggettive connesse agli atti del ciclo di bilancio, anche al livello di giustizia costituzionale⁵³.

Conseguentemente, l'esame degli atti delle pubbliche amministrazioni che si inseriscono nel ciclo di bilancio deve necessariamente essere attuato in un procedimento formalmente e sostanzialmente giurisdizionale, attivabile (anche) in via officiosa e attribuito a un soggetto terzo, neutrale e specializzato. Per contro, l'eliminazione di una forma giustiziale ormai inserita nel tessuto ordinamentale, in assenza della sua sostituzione con una formula giuridica che assicurasse analoghe garanzie di tutela, finirebbe per frustrare quei principi di equilibrio finanziario che proprio la l. cost. 1/2012 ha inteso consacrare.

È quindi possibile affermare che, le due funzioni intestate alla Corte necessitano di costante reciproca integrazione. Da un lato, la funzione giurisdizionale necessita di attingere al diritto del bilancio, per evitare di limitarsi a valutare il danno erariale in un'ottica microeconomica. A sua volta, la funzione di controllo deve tendere ad applicare e fare proprie le regole processuali proprie della funzione giurisdizionale, più che di quella amministrativa.

8. Se *de iure condito* (anche a livello costituzionale) sono state illustrate diverse tecniche di "valorizzazione" dei principi fondamentali in materia processuale anche in relazione ai giudizi di controllo, la presente trattazione non sarebbe esauriente in mancanza di un ultimo "tassello", *de iure condendo*.

La completezza delle funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti, espressa dalla legittimazione anche del privato alla tutela giudiziaria delle situazioni soggettive connesse agli atti di carattere finanziario, infatti, non risulterebbe raggiunta se, *alla giurisdizione in materia di spese, non fosse congiunta quella in tema di entrate*.

La costituzione "in senso sostanziale" non deve, invece, essere confusa con il concetto elaborato da parte di C. MORTATI, in *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940. La *costituzione in senso materiale*, secondo l'ermeneusi di tale illustre Autore, sarebbe infatti rappresentata dall'indirizzamento e dalla ricezione dei principi costituzionali da parte delle forze politiche dominanti, intese come strumenti organizzativi propri dello Stato moderno che conferiscono validità giuridica alla Costituzione in senso formale. I due concetti possono, però, essere parzialmente sovrapposti, nei limiti in cui dette forze politiche riescano a introdurre nel tessuto ordinamentale norme giuridiche primarie di rilievo fondamentale.

In generale, sul ruolo delle forze politiche nella produzione della Costituzione materiale, e per l'affermazione secondo cui le forze politiche organizzate "svolgono un ruolo attivo nella conformazione politica di una situazione di fatto ad un modello astratto giuridico, producendo uno specifico dato normativo" v. F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, costituzione formale e riforme costituzionali*, Roma, 2016, 35. *Ivi*, 37, per l'affermazione secondo cui il potere costituente "non si riassume nella decisione fondamentale, non è espressione di una volontà libera e immediata, ma è vincolato ad un progetto e influenzato dall'esistenza di un consenso reale scaturente da plurimi centri di «condizionamento decisionale»".

⁵³ In tal senso anche G. RIVISECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, cit., 357.

Solo in tal modo, sarebbe infatti conseguita l'unitarietà della *giurisdizione finanziaria*, attuata tramite giudizi incardinati sia in via officiosa che a istanza di parte (del privato o del pubblico ministero).

Occorre infatti osservare che, in favore dell'attribuzione alla giurisdizione contabile della cognizione sugli atti di entrata, oltre che di spesa, milita un'importante considerazione di carattere logico, ancor prima che sistematico. Difatti la specializzazione del giudice contabile, siccome correlata al periodico studio delle leggi che dispongono la copertura finanziaria, ben si esplica anche con riferimento alla materia tributaria, in cui è peraltro ravvisabile quella stessa indisponibilità che contraddistingue gli interessi connessi al bilancio.

Inoltre, costituisce fatto notorio l'attuale stato insoddisfacente della giurisdizione tributaria, connotata, a tacer d'altro, dall'incardinamento delle relative funzioni in capo a giudici non professionali, ma appartenenti ad altre categorie magistratuali ovvero delle libere professioni⁵⁴.

In quanto tali, essi non sono sempre in possesso degli indispensabili requisiti di *indipendenza* (ardui da riscontrare, in soggetti fondamentalmente coinvolti in altre attività quale professione a titolo principale) e di *specializzazione* (non valutabili in una selezione per meri titoli).

Al riguardo, si è espressa in senso favorevole a tale ipotesi anche una risoluzione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, di recente emanata.

La deliberazione ha sollecitato una riforma della giustizia tributaria, auspicando l'attribuzione in capo alla stessa Corte dei conti delle relative funzioni, ed evidenziando che *“l'attribuzione della giurisdizione tributaria al plesso giurisdizionale che già ha cognizione della contabilità pubblica, dovrebbe poter contribuire a rafforzare l'idea unitaria (sostanziale-processuale) dell'entrata pubblica come premessa logico-economica e giuridica essenziale della spesa, in rapporto alla quale valutare con maggiore attendibilità gli equilibri di bilancio, nel più ampio quadro del ‘Coordinamento della Finanza Pubblica’ e della ‘Unità Economica’ del Paese.”*⁵⁵

Le affermazioni sopra riportate appaiono condivisibili, alla luce delle considerazioni espresse nel testo, in quanto una *jurisdiction financière* comprensiva delle sole spese, senza essere estesa anche alle entrate, risulta ancora menomata e non capace di cogliere appieno la duplice dimensione dell'attività finanziaria.

In proposito, la sostanziale connessione è ricavabile, tra l'altro, anche dall'art. 75 Cost⁵⁶. Tale disposizione, nell'escludere con un'endiadi *“le leggi tributarie e di bilancio”* dalla sottoposizione a *referendum*, evidenzia non solo l'indisponibilità di entrambi gli atti normativi, ma anche la sostanziale inscindibilità delle due materie.

Tale connessione, come sopra argomentato, giustifica appieno e anzi rende scelta tendenzialmente obbligato l'anelito verso un'unificazione della giurisdizione sulla materia finanziaria, che sia contraddistinta dall'attribuzione di materie omogenee e organiche⁵⁷.

⁵⁴ La diversa opzione, consistente nell'istituzione di un giudice tributario professionale, potrebbe presentare profili di contrasto con l'art. 102, comma secondo, e con la VI disposizione transitoria e finale, Cost. Dal combinato disposto delle due norme è infatti ricavabile il principio di tendenziale disfavore per i giudici speciali non espressamente contemplati dalla Costituzione, con l'obbligo anzi di procedere a una revisione delle competenze loro attribuite.

⁵⁵ Il comunicato è reperibile alla pagina web <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/ComunicatiStampa/DettaglioComunicati?Id=08fb5e58-6791-4878-a967-48bb92c98125>.

⁵⁶ La norma, al comma secondo, dispone che *“Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”*.

⁵⁷ Per la connotazione, già *de iure condito*, del carattere esclusivo della giurisdizione contabile, v. Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 12 novembre 2020, n. 32, edita sull'edizione telematica della rivista *Diritto e conti - Bilancio, comunità, persona* con nota di R. BOCCI, *La giurisdizione sull'equilibrio di bilancio in caso di dissesto*. Il contributo è reperibile alla pagina web <https://dirittoeconti.it/la-giurisdizione-sullequilibrio-di-bilancio-in-caso-di-dissesto-2/>.

V. in particolare l'affermazione secondo cui *“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”, (...), collegata ad una manifestazione illegittima del potere amministrativo (...), 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”*.