

COLLANA NUOVE AUTONOMIE
MONOGRAFIE
25

Francesco Sucameli

IL GIUDICE DEL BILANCIO
NELLA COSTITUZIONE
ITALIANA

Analisi del sistema giurisdizionale
a presidio delle Autonomie
e dei diritti attraverso l'unico grado

F. SUCAMELI
IL GIUDICE DEL BILANCIO
NELLA COSTITUZIONE ITALIANA



euro 16,00

EDITORIALE SCIENTIFICA

Collana Nuove Autonomie

MONOGRAFIE

25

I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2012, II ed. 2018
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, 2019
14. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020
15. M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, 2020
16. A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, 2021
17. M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, 2021
18. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, 2021
19. M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, 2021
20. S.S. SCOGA, *Il tribunale superiore delle acque quale giudice amministrativo*, 2021
21. G. PESCE, *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e blockchain*, 2021
22. AA.VV., *Scritti in onore di Maria Immordino*, 2022
23. G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione*, 2022

Francesco Sucameli

**IL GIUDICE DEL BILANCIO
NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

Analisi del sistema giurisdizionale
a presidio delle Autonomie e dei diritti
attraverso l'unico grado

Editoriale Scientifica
Napoli

Pubblicazione cofinanziata dal Polo Universitario Sistemi Logistici dell'Università di Pisa.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-335-8

Esiste un solo bene, la conoscenza, ed un solo male, l'ignoranza
SOCRATE, V secolo a.C



A Fulvio Maria Longavita. Presidente, collega, amico



RINGRAZIAMENTI

Nel conto dei ringraziamenti, il più grande è per Giuseppe Verde, che in tutti questi anni ha insistito perché continuassi a coltivare la ricerca, poggiando la testa sulle spalle dei grandi Maestri, ma rimanendo, al contempo, con i piedi saldamente piantati nelle prassi e nella società, e quindi, se necessario, sulla storia che le ha precedute.

Un grazie va anche alla scuola bergamasca presso cui ho appreso, ormai tanti anni or sono, degli studi di Serio Galeotti, cui questa ricerca è profondamente debitrice.

Un grazie speciale ad Aldo Carosi cui devo gli insegnamenti sul bilancio, inteso come strumento della società e della democrazia e come mezzo dell'effettività costituzionale. E a cui devo anche la passione con cui oggi ne scrivo, che è insieme civile e scientifica.

Un grazie particolare ad Elisa Cavasino, senza il cui pungolo, confronto, e fiducia (immeritata) nei miei mezzi, non avrei scritto una riga.

Un grazie complice e grato a Laura D'Ambrosio, a Mario Pischedda e a Fulvio Longavita, che contribuiscono a rendere il mio lavoro quotidiano un'occasione di servizio all'ordinamento e che per primi hanno sostenuto questa ricerca, con i loro consigli e riflessioni.

Ancora grazie a tutti quelli che precedono, che hanno instillato in me la convinzione che il diritto senza effettività, soprattutto il diritto costituzionale, è una speculazione disumana destinata a perdere il suo senso.

Un grazie ininterrotto a Viviana e ai nostri figli, che mi sostengono, soprattutto quando la forza della vita va controvento.

Un grazie a papà, lui sa perché.

Un grazie ai referee anonimi e a tanti amici che hanno letto le bozze di questo libro, e anche al personale amministrativo della biblioteca "De Stefano", in particolare a Marina Silenzi e a Sara Cascio, che hanno costantemente alimentato, con il loro supporto, le mie ore di studio e di lavoro.

Roma, maggio 2022



Indice

Introduzione	15
--------------	----

Capitolo I LA DOTTRINA DEI CONTROLLI NELLA COSTITUZIONE RIGIDA

1. La costruzione di un modello concettuale di garanzia	31
2. La dottrina dei “nuovi” controlli elaborata dalla Corte costituzionale	34
3. La convergenza con gli aggiornamenti della teoria generale dei controlli in un sistema a costituzione rigida	42

Capitolo II LE SEZIONI RIUNITE TRA STORIA E ATTUALITÀ

1. Corsi, ricorsi storici e nuovi problemi	51
2. Una nuova giurisprudenza dei concetti ispirata al canone dell’interpretazione conforme	63
2.1. I precipitati garantisti della struttura costituzionale della Corte dei conti	69
3. Le competenze <i>ex art. 11</i> del Codice di giustizia contabile: il principio del parallelismo e l’unico grado in due fasi	70
4. L’integrazione tra controllo e forme giurisdizionali: il ritorno alla “Riforma Crispi”	78

Capitolo III LA GIURISDIZIONE SUL BILANCIO

1. <i>L’ubi consistam</i> dell’unico grado: una giurisdizione piena ed esclusiva sul bilancio	89
2. Il parallelismo processuale tra competenze di controllo e cognizione delle Sezioni riunite	93
2.1. La centralità dei saldi di bilancio	100

- | | |
|---|-----|
| 3. La “nuova” integrazione tra art. 100 e art. 103 Cost.: principio del parallelismo e riserva di giurisdizione | 106 |
| 4. Le Sezioni riunite in speciale composizione e la certezza del diritto del bilancio | 115 |

Capitolo IV L'UNICO GRADO

- | | |
|---|-----|
| 1. La fase “officiosa” dell’unico grado: la questione della procedura e la sua struttura “contenziosa” | 123 |
| 2. Il merito del giudizio: il rapporto sostanziale | 130 |
| 3. L’applicazione analogica delle norme del giudizio di conto | 137 |
| 4. Le parti: legittimazione, parti necessarie, parti eventuali | 146 |
| 5. La <i>cognitio</i> sommaria, il <i>thema decidendum</i> ed il giudicato a valle della fase officiosa | 155 |
| 6. Il rapporto tra le due fasi: doppia perimetrazione e domande cautelari | 161 |

Capitolo V IL GIUDICE DEL BILANCIO NELLA DIMENSIONE EUROUNITARIA

Sezione I - Il diritto del bilancio interno

- | | |
|---|-----|
| 1. Lo Stato costituzionale “integrazionista”: la centralità del nuovo art. 81 comma 6 Cost. | 163 |
| 2. Il bilancio al servizio delle finalità dello Stato costituzionale | 173 |
| 3. Le nuove modalità di attuazione degli artt. 100 e 103 Cost.: contabilità di mandato e <i>fiscal accountability</i> | 184 |

Sezione II - Il diritto del bilancio europeo

- | | |
|--|-----|
| 4. Il principio di leale cooperazione | 202 |
| 5. Il diritto del bilancio dell’Unione europea: il bilancio Ue | 204 |
| 6. Il diritto del bilancio dell’Unione europea: il coordinamento delle politiche economiche | 210 |
| 7. L’applicazione interna del diritto Ue: i controlli sui fondi Ue ed il conto economico consolidato | 213 |

Sezione III - Modelli a confronto

- 8. Lo Stato di diritto Ue e lo Stato di diritto interno 220
- 9. La diversa rilevanza della violazione interne dello Stato di diritto 226

Sezione IV - Conclusioni: prove di dialogo

- 10. I presupposti per il *fine tuning*... 235
- 11. ...ed il mancato avvio del dialogo col giudice europeo 237
- 12. Le ragioni di un dialogo necessario: "identità costituzionali", contro-
limiti e certezza del diritto 244



INTRODUZIONE

1. La legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 ha innovato profondamente il diritto costituzionale italiano, riportando al centro del dibattito tematiche ed argomenti che erano stati superati dopo le sentenze della C. cost. n. 1/1966 e n. 158/1969.

Le due decisioni segnarono il sostanziale abbandono della tesi einaudiane¹ circa la vigenza, all'interno del nostro sistema, di un vincolo giuridico di bilancio², attraverso il legame biunivoco tra il limite micro,

¹ Tesi prospettata da Einaudi e Vanoni. Sul tema cfr. S. BARTOLE, *Art. 81 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1979, 197, spec. pp. 202 e 300. Per l'esposizione della tesi, cfr. L. EINAUDI, Prefazione a A. DE VITI DE MARCO, *Principii di economia finanziaria*, Torino, 1939, XVII e L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in ID., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), Torino, 1956.

² Nella sentenza n. 158/1969, la Corte costituzionale aveva divaricato l'ambito di applicazione di principio di copertura e di equilibrio (quest'ultimo già affermato con la sentenza n. 1/1966, in termini solo "tendenziali", cfr. V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 4). Con la stessa sentenza, la Corte, inoltre, affermava incidentalmente la natura formale della legge di bilancio, tesi poi superata con la sent. n. 10/2016 per la legge di previsione e con la sentenza n. 274/2017 per la legge di rendiconto: «*l'indicazione della fonte e del modo di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti per sostenere nuove e maggiori spese pubbliche, deve essere contenuta non nella legge formale di approvazione del bilancio, ma nella legge sostanziale istitutiva dei servizi da cui dette spese derivano*» (enfasi aggiunta). Secondo questa impostazione, oggi radicalmente superata per effetto del nuovo diritto positivo introdotto dalla legge cost. n. 1/2012, il precetto della copertura aveva ad oggetto solo le leggi "sostanziali" di spesa, il precetto dell'equilibrio, per contro, la legge formale di bilancio e la sua capacità di assicurare effetti economici che garantiscono in *feed-back* finanziario, economico e patrimoniale sul bilancio dello Stato. Il principio dell'equilibrio non era quindi in grado di limitare il ricorso all'indebitamento. In tema, *amplius*, cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, passim, spec. p. 437 e ss.: se infatti la norma di cui al vecchio comma 4 dell'art. 81 Cost. era l'espressione di una «tendenza al pareggio», esso era solo un «incentivo» procedurale per Governo e Parlamento, ma non un vincolo di contenuto a carattere giudico. Onida, infatti, correttamente sottolineava: «*da un punto di vista rigorosamente giuridico, non si saprebbe come tradurre in termini precisi e concreti un ipotetico obbligo costituzionale di "tendere al pareggio". Una "tendenza" [non] può costituire il contenuto [...] di un obbligo giuridico del Governo e del Parlamento*»; p. 454-456. Cfr. altresì A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1685. Per una ricostruzione storica assai completa

esplicito, di copertura delle singole leggi di spesa e quella macro, implicito, di equilibrio. In tale superata prospettiva, il quarto comma, nella formulazione originaria dell'art. 81 Cost., sarebbe stato capace di circoscrivere, a livello costituzionale, la facoltà di ricorso all'indebitamento da parte del legislatore ordinario.

Quello che l'interprete non ha a suo tempo riconosciuto, però, è stato poi affermato con la forza del diritto positivo e del principio di rigidità costituzionale, con la novella del 2012 (art. 97 comma primo, art. 81 commi primo e secondo, art. 119 comma sesto Cost.). Grazie a tale riforma, l'obbligo dell'equilibrio di bilancio si è riempito del contenuto e della forza applicativa di un divieto espresso, capace di limitare la facoltà a contrarre indebitamento anche in assenza di interposizioni legislative³, sebbene differenziando la situazione dello Stato (art. 81 commi 1 e 2) rispetto agli altri enti territoriali e non (art. 119 comma 6 Cost. e art. 97 comma 1 Cost.).

Questo spiega i numerosi mutamenti di prospettiva del Giudice delle leggi, a partire dalla qualificazione della natura delle leggi di bilancio, fino alla questione della definizione del rapporto tra principio di copertura ed equilibrio⁴.

Si tratta, peraltro, di mutamenti che non si muovono nel segno della rottura⁵, ma in quello della continuità del costante flusso di trasformazione che attraversa le costituzioni⁶, nella fissità dei loro più profondi

della dottrina, si rinvia M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.

³ cfr. C. cost. sent. n. 192/2012 e sentenza C. cost. n. 26/2013, punto 4.1. *cons. diritto*.

⁴ Nel senso della giustiziabilità del "principio" dell'equilibrio, cfr. C. cost. sent. n. 260/1990: «Infatti, pur se questa Corte ha più volte sottolineato che dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio, sentt. nn. 1 del 1966, 12 del 1987), da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali» (enfasi aggiunta).

⁵ Con riferimento al dibattito parlamentare in corso prima dell'approvazione della revisione costituzionale del 2011, ancora, da G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51, spec. 56 ss.; A. BRANCASI, (voce) *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2014, Annali VII.

⁶ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 166 e ss.; R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze*

principi di struttura. Infatti, sul piano sistematico, tali innovazioni non si sono tradotte in un “ragionierismo” fine a se stesso; ma in nuovi precetti costituzionali del “diritto del bilancio”⁷ che, reagendo con i fondamenti assiologici della “identità costituzionale” (come ha ampiamente argomentato Elisa Cavasino in una sua recente monografia)⁸, hanno proiettato la Costituzione finanziaria⁹ e la questione della copertura del costo dei diritti¹⁰, dentro alla dimensione personalista e comunitaria della Carta del 1948.

interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge, in La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006), Napoli 2010, p. 201 e ss., Id., Una costituzione attuata ma non applicata, in Dalla costituzione “inattuata” alla costituzione “inattuata”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana, in Per la storia del pensiero giuridico moderno vol. 103, Milano, 2013, p. 323 e ss.

⁷ L'espressione “diritto del bilancio” viene utilizzata frequentemente in questo lavoro, in ossequio ad una tradizione dommatica a cui si richiama implicitamente la Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 6/2019 (cfr. punto 4.1.3.1 *in diritto*, cfr. anche la sentenza n. 4/2020, punto 5 *in diritto*), quando parla del sistema di regole e principi che soprasiede al bilancio in forza della l. cost. n. 1/2012 ed in particolare in base alle declinazioni normative del precetto dell'equilibrio dinamico. Il riferimento culturale è ovviamente P. LABAND, *Il diritto del bilancio* (1871), trad. it. di C. Forte, Milano, 2007. Osserva C. BERGONZINI, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021, in Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022, che l'espressione, da un punto di vista scientifico, corrisponde all'elaborazione concettuale «che ha portato alla progressiva scoloritura della distinzione, fino a quel momento molto netta, tra la Contabilità pubblica, il Diritto costituzionale, il Diritto amministrativo e in parte la Scienza delle finanze, sboccando in definitiva i contorni della dimensione intergenerazionale (e perciò per sua natura interdisciplinare) delle questioni di legittimità tecnico-contabili.» Nel testo si distinguerà il diritto del bilancio, dal punto di vista del sistema delle fonti, declinandolo in diritto “sul” bilancio (norme sulla produzione, comprensivo dell'art. 81 comma 6 Cost. e delle norme sulla struttura dei saldi); leggi di bilancio (bilancio di previsione e di rendicontazione), diritto “per” il bilancio, con ciò riferendosi al sistema dei controlli giurisdizionali, amministrativi e politici predisposti per la verifica dell'osservanza delle altre due partizioni del diritto del bilancio.

⁸ E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, si veda in particolare il Capitolo V.

⁹ Sulla distinzione concettuale fra “Costituzione finanziaria” e “Costituzione economica” cfr., G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 17 e ss. F. SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore», in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

¹⁰ Autonomia, scelte, responsabilità, diritti, hanno tutti quanti costi ed è la capacità del sostenerli nel tempo che li rende effettivi, consolidando la comunità repubblicana

2. Con questa consapevolezza le ricadute sistematiche del nuovo diritto costituzionale sono state analizzate, in un mio precedente lavoro¹¹, nel quale si è inteso indagare l'impatto del nuovo diritto costituzionale sulle leggi "di" e "sul" bilancio¹².

L'odierna ricerca, invece, intende soffermarsi sulle conseguenze processuali della l. cost. n. 1/2012, tentando di sistematizzare gli aspetti che attengono alla garanzia della sua esecuzione, ossia la sua giustiziabilità. Più precisamente, questo studio vuole occuparsi delle leggi "per" il bilancio, ossia del diritto che consente di verificare la coerenza tra "andamento della finanza pubblica" (art. 5 lett. a) della l. cost. n. 1/2012) e diritto del bilancio (art. 81, comma 6 Cost. e art. 117, comma 2, lett. e) Cost.).

Si vuole cioè indagare il tema del "come" è stata assicurata la giustiziabilità del nuovo diritto, attraverso la giurisprudenza della Corte dei

attorno a quegli stessi valori. Il bilancio, in questa prospettiva, è al servizio del diritto costituzionale delle persone e delle comunità e non il contrario. In tema cfr. P.S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights. Why Liberty Depends on Taxes* (1999), trad. it. *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, spec. pp. 45-51. Per la lettura italiana, la tematica del costo dei diritti è ricchissima, per cui, non esaustivamente, qui ci si limita a rinviare a C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 548. Cfr. altresì A. BALDASSARRE, *I diritti sociali nella Costituzione*, in AA. VV., *Quale futuro per i diritti sociali? Convegno di studio, 23 marzo 1996, Centro Studi "G. Martelletto"*, p. 37 ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 20; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 142. Sui diritti sociali in generale, si rinvia a B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001. La chiave del personalismo del bilancio, si ravviva nella giurisprudenza costituzionale che afferma: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (C. cost. sent. n. 275/2016, punto 11 in diritto.)

¹¹ F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020.

¹² Sulla distinzione tra leggi "sul" bilancio e leggi "di" bilancio, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, p. 170: « il tenore letterale dell'art. 39 del Regio decreto n. 1214 del 1934 [in materia di parametro della parificazione], nella parte in cui prevede che la Corte dei conti verifichi il rendiconto generale tanto per le entrate quanto per le spese ponendolo a riscontro con le leggi del bilancio, sembra riferirsi sia alla legge di bilancio assestata (con il suo contenuto autorizzativo dei flussi finanziari), composta dalla legge originaria, dal suo assetto e dal rendiconto dell'anno precedente (che ne costituisce il presupposto), sia alle leggi "sul" bilancio (ossia quelle che costruiscono i saldi, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost.)».

conti, un giudice speciale che rappresenta un elemento originale (anche se non del tutto esclusivo, se si pensa al Portogallo¹³) dell'esperienza giuridica dello Stato costituzionale italiano, su cui la novella del 2012 si è semplicemente "innestata".

La ricollocazione del giudice contabile al centro del dialogo giudiziario con la Corte costituzionale (C. cost. sent. n. 18/2019) è stata stimolata dal riconoscimento del valore europeo¹⁴ del diritto del bilancio; essa però è stata possibile, principalmente, grazie alla affermazione del necessario valore giuridico del parametro del controllo stesso (art. 81 comma 6 Cost.). In questa prospettiva – nella quale il riscontro sulla gestione del bilancio (art. 100, comma 2, prima parte) è tornato ad essere vincolante (controllo di legittimità-regolarità, in forma-sentenza) – è stato altrettanto necessario (ri)affermare e predisporre un apparato di garanzie giurisdizionali contro suoi eventuali abusi. Ciò è stato possibile, in particolare, grazie alla (ri)affermazione della competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite in materia di controlli sul bilancio, riscoprendo l'antica composizione mista e, parallelamente, grazie alla creazione del nuovo rito dell'"unico grado".

La matrice euro-unitaria della legge costituzionale n. 1/2012, pertanto, si è inoculata nel sistema degli artt. 100 e 103 Cost. riscoprendo le forme giurisdizionali dei controlli, ponendo la magistratura contabile al centro delle tensioni tra diritto nazionale e diritto europeo del bilancio. L'esistenza di un diritto europeo che incide sul processo di formazione ed esecuzione dei bilanci pubblici interni proietta il giudice contabile

¹³ La Corte dei conti italiana come il Tribunal de Contas (Portogallo) rientrano tra le SAI (*Supreme Audit Institutions*) "giurisdizionali", ovvero, tra quelle autorità nazionali che svolgono controlli contabili tramite giudici e forme giurisdizionali. A livello mondiale, le autorità di controllo con queste caratteristiche non sono un caso isolato, ma sono circa il 30% dell'organizzazione internazionale dell'ONU che le riunisce (l'INTOSAI). Si rinvia ai principi internazionali sul loro funzionamento, approvato con il c.d. INTO-SAI-P-50 (*Principles of jurisdictional activities of SAIs*), reperibile su <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/03/FIPPs-conclusions-on-INTOSAI-P-50.pdf>. Nell'ambito della giurisprudenza europea cfr. il caso Corte di giustizia Ue, sentenza (grande Sezione) del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*, Causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

¹⁴ C. cost. sent. 60/2013, punto 5.2 *in diritto*: «Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico».

verso un dialogo giudiziario con le Corti della legittimità costituzionale ed euro-unitaria (art. 117 comma 1 Cost.). Esso, infatti, per il diritto interno, è il “giudice naturale” del bilancio¹⁵, per l’ordinamento comunitario, il “giudice naturale” dell’applicazione del diritto dell’Unione¹⁶.

3. Dal punto di vista metodologico, la peculiarità del presente lavoro monografico è rappresentata dall’adozione di un approccio storico. Solo così, infatti, è possibile comprendere le ragioni profonde della sistemazione concettuale operata, per via giurisprudenziale, dalle Sezioni riunite e dalle sezioni regionali di controllo; operazione che è stata necessaria per dare senso e compiutezza alla novella del 2012 nell’ambito del micro-sistema degli artt. 100 e 103 Cost. L’uso di tale metodo ha consentito di procedere ad una lettura diacronica dello sviluppo della legislazione, della dottrina e della giurisprudenza: l’esito è stato l’identificazione di tre distinti periodi, che coincidono con vere e proprie tappe.

La prima fase si sviluppa tra il 1948 ed il 1989; in tale periodo la Corte dei conti ha continuato ad operare in continuità con il periodo albertino, sebbene appesantita da alcuni innesti di competenze, residuati dalla esperienza del periodo fascista. Nel testo si è deciso di indicare tale primo periodo repubblicano come il termine “cavouriano”, in quanto, replicando il modello albertino, ha previsto un controllo diffuso di legalità dei conti delle amministrazioni (e non solo degli odierni agenti contabili), prevalentemente attraverso forme giurisdizionali (la parificazione e il giudizio di conto della “Riforma Crispi”).

La seconda fase si svolge dal 1990 al 2011 e viene indicata nel testo con il termine “la cesura”. Tale periodo si sviluppa sulla base del riconoscimento dottrinale che nessuna disposizione della Costituzione del 1948 aveva prescritto il carattere necessariamente “giuridico” del controllo successivo del bilancio previsto dall’art. 100 Cost. Epperò, grazie a tale riconosciuta flessibilità delle norme costituzionali in materia di giurisdizione e controlli contabili, la cesura si è spinta nel senso di una vera e propria rottura con il modello originario.

L’intervallo temporale considerato, segnatamente, ha una fase di costruzione e una di implementazione. La fase di costruzione corrisponde al quinquennio di riforme legislative che si sviluppa tra il 1989 ed il 1994.

¹⁵ Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1979, Parte III, Capitolo V. Sulla riserva di giurisdizione cfr. sec. Sezione VII. *Amplius*, ID., *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969.

¹⁶ Cfr. G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, p. 431.

In tale lasso temporale, il legislatore sceglieva di conformare il controllo successivo quasi esclusivamente nella forma del referto, attribuendo alla Corte dei conti una funzione di *audit* in cui essa è chiamata a “collaborare” con l’amministrazione attiva, con l’abbandono del terreno della neutralità. Come si evidenzierà, infatti, il controllo della legge n. 20/1994 tende a sconfinare dall’*audit* al “*control*”¹⁷ sui vari apparati della Repubblica.

Per altro verso, lo statuto normativo del referto previsto dalla legge n. 20/1994 (e poi dell’art. 7 della l. n. 131/2003) è incapace di produrre effetti vincolanti nei confronti delle amministrazioni, che si limitano a comunicare le misure di “autocorrezione” (art. 3, commi 4 e 6 della legge n. 20/1994). Mancando effetti giuridici non aggirabili da parte delle amministrazioni destinatarie del controllo, di conseguenza, ogni problema di tutela e di garanzia legale del contraddittorio era venuto meno.

La terza fase si inaugura con il 2012, con la trasformazione della struttura delle norme costituzionali sul diritto di bilancio. Tale periodo è indicato con una aggettivazione che richiama i legami con il modello originario, ovvero, con il termine “neo-cavourinano”. La nuova fase però, per altro verso, presenta degli elementi di forte discontinuità, specie sul piano dei contenuti e del valore giuridico del precetto dell’equilibrio. Infatti, non bisogna dimenticare che, nonostante qualche timido *revirement*¹⁸, per effetto della giurisprudenza costituzionale della fine degli anni ’60 del secolo scorso, in dottrina era prevalsa l’idea che l’equilibrio di bilancio fosse solo un principio “tendenziale”, non giuridicamente vincolante, a meno di un’espressa interposizione legislativa. La novella del 2012, invece, introduce norme costituzionali ad efficacia diretta: l’equilibrio, infatti, è una “clausola generale” e non più un principio (clausola che opera anche in assenza di interposizione legislativa); inoltre, la Costituzione affida ad una specifica fonte del diritto la disciplina dei saldi (art. 81 sesto comma Cost.).

La riforma non manca di dettare norme sui controlli, seppure in-

¹⁷ L’espressione anglosassone “*control*” indica l’attività di direzione nei confronti degli apparati (cfr. art. 2497 c.c. a proposito della funzione di indirizzo e coordinamento delle società capogruppo), che altro non è che uno dei possibili contenuti della amministrazione attiva. Il termine “*audit*”, invece, riguarda il sindacato di legittimità finanziario che viene svolto da un organo indipendente, di norma in staff con l’amministrazione attiva (in rapporto di staff). Su tale distinzione, cfr. G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, p. 771 e ss.

¹⁸ Cfr. nota n. 4.

cidentalmente: infatti ha stabilito il principio di ciclicità dei controlli (il controllo riguarda l'“andamento della finanza pubblica”, cfr. art. 5, comma 1, lett. *a*) della l. cost. n. 1/2012) e, parallelamente, indicato il parametro per il controllo successivo sul bilancio di cui all'art. 100 Cost. (art. 81, comma sesto Cost.), incidendo, indirettamente sulla forma. Del resto, come sempre accade in tutte le branche del diritto, la forma degli atti giuridici deve essere “adeguata” ai contenuti e ai soggetti che li pongono in essere; ciò ha indotto il legislatore e l'interprete a trarre la seguente conseguenza: il controllo svolto da un giudice ed in base alla legge non può che avere la “forma-sentenza”, in coerenza con l'art. 103 Cost., ricoprendosi l'originario “parallelismo” che caratterizza il rapporto tra tale disposizione e art. 100 Cost.

4. Il carattere vincolante delle decisioni di controllo, per altro verso, è il prodotto di diversi reagenti: (a) la natura legale e auto-applicativa della norma intrepertata (che deve essere “vincolante” anche per il diritto europeo, cfr. l'art. 6 della direttiva n. 85/2011/Ue), (b) lo *status* del soggetto che lo emette (un magistrato con funzioni giudicanti); (c) la tradizionale insindacabilità degli atti di controllo, considerata un declinato delle esclusività delle attribuzioni costituzionali della magistratura contabile.

La fase neo-cavouriana, pertanto, porta con sé alcune consapevolezze e anche nuovi problemi. Supera le pericolose illusioni di un auto-controllo realizzabile attraverso una “amministrazione di risultato”¹⁹, disancorata dal principio di legalità e dal controllo di un giudice che, per statuto costituzionale, conosce degli aspetti contabili.

Per altro verso pone il problema delle garanzie, nell'ambito di una forma di Stato che negli anni si era aperta alle avanguardie del giusto processo (l. cost. n. 1/1999) e ad una maggiore autonomia (l. cost. n. 3/2001). Di fronte a pronunce vincolanti, pertanto, controllati e terzi interessati non possono non godere delle garanzie che pretende l'esercizio di un potere potenzialmente molto più penetrante di quello di qualsiasi burocrazia dello Stato (un potere formalmente, oltre che materialmente, giurisdizionale).

¹⁹ Cfr. G. CHEVALLIER, *La giuridicizzazione dei precetti manageriali*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 20/1995, p. 3 e ss. In senso critico verso l'uso di tale espressione, (in quanto pericolosa per il principio di legalità) con argomentazioni che si condividono, S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 941. Sul tema *amplius*, sempre con accenni critici, cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016.

Tutto ciò non ha posto solo il tema della garanzia del controllato, ma, anche, del rafforzamento della posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile.

5. La disamina che segue dimostra che i principi e le norme posti alla base del nuovo sistema di tutela determinano la definitiva rottura con l'impostazione liberale: nel sistema a costituzione flessibile, questa assegnava alla Corte dei conti un ruolo di primo piano e tuttavia ausiliare agli organi costituzionali²⁰ detentori dell'indirizzo politico, in cui precipitati (la legge, la registrazione con riserva) costituivano l'ultima parola che prevaleva sulle illegittimità rilevate; per contro, la l. cost. n. 1/2012 ha reso evidente che la Corte dei conti, nel sistema repubblicano, opera su un binario diverso e distinto.

L'effettività del diritto costituzionale del bilancio, infatti, dipende da un doppio circuito di controlli: quello "politico", affidato al perimetro democratico-rappresentativo²¹, e quello "giudico"²², che, vigenti gli artt. 100 e 103 Cost., deve essere assicurato dalla Corte dei conti.

²⁰ G. MENEGUS, *Rendiconto della Sicilia per il 2019: Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità e "perimetro sanitario", tra legittimità costituzionale e conflitto di attribuzioni*, in *Diritto&Conti*, 14 gennaio 2022, nel commentare a prima lettura la recente sentenza SS.RR. spec. comp. n. 20/2021, riflette sul ruolo del giudice contabile nello Stato costituzione, consapevole del carattere archetipico del giudizio di parificazione nell'ambito dei controlli rimessi alla Corte dei conti. Egli osserva «*Al di là del merito, la pronuncia rappresenta uno snodo importante nell'ambito dell'attuale dibattito dottrinale sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, dal momento che tocca alcune questioni cruciali per la ricostruzione di tale giudizio, anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale elaborata sulla base del nuovo quadro di legalità costituzionale finanziaria prodotto dalla riforma del 2012. [...] Da queste osservazioni sull'oggetto, la Corte muove quindi per ricostruire la funzione del giudizio di parificazione, argomentando – anche qui con sicuro aggancio alla giurisprudenza costituzionale – come tale giudizio non risponda più a quella primigenia funzione ausiliaria del solo potere legislativo, attribuitale prima dalla legge n. 800 del 1862 e poi dal regio decreto n. 1214 del 1934, ma sia ora servente rispetto a «tutti gli interessi che si radicano attorno al saldo di bilancio» (p.to 7.15), «con una ausiliarietà che non è (più) verso un organo dello Stato- persona (in continuità col suo interesse), ma verso lo Stato- ordinamento (C. cost., sentt. n. 267/2006, n. 179/2007 e n. 198/2012)» (p.to 7.13)». Cfr. ID., «*Ceci n'est pas une pipe*», ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione. Commento a Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione – sentenza n. 20/2021/DELC, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022.*

²¹ Cfr. E. CAVASINO, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020. L'Autrice, per il vero, estende la considerazione anche a qualsiasi forma di stato democratico, anche a costituzione flessibile e liberale.

²² Sull'importanza dei controlli giurisdizionali, in tema di diritti sociali, cfr. B. PEZ-

Questa separazione, del resto, costituiva uno dei fondamenti del nostro Stato di diritto, già prima della riforma del 2012 (cfr. C. cost. sent. n. 121/1966) rispetto alla quale la legge costituzionale del 2012 si limita a completare il percorso, collocando la Corte di conti nel quadro di un sistema giudiziario più ampio e complesso, che prevede giudici specializzati per l'*higher law* sul bilancio, cioè Corte costituzionale e Corte di giustizia.

In questo modo, le preesistenti attribuzioni costituzionali della Corte dei conti si sono inserite nel circuito giurisdizionale che garantisce l'effettività del diritto europeo (art. 19 TUE) e costituzionale del bilancio (art. 134 Cost.), realizzando una funzione "ausiliaria" che garantisce lo "Stato di diritto"²³, quale principio di struttura europeo²⁴ e nazionale (art. 100, 103 e 134 Cost.)²⁵.

In questa prospettiva, la magistratura contabile costituisce l'innescio per la giustiziabilità di porzioni del diritto costituzionale che attengono alle relazioni finanziarie tra le articolazioni della Repubblica (art. 114) e tra queste e l'Unione europea (artt. 97 comma primo, 117 comma primo, 119 comma primo Cost.), altrimenti difficilmente scrutinabili da altri giudici.

Ecco perché la Corte costituzionale è giunta a disancorare le attribuzioni costituzionali della Corte dei conti dal servizio a specifici organi (il Governo e il Parlamento)²⁶, agganciandola alla funzionalità dell'intero Stato-ordinamento (C. cost. sent. n. 60/2013).

ZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020.

²³ Cfr. Atti dell'Assemblea costituente. Discussioni 2^a Sottocommissione, 887: (Presidente Terracini): «è favorevole al controllo preventivo di legalità sugli atti finanziari del Governo, ma vorrebbe escludere da tale controllo gli atti del Governo che non comportino spese, non vedendone la ragione. Ciò considerato, propone il seguente emendamento all'articolo presentato dagli onorevoli Bozzi e Ambrosini: 'La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legalità su tutti gli atti del Governo che comportino spese'; [...] (Bozzi): contrario all'emendamento proposto dal Presidente, perché il controllo preventivo, che l'onorevole Mortati ha definito di legittimità e che sarebbe meglio denominare di legalità, sugli atti del Governo da parte della Corte dei conti è una delle garanzie fondamentali dello Stato di diritto: con esso infatti si esercita un giudizio sulla conformità o meno dell'atto del Governo alla legge». Analoghe osservazioni si registrano per le attribuzioni di controllo successivo e giurisdizionale.

²⁴ Artt. 2, 6 e 7 TUE nonché Regolamento n. 2020/2092/Ue; cfr. Corte di giustizia, sentenza 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 46.

²⁵ Cfr. in tale senso C. cost. sent. n. 18/2019 e l'incompatibilità con il diritto interno delle c.d. "zone d'ombra", nonché la sent. n. 183/1973.

²⁶ Cfr. Atti dell'Assemblea costituente. Discussioni 2^a Sottocommissione. Nella re-

6. Di fronte a mutamenti così profondi del diritto costituzionale del bilancio e del sistema giudiziario, è mancato un apporto puntuale del legislatore ordinario, che si è spesso limitato ad interventi, sul piano delle garanzie, lacunosi, incompleti, talvolta privi di respiro sistematico.

La presente ricerca prende atto della scarsità di tale apporto e tenta di spiegare i nessi sistematici che hanno mosso l'interpretazione giurisprudenziale, fornendo un contributo alla costruzione di "concetti" che ne possano aiutare a comprendere e prevedere l'esito delle controversie che sorgono attorno ad uno specifico bene della vita, di rilevanza costituzionale.

La chiave per comprendere tale costruzione, ad avviso di chi scrive, è la elaborazione del concetto del bilancio quale "ciclo" (art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012) espressivo di saldi (art. 81 comma 6 Cost.) e come "bene pubblico" (C. cost., sentenza n. 184/2016)²⁷.

L'espressione "bene pubblico" è certamente suggestiva e, tuttavia, se ci si arresta al valore retorico della definizione, si rischiano grossolani equivoci. Quando la Corte costituzionale ha deciso di definire il bilancio in tale modo, infatti, da un lato ha fatto una precisa affermazione dogmatica, nel senso che esiste un "bene in senso giuridico"; dall'altro lato ha posto il problema ed il tema della tutela dei soggetti che rispetto a tale bene hanno un interesse giuridicamente rilevante²⁸ e del modo in cui la loro tutela deve essere assicurata.

lazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana si afferma: «Una parola soltanto nella costituzione per i due più antichi «organi ausiliari», di cui tutte le carte parlano: il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; il primo per la consulenza giuridico-amministrativa e la tutela della giustizia nell'amministrazione, la seconda per il controllo di legittimità e di finanza; sono organi ausiliari, più che del Governo, della Repubblica; e la loro indipendenza dal Governo va garantita con un più diretto raccordo con il Parlamento». In questo senso è orientata, come è noto, la giurisprudenza costituzionale, che parla di ausiliarità allo Stato-ordinamento (C. cost. sent. n. 60/2013).

²⁷ Così poi anche le sentenze n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e l'ordinanza n. 17/2019.

²⁸ Ossia, del modo in cui l'ordinamento riconosce "diritti" e protegge le pretese. W.N. HOHFELD, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning* (1913), in D. PATTERSON (ed.), *Philosophy of Law and Legal Theory. An Anthology*, Blackwell, Oxford, 2003, p. 295 e ss., afferma che la tematica dei diritti molto spesso è affetta da grande confusione, perché in realtà si riferisce a categorie concettuali multi-sfaccettate ed eterogenee, il cui minimo comune denominatore è la capacità di soggetti dell'ordinamento di chiedere ed ottenere protezione istituzionale per la soddisfazione di una loro aspettativa ad un bene. Hohfeld propone di scomporre il concetto di "diritto soggettivo" in "posizioni giuridiche elementari". I diritti soggettivi riconosciuti dagli or-

In particolare, ad avviso di chi scrive, la Corte ha riproposto un tema già lambito poco prima della “cesura” (1990-2011: *supra*, p.to 3) con due importanti pronunce, nelle quali il Giudice delle leggi aveva affermato, per la prima volta, l’esistenza di una competenza giurisdizionale necessaria e per “materia”, che riguarda l’oggetto primigenio del controllo contabile (C. cost. sentt. 1007/1988 e ord. 1005/1988), proprio in quanto relativa al bilancio come sistema di informazioni “pubblico”.

All’interno di questo lavoro, pertanto, si intende rispondere a queste domande (quale natura, quali soggetti, quali interessi, quale oggetto di cognizione ed effetti), esplorando la concreta dimensione “processuale” entro cui tale “bene della vita” assume rilevanza.

Il modello processuale che attorno a tale bene è stato costruito fornisce risposte a domande di giustizia che attengono interessi spesso non personificati, secondo un archetipo tipico della civiltà giuridica europea; una civiltà che, in parte discostandosi dal modello nord-americano²⁹, ha

dinamenti sono una composizione concreta e variante articolata di tali posizioni logiche elementari ed “atomiche”. Tali articolazioni logiche sono: la pretesa (*claim*), la libertà (*liberty, privilege*), il potere (*power*), l’immunità (*immunity*). Le “pretese”, che hanno come correlativo un dovere, e come negazione un “non-diritto”. La libertà è la possibilità da parte del suo titolare di fare/non fare qualcosa. La libertà ha come correlativo un non-diritto, e come negazione un dovere. I poteri e le immunità sono invece posizioni giuridiche di secondo grado, in quanto presuppongono altre situazioni giuridiche e un “diritto” a modificarli. I poteri consistono nella possibilità di modificare (o di resistere alla modificazione) di una posizione giuridica altrui, o anche la propria, mediante l’istituzione, il cambiamento o l’estinzione di altre posizioni giuridiche. Il potere ha come correlativo la soggezione, e come negazione l’incapacità. L’immunità riguarda i possibili destinatari di poteri; essa consiste nella impossibilità, da parte di terzi, di incidere (istituire, modificare, estinguere) una posizione soggettiva del titolare dell’immunità. L’immunità ha come correlativo il “non-potere” o l’incompetenza, e come negazione la soggezione.

²⁹ Ci si riferisce alle due diverse e contigue impostazioni teoriche in tema di diritti e forme di “giustizia” la *choice theory* e la *interest theory*: cfr. G. PINO, *Diritti soggettivi Lineamenti di un’analisi teorica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2009, p. 487 e ss. Per la “teoria della scelta” (cfr. H.L.A. HART, *Legal Rights* (1973), in *Id.*, *Essays on Bentham. Studies in Jurisprudence and Political Theory*, Clarendon, Oxford, p. 198), il riconoscimento di situazioni giuridiche, a favore di soggetti che agiscono nel processo, serve ad assicurare uno spazio di libertà (ossia la possibilità di assumere alcune decisioni in maniera autonoma).

Per la *interest theory* (cfr. J. RAZ, *The Nature of Rights* (1984), in *Id.*, *The Morality of Freedom*, Clarendon, Oxford, 1986, pp. 165-192 nonché N. MACCORMICK, *Rights in Legislation*, in P.M.S. HACKER - J. RAZ (eds.), *Law, Morality, and Society. Essays in Honour of H.L.A. Hart*, Clarendon Press, Oxford, 1977), invece, lo scopo dell’ordinamento non è (solo) la realizzazione di individui e dei loro spazi di libertà, ma la pace sociale, la realizzazione di una dimensione comunitaria in grado di garantire la sopravvivenza dei singoli e la continuità delle generazioni. Le situazioni giuridiche servono dunque a far sì

costruito i propri sistemi di giustizia, prima comune, poi costituzionale³⁰ nella consapevolezza che vi sono beni e interessi non veicolabili da individui, che vanno “protetti” con sistemi che integrano due paradigmi di tutela: quello del diritto soggettivo e quello della tutela di diritto obiettivo.

Sono concetti e consapevolezze che, ad avviso di chi scrive, non possono essere rimasti estranei alla Corte costituzionale nel momento in cui elaborava l'affascinante definizione del bilancio come “bene pubblico”³¹.

La tradizione italiana già prevedeva modelli processuali a carattere inquisitorio per la verifica dei conti, dominati dall'iniziativa del giudice; tali modelli ora sono messi alla prova del giusto processo (art. 111 Cost., *post* l. cost. n. 1/1999) e del principio di autonomia (art. 5 Cost. nonché art. 114 Cost., *post* l. cost. n. 3/2001)³². Per questo, il legislatore ordinario ha costruito un “sistema giustiziale” che, integrando controllo officioso e contenzioso (C. cost. sent. n. 18/2019), genera una giurisdizione di diritto obiettivo sugli interessi finanziari adespoti (e soggettivi) collegati al bilancio.

Detto in altri termini, il bilancio della Repubblica non è più (ma non lo è mai stato) una questione solo di procedure e di distribuzione dei

che determinati interessi (individuali, diffusi, generali) possano trovare forme di protezione istituzionale; in caso contrario gli stessi interessi genererebbero un conflitto sociale extra-istituzionale che può mettere in crisi la sicurezza e la continuità dell'ordinamento giuridico. In questo contesto, la “giurisdizione” cerca di diventare veicolo di “giustizia” di tutti gli interessi che sono, in modo multiforme, selezionati ed assunti come rilevanti dall'ordinamento; in questo modo la funzione giurisdizionale punta ad adempiere la sua missione di e attuare, nel caso concreto, la volontà, non singolare, ma “generale” della legge. La “interest theory” è in grado di spiegare la predisposizione di giurisdizioni di diritto obiettivo e si concilia perfettamente con la tradizione giuridica continentale, in particolare con quella tedesca e italiana in materia di processo civile (ad es. procedimenti fallimentari), penale e giustizia costituzionale.

Pertanto, non soltanto tale teoria degli interessi spiega le ragioni della tutela, ma è anche in grado di spiegare la giustizia contabile (nella specifica declinazione della tutela del bilancio inteso come “bene pubblico”).

³⁰ Per la dogmatica italiana, quando ci si confronta con il concetto di bene pubblico, il processo e la sua tutela giurisdizionale non possono non essere contrassegnati da peculiarità che rendono inefficiente un sistema di tutela costruito per sfruttare l'interesse egoistico, direbbe Jhering, R. JHERING, *Lo scopo nel diritto* (1877, seconda ed. del 1894), trad. it. a cura di G. Losano, Torino, 1972, per realizzare lo “scopo del diritto”, ossia la conservazione della società. Così, G. CHIOVENDA, *I principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 33.

³¹ La definizione è stata per il vero conia in dottrina da M. DEGNI - P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017.

³² Cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

poteri e di prerogative nel circuito Parlamento-Governo, ma è un tema più articolato e diffuso, che ha a che fare con l'effettiva realizzazione del progetto di democrazia pluralista della nostra Costituzione, articolata su autonomie (artt. 5 e 114 Cost.)³³ e su livelli essenziali delle prestazioni (art. 117 comma 2, lett. *m*), Cost.)³⁴.

Per questa via, il bilancio diventa anche una questione di giustizia, prima “comune” (il sindacato di un controllo a carattere giuridico, attraverso un giudice) poi costituzionale, poiché è un bene governato da precetti che “non necessitano di interposizione legislativa”.

7. Il sistema appena delineato è l'oggetto del presente studio.

Nel primo capitolo, pertanto, si procede all'analisi dei “concetti” elaborati da dottrina e giurisprudenza costituzionale per dare coerenza al previgente sistema dei controlli con quello delle garanzie della Costituzione rigida.

Nel secondo capitolo si conduce, con metodo storico, l'analisi della dottrina contabile e della giurisprudenza anteriore alla riforma del 1994. Non si mancherà di sottolineare l'innaturale frattura che tale riforma ha prodotto sulle attribuzioni costituzionali degli artt. 100 e 103 Cost., frattura culminata con disposizioni di legge che, prima, hanno portato alla creazione delle Sezioni riunite in duplice sede (sdoppiamento funzionale, “giurisdizionale” e “non giurisdizionale”) e, poi, ad un doppio *nomen* ed organizzazione (con la creazione delle separate “Sezioni riunite in sede di controllo”). Tale rottura concettuale ed organizzativa ha portato con sé una sorta di *damnatio memoriae* dell'esperienza precedente, memoria che questo lavoro vuole contribuire a ripristinare.

Nei capitoli III e IV, si offre uno studio sistematico delle recenti pronunce emesse dal massimo organo della giurisdizione contabile sul bilancio (le Sezioni riunite “giurisdizionali” in speciale composizione), per chiarire senso e portata della ritrovata relazione tra art. 100 e art. 103 dopo la riforma costituzionale del 2012. Come si dimostrerà, tale giurisprudenza è stata elaborata con una scrupolosa osservanza del criterio

³³ Sul rapporto tra autonomia finanziaria ed autonomia si a rinvia, *amplius*, a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018.

³⁴ In tema cfr. A. SIMONCINI, *Livelli essenziali delle prestazioni e diritto alla salute dopo la legge n. 42 del 2009: basta la «leale collaborazione?»*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, Milano, 2011, nonché L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017.

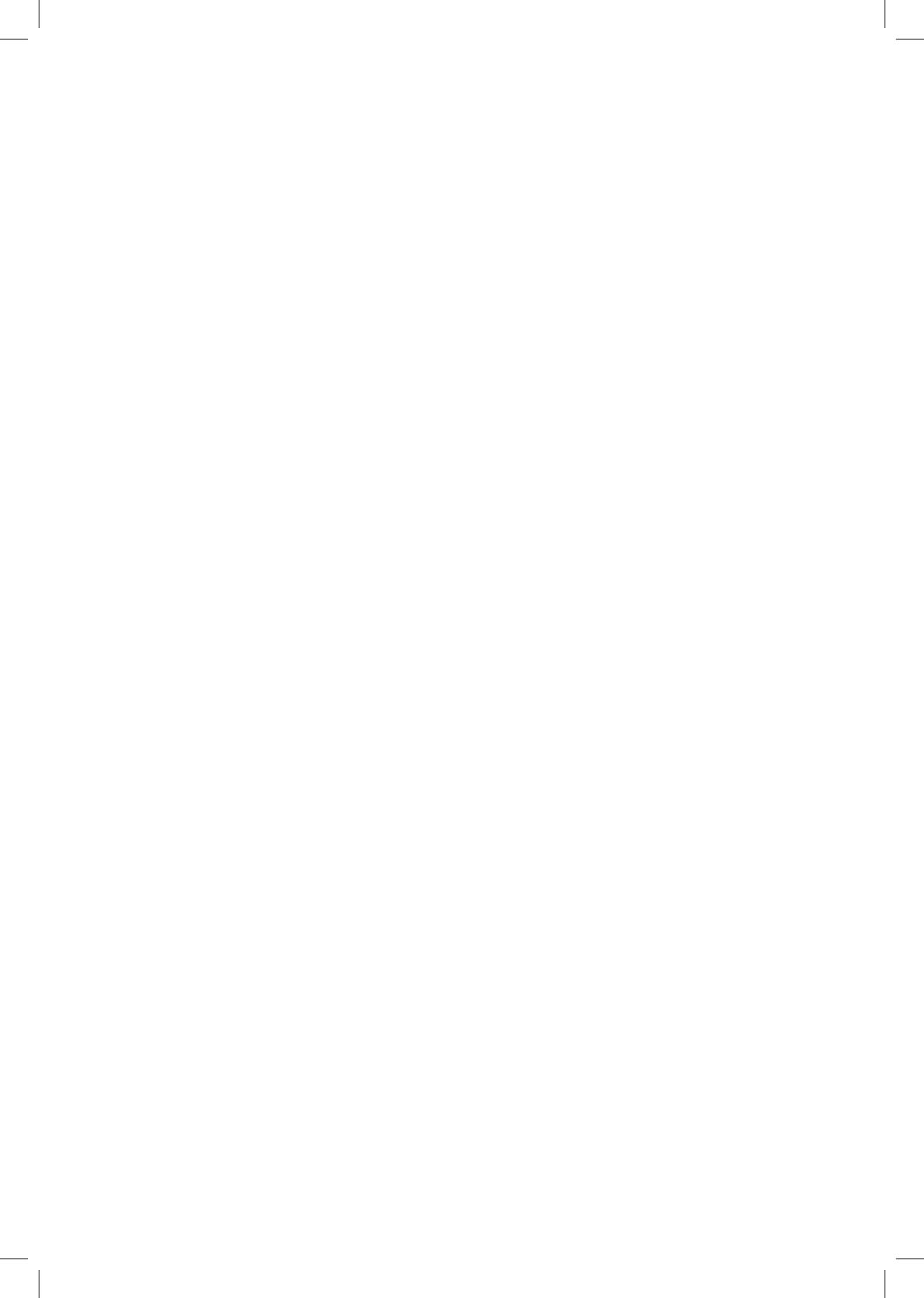
dell'interpretazione conforme a Costituzione, assumendo a paradigma lo strumentario concettuale elaborato dalla Corte costituzionale.

L'esito di questa ricongiunzione è la riemersione di "istituti" dimenticati, come il principio del parallelismo, nonché, il senso più profondo della riserva di giurisdizione dell'art. 103 Cost.

Dopo avere evidenziato la convergenza tra le due giurisprudenze e la più attenta dottrina costituzionalistica, la ricerca prova a dimostrare come, con tali premesse, fosse inevitabile giungere ad elaborare ed interpretare la disciplina dell'«unico grado» (prevista dagli art. 11, artt. 123-129 e 172-176 del Codice di giustizia contabile) alla stregua di unico giudizio in due fasi distinte: la prima, innanzi alle sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti; la seconda, innanzi appunto alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Nel V capitolo, diviso in diverse sezioni, si tirano le fila delle riflessioni scandite nei capitoli precedenti, mettendo a confronto il modello costituzionale di tutela del bilancio con quello prescritto dall'ordinamento europeo per i propri interessi finanziari.

In buona sostanza, l'ultima fase del lavoro proietta i risultati della ricerca nella dimensione del diritto europeo, mettendo in relazione i principi dello Stato di diritto interno ed europeo attraverso il principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4 TUE. Si è quindi scelto di non concludere la ricerca con un canonico capitolo conclusivo di compendio e commento, ma di descrivere e ripartire, indicando nuovi percorsi di riflessione, per lasciare al lettore altre domande e ulteriori prospettive di approfondimento. Il capitolo, infatti, illustra la specificità del modello italiano di giurisdizione sui conti nel contesto europeo, mettendo in risalto il sempre più evidente parallelismo tra norme e anche mezzi per la tutela del diritto del bilancio; sistema che rischia di saltare se non verrà al più presto instaurato un virtuoso dialogo giudiziario tra giudice contabile e giudice europeo.



CAPITOLO I

LA DOTTRINA DEI CONTROLLI NELLA COSTITUZIONE RIGIDA

SOMMARIO: 1. La costruzione di un modello concettuale di garanzia. – 2. La dottrina dei “nuovi” controlli elaborata dalla Corte costituzionale. – 3. La convergenza con gli aggiornamenti della teoria generale dei controlli in un sistema a costituzione rigida.

1. *La costruzione di un modello concettuale di garanzia*

Nel presente capitolo, si intende dimostrare l'assoluta insignificanza, dal punto di vista della teoria generale, dell'espressione “giurisdizionalizzazione” del controllo¹.

Il neologismo, oltre ad essere cacofonico, si basa su un equivoco e su un vero e proprio errore.

L'equivoco è che il controllo sia una funzione e non, piuttosto, uno dei contenuti possibili di tutte e tre le funzioni fondamentali dello Stato di diritto. L'errore è trascurare che le forme, in uno stato a Costituzione rigida, sono il predicato delle esigenze di protezione e garanzia che la Costituzione prevede e giammai una mera “formalità”.

Del resto, come sottolineava Giuseppe Ferrari nella seconda metà del secolo scorso, l'attività di controllo svolta dal giudice contabile è già di per sé una attività materialmente giurisdizionale². Essa, infatti, riscontra un fatto (il bilancio o *rectius* il suo contenuto in termini contabili) con il diritto del bilancio, addivenendo ad una decisione certativa e incontestabile, proprio perché è emessa da un giudice estraneo all'interesse del controllato.

In ogni caso, se carattere costante di ogni tipo di controllo in senso stretto (escludendo i c.d. controlli-volontà) è l'espressione di un “giudizio”³, è facile constatare sia che – nei casi dell'art. 100 Cost. e dell'art.

¹ Cfr. F. PETRONIO, *Controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020, p. 56 e ss. Con toni addirittura allarmati e allarmanti, P. SANTORO, *Il giustizialismo nel controllo e l'arresto della Corte comunitaria*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 6/2021. In senso difforme, cfr. C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020 e ID., *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il Rule of Law a protezione del bilancio?*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022.

² G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, p. 268 e ss.

³ *Ibidem*, p. 273.

20 della l. n. 243/2012 – il parametro è sempre una fonte del diritto (art. 81 comma 6 Cost.), sia che questo è applicato da un giudice ad un caso concreto (lo stato del ciclo di bilancio, manifestato in un documento attraverso il quale si effettua la verifica dell’“andamento della finanza pubblica” ex art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012).

L’eteronomia del parametro e lo *status* di chi giudica rendono la decisione, altresì, “neutrale” e consentono l’adozione della “forma-sentenza” (motivazione basata sul sillogismo giudiziario). Da tale forma discende che – se non è diversamente disposto dalla legge – la decisione di controllo del giudice contabile è capace di intepretare (e accertare fatti) in modo vincolante per il destinatario della pronuncia, con riguardo al caso concreto. Se, come afferma Natalino Irti, il caso della fattispecie normativa «è un evento imprevedibile, ma riconoscibile»⁴, il caso concreto del diritto del bilancio è quello espresso attraverso il documento di bilancio, ossia il saldo del ciclo concretamente calcolato dall’amministrazione controllata.

Emergono quindi alcuni “istituti giuridici” centrali: la “neutralità” del sindacato del giudice contabile; la “forma-sentenza”.

Di questo apparato concettuale si è avvalsa la Corte costituzionale per addivenire all’ammissibilità del giudizio incidentale a partire da una decisione di controllo sui bilanci (sentenza n. 18/2019) e per prescrivere l’applicabilità delle norme del giusto processo, ossia l’obbligo di contraddittorio, la presenza necessaria del P.M. contabile, l’efficacia di giudicato quando la sentenza non viene impugnata (sentenza n. 89/2017).

Il problema della giustiziabilità, o impugnabilità degli atti di controllo è consequenziale: senza le forme della giurisdizione, infatti, la capacità delle decisioni di diventare immodificabili rischia di ledere posizioni e interessi costituzionali che il diritto del bilancio deve tutelare, calibrando insieme diritto di difesa ed esclusività delle attribuzioni costituzionali.

In estrema sintesi, la “giurisdizionalizzazione” è un neologismo inutile che rischia di introdurre dicotomie che non hanno senso nello Stato di diritto italiano. L’estensione delle forme giurisdizionali ai più importanti e penetranti controlli successivi della Corte dei conti sul bilancio, infatti, è il prodotto di tre reagenti⁵: (i) l’immediata precettività della clausola generale di copertura/equilibrio/sostenibilità⁶, (ii) la riserva costituzio-

⁴ N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di Diritto Processuale*, n. 1/2014, p. 36 *ess.*

⁵ Cfr. M. CECCHETTI, *L’insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*¹, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021

⁶ Come si è argomentato in F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020, p. 160 e *ss.*, la «sostenibilità del debito implica che lo stesso non può sempre essere, indiscriminatamente,

nale della cognizione di tale diritto al giudice del controllo (artt. 100 e 103 Cost.), in quanto “materia di contabilità pubblica”; (iii) l’esigenza di tutelare i soggetti controllati contro abusi dello stesso potere giudiziario.

A fronte di questa considerazione, però, non si può negare che la “necessità” di tale processo di attrazione nel sistema delle garanzie del processo sia priva di un adeguato supporto legislativo⁷, proprio sul piano delle procedure. Per questo l’interpretazione è costretta a colmare le lacune di una disciplina troppo spesso insufficiente, proprio in relazione alle indefettibili esigenze di certezza e tutela che si radicano attorno al bene pubblico bilancio. Questa latitanza ha prodotto una nuova giurisprudenza dei concetti, di cui si sono rese protagoniste prima la Corte costituzionale e poi la stessa Corte dei conti con i suoi organi giudiziari. Con il supporto solido, peraltro, della dottrina costituzionalistica che, nel secolo scorso, aveva precedentemente aggiornato la riflessione sulla teoria generale dei controlli al nuovo sistema a costituzione rigida⁸.

mezzo di copertura, ma lo può essere legittimamente solo se è saldamente ancorato alla continuità di bilancio e alla capacità di non alterarne quella di raggiungere l’equilibrio annuale, dando copertura ai costi di ammortamento.

Inoltre, i citati limiti all’indebitamento (pur di diversa natura) sembrano (complessivamente) stabilire una specie di “preferenza” per le coperture con entrate proprie. Infatti, la copertura di nuova spesa e il pareggio del saldo con indebitamento può avvenire solo in via secondaria, solo se sussistono le condizioni di sostenibilità, di anti-ciclicità e di supporto democratico (maggioranza qualificata) contemplate dall’art. 81 comma 2.

In pratica, il debito non è più una copertura “indifferente”, ma “di rifugio”; non è “libero” ed affidato ad una discrezionalità assoluta del legislatore, ma soggetto a più parametri di costituzionalità che impongono di effettuare una relazione costante tra debito pregresso da un lato, debito nuovo e grandezze economiche alla base del prelievo dall’altro.

Tutto ciò ha l’effetto di legare a doppio filo copertura ed equilibrio in una “diade” costituzionale, saldata, appunto, dai parametri sostanziali (sostenibilità e anti-ciclicità) e procedurali (maggioranza assoluta). Se così è, si comprende perché le declinazioni di questo nuovo precetto, nella giurisprudenza costituzionale, si leggono solo attraverso le vicende di un altro principio, che è quello del c.d. “equilibrio tendenziale”».

⁷ Proprio di recente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 246/2021, ha indirizzato un vero e proprio monito al legislatore (e alla stessa Corte dei conti) in cui evidenzia la centralità del rispetto di una procedura chiara e prevedibile per una proficua tutela delle ragioni del bilancio: «6.1.1. [...] tanto precisato, non si può non rimarcare la vicenda della parifica dell’esercizio 2018, che – avviata in ritardo rispetto al termine di legge e poi conclusa, in definitiva, a oltre un anno e mezzo dalla fine di tale esercizio – evidenzia, con la sua tempistica, l’opportunità, più in generale, di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo; il che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all’attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione».

⁸ Producendo un vero e proprio “Juristenrecht” (un sistema teorico) che, sebbene di origine giurisprudenziale (per definizione, orientato a risolvere problemi pratici), ri-

2. La dottrina dei “nuovi” controlli elaborata dalla Corte costituzionale

I caratteri delle nuove forme di controllo, introdotte nel biennio 2011-2012 nell’ambito di un unitario disegno legislativo di riforma col-

congiunge teoria e prassi creando istituti in grado di ordinare anche casi futuri. Come è noto, il termine “diritto dei giuristi” (*scientia iuris*, contrapposta alla prassi giudiziaria) nasce nell’800, con l’affermazione dell’imperativismo giuridico; essa indica il diritto rivolto alla ricostruzione del sistema, attraverso concetti logici, coerenti e razionali (gli “istituti”) in grado di riportare l’ordinamento ad un’unità razionale, in contrapposizione al diritto prodotto dalla pratica (la giurisprudenza) e dai gruppi di interesse (quello che oggi denominiamo c.d. “soft law”). Ad elaborare la separazione e la circolarità necessaria tra scienza e pratica del diritto, come è noto, è la “scuola storica”, la c.d. Pandettistica. In questa prospettiva, la scienza del diritto soccorre la pratica, fornendo strumenti di unificazione del disordine, cfr. F.C. V. SAVIGNY, *Sistema di diritto romano attuale*, I, trad. it. V. Scialoja, Torino 1886, § 58, p. 384 secondo cui: «*il sistema [...] degli istituti giuridici, è basato sulla essenza più intima di questi, ossia sulla loro connessione organica coll’essenza dell’uomo stesso, cui essi sono inerenti*» e I, § 5, p. 38: dove si legge che: «*anche la regola di diritto, come pure la sua estrinsecazione nella legge, ha il suo più profondo fondamento nella intuizione dell’istituto giuridico*». Allo stesso tempo, l’approccio della Corte costituzionale rimane pratico, in quanto è costantemente orientato a spiegare non solo “come”, ma “perché la legge è”, trovando nello “scopo” l’elemento di unificazione degli istituti (lo scopo, nel caso del diritto del bilancio, è la tutela del bilancio stesso come “bene pubblico”, cfr. *infra*). Sulla reciproca integrazione culturale tra giurisprudenza dei concetti e giurisprudenza degli interessi, cfr. le riflessioni contenute nella relazione dei proff. Francesco Gambino, Massimo Proto e Michele Onorato dal titolo *C’è oggi un problema di metodo nel diritto privato?* tenuta a Napoli il 30 novembre 2011 presso l’Istituto Italiano per gli studi storici, tenuto nel corso dei seminari promossi dal Prof. Natalino Irti. All’interno del movimento culturale di fine ‘800, infatti, si delineavano due diversi approcci, che nel secolo XX sembrano integrarsi nella giurisprudenza delle Corti costituzionali: «*la giurisprudenza dei concetti (Begriffsjurisprudenz) [che studia] le norme giuridiche sotto forma di concetti, razionalmente ordinati in un sistema compiuto. Il giurista costruisce categorie concettuali volte alla conoscenza delle norme giuridiche e accerta i collegamenti necessari tra le varie disposizioni dell’insieme, nell’idea che l’ordinamento si costituisca in unità coerente e organica. Le leggi sono soggette a una interpretazione che le riconduce a un sistema di concetti scientifici via via più generali, costruito, nella struttura di una piramide logica, mediante successivi processi di astrazione [...] La reazione scientifica a questa corrente di pensiero si compie con la giurisprudenza degli interessi o valutativa (Interessenjurisprudenz), che si diffonde nel medesimo contesto culturale a partire dalla fine del secolo XIX. La svolta verso una giurisprudenza pragmatica si può cogliere nelle parole di Jhering: “lo scopo è il creatore di tutto il diritto e non c’è regola giuridica che non tragga la sua origine da uno scopo, da un motivo pratico”. Ecco un nuovo campo d’indagine, lo scopo pratico. Il compito che la nuova teoria assegna al giurista non è solo di conoscere come la legge è ma, soprattutto, perché la legge è. Nella prospettiva di questo movimento culturale, la ricerca dello scopo normativo si intreccia alla valutazione degli interessi in gioco, giacché quello del diritto sarebbe scopo, appunto, pratico*». In tema cfr. A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, VI ed., Milano, 2008, p. 192 e ss.

legato al nuovo equilibrio di bilancio⁹, sono stati oggetto, nell'ultimo decennio, di un attento esame da parte del Giudice delle leggi. La Consulta, infatti, in una serie di sentenze, ha elaborato distinzioni e condizioni per l'accesso al giudizio di costituzionalità, dando luogo ad una vera e propria "dottrina dei controlli". Tra queste decisioni spiccano le sentenze n. 60/2013, n. 39 e n. 40/2014, e più di recente le sentenze n. 89/2017, n. 18/2019¹⁰, nonché le n. 157, n. 189 e n. 244/2020, che si sono occupate più strettamente dei profili processuali.

Le coordinate di questo sistema sono state efficacemente compendiate dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 89/2017¹¹, decisione nella quale sono stati elaborati gli indici di riconoscimento (un vero e proprio *test* di giurisdizionalità) per l'ascrizione dei controlli della Corte dei conti al novero dei procedimenti con caratteristiche giurisdizionali, sufficienti a legittimare la proposizione di questioni incidentali di costituzionalità. Tali connotati sono stati così sinteticamente indicati: (a) applicazione di parametri normativi; (b) pieno contraddittorio con l'ente controllato, sia

⁹ Ci si riferisce in particolare ai controlli inclusi nel d.lgs. n. 149/2011 e nel d.l. n. 174/2012, che hanno riguardato principalmente gli enti territoriali, nella forma del controllo successivo sul bilancio, in coerenza con l'art. 20 della l. n. 243/2012. Si tratta di controlli ai quali la legge ricollega effetti preclusivi o l'innesto di procedure in grado di comprimere l'autonomia degli enti controllati, effettività che mancava nei controlli referto, di tipo collaborativo, previsti dall'art. 7 comma 7 della l. n. 131/2003 (poi rinforzati dall'art. 1, commi 166 e ss. della l. n. 266/2005), cfr. in tema G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4/2015, p. 588 e ss. I nuovi controlli partecipano dell'imperatività del principio di effettività del diritto costituzionale (l. cost. n. 1/2012) e del diritto europeo (in particolare il *Six Pack* e del *Fiscal Compact*). Tanto il diritto costituzionale interno che quello europeo ora prevedono "regole numeriche", codificate in forma giuridica, che si pongono come parametro da osservare nella produzione degli atti del ciclo di bilancio, parametri in relazione ai quali è stato previsto un apparato, distinto da quello delle "autorità di bilancio", cui è stato demandato il compito di vigilare sull'"andamento della finanza pubblica" (cfr. dall'art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012). Sempre G. COLOMBINI, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali*, in *La Corte dei conti fra controllo e giurisdizione: quale futuro in Europa? Atti del convegno di studi in memoria di Massimo Vari*, Corte dei conti, Roma, 1° luglio 2015, p. 89 sottolinea che ciò ha determinato una nuova osmosi tra funzione di controllo e giurisdizione, tra art. 100 e 103 Cost. A causa di tale forte integrazione, siffatte nuove "modalità" di controllo (art. 20 l. n. 243/2012), come si è detto, sono state definite "neo-cavouriane", cfr. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020, p. 160 e ss.

¹⁰ Non mancano pronunce in cui la Consulta procede ad individuare in modo esemplificativo tali controlli, in contrapposizione con quelli "collaborativi", ad es. la sent. n. 179/2007, n. 60/2013 (punto 4.1. e 4.2. *in diritto*) e la n. 228/2017.

¹¹ Cfr. spec. punto 2 *cons. diritto*.

nell'ambito del sindacato di legittimità-regolarità dinanzi alla sezione territoriale di controllo, che nell'ambito dell'eventuale giudizio innanzi alle Sezioni riunite; (c) coinvolgimento del pubblico ministero contabile «*a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*»; (d) giustiziabilità del provvedimento di controllo. Tale giustiziabilità si impone costituzionalmente (sent. 39/2014, punto 6.3.4.3.3 *in diritto*) in ragione dell'esigenza di tenere ferma una delle pietre angolari dello Stato di diritto, costituita dalla garanzia del diritto di difesa di diritti, interessi legittimi e prerogative di autonomia.

Il rispetto dell'art. 24 Cost. si impone in ragione dei caratteri dei nuovi controlli di legittimità-regolarità (art. 20, l. n. 243/2012), che sono cogenti verso gli enti controllati. Tale cogenza deriva da due circostanze: il carattere necessariamente giuridico del parametro (art. 81 comma 6 Cost.), il superamento della forma “referto” come “modalità” del controllo.

Più in particolare, l'art. 20, comma 2, della l. n. 243/2012 rinvia alla legge per stabilire le “modalità” del controllo, individuando gli atti che vi devono essere sottoposti, i soggetti e gli effetti necessariamente collegati all'accertamento di una illegittimità. Poiché la magistratura contabile compie un “giudizio”, essa accerta in modo obbligatorio gli effetti conseguenti alla violazione di legge documentata dagli atti sottoposti al suo controllo.

Per tale ragione, se si tratta di rendiconti che documentano le modalità d'uso di danaro pubblico (come nel caso dei rendiconti dei gruppi consiliari), l'accertamento di una illegittimità comporta l'obbligo di restituire le somme che hanno violato il principio di destinazione (sent. n. 39/2014, punto 6.3.9.6 *in diritto*); se si tratta, invece, di atti del ciclo di bilancio (bilancio di previsione o rendiconto) è necessario ripristinare l'equilibrio con misure correttive (segnatamente con variazioni del bilancio di previsione che possano riallineare risultato di amministrazione presunto e coperture, cfr. sent. n. 250/2013 punto 3.2 *in diritto*).

Proseguendo nel suo percorso ricognitivo e definitorio, nella sentenza n. 18/2019¹², con efficace sintesi, la Consulta ha esteso il *test* di giuri-

¹² La sent. n. 18/2019, oltre ad avere qualificato il “nuovo” controllo come attività “para-giurisdizionale”, ha giustificato il riconoscimento della legittimazione a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale sulla base dell'argomento della c.d. “zona d'ombra”, individuando nella magistratura contabile il giudice comune che ha le competenze funzionali e tecniche per rendere costituzionalmente giustiziabile il diritto del bilancio. Sulla citata sentenza cfr. A. SAITTA, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2019, p. 216 e ss.; G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1° aprile 2019. Sugli

sdizionalità a tutti i controlli di legittimità-regolarità¹³. In tale importante arresto, infatti, la legittimazione a sollevare questione incidentale di costituzionalità è stata estesa a tutti i casi in cui la Corte dei conti opera con controlli successivi, purché basati su parametri di legge che conducono a decisioni che hanno “forma sentenza”¹⁴. Quest’ultima, più nel dettaglio, ricorre tutte le volte in cui l’ordinamento chiama un organo ad emettere un giudizio secondo uno schema “dicotomico” basato su parametri normativi, che poi assume (o può assumere) carattere “definitivo”¹⁵.

La struttura binaria del giudizio (vero/falso; legittimo/illegittimo), segnatamente, conduce a pronunce di accertamento attraverso cui il giudice applica la legge al caso concreto, a valle di un procedimento sillogistico. Esso contempla una premessa minore (il fatto) che, nel caso dei controlli contabili, consiste nel riscontro della verità di una fattispecie tecnica (il bilancio). Da questo punto di vista, il bilancio non coincide con l’atto giuridico sottoposto a controllo (il quale semmai ne è il veicolo) ma con il suo contenuto. Il bilancio, più nel dettaglio, è un dato concreto e al contempo “immateriale”, nel senso che, pur veicolato da un atto, consiste in un sistema di informazioni sulla gestione delle risorse finanziarie.

La premessa maggiore, per altro verso, consiste nel “diritto sul bilancio”¹⁶ che il giudice contabile è chiamato ad applicare. Il giudizio consi-

aspetti processuali, cfr. F. ALTAVILLA, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo “neocavouriano” della Corte dei conti, a tutela del bilancio “bene pubblico” e delle generazioni future*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2019, p. 23 e ss.

¹³ Nel caso della sentenza n. 18/2019 si trattava di un controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) di un ente locale in crisi, ma come poi dimostrato da sentenze successive (ad esempio la sent. n. 157/2020 e la sent. n. 80/2021) la legittimazione è estensibile a tutti i controlli che abbiano le caratteristiche sopra elencate.

¹⁴ Sulla forma sentenza, cfr. R. GUASTINI, sub *Art. 101*, in G. BRANCA-F. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, Tomo I, Bologna 1994, p. 147.

¹⁵ Di “forma sentenza” si parla espressamente nella sentenza C. cost. n. 18/2019, ma era già stata “evocata” nelle sentenze C. cost. n. 60/2013 e nn. 39 e 40/2014 che parlano di giudizio “dicotomico”. Tale caratteristica è tipica del sillogismo giudiziario il cui obiettivo è qualificare la fattispecie concreta, in base al diritto, in termini di vero/falso, legittimo/illegittimo.

¹⁶ Per la distinzione tra diritto “del” bilancio e diritto “sul” bilancio, cfr. G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione nei rendiconti e l’accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, p. 170, e SS.RR. spec. comp., ordinanza n. 1/2022, punto, 3.1. *in diritto*. Per diritto “sul” bilancio ci si riferisce alle fonti e alle leggi che individuano i saldi e le regole della loro costruzione, attraverso cui le autorità di bilancio rispondono prima dinanzi alle assemblee rappresentative, poi dinanzi ai cittadini, realizzando la c.d. “contabilità di mandato” (art. 81, comma 6 Cost. ed art. 10, paragrafo 3, del TUE, oltre che artt. 1, 5, 28 e 97 Cost.). Il diritto “del” bilancio, per contro, è composto dalle norme tramite cui l’ente fa le scelte allocative fondamentali (C. cost. sent. n. 10/2016 e n. 184/2016) in termini

ste, come in ogni altro procedimento giurisdizionale, nella sussunzione del fatto dentro alla legge, con la “specificità” che la decisione è in grado di diventare incontestabile¹⁷.

La sentenza n. 18/2019 ha constatato che in tutti i controlli di legittimità-regolarità, anche se diversi dal giudizio di parificazione¹⁸ (dove le “formalità della giurisdizione contenziosa” sono previste per legge sin dalla fase officiosa del controllo del conto), le pronunce delle sezioni di controllo sono in grado di diventare definitive. Tale caratteristica consegue, infatti, alla non tempestiva “impugnazione” dinanzi alle Sezioni riunite (art. 11 comma 6, lett e) ed artt. 124-125 d.lgs. n. 174/2016, *hic et inde*, c.g.c.).

La decisione di controllo in “forma sentenza”, dunque, ha effetti vincolanti per il soggetto controllato e talvolta anche dei terzi poiché, “accertando” nel caso concreto l’effetto previsto dalla legge, in modo “definitivo”¹⁹, rende tale effetto capace di limitare l’autonomia dei soggetti controllati e/o di terzi.

Per le stesse ragioni, parallelamente al riconoscimento della legittimazione, le sentenze n. 89/2017 e n. 18/2019 hanno posto con forza il tema della garanzia dei diritti di difesa per gli interessi (e i soggetti) eventualmente incisi negativamente dalle ridette pronunce. In assenza di specifici interventi legislativi, la Corte costituzionale da un lato ha dovuto assegnare agli interpreti del sistema (i giudici)²⁰ il compito di individuare il *quomodo* attraverso cui evitare indebite compressioni di interessi costituzionalmen-

economici, finanziari e giuridici, individuando le ragioni di spesa e di entrata nonché il titolo giuridico a mezzo del quale le istituzioni possono realizzare l’indirizzo politico; esso coincide quindi con il contenuto normativo espresso dalla legge di previsione, dal suo successivo assestamento, dal suo rendiconto. Per il carattere sostanziale della legge di bilancio, cfr. C. Cost. n. 10/2016; per il rendiconto, C. cost. sent. n. 274/2017.

¹⁷ Già, in questo senso, cfr. C. cost. sent. n. 121/1966, a proposito del giudizio di parificazione: «*La pronuncia della Corte dei conti è definitiva e insindacabile, e viene trasmessa direttamente al Parlamento dalla Corte stessa (art. 100 della Costituzione), accompagnata da una relazione motivata (prevista dall’art. 41 del testo unico citato e dall’art. 79 della cosiddetta legge sulla contabilità generale dello Stato, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440)*».

¹⁸ Nel caso del giudizio di parificazione, la legge evoca espressamente le “forme della giurisdizione contenziosa” (art. 40 T.U. C.d.c.), in ragione delle quali è indubbia la capacità della procedura di generare un giudicato, sebbene limitatamente ad un saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 244/2020). Cfr. ora, di recente, SS.RR. spec. comp. n. 20/2021, a proposito della natura giurisdizionale e del carattere di “sentenza” della decisione che chiude il procedimento. *Contra*, la pronuncia consultiva delle Sezioni riunite di controllo n. 5/2022/QMIG.

¹⁹ Cioè con forme che non possono più essere messe in discussione “da” e “nello” ordinamento.

²⁰ Come si è già accennato, cfr. la sentenza n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3 *in diritto*.

te rilevanti; dall'altro ha ammonito dal rischio di abusi del potere giurisdizionale, ove si svolga senza la necessaria garanzia del diritto di difesa²¹.

La giurisdizionalità dei controlli (almeno ai fini dell'accesso al giudizio di costituzionalità) è infatti riconoscibile solo se ed in quanto la decisione viene assunta entro un "sistema giustiziale", dove è garantito il contraddittorio e che è presidiato apicalmente dalle Sezioni riunite in speciale composizione, con un ruolo centrale del pubblico ministero. In questo modo, i controlli contabili sui bilanci, inseriti nel circuito del processo, fanno rivivere il tradizionale carattere obiettivo della giurisdizione contabile, basata su un sapiente bilanciamento legislativo tra iniziativa d'ufficio (in sede di controllo) e tutela della difesa delle parti coinvolte (tramite il ricorso ai sensi dell'art. 11 c.g.c.)²².

²¹ Cfr. la sentenza n. 72/2012, punto 2.3. *in diritto*: dove a proposito di una decisione di parificazione si afferma che essa «violerebbe il principio di leale collaborazione e l'art. 24 Cost., in quanto non sarebbe stato garantito il contraddittorio nel giudizio di parificazione. Questa Corte, pur ammettendo che il conflitto intersoggettivo possa riguardare atti giurisdizionali (sentenza n. 195 del 2007), ha stabilito che esso non può risolversi in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale (sentenza n. 276 del 2003). In particolare, gli atti giurisdizionali «sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti (oltre che tra poteri dello Stato) solo quando sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sentenza n. 130 del 2009). In questo caso, la Regione non contesta l'esistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a parificazione il rendiconto regionale, ma il modo in cui tale potere è stato esercitato. Nel rilevare l'assenza di contraddittorio (ma anche la parificazione parziale, eccepita quale secondo motivo del ricorso), la ricorrente mira a utilizzare il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e a trasformare il giudizio presso questa Corte «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale» (sentenza n. 27 del 1999)».

²² Cfr. S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 60 e ss. e 143 e ss. evidenza come nel nostro ordinamento esistano da sempre forme di giurisdizione obiettiva, sganciate dall'impulso di parte (p. 41, 66, 81 p. 290 e ss.). In tali giurisdizioni, la pronuncia del giudice non giunge su impulso di una parte che preesiste al processo, ma d'ufficio, ad opera di organi "giurisdizionali" interni allo stesso processo (il p.m., il giudice istruttore, il giudice a quo). L'A. aderisce pertanto alla (prevalente) concezione chiovendiana della giurisdizione (cfr. p. 128, ove cita nello stesso senso V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Roma, 1939, p. 53), ossia di attuazione della volontà oggettiva dell'ordinamento nel caso concreto, cfr. G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1928, p. 259. Il carattere costante della giurisdizione viene individuato nel carattere "oggettivo" della volontà attuata, oggettività che si realizza attraverso la "neutralità" del giudice: la assunzione del caso nella legge, avviene in modo totalmente eteronomo, la legge non è cioè soltanto un limite del giudizio, ma è l'unico parametro della decisione e della procedura, il che rende il giudice "super partes", così F. CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, Padova, 1936, I, p. 288. S. SAITTA, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 218, partendo da questa stesse premesse, nega la necessità del carattere "contenzioso" della

Inoltre, nel riconoscere ai nuovi controlli (*checks*) alcune delle proprietà e delle forme della giurisdizione (la “forma sentenza”), la Consulta stabilisce che le stesse devono essere bilanciate (*balances*) in coerenza con la tradizione dello Stato di diritto²³, tramite le garanzie del giusto processo (artt. 24 e 111 Cost.)²⁴.

giurisdizione (nel senso di funzione risolutiva di una “lite” che al processo preesiste), indicando i casi in cui la giurisdizione, facendo giustizia di interessi generali e/o diffusi, si attiva con procedimenti officiosi, come nella giurisdizione volontaria, nel processo fallimentare o nel processo penale. Buscema, (*ibidem* p. 64, p. 81, p. 131), indica tra i casi di giurisdizione obiettiva quella contabile e quella costituzionale (p. 128). La difficoltà della nostra dottrina a separare la nozione di giurisdizione dalla lite si rivela nel dibattito – che oggi apparirebbe lunare – su cui si intrattenne a lungo la comunità scientifica a proposito della neoistituita giustizia costituzionale. Vi era infatti chi sosteneva che la giustizia costituzionale realizzava un “controllo” di natura obiettiva a carattere non giurisdizionale, a causa della non essenzialità di una lite e della mancanza di un processo e di una decisione orientata a risolvere la stessa (cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, p. 266 e ss.). Tra gli altri, per il carattere giurisdizionale si espressero con lucidità di argomenti, M. CAPPELLETTI, *Il controllo di costituzionalità delle leggi nel quadro delle funzioni dello Stato*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, p. 384 ss. e M.S. GIANNINI, *Alcuni caratteri della giurisdizione di legittimità delle norme*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958, p. 513. Per analoghe ragioni, in passato, taluno aveva dubitato del carattere giurisdizionale della giurisdizione contabile, tesi sconfessata da S. ROMANO, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in *Trattato di V.E. Orlando*, Vol. III, Milano, 1901, p. 559. Le forme del potere giurisdizionale sono infatti state ritenute quelle che «rappresent[ano] in ogni tempo, la più idonea ed efficace garanzia del controllo sul pubblico danaro», cfr. G. MOFFA, *La Corte dei conti nel regno d'Italia*, Milano, 1939, p. 129.

²³ Il nostro sistema ha optato per integrare i controlli politici e amministrativi con quelli “giudiziari” (affidati a magistrati con funzioni di giudice e pubblico ministero, con “forme” che divergono tra controlli ex art. 100 e processi ex art. 103 Cost). Osserva S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, op. cit., p. 60 e ss. che la Costituzione ha previsto, in capo alla stessa magistratura, due funzioni distinte ma integrate, entrambe accomunate dall’essere svolte da un giudice che opera in base a norme giuridiche per la garanzia obiettiva della destinazione delle risorse pubbliche ai fini costituzionali (*ibidem*, p. 156). L’A. non individua, peraltro, il carattere discriminante tra le due funzioni, tant’è che il giudizio di parificazione, pur inserito tra i “controlli” viene poi qualificato, per la parte che attiene alla “verifica del contenuto del rendiconto generale e del confronto con le leggi di bilancio e di spesa” (con formazione di un “giudicato” p. 213) nell’ambito dell’esercizio di potere giurisdizionale, cfr. *ibidem*, spec. pp. 216-219 e 336-349. La lettura complessiva dell’opera come del suo trattato, S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1987, p. 651 e ss., pare suggerire che il carattere distintivo stia nelle forme: il controllo, esercitato attraverso la forma del “visto” del controllo preventivo o nelle forme del “referto” (e talvolta nelle forme del “parere”), previste dall’ordinamento prerepubblicano e per gli enti del parastato dalla l. n. 259/1958. La giurisdizione viene esercitata in forme sindacatorie ed officiose che portano alla formazione di un giudicato (p. 41, 66, 81 p. 290 e ss.). In entrambi i casi, il Costituente ha così conformato il modello dello Stato di diritto italiano attorno a due diverse “forme” di accertamento di violazione di norme, affidate ad un giudice.

²⁴ Come evidenzia A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di*

Il luogo di tali garanzie, sempre per la Consulta, non può che essere la giurisdizione della medesima Corte dei conti. A tale risultato esegetico la Consulta giunge senza chiamare in causa l'art. 103 Cost., ma per altra via, affermando l'esistenza di un principio di esclusività del controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti pubblici (sentt. n. 60/2013 e n. 228/2017), nelle forme del controllo di legittimità-regolarità.

Tale esclusività comporta che l'attribuzione costituzionale della Corte dei conti non può essere surrogata da analoghe competenze di apparati amministrativi di controllo, previste per legge ordinaria. Questo divieto, affermato in riferimento alla legge regionale (sent. n. 60/2013), per il principio di pari-ordinazione degli enti territoriali (art. 114 Cost.), vale, di conseguenza, anche per quella statale. Per le stesse ragioni, la legge statale non potrebbe attribuire la giurisdizione sugli atti di controllo della Corte dei conti e/o la cognizione di atti a contenuto finanziario a giurisdizioni diverse da quella contabile, perché ciò si tradurrebbe nell'alterazione dell'assetto di attribuzioni previsto dalla Costituzione, che riserva alla Corte dei conti il monopolio del sindacato finanziario del bilancio²⁵. In

controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali), in Le Regioni, n. 1/2019, p. 28., la compatibilità dei “nuovi” controlli con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali viene a dipendere, in questa cornice, dalla giurisdizionalità del controllo, la quale forma un tutt'uno con la sua funzionalizzazione alla tutela della legalità costituzionale-finanziaria come diritto obiettivo. Questo consente di declinare il controllo come una garanzia per tutti i soggetti coinvolti dal ciclo di bilancio e non come uno strumento di direzione.

²⁵ Ci si riferisce in particolare alla cognizione sui provvedimenti in materi di cosiddetto “elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni” che l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 (inserito in sede di conversione dall'art. 1, della legge n. 176/2020) ha sottratto alla cognizione del giudice contabile nonché all'art. 133 lett v) che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di debito pubblico. Sul punto si veda G. COLOMBINI, *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Riv trim dir. Pubbl.*, n. 1/2020 p. 113 e ID., *Brevi riflessioni su debito pubblico e giudice contabile*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2019. Per una ricostruzione storica della giurisdizione in materia di debito pubblico si rinvia a F. MERUSI, *Debito pubblico e giudice amministrativo*, in ID., *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, 2016, p. 137ss. La materia, nel regno sabauda, era stata fatta oggetto del c.d. “contenzioso amministrativo”, creato proprio in occasione di quel fenomeno macroeconomico determinato da un eccesso di indebitamento. La competenza del Consiglio di Stato nella materia del debito pubblico (*recte*, nelle controversie riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico) risale all'art.25 del R.D. n. 6166/1859, con il quale si trasferiva tale competenza dalla Corte dei conti a quella esclusiva del Consiglio di Stato (era uno degli otto casi in cui al giudice amministrativo era attribuita la competenza a pronunziare anche in merito). Con la legge di unificazione amministrativa n. 2248/1865 (All. D), questa funzione giurisdizionale viene mantenuta

buona sostanza, per mezzo dell'art. 81 comma 6 Cost e dell'art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012, l'art. 100 e l'art. 103 Cost. si legano indissolubilmente: i parametri giuridici di equilibrio, copertura e sostenibilità dell'indebitamento, assurgono, quindi, a materia di contabilità pubblica di matrice costituzionale, riservata al controllo della Corte dei conti quale giudice naturale (artt. 103 comma 2 Cost. e art. 25 Cost.).

Il complesso di queste considerazioni ha portato la Consulta ad affermare la centralità del ruolo della Corte dei conti nell'assicurare la legalità del bilancio (e del connesso diritto costituzionale) e, quindi, a riconoscere la legittimazione a sollevare questioni incidentali in modo da arginare il rischio di "zone d'ombra" d'applicazione della Carta costituzionale (sent. n. 18/2019).

3. *La convergenza con gli aggiornamenti della teoria generale dei controlli in un sistema a costituzione rigida*

Quanto affermato dalla Consulta converge verso i risultati delle riflessioni della dottrina costituzionalistica nella seconda metà del secolo scorso²⁶. In ambito scientifico, infatti, a fronte dell'avvento della Costituzione rigida, era stata sostenuta la necessità di aggiornare la teoria generale del diritto pubblico²⁷, anche con riguardo alla qualificazione del ruolo degli organi ausiliari e del loro rapporto con gli altri poteri dello Stato²⁸. Per fare ciò era necessario rielaborare i concetti e le categorie elaborati in epoca liberale in materia di "controlli", di fronte ad un sistema che si proponeva di porre "limiti" al primato della legge ordinaria, attraverso quella "costituzionale" (art. 1 Cost.).

al Consiglio di Stato, competenza che rimarrà fino ad oggi nell'ambito delle materie elencate nell'art. 133 del codice del processo amministrativo.

²⁶ Cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, passim.

²⁷ Per cui il punto di riferimento storico è il lavoro di U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, Vol. II, parte II, Milano, 1914, p. 608, 609 e 614. Secondo questa impostazione l'attività di controllo è una attività sostanzialmente amministrativa che si basa su tre elementi: conoscenza; giudizio; misura. La *summa divisio* tra controlli-giudizio e controlli-volontà (cioè inclusivi della misura) è invece accolta da Ferrari, cfr. G. FERRARI, op. cit., p. 273 e ss. Secondo Galeotti, bisogna superare la strutturazione di Forti, a cui si richiama Ferrari. Infatti, lo scopo costante del controllo è assicurare la rispondenza a norme e principi mediante la "faculté d'empêcher" (p. 91).

²⁸ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano, 1963, passim.

La riflessione dottrinale condotta lungo la dorsale della nuova Costituzione rigida ha quindi evidenziato che la nozione di “controllo” è solo un ampio *genus* che indica una costante tecnica dello Stato di diritto, attraverso cui si realizza la “garanzia”²⁹ della sottoposizione del potere alla legge, per dare effettività a diritti, doveri e competenze.

I controlli “costituzionali”, dunque, non riguardano solo il Giudice delle leggi, ma tutte le tecniche connesse con il principio di rigidità costituzionale, attraverso cui è possibile presidiare spazi di autonomia, individuale, collettiva e di comunità territoriali.

La seconda premessa generale, invece, rimane coerente con la tradizione che articola le funzioni del modello occidentale dello Stato di diritto³⁰ in tre e tre soltanto, ossia quella legislativa, quella amministrativa e, infine, quella giudiziaria³¹. Non esiste, infatti, una autonoma “funzione di controllo”.

²⁹ G. FERRARI, op. cit. p. 125 e 233.

³⁰ Per una ricognizione della dottrina sulla forma “Stato di diritto” nella cultura occidentale, cfr. P. COSTA – D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto*, Milano, 2002, passim.

³¹ In dottrina non sono mancati, negli anni, tentativi di divincolarsi dal rigore della tripartizione tradizionale, con riguardo agli organi amministrativi che svolgono una funzione di controllo in termini di *adjudication* (consistente nella competenza ad emanare decisioni che riscontrano l’osservanza di norme di diritto obiettivo) in una posizione di indipendenza dal Governo (tale che per gli atti di tali organi non risponde alcun ministro). Il tema è emerso, nel nostro sistema, con riguardo alla qualificazione delle competenze delle autorità amministrative indipendenti, in particolare per quelle autorità che non hanno funzioni di regolazione, ma soltanto “arbitrali” tra attori del mercato. Cfr. in proposito G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1997, p. 645 e ss, spec. p. 662: «Come ho già sostenuto in ripetute occasioni, la tripartizione dei poteri a cui ci sentiamo ancorati, non ha affatto un valore assoluto, ma riflette l’articolazione istituzionale, quale essa si manifestò due secoli orsono in ragione dei conflitti e dei conseguenti equilibri politico sociali che allora si determinarono. Ma la nostra stessa Costituzione l’aveva già superata quando aveva previsto una Corte costituzionale, la quale, alle prese con la propria identità, si definì a suo tempo organo di controllo che adottava moduli giurisdizionali, ma non apparteneva alla giurisdizione. C’è dunque, nella nostra Costituzione, una funzione di controllo, alla quale fanno capo anche altri organi, la Corte dei conti ad esempio, che è attuazione di norme superiori e nell’esercizio della quale, o si è in apicibus, o è giocoforza concludere che la responsabilità non si riversa sul canale politico-parlamentare, ma si traduce nel rispetto dei principi del contraddittorio, della trasparenza, della motivazione, della congruità logica delle decisioni, con assoggettamento a tal fine a controllo giudiziario. Su tali profili ha già posto l’accento una parte autorevole della dottrina (tra gli altri Io ha fatto in più occasioni Sabino Cassese) e su di essi si può impostare l’inquadramento costituzionale delle vere e proprie autorità indipendenti, ben sapendo tuttavia che esso è ben lungi dal risultare a questo punto esaurientemente compiuto. Resterebbe ancora da chiedersi quando e su quali presupposti il legislatore possa arrivare a creare le autorità indipendenti, che, fuoriuscendo dal diritto amministrativo, non possono

Partendo da questa premessa, la medesima dottrina ha elaborato una nozione giuridica di controllo più specifica e tecnica, che esclude la possibilità di ridurre tale attribuzione ad una funzione para-consultiva o orientata alla attiva attuazione dell'indirizzo politico.

Pertanto, come è stato evidenziato da Giuseppe Ferrari e da Serio Galeotti (in continuità con Ugo Forti) la parola controllo è un concetto che, nella teoria generale dello Stato costituzionale di diritto, non “descrive” una funzione a sé (o in sé), ma indica una peculiare relazione tra organi e/o funzioni. Ciò che “definisce” la funzione, piuttosto, è la natura del soggetto e la forma dell'atto in cui il giudizio di controllo si esprime. In quest'ottica, la relazione di controllo può essere indifferentemente, quanto a natura, “politica”, “amministrativa” o “giurisdizionale”, a seconda dei poteri/organi/funzioni coinvolti nella relazione e delle forme in cui la relazione medesima si esprime.

Così procedendo, la teoria generale dei controlli – aggiornata al principio di rigidità dello Stato costituzionale – declina i tratti distintivi di tale relazione: (a) nella posizione costituzionale del soggetto che controlla; (b) nel contenuto tipico del giudizio; (c) nella funzionalità; e, soprattutto, (d) nel suo effetto tipico (l'effetto impeditivo). Non è essenziale la natura del parametro, il quale può essere sia giuridico che non giuridico.

Quanto al primo tratto distintivo, la posizione dell'organo controllante si caratterizza sempre per la presenza di una norma organizzativa che stabilisce una separazione delle competenze rispetto al controllato: ciò rende il soggetto controllante estraneo ad un rapporto strettamente gerarchico e, allo stesso tempo, lo rende incompetente rispetto all'attività controllata. Per tale ragione il controllo è intrinsecamente incompatibile con attività di amministrazione attiva e di cogestione e con vincoli o direttive da parte del soggetto controllato.

Il contenuto, parallelamente, consiste sempre in una attività “incidentale” di riscontro, con funzione di garanzia del diritto o di valori, a

*non avere un fondamento costituzionale»; Cfr. altresì: L. TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, p. 5 e ss; A. LALLI, *Indipendenza e controllo giurisdizionale*, in M. D'ALBERTI - A. PAJINO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna 2010, p. 165 e ss. Svolge osservazioni generali sul tema F. BOCCHINI, *Adjudication e rule-making power nell'esperienza giuridica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2006, p. 171 e ss. Di recente, a seguito del diniego della legittimazione della Autorità garante della concorrenza e del mercato a sollevare questione incidentale di costituzionalità (C. cost. sent. n. 13/2019) nell'ambito delle sue funzioni di *adjudication*, cfr. G. PALLOTTA, *La natura quasi-giudiziale della funzione sanzionatoria dell'AGCM*, in *Il Diritto amministrativo*, n. 5/2022.*

carico di una attività “principale” di un organo/persona/funzione controllata³².

Da qui procedendo, la relazione presenta altri due tratti necessari: (i) il carattere “sucedaneo” e (ii) l’effetto impeditivo (“*faculté d’empêcher*”) rispetto alla fattispecie controllata.

La succedaneità esprime la “funzionalità” del controllo: esso si inserisce sempre in una catena di produzione, in un procedimento esterno, in una attività di cui l’ordinamento intende perseguire la conformità ad uno standard, limitando un potere. In questo senso, il controllo è sempre “ausiliario”, ma non nel senso della dipendenza gerarchica dall’organo controllato o dai suoi interessi, quanto piuttosto come sostegno al buon funzionamento dell’organizzazione complessiva (all’istituzione). Tale supporto si realizza in base ad una competenza che la legge riserva all’organo di controllo, che consiste essenzialmente nel dovere di proteggere valori fondamentali per l’ordinamento. Il principio di competenza, in definitiva, esclude che la relazione di controllo possa svilupparsi nel senso della dipendenza gerarchica e connota l’attività del controllante nel senso della ausiliarità a valori e non al soggetto controllato.

L’effetto impeditivo, infine, non è altro che il declinato del principio di competenza e di succedaneità: se il controllo presuppone i sopra citati tratti minimi di contenuto e di organizzazione, allora non può che avere (soltanto) un effetto impeditivo. Ove invece la relazione di cui si tratta preveda anche un effetto sostitutivo, la prerogativa di controllo cede il passo ad una esigenza di ripristino, che implica l’estensione della competenza al “merito” dell’attività controllata. La relazione non sarebbe più, perciò, di mero controllo, ma di tipo attivo.

In definitiva, il contenuto e la natura della prerogativa di controllo non si possono definire in assoluto, in quanto non corrispondono ad una funzione precisa (nella tradizione, di solito, un’attività amministrativa) ma dipendono da ciò che identifica la funzione del controllante. La riflessione della dottrina più moderna qui citata è sostanzialmente la seguente: nell’ambito di un ordinamento giuridico basato su una Costituzione rigida, come già accaduto e osservato per la teoria delle fonti³³,

³² S. GALEOTTI, op cit., pp. 12, 53, 60-66, 91-98, 103.

³³ Nel nostro ordinamento è prevalsa l’impostazione kelseniana secondo cui il riconoscimento di una fonte del diritto avviene sulla scorta di indici formali; l’analisi del contenuto e l’elaborazione “teoretica” del concetto hanno un valore esegetico-ricostruttivo, ma non sono determinanti sul piano del regime dell’atto. In questa prospettiva, costituzione ed interpreti sono vincolati ad osservare i “contrassegni” della rigidità da cui discendono le caratteristiche “formali” di tutte le altre fonti. Tale principio ancora

non ha senso e non è possibile definire teoreticamente il controllo, a prescindere dalle forme. Ad essere determinanti, sul piano della natura della funzione di controllo, sono invece proprio le forme, in particolare quelle dell'organizzazione, e, segnatamente, lo *status* del soggetto e quella dell'atto in cui viene emesso il "giudizio".

Questo significa che, quando si parla della Corte dei conti, distinguere tra "funzioni" di controllo (art. 100 Cost.) e "funzioni" giurisdizionali (art. 103 Cost.) è radicalmente improprio: come si è ricordato, nello Stato costituzionale di diritto non esiste una "quarta" funzione; il controllo, piuttosto, è il contenuto di una delle tre funzioni tradizionali, determinata dalla relazione con il soggetto/potere/funzione controllata; sicché non ha senso parlare di un controllo contrapposto alla giurisdizione; ciò che invece è compatibile con la teoria costituzionale dei controlli è la distinzione tra controllo politico (esercitato dagli organi della rappresentanza politica)³⁴, controllo amministrativo (esercitato da organi amministrativi, con le forme del procedimento amministrativo) ed controllo giurisdizionale (esercitato da organi giudiziari con le forme del processo)³⁵. Quando si imposta il discorso sulla relazione tra art. 100

dottrina delle fonti e dottrina della interpretazione alla ricerca formale *a priori* (e *a posteriori*) della norma di riconoscimento, che tali contrassegni contiene. In tema, cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in G. IUDICA - P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano 1993; Id., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano 1998; Id., *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano 2004. A conferma di questa impostazione (conosciuta come impostazione "dommatica", a fronte di quella sostanzialistica o "teoretica") la giurisprudenza costituzionale elabora il concetto di "legge" sulla base di indici esclusivamente formali, cfr. le sentenze n. 241/2008 e n. 21/1980, nonché le ordinanze n. 917/1988 e n. 265/1989. L'impostazione dommatica del sistema delle fonti si proietta, altresì, sul ruolo e sui limiti all'interpretazione giudiziaria: nel nostro sistema, infatti, occorre che il giudice individui il fondamento del proprio giudizio "soltanto" nella legge (art. 101 Cost.), legge che può essere identificata non sulla base del teoretico riconoscimento di effettività e capacità innovativa delle prassi, ma sulla scorta di indici di "validità", oggettivi e formali. Sulle ragioni storiche, politiche e "ideologiche" della attuale formulazione dell'art. 101 Cost., ed in particolare, sul suo significato di esplicito rigetto delle teorie totalitarie del "diritto libero" all'interno del nostro sistema costituzionale, si sofferma Pietro Calamandrei il quale sottolineava l'antidemocraticità di sistemi in cui al «*giudice non importa che si affatichi a studiare le leggi, perché le leggi non ci sono: occorre soltanto che in qualsiasi evenienza, anche quando si tratta di giudicare sulla rivendicazione di una gallina, egli sia pronto a interrogare la storia*», cfr. P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, Bari, 2008, p. 4, cfr. altresì U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, pp. 88 e ss.

³⁴ In tema cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.

³⁵ Ed infatti, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963, spec. p. 60-66 e 72 e ss., p. 98, p. 103, evidenziava come il contenuto della

e art. 103 Cost., dunque, occorre più semplicemente parlare di distinte “attribuzioni” costituzionali, senza cadere nell’inganno “verbale” e “topografico” di una contrapposizione tra funzioni³⁶.

Ciò ovviamente non esime dal domandarsi quale sia il contenuto (e natura) delle variegate attribuzioni previste dal comma secondo dell’art. 100 Cost.

Infatti, nell’art. 100 Cost sono indicate quattro distinti tipi di controllo: il controllo preventivo di legittimità su atti del Governo; il controllo successivo sulla gestione del bilancio; la “partecipazione” al controllo direzionale esercitato dal Governo sul parastato (cfr. *infra* per la sua pe-

funzione giurisdizionale, in generale, può essere assai articolato, in ragione dei diversi effetti che l’ordinamento ricollega alla norma che il giudice è chiamato a dichiarare nel caso concreto; in particolare essa può consistere in una attività con effetto e finalità di controllo (impeditiva/caducatoria), oppure, di responsabilità. Il contenuto essenziale della funzione giurisdizionale, del resto, nella prospettiva dell’Autore, è un’attività dichiarativa di conformità/non conformità ad una fattispecie, rispetto alla quale l’effetto di legge dichiarato può variare dalla eliminazione di quelli della fattispecie illegittima (effetto impeditivo, realizzando una “relazione” di controllo) fino a meccanismi sostitutivi del bene/interesse tutelato (“responsabilità”). In generale, l’A. evidenzia che la relazione di controllo è possibile solo se l’atto, attività, o qualità riscontrata riguarda l’esercizio di un potere *in fieri*; in caso contrario è possibile soltanto una pronuncia che attivi meccanismi di *liability*, con effetti sostitutivi. In proposito, S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1912, p. 224, osservava che, tranne alcune eccezioni, le giurisdizioni amministrative (ovvero quelle hanno come parte la pubblica amministrazione, nell’esercizio delle proprie funzioni), storicamente, si palesano come giurisdizioni di diritto obiettivo con contenuti “repressivi” (come quelle che sanzionano la responsabilità) e “inquisitori”; queste seconde sono «*caratterizzate da ciò che non è necessario, perché esse siano eccitate, che un’accusa venga formulata, che anzi il loro scopo è di accertare se una accusa può essere fatta e, nel caso affermativo, mutarsi in repressive. Appartengono a tale categoria i controlli della Corte dei conti su coloro che hanno maneggio di danaro statale e sui conti delle province; del Consiglio di prefettura in primo grado, cui subentra in secondo grado la Corte dei conti per i conti*». Parallelamente, la dottrina amministrativa distingue tra controlli impeditivi e sostitutivi, evidenziando la comune radice funzionale, consistente in una “limitazione”, cfr. G. BERTI - L. TUMIATI, (voce) *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, § 3.

³⁶ In tale *lapsus* sembrano essere incorse le Sezioni riunite “in sede di controllo” con la pronuncia n. 5/2022/QMIG. La deliberazione svolge in negativo le caratteristiche del giudizio di parificazione per dissociarla dalle sue “formalità” giurisdizionali, come se fosse possibile concepire una funzione indipendentemente dalle sue “forme”. La pronuncia, infatti, non chiarisce in cosa consista il “proprium” della “funzione” di controllo, apoditticamente contrapposta a quella giurisdizionale ex art. 103 Cost., che però non è negata del tutto: la decisione di parifica, si dice, è un giudizio che ha “contenuto sostanziale” di controllo (sic!), lasciando sullo sfondo il senso della formalità giurisdizionale, in nessun modo chiarito. Cfr. *amplius* Capitolo II, § 1.

culiarità); il controllo “aggiuntivo”, riferito ai primi tre, consistente nel “referto” al Parlamento.

Come è noto, tutte e quattro i tipi di controllo sono affidate ad un soggetto di rilevanza costituzionale, che ha lo *status* di una magistratura, con funzioni giudicanti o requirenti (artt. 101, 103 e 108 Cost.).

Dal punto di vista della forma degli atti, invece, le previsioni dell’art. 100 Cost. vanno integrate con quelle della legge ordinaria – presupposta dalla Costituzione repubblicana a titolo di “tradizione” (Testo Unico n. 1214/1934), oppure prodotta a valle di recenti novelle costituzionali (l. cost. n. 1/2012, sulla base del nuovo art. 81, comma 6, Cost., cfr. *infra*) – e variano in ragione della natura del parametro del giudizio. Esse sono: il visto (per controllo preventivo di legittimità); la sentenza (per il controllo successivo di legittimità sul bilancio, realizzato attraverso il giudizio di conto, il giudizio di parificazione, nonché, oggi, con le decisioni dicotomiche di accertamento del controllo di legittimità-regolarità); nonché, infine, il referto, previsto quando il parametro del controllo si estende a fonti non giuridiche (relazione allegata alla decisione di parifica; controllo sul parastato; altre forme di controllo collaborativo e referti alle assemblee della rappresentanza politica).

Una volta chiarito che il concetto di controllo, genericamente, indica una relazione tra organi con funzione “limitativa” del potere (funzione di garanzia), nell’ambito della quale il controllante esprime un giudizio orientato a produrre un effetto impeditivo, diventa evidente che per qualificare la “natura” di tale relazione, nel contesto dell’art. 100 Cost., occorre definire quella della funzione del soggetto cui è attribuito il compito di controllare. Tale definizione, *more solito*, dipenderà dalla forma organizzativa del soggetto (che nel caso della Corte dei conti è indubbiamente magistratuale) e dalle forme di espressione del giudizio.

In quest’ottica, le forme passate in rassegna contribuiscono a proiettare il controllo preventivo ed il controllo successivo di “legittimità” verso le “forme giurisdizionali”. Di questa “verità” teorica è apparsa del tutto consapevole la giurisprudenza del Giudice delle leggi (sentt. n. 226/1976, n. 70/2012, n. 89/2017 e 18/2019). Il controllo preventivo, peraltro, fa storia a sé, in quanto riguarda un atto che non ha ancora prodotto effetti e quindi è privo di un rapporto giuridico, di un caso concreto, su cui stabilire la legge in modo definitivo. Manca cioè la “giurisdizionalità” intesa come capacità di definire il diritto, dentro una relazione. Diversamente, il controllo successivo di legittimità ha sempre lo schema sillogistico della “forma-sentenza”, che statuisce su relazioni giuridiche (C. cost. sent. n. 18/2019), in modo definitivo ed irretrattabile. Questo

accade sia per i controlli della tradizione liberale (giudizio di conto e giudizio di parificazione) che per la recente esperienza dei controlli di legittimità-regolarità di cui all'art. 20 della l. n. 243/2012.

La Corte costituzionale, peraltro, non è mai giunta, direttamente, ad affermare la natura giurisdizionale delle attribuzioni di controllo successivo, limitandosi ad evocare la loro para-giurisdizionalità, al limitato scopo del riconoscimento della legittimazione all'accesso al giudizio di costituzionalità. Tuttavia, la medesima giurisprudenza non ha mancato di fare affermazioni che di certo esondano questa stretta finalità. Tanto è avvenuto, ad esempio, quando la Consulta ha qualificato la posizione ordinamentale della Corte dei conti, ri-dislocandola dal ruolo che essa ha prima ricoperto nello Statuto albertino (ausiliarietà al Parlamento) e poi nel fascismo (ausiliarietà al Governo). Secondo la Corte costituzionale, infatti, la Corte dei conti è titolare "esclusiva" (nel senso di non surrogabile) del sindacato finanziario sul bilancio, in quanto opera come organo "ausiliario" dello Stato-ordinamento (C. cost. sent. n. 60/2013), a garanzia della sua unità giuridica, attraverso l'applicazione giudiziaria dei precetti costituzionali di equilibrio e sostenibilità e delle loro declinazioni legislative³⁷. Questa affermazione, inoltre, poiché riguarda una delle sue attribuzioni (art. 100 Cost.) non può non avere effetto su quelle in "forma" giurisdizionale dell'art. 103 Cost.: essa, infatti, è una petizione dommatica che riguarda l'intero plesso organizzativo.

L'affermazione di questa nuova ausiliarietà, infatti, come si vedrà, si reverbera sul piano della riserva di giurisdizione "generale" prevista dall'art. 103 Cost. La Corte dei conti, del resto, è una magistratura e tale rimane qualunque sia la natura della funzione esercitata, a prescindere dalle forme. Di conseguenza, che si tratti solo di attribuzioni di controllo ovvero (anche) di giurisdizione nelle stesse materie, tale esclusività deve essere garantita nei confronti di tutti i poteri dello Stato e degli altri plessi giurisdizionali.

La giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio, quindi, si basa su apparato concettuale rigoroso, coerente e nient'affatto improvvisato, che affonda le proprie radici nella storia dell'istituzione dei suoi mutamenti nel contesto della Costituzione rigida. Nel quadro del nuovo

³⁷ Ad avviso di chi scrive, la convergenza con tale dottrina emerge in modo particolare dall'impianto delle classificazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 60/2013 e nn. 39 e 40/2014, soprattutto quando si attribuisce alla Corte dei conti e al suo controllo una funzione di "garanzia" (con effetti impeditivi o "preventivi"), al servizio della nuova legalità costituzionale (e non ad organi e funzioni particolari).

ordinamento repubblicano, la Corte dei conti si ritrova, di conseguenza, a svolgere un ruolo di doppia garanzia: di unità giuridica dell'ordinamento contabile e, parallelamente, di presidio dell'effettività del diritto di difesa, in qualità di giudice.

CAPITOLO II

LE SEZIONI RIUNITE TRA STORIA E ATTUALITÀ

SOMMARIO: 1. Corsi, ricorsi e nuovi problemi. – 2. Una nuova giurisprudenza dei concetti ispirata al canone dell'interpretazione conforme. – 2.1. I precipitati garantisti della struttura costituzionale della Corte dei conti. – 3. Le competenze ex art. 11 del Codice di giustizia contabile: il principio del parallelismo e l'unico grado in due fasi. – 4. L'integrazione tra controllo e forme giurisdizionali: il ritorno alla "Riforma Crispi".

1. *Corsi, ricorsi storici e nuovi problemi*

Sino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana le Sezioni Riunite della Corte dei conti avevano una composizione ed una competenza mista¹, poiché il Testo unico, e prima di questo la legge n. 800/1862, configuravano tale organo come un organo complesso, sede delle competenze con cui si esercitava una sostanziale funzione nomofilattica, sia con riguardo al controllo (preventivo) che con riferimento alle competenze giurisdizionali².

¹ Di questa composizione mista delle Sezioni riunite tra magistrati del controllo e magistrati della giurisdizione si ha ancora oggi traccia nella composizione delle Sezioni regionali Riunite delle regioni Sicilia e Sardegna e delle Sezioni riunite in sede deliberante e consultiva. Per la Sardegna l'art. 8 della legge 8 ottobre 1984, n. 658 dispone che «*Le sezioni regionali riunite sono composte dei presidenti di sezione e dei consiglieri della sezione del controllo e della sezione giurisdizionale, sono presiedute dal presidente di sezione più anziano e giudicano in collegio composto di numero dispari e comunque non inferiore a cinque votanti*». Per la Sicilia, in mancanza di apposita norma di legge provvede il Presidente della Corte dei conti con apposito ordinanza sentito il Consiglio di Presidenza ed ancora oggi per il 2022 le Sezioni regionali riunite siciliane sono composte dal Presidente della Sezione del controllo, dal Presidente della Sezione giurisdizionale, dal Presidente della Sezione giurisdizionale di appello, da 5 magistrati della Sezione regionale di controllo e da 5 magistrati scelti tra quelli della Sezione giurisdizionale e della Sezione giurisdizionale di appello.

Per le sezioni Riunite centrali in sede deliberante e consultiva provvede con ordinanza il Presidente della Corte e ad oggi sono composte da 10 Presidenti di Sezioni giurisdizionali, 14 Presidenti di Sezioni di controllo, 6 Magistrati giurisdizionali (centrali o regionali) e 6 magistrati componenti delle Sezioni di controllo (centrali o regionali).

² L'art. 1 della legge n. 800/1862 prevedeva la *summa divisio*, "sezioni riunite" e sezioni "separate", distinguendo in tre sezioni. Nel T.U. n. 1214/1934 cfr. art. 1 comma 3, 4 comma 1, 5 comma 2 e 22 comma 2 (organizzazione); art. 25 (controllo preventivo per registrazione con riserva), art. 40 (giudizio di parificazione), art. 67 (appello).

Esse, in particolare, decidevano nel caso della registrazione con riserva e per alcune materie giurisdizionali (giudizio di parificazione³, appello

³ Per la natura giurisdizionale del giudizio di parifica, si pronunciava la dottrina prevalente, come è facile riscontrare dallo studio della manualistica prima del 1994, cfr. A. BENNATI, *Contabilità di Stato*, Napoli, 502 e ss, nonché U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Milano 1970, 111 ss., spec. p. 123, che ricostruisce il procedimento fino al 1933, evidenziando la funzione “informativa” e certativa del giudizio di parificazione, dissociata dalle responsabilità personali: «*Sulla falsariga del sistema francese, l'accertamento sui conti generali - in questa sede denominato « esame dei conti dei Ministri » - investe il confronto tra il conto generale delle finanze ed i conti dei singoli ministri, e tra questi e quelli, individuali, prodotti dagli agenti incaricati delle riscossioni e dei pagamenti. Il giudizio riguarda, pertanto, non soltanto la spesa ma anche l'entrata* [L. n. 800 del 1862, art. 29 comma 1 e 2]. *Alla pronuncia terminale, o deliberazione, va altresì allegata una relazione, nella quale la Corte è tenuta ad esporre le proprie osservazioni sulla condotta dell'amministrazione* [L. n. 800 del 1862, art. 30]. *Per la disciplina del procedimento nelle disposizioni finali della legge istitutiva era stata prevista l'emanazione di un regio decreto, su proposta del Ministro per le finanze, relativamente alle norme regolamentari concernenti i giudizi innanzi alla Corte, e la verifica ed accertamento dei conti dell'amministrazione* [L. n. 800 del 1862, art. 49.]. *All'uopo fu emanato il r.d. 5 ottobre 1862, n. 884, concernente, testualmente, la «giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti», il cui titolo III regolava, in particolare, l'esame dei conti dei ministri.*» In nota, l'A. riporta per intero la procedura: «*Il procedimento prevede una fase istruttoria preliminare, nella quale, attraverso separati adempimenti affidati alla competenza di organi diversi, viene effettuato l'esame e l'accertamento dei conti (artt. 75 e 76) e viene predisposto uno schema di relazione sull'attività amministrativa (artt. da 77 a 82). Nella fase decisoria le sezioni riunite, in primo luogo, esaminano lo schema di relazione, e ne deliberano la formulazione definitiva (art. 83); quindi, in un secondo momento, accertano la conformità dei conti generali alle leggi di bilancio ed emettono la finale pronuncia (art. 84). Il procuratore generale partecipa: in ragione della carica, alla formulazione della relazione annuale, come componente della speciale commissione per le modifiche della disciplina normativa; nella funzione di pubblico ministero, all'accertamento dei conti dei ministri. Tale distinzione risulta, espressamente, dalla diversa dizione adoperata, nel testo, per le due diverse attribuzioni, «procuratore generale» nell'art. 79, e «pubblico ministero», nell'art. 84. Il segretario generale assiste, in funzione di segretario, ai soli adempimenti nei quali si discute dell'esame dei conti (art. 85)».* Il regolamento dell'art. 50, relativo alle funzioni non contenziose, riguardava il controllo preventivo. Successivamente, con la legge delega n. 255/1933, furono conferiti al Governo poteri normativi per la sistemazione e innovazione della disciplina vigente concernente l'organizzazione e le attribuzioni della Corte (artt. 32 e 35). Le norme di rito sono state emanate con R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, contrapponendo le forme per le attribuzioni “contenziose” in esso contenute, con quelle “non contenziose” previste per le funzioni di controllo della Corte (cfr. artt. 26 e 39). Il T.U della Corte dei conti (RD. n. 1214/1934) disciplinava, in via generale, le competenze dell'unitaria giurisdizione della Corte, ivi comprese quelle relative ai controlli. Giova rimarcare che con riferimento alla verifica dei conti dell'amministrazione, il predetto Testo unico, con il citato art. 40, si “allineava” alla scelta legislativa originaria “confermando” la forma contenziosa al giudizio di parifica e qualificando come “non contenziose, le funzioni di controllo preventivo e quelle, residuali, a carattere non vincolanti per le amministrazioni. Il regolamento 5 ottobre 1862, n. 884, peraltro, è rimasto formalmente in vigore fino a poco prima dell'emanazione del co-

avverso le decisioni delle due sezioni giurisdizionali). Le sezioni riunite, inoltre, deliberavano con un numero di votanti «*non inferiore a undici*»⁴.

La riforma del secolo scorso, nei primi anni '90, ha modificato radicalmente l'organizzazione e le funzioni della Corte dei conti, sulla base di due linee direttrici: il decentramento regionale e la netta divaricazione tra attribuzioni di controllo e quelle giurisdizionali.

Il "decentramento giurisdizionale" fu realizzato attraverso una serie di decreti-legge, variamente reiterati, approvati, in forma definitiva, al decreto-legge n. 453/1993 (conv. con modificazioni dalla l. n. 19/1994). All'uopo, presso ciascuna sezione regionale, venne istituito un apposito ufficio di procura contabile.

L'assetto e le attribuzioni delle Sezioni riunite previste e disciplinate dal T.U. n. 1214/1934, quindi, registrarono un primo mutamento: le neoistituite sezioni regionali giurisdizionali divennero giudici di primo grado in materia di giudizio di conto, di responsabilità e pensionistica, mentre la funzione di appello venne attribuita ad apposite sezioni centrali. Parallelamente, le Sezioni riunite rimasero competenti soltanto per le questioni di massima⁵.

Per quanto riguarda le attribuzioni di controllo, la riforma operò a doppio senso, per riduzione e per accrescimento. Sul primo versante, vi fu un drasti-

dice di giustizia contabile, quando è stato espressamente abrogato con il D.P.R., 248/2010 (allegato 1, elenco n. 655, regolamento di adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4-ter della l. n. 400/1988). Dopo tale data, dunque, l'unica fonte rimasta a disciplinare le forme contenziose è stato il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038. Tale fonte conteneva, per l'accertamento della verità dei conti, il solo paradigma processuale del giudizio di conto. L'abrogazione del regolamento 5 ottobre 1862, n. 884 ha quindi indicato che l'unica via attualmente tracciata dal diritto positivo, per colmare la lacuna legislativa, basata su un rinvio, è l'analogia del paradigma del giudizio di conto, già utilizzato dalla riforma Crispi per verificare i conti amministrativi degli enti territoriali, sebbene per giudicare della responsabilità degli amministratori (cfr. *infra*). Nessuna disposizione specifica, del resto, è stata prevista del successivamente emanato Codice di giustizia contabile.

⁴ Il numero iniziale di 9 votanti previsto dall'art. 8, della Legge 14 agosto 1862, n. 800 fu portato ad 11 dall'art. 20, Legge 3 aprile 1933, n. 255, recepito dall'art 4 del RD 12 luglio 1934, n. 1214.

⁵ L'art 1 comma 7 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453 convertito con modificazioni dalla L. 14 gennaio 1994, n. 19 dispone «*Le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale. Esse sono presiedute dal presidente della Corte dei conti o da un presidente di sezione e giudicano con cinque magistrati. Ad esse sono assegnati due presidenti di sezione e un numero di consiglieri determinato dal consiglio di presidenza della Corte dei conti all'inizio dell'anno giudiziario*». Il numero dei componenti il collegio è stato elevato da 5 a 7 dall'art 1 comma 2 del d.l. 23 ottobre 1996 n. 543 convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639. Cfr. oggi l'art. 117 c.g.c.

co ridimensionamento dei provvedimenti sottoposti al controllo di legittimità (art. 3, commi 1-3, della legge n. 20/1994). L'operazione di compressione delle attribuzioni tradizionali seguiva quella che aveva portato, qualche anno prima, alla eliminazione del giudizio di conto sui rendiconti degli enti territoriali, realizzata con l'art. 58 della legge n. 142/1990 (cfr. *infra*).

Sul secondo versante (espansione) si registrava l'attribuzione di una funzione inedita. Il controllo successivo sulla gestione veniva esteso a tappeto a tutta la pubblica amministrazione (artt. 3, commi 4 e 6 della legge n. 20/1994), prevedendo, però, che esso si svolgesse con una forma diversa dalle consuete, ossia il referto, adottando come parametri criteri manageriali (l'efficienza, efficacia ed economicità), quali strumenti di verifica della amministrazione di risultato⁶.

Per effetto di questa riforma, il termine controllo ha cominciato ad essere identificato esclusivamente con attribuzioni "non contenziose" (il "preventivo" e il controllo referto), distinzione che ebbe un impatto sulla organizzazione delle Sezioni riunite: fermo restando il loro carattere "complesso", unitario e misto, fu previsto un *quorum* costitutivo e deliberativo a seconda della attività che era chiamata a svolgere, giurisdizionale o "non giurisdizionale".

Segnatamente l'art. 4, comma 1, del d.l., n. 543/1996⁷ (conv. con mod. in l. n. 639/1996), rubricato "Sezioni riunite in sede non giurisdizionale", prevedeva che «*Il numero minimo dei votanti di cui all'articolo 4, secondo comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, è elevato a quindici per l'esercizio, da parte delle sezioni riunite della Corte dei conti, di tutte le funzioni, comprese quelle*

⁶ Sull'amministrazione di risultato, cfr. M. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003. In tema cfr. altresì L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno di Palermo, 27 - 28 febbraio 2003, M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di) e ID., *Costruzione del "futuro" delle decisioni e Giustizia nell'Amministrazione di risultato*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003. Si rinvia, per la visione sistematica, altresì ai contributi di A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., p. 116 e M. IMMORDINO, *Certeza del diritto e amministrazione di risultato*, ivi, p. 26 e ss.

⁷ La norma fu introdotta dall'art 3 del d.l. 29 agosto 1994, n. 516, ma venne abrogata dalla legge 27 ottobre 1994, n. 598 di conversione dello stesso; successivamente fu introdotta nei decreti-legge 23 dicembre 1994, n. 718, 25 febbraio 1995, n. 47, 29 aprile 1995, n. 131, 28 giugno 1995, n. 248, 28 agosto 1995, n. 353, 27 ottobre 1995, n. 439, 23 dicembre 1995, n. 541, 26 febbraio 1996, n. 79, 26 aprile 1996, n. 215, 22 giugno 1996, n. 333, e 8 agosto 1996, n. 441, tutti decaduti e successivamente nel d.l. 543/1996 citato nel testo e l'art 1 comma della legge di conversione dichiarò validi gli atti ed i provvedimenti adottati e fece salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge sopra citati e non convertiti.

di cui all'articolo 40 del citato testo unico, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e quelle di cui agli articoli 3, comma 6, e 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, diverse dalle funzioni giurisdizionali. Le sezioni riunite sono presiedute dal presidente della Corte dei conti e sono composte per ciascuna delle dette funzioni da trentaquattro magistrati, designati all'inizio di ogni anno sulla base di predeterminati criteri di graduale rotazione dal consiglio di presidenza, in modo che siano rappresentati tutti i settori di attività e tutte le qualifiche dei magistrati. Ove il magistrato nominato relatore dal presidente della Corte dei conti non sia compreso tra quelli assegnati alle sezioni riunite, questi integra ad ogni effetto il collegio per la questione su cui riferisce».

Al di là del curioso *nomen* in rubrica⁸, il contenuto innovativo della disposizione⁹ atteneva a profili di mera organizzazione interna, a se-

⁸ Basti ricordare il comune insegnamento secondo cui : «*Le partizioni sistematiche di una legge (titoli, capi, rubriche, etc.) non integrano né fanno parte del testo legislativo e quindi non vincolano l'interprete, ma hanno (come i lavori preparatori) un mero valore interpretativo di per sé non limitativo del significato del testo*», anche perché «*la disciplina normativa sulla formazione delle leggi prevede che solo i singoli articoli siano oggetto di esame e di approvazione da parte degli organi legislativi*» (Cass. pen., 12 ottobre 1982, Clemenzi, in Giust. pen., 1983, II, 633, seguita da Cass. civ., 25 marzo 1988, n. 2569). Analogamente, in dottrina, A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e "forza di legge")*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 1635 e ss.

⁹ Mentre detta norme di organizzazione, il legislatore sembra volere effettuare anche una operazione di "qualificazione", *rectius*, di "auto-qualificazione" degli istituti giuridici, distinguendo ed interpretando la natura delle varie "funzioni" esercitate. In particolare, egli accomuna il giudizio di parificazione alle "funzioni" non giurisdizionali, ignorando le forme stabilite dall'art. 40 T.U. 1214/1934. In proposito, si rammenta che la c.d. tecnica legislativa della "auto-qualificazione" espone sempre il fianco alla critica del contrasto con il principio di rigidità costituzionale, il quale presuppone che la qualificazione di una attribuzione fondamentale dello Stato di diritto (attività interpretativa, legislativa, amministrativa) spetti solo all'organo che presidia l'ordine costituzionale delle attribuzioni. La letteratura e la giurisprudenza su questo tipo di operazione sono sconfinata e si sono sviluppate in particolare con riguardo ai fenomeni dell'interpretazione autentica e delle "norme di principio" da parte statale, in chiave di compressione della autonomia regionale; cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, in Corte costituzionale, Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014, p. 12 ss., ID. *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, p. 53 ss., spec. p. 57. Cfr. E. CARLONI - F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020, p. 73: «*il ricorso a questa tecnica, nell'interpretazione costituzionale, si è rivelato assai frequente e ha fatto riemergere, altresì, tutta una serie di "dispositivi" del modello "stato-centrico" previgente*». Così, attraverso l'auto-qualificazione, «*alcune tendenze operative del sistema previgente si sono trasposte anche nel sistema potenzialmente rivoluzionario che il legislatore costituzionale intendeva affermare nel 2001, contribuendo per ciò solo a frenarne od ostacolarne l'impatto*»». In giurisprudenza, *ex multis*, cfr. Corte cost. Sent. n. 360/1991, sent. n. 482/1995, sent. n. 200/2009, sent. n. 200/2012, sent. n. 164/2012, sent. n. 182/2011, 70/2020, 113/2020.

conda delle “funzioni” (*recte*, attribuzioni). Restava ferma l’unitarietà dell’organo e delle sue attribuzioni.

Solo successivamente, l’ideale separazione funzionale fu seguita da una separazione organica, realizzata per partenogenesi regolamentare¹⁰. Il regolamento adottato con deliberazione delle stesse Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2000, n. 156, c.d. “regolamento del 2000”) ha infatti istituito le Sezioni riunite “in sede di controllo”. L’art. 6 del “regolamento del 2000” ha stabilito che tale nuovo organo sia composto in maniera «*da assicurare la rappresentatività delle varie componenti del controllo*», senza la partecipazione di alcun componente attivo nelle sezioni che svolgono esclusivamente funzioni giurisdizionali. L’operazione fu quindi interna, attribuendo ad un soggetto giudiziario di nuova istituzione lo stesso nome, ma proprie competenze, presidenze e organizzazione autonome.

Il disegno riformatore era evidente: (a) identificare il controllo, concettualmente, solo con le funzione del preventivo e con il referto, comprendendovi anche il giudizio di parifica, in cui rilievo centrale doveva assumere la relazione allegata dell’art. 41 del T.U. 1214/1934; (b) separarle organicamente, in modo da creare professionalità interne distinte; (c) circoscrivere il processo e le sue garanzie ai giudizi pensionistici e ai giudizi di responsabilità, dove è prevista una sentenza di condanna. L’effetto è stato, sul terreno dell’attuazione costituzionale, una chiara visione “disintegrata” delle relazioni tra art. 100 e art. 103 Cost.

Inutile dire che una siffatta operazione ha lasciato sul campo non pochi dubbi di costituzionalità¹¹ e, come si vedrà, non poca confusione¹².

¹⁰ La fonte del potere regolamentare si trova nell’art. 4 della l. n. 20/1994, poi confermata e meglio articolata dal d.lgs. n. 286/1999 (art. 3, comma 2).

¹¹ Sulla dubbia costituzionalità della suddetta norma si veda M. LUCIANI *Profili costituzionali della riforma del controllo*, in *Raccolta atti del convegno di Studi XX anniversario dall’adozione della delibera 14/2000*, Roma 16 giugno 2020. Si veda anche ordinanza della Corte costituzionale n. 215/2003; l’ordinanza di rimessione emessa dal TAR Lazio è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell’anno 2002. Quanto all’organo che tale potere può esercitare, la lettera della norma appare incerta; la prassi ha escluso si tratti del vertice amministrativo di autogoverno della stessa magistratura, si è perciò ritenuto che la legge si riferisse alle preesistenti Sezioni riunite del 1934, che così operano in “sede deliberante”. Accade così che, per mezzo di tale potere regolamentare, sono state stabiliti organi fondamentali per l’assetto attuale delle competenze di controllo della Corte dei conti, quali, in particolare, le Sezioni riunite “in sede di controllo” (così come la Sezione delle Autonomie) la cui istituzione non è avvenuta per legge, nel rispetto della riserva di legge di cui all’art. 108 Cost, bensì a mezzo di una fonte secondaria del tutto “singolare”, in quanto affidata ad un giudice.

¹² Un riferimento alle pluralità di “sedi” delle Sezioni riunite (in senso funzionale

In generale, il disegno mirava chiaramente a convertire il controllo della Corte dei conti in un *audit* di tipo amministrativo (cioè al servizio dell'interesse della amministrazione controllata), come correttamente rileva la Corte costituzionale nella sentenza n. 470/1997. L'intento era replicare a livello interno l'archetipo del controllo affidato ad una autorità amministrativa indipendente, secondo il modello della Corte dei conti europea e delle autorità di *audit* del circuito INTOSAI¹³. In quest'ottica si spiega la forma esclusivamente "refertuale" del controllo, volta promuovere autocorrezioni, indotte anche dal dibattito pubblico che la libera diffusione delle relazioni avrebbe dovuto innescare. L'approccio di quella stagione affidava l'"efficienza"¹⁴ al merito amministrativo e metteva la Corte dei conti dentro a quel circuito, oltre i confini della mera legalità. L'idea politica era la seguente: sottrarre il risultato amministrativo al controllo di legalità, salvo che nei casi della violazione di interessi legittimi e diritti (affidati alla giurisdizione della magistratura amministrativa). Il controllo diffuso di legalità, invece, doveva rimanere rimesso al giudizio democratico (controllo politico), espresso dal circuito elettorale (superando la dualità controllo politico/controllo giuridico di tipo cavouriano).

Allo stesso tempo, la riforma cercava di rispondere ad un allarme che proveniva dal diritto internazionale e comparato, a seguito di alcune sentenze¹⁵ della Corte europea per i diritti dell'uomo (CEDU). La Corte di

ed in senso organico) si ritrova altresì nell'art.11, comma 6, della l. n. 15/2009. Più di recente cfr. l'art. 85, comma 6, del d.l. n.18/2020, (conv. in l. n. 27/2020); cfr. altresì l'art. 8 d.l. n. 105/2021 (conv. in l. n. 126/2021).

¹³ L'INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) è l'organizzazione professionale delle SAI (*Superior Audit Institutions*) dei paesi membri delle Nazioni Unite o delle agenzie specializzate che fanno capo a queste ultime. L'INTOSAI opera in base alla "Dichiarazione di Lima" del 1977, nell'ambito delle "regole di controllo" (*Auditing Standards*) deliberate dal congresso di Washington nel 1992 nonché sulla base di studi resi dalle sue cinque commissioni permanenti: *Auditing Standards*, Evoluzioni delle norme contabili, Privatizzazioni, Informatica, Debito Pubblico. La Corte dei conti italiana partecipa attivamente ai *working group* per l'elaborazione di scopi e standard comuni di controllo, tramite un apposito ufficio (Ufficio affari internazionali).

¹⁴ Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016.

¹⁵ La cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionale veniva criticata per una asserita violazione del principio di terzietà del giudice, richiamando una sentenza della CEDU che aveva accertato la violazione dell'articolo 6 della convenzione per i diritti dell'uomo, in un caso di cointestazione tra funzioni consultive e giurisdizionali. In particolare, la Corte EDU nella decisione del 28 settembre 1995 (*Procola c. Lussemburgo*) aveva ravvisato la violazione del principio di terzietà ed imparzialità del giudice

Strasburgo, infatti, aveva messo in discussione la cointestazione delle funzioni di controllo e giudicanti, per i rischi che portava sul terreno del rispetto del principio del giusto processo. Su queste premesse, tale stagione proseguiva con il progetto di riforma della Costituzione, redatto nel 1997 dalla c.d. Commissione D'Alema, la quale aveva addirittura previsto l'abolizione della giurisdizione contabile e l'attribuzione alla Corte dei conti delle sole funzioni di controllo, nella forma del preventivo e del referto.

Questa stagione, però, si è interrotta bruscamente con l'avvento delle grandi crisi finanziarie degli anni '10 del XXI secolo¹⁶.

Del resto, anche la giurisprudenza della Corte EDU¹⁷ era *medio tempore* mutata, precisando che la violazione dell'art 6 CEDU non sarebbe derivata, in sé, dalla mera cointestazione delle funzioni, ma dalla assenza di garanzie sulla "neutralità del giudice"¹⁸. In pratica, la questione della cointestazione tornava ed essere una questione di merito costituzionale, interna al modello di ciascun Stato di diritto nazionale, il quale, peraltro, poteva definirsi corrispondente allo *standard* internazionale solo se avesse assicurato la terzietà del giudice, con misure organizzative interne¹⁹.

Nel 2012, le scelte costituzionali sono andate chiaramente nel senso del recupero del doppio binario del controllo sul bilancio – politico e

nella circostanza che ben quattro dei cinque componenti del collegio che aveva deciso il ricorso della cooperativa *Procola* avverso la retroattività di un regolamento, si erano già pronunziati in sede consultiva proprio sulla legittimità della previsione retroattiva del citato regolamento.

A sostegno della necessità di eliminare la cointestazione di funzioni di controllo e giurisdizionali veniva citata anche la sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995, che ha dettato il principio della necessaria separazione delle funzioni, affermando l'impossibilità di utilizzare in sede processuale notizie e/o dati acquisiti in sede di controllo.

¹⁶ Sono gli eventi che portano alla produzione, in sede europea, della c.d. direttiva sui quadri di bilancio e in Italia alla riforma costituzionale n. 1/2012; sul tema si permetta di rinviare alla prima parte di questa ricerca, ossia a F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020.

¹⁷ CEDU, decisione 6 maggio 2003 (*Kleyn c. Olanda*).

¹⁸ Sul punto la giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex multis*, sent. n.155/1996) ha affermato che la terzietà del giudice, in materia penale, implica non solo la mancanza di interessi che possano far da velo alla rigorosa applicazione del diritto (propri o radicati in una delle parti), ma anche la mancanza di opinioni precostituite in ordine alla materia del decidere formatesi in diverse fasi del giudizio ed, a tal fine, ha precisato che le precedenti valutazioni debbono riguardare la medesima *res iudicanda*, debbono essere state fatte al fine di assumere una decisione, debbono riguardare il merito e non questioni formali, e debbono appartenere a diverse fasi dello stesso processo.

¹⁹ Segnala la problematica dell'organizzazione della magistratura contabile e della sua indipendenza, G. URBANO, *Riflessioni sulla indipendenza del magistrato contabile*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019.

giuridico –, modello che fino al 1989 aveva connotato l'impianto dei controlli per la verifica sulla legalità della gestione (cfr. C. cost. sent. n. 121/1966). Il doppio binario, costruito attorno a controlli "giuridici" in forma "contenziosa" è infatti il *proprium* del modello "cavouriano" (come si vedrà tra poco, aggiornato dalla riforma Crispi)²⁰.

Ed infatti, gli attuali controlli successivi sul bilancio sono anch'essi basati sulla "forma sentenza" (sia pure dichiarativa, la c.d. "pronuncia di accertamento") e contemplanò la possibilità del contenzioso tramite un sistema giustiziale per la tutela dei controllati. Nelle prossime pagine, verrà evidenziato che la costruzione di tale sistema si basa sul ripristino, con aggiornamento, delle Sezioni Riunite "in sede giurisdizionale", previste in "speciale composizione". Anche questo un chiaro ritorno alla tradizione cavouriana²¹.

Cionondimeno, tale "ritorno alle origini" non è privo di aspetti problematici.

In primo luogo: l'istituzione delle Sezioni Riunite in speciale composizione ha segnato la fine della insindacabilità assoluta delle pronunce di controllo emessa dalla Corte dei conti. Tale principio è stato aggiornato nel senso che ogni qualvolta una delibera del controllo sia in grado di incidere su posizioni giuridiche soggettive, deve essere garantito, in virtù dell'art 24 Cost, il diritto di ricorrere davanti ad un (diverso) giudice. Tale giudice non può che essere un organo della giurisdizione contabile, perché, in caso contrario l'indipendenza della magistratura contabile risulterebbe inevitabilmente lesa. In buona sostanza, il ripristino del controllo successivo di legittimità sul bilancio ha portato con sé la ricongiunzione tra l'art. 100 e l'art. 103 Cost. Del resto, se tale funzione venisse attribuita ad un diverso plesso giurisdizionale (AGO, GA), le attribuzioni costituzionali di controllo in materia di "sindacato finanziario" cesserebbero di essere esclusive (C. cost. n. 60/2013).

In secondo luogo, la permanente presenza delle Sezioni Riunite "in sede di controllo", alle quali è attribuita una assai problematica "nomofilachia" del controllo²², costituisce una vera e propria anomalia che

²⁰ La riforma del 1888 prevedeva un controllo diffuso dei conti degli enti territoriali, attraverso il paradigma del giudizio di conto, piegato alle esigenze dell'informazione e della trasparenza (*accountability*) e solo successivamente della responsabilità (*liability*).

²¹ Le Sezioni riunite dell'art. 11 comma 6 del Codice di giustizia contabile sono infatti a composizione mista, essendo formate oltre che dal Presidente, da tre magistrati assegnati alla funzione giurisdizionale e da tre assegnati alle sezioni di controllo.

²² Il d.l. n. 78/2009 (art. 17, comma 31), attribuisce alle "Sezioni riunite" un potere "nomofilattico" a carattere conformativo, in quanto capace di vincolare tutte le sezioni

rischia, anziché di tutelare, di lavorare in senso contrario alla “certezza” del diritto.

La questione si pone, in particolare, con riguardo al preteso obbligo conformativo per le Sezioni regionali, in ragione del quale esse dovrebbero adeguarsi nel momento in cui debbano decidere casi diversi: cosa può prevalere, di fronte ad una pronuncia di “orientamento” delle Sezioni riunite “in sede di controllo” e la forza nomofilattica di pronunce di un giudice che genera “giudicato” che assume il valore di paradigma uniforme di corretta interpretazione (art. 65 R.D. n. 12/1941)?

A queste domande occorrerà dare risposta, prima in via interpretativa e poi, possibilmente, per via legislativa. Fino all’intervento del legislatore, occorre ricordare che le Sezioni riunite “in sede di controllo” hanno “causa” nella previsione di un controllo di gestione generale e di tipo refertuale istituito della l. n. 20/1994. L’esistenza di tale peculiare causa è confermata dai successivi riconoscimenti legislativi di tale istituzione, che ne hanno evidenziato il ruolo di Sezione di raccordo con il Parlamento²³.

Tale raccordo, peraltro, riguarda attribuzioni diverse da quelle dell’art. 100, comma 2, ultimo inciso, in sé intestate al Presidente della Corte dei conti quale organo di vertice della magistratura. Infatti, come si è già ricordato, le competenze di legge delle Sezioni riunite “in sede di controllo” si collocano al di fuori del perimetro dell’art. 100 Cost. e vanno ricondotte all’art. 97 (cfr. sent. C. cost. n. 470/1997).

regionali di controllo, a prescindere dal soggetto remittente: *«Al fine di garantire la coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite»*. Il potere di emanare “pronunce di orientamento generale” è stato ritenuto inequivocabilmente riferito alle Sezioni riunite “in sede di controllo”, proprio per il riferimento alle funzioni svolte, a quel tempo, dalle sezioni regionali di controllo (a carattere “collaborativo”, ai sensi dell’art. 7, commi 7 e 8 della l. n. 131/2003, nonché, ai sensi dell’art. 1 comma 166 e ss. della l. n. 266/2005).

²³ Gli interventi legislativi che hanno “legittimato” le Sezioni riunite “in sede di controllo”, peraltro, sono sempre occasionali e disorganici, privi di respiro sistematico. Prevalentemente, essi riguardano competenze refertuali e consultive, in continuità con la legge n. 20/994: cfr. ad es. l’art. 1, comma 7, del d.l. n. 93/2008 (conv. l. n. 126/2008) e, di recente, le competenze assegnate in materia di società a partecipazioni pubblica di rilievo statale (art. 5 d.lgs. n. 175/2016). Più di recente cfr. l’art. 85 comma 6, del d.l. n.18/2020, (conv. in l. n. 27/2020); art. 8 d.l. n. 105/2021 (conv. in l. n. 126/2021).

Pertanto, se per un verso i vari, indiretti, riconoscimenti legislativi delle Sezioni riunite “in sede di controllo”, e la collocazione della sua funzione principale dentro all’art. 97 Cost. hanno fugato i molti dubbi di compatibilità sul contenuto del “regolamento del 2000”²⁴, gli stessi elementi devono fornire indicazioni sulla corretta interpretazione dell’ambito di estensione delle sue competenze²⁵. Se la “causa” della istituzione delle Sezioni riunite in sede di controllo è effettivamente quella di esercitare funzioni consultive e di raccordo con il Parlamento, essa deve operare entro tale perimetro, anche con riguardo alla singolare funzione nomofilattica attribuita dal d.l. n. 78/2009, già ritenuta di assai dubbia legittimità costituzionale, per la sua pretesa di vincolare “in futuro” gli altri giudici²⁶.

²⁴ In particolare, contribuisce a superare i dubbi di compatibilità della potestà regolamentare con l’art. 108 Cost., considerato che la riserva di legge relativa dell’art. 97 Cost. è una riserva di legge relativa e non assoluta.

²⁵ Restano i dubbi su alcune competenze, attribuite per via regolamentare, dislocandole dalla loro originaria intestazione legislativa, ignorando le norme vigenti sulle forme del loro esercizio. L’analisi dei contenuti concreti del “regolamento del 2000”, infatti, rivela che le competenze delle Sezioni riunite “in sede di controllo” sono state definite in modo più ampio rispetto al perimetro della legge 20/1994, andando a operare anche sull’assetto delle competenze tradizionali (cfr. art. 6, lettera *a*) relativo al giudizio di parificazione dello Stato).

²⁶ La Corte dei conti è un giudice, e non può svolgere attività a contenuto normativo. La creazione di una decisione che formula un principio di diritto che pretende di essere vincolante al di fuori del caso concreto rimesso, genera una vera e propria fonte del diritto in violazione del principio di separazione dei poteri e, nel caso del controllo sugli enti territoriali dell’autonomia degli enti medesimi (cfr. C. cost. sent. n. 39/2014, punto 8.10 *in diritto*). Della questione la Corte costituzionale si è occupata con l’omologo e incredibilmente quasi identico potere riconosciuto alla Sezione delle autonomie. Nella sentenza n. 4/2020, il Giudice delle leggi limita tale potere alla funzione consultiva e individua come destinatari effettivi gli enti controllati e le loro “prassi applicative” (§ 2 *in diritto*), cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo attraverso il prisma dell’equilibrio di bilancio*, in *Diritto&Conti*, 2 febbraio 2020. Inoltre, tale funzione non si può chiamare nomofilattica se sganciata da un conflitto interpretativo, con la pretesa di fornire invece un orientamento ai giudici, di preconfezionare una interpretazione vincolante (C. cost. sent. n. 39/2014, punto 8.10 *in diritto*); il sistema appare pertanto schizofrenico, poiché prevede così tre organi nomofilattici “conformativi”: le Sezioni riunite in sede di controllo, la Sezione delle autonomie, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, , contravvenendo alle condizione costituzionale della ammissione di più penetranti poteri nomofilattici: la capacità di risolvere conflitti interpretativi, attraverso centralizzazione, allo scopo di soddisfare l’obiettivo della certezza del diritto (C. cost. sent. n. 13/2022). È evidente, infatti, che più che risolvere, questo sistema i conflitti li genera e li aggrava, oltre a rendere evidente che la nomofilachia delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione autonomie sconfinava dalla nomofilachia alla nomotesia. Sulla contrapposizione tra nomofilachia e

Essa, pertanto, non può estendersi alle attribuzioni di controllo di legalità che si svolgono in base al combinato disposto degli artt. 100 e 81 comma 6 Cost. nonché ex art. 5 l. cost. n. 1/1012 (tanto più se sono evocate espressamente le “formalità della giurisdizione contenziosa”, come nel caso del giudizio di parificazione). Per contro, resta possibile lo svolgimento di una simile funzione per le sole competenze consultive che tale Sezione esercita ex art. 97 Cost., a titolo di “coordinamento della finanza pubblica”.

Diversamente operando, è inevitabile il rischio di far deflagrare un contrasto “nomofilattico”, rischio che è diventato “certezza di incertezza” in almeno due casi: l’interpretazione e applicazione delle disposizioni del Testo unico sulle società pubbliche concernente il concetto di “controllo pubblico”²⁷ e, più recentemente, in tema di procedura applicabile al giudizio di parificazione²⁸.

nomotesia, cfr. F.M. LONGAVITA, *La nomofilachia nelle SS.RR. della Corte dei conti in sede giurisdizionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2009. Come osserva E. CARBONE, *Quattro tesi sulla nomofilachia*, in *Politica del diritto*, n. 4/2004: «La funzione nomofilattica si esaurisce in una dimensione negativa; quella nomotetica si nutre di un’ambizione (pro) positiva. Viene naturale l’analogia con la diversità di ruolo che nella magistratura greca distingueva i nomofilachi, passivi custodi del testo originale delle leggi, dai nomoteti, consiglieri deputati in Atene alla revisione del *nomos*. Evocativa è pure l’aggettivazione “*nomothetisch*”, che nella terza Critica kantiana viene negata al giudizio “determinante”, non autonomo bensì meramente sussuntivo, applicativo, rispetto ad una legge data; e concessa, invece, al giudizio “riflettente”, che, pensando in condizioni d’anomia, trova da sé la sua massima soggettiva ed apre così l’ulteriore riflessione sull’oggetto». Cfr. Capitolo III, § 3.

²⁷ Di cui all’art. 2, lett. b) ed m) e art. 11 TUSP. Il contrasto si è verificato tra S.RR. spec. comp., sentenze nn. 8, 16, 17 e 25/2019 *versus* SS.RR. “in sede di controllo”, deliberazione n. 11/2019. Le posizioni, di segno diametralmente opposto, sono riassunte ed analizzate da F. FIMMANÒ – F. SUCAMELI, *Gli indici formali e legali di “controllo pubblico” e i fatti concludenti dell’abuso di eterodirezione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2020

²⁸ Ci si riferisce al contrasto sorto tra SS.RR. sent. n. 20/2021 e SS.RR. “in sede di controllo”, deliberazione n. 5/2022 in tema di “procedura” da osservare in sede di giudizio di parificazione. Le Sezioni riunite in speciale composizione, partendo dal carattere certativo e giuridicamente vincolante del saldo, hanno sostenuto la necessità di una procedura a garanzia dell’ente controllato. Riscontrando una lacuna nell’ordinamento (dato che l’art. 40 del T.U. 1214/1934 ha la struttura di una norma di rinvio) hanno ritenuto che l’unico modo di colmare l’incertezza sia l’uso dell’analogia con riferimento alle norme di struttura del giudizio di conto, che mirano alla verifica della *accountability*. Le Sezioni riunite “in sede di controllo” seguono un percorso logico che sembra ricondurre il giudizio di parifica soltanto dentro una delle forme dei controlli dell’art. 100 Cost., ossia il referto a carattere collaborativo. L’effetto è straniante, perché non solo nega rilevanza alla giurisprudenza costituzionale dell’ultimo decennio (che ha riconosciuto carattere decisivo e vincolante alla parificazione), ma soprattutto perché rimuove ogni confronto con i contenuti della disciplina di diritto positivo richiamata come esaustiva e “lungimi-

Una simile disciplina legislativa della nomofilachia è indubbiamente schizofrenica: da un lato si prevede che le Sezioni riunite “in sede giurisdizionale” ed in speciale composizione si pronuncino sulle “deliberazioni” delle Sezioni di controllo (i cui accertamenti, proprio perché vincolano le amministrazioni controllate, sono suscettibili di ricorso *ex art. 124 c.g.c.*); e dall’altro si contempla la possibilità di “pronunce di orientamento” di un altro organo (chiamato nello stesso modo) che tende a generare “soft law” – se non delle vere e proprie “circolari interpretative” –, producendo un effetto esattamente opposto a quello che la nomofilachia intende raggiungere: la certezza del diritto.

2. *Una nuova giurisprudenza dei concetti ispirata al canone dell’interpretazione conforme*

La scienza giuridica si definisce tale solo se rigorosamente agganciata al diritto positivo e all’autorevolezza di “concetti” condivisi, capaci di fare sistema e rendere prevedibile l’esito della risoluzione di qualsiasi dubbio che riguardi l’applicazione del diritto²⁹.

rante”, senza però fare menzione della distinzione da essa prevista tra decisione (art. 39 T.U. 1214/1934) e relazione allegata (art. 41). La parifica viene in buona sostanza ridotta esclusivamente ad un controllo collaborativo di tipo refertuale e, per questa via, ad una funzione materialmente amministrativa, mettendo in crisi la stessa posizione di neutralità della Corte dei conti rispetto agli interessi del controllato e la doverosa osservanza dell’art. 24 Cost.

Di conseguenza, le Sezioni riunite in sede di controllo negano l’esistenza di una lacuna procedurale, che è invece la Corte costituzionale aveva riconosciuto sussistere solo qualche mese prima, con la sentenza. n. 246/2021, auspicando l’intervento del legislatore. Il risultato è la riduzione delle “formalità” della giurisdizione alla prescrizione di un codice di abbigliamento, imposto ai giudici in occasione di un referto al Parlamento, come già evidenziava V. CRISAFULLI, *Corte costituzionale, Corte dei conti e Parlamento, in Amministrazione e società*, n. 4/1977: «Per coloro che si dilettono di argomentare dalla topografia dei testi normativi, rammenterò che il c.d. giudizio di parificazione è disciplinato dal Cap. IV del testo unico del 1934 sulla Corte dei conti, e non in quello successivo, concernente le attribuzioni giurisdizionali, e che in ordine ad esso l’art. 40 si limita a richiamare “le formalità” della sua giurisdizione contenziosa”. Non è pensabile che la natura di giudizio del c.d. giudizio di parificazione sia stata riconosciuta dalla Corte costituzionale solo perché ad esso i magistrati della Corte dei conti prendono parte in tocco e toga (il che potrebbe rientrare tra le «formalità», appunto, della giurisdizione contenziosa)».

²⁹ In proposito rammentava N. IRTI, *Il Sole 24Ore*, domenica 16 gennaio 2022: «[...] scienza del diritto, che è scienza, e non pratica mercantile o mistica intuizione, soltanto se viene costruita sul terreno del diritto positivo e ridotta a sistema di concetti. Altro modo di pensare non è dato dell’autentico giurista». Ed infatti, sempre N. IRTI, *La crisi della*

L'importanza dei concetti, tra l'altro, aumenta ogni qual volta l'attività del legislatore, attraverso il sistema delle fonti, non eroga sufficienti prestazioni di certezza, completezza e, quindi, di prevedibilità.

Era perciò inevitabile che lo stesso apparato concettuale divenisse il principale strumento per dare coerenza ad una legislazione concepita, prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, sulla spinta di un unico disegno politico, ma realizzata tramite una serie di fonti normative eterogenee e spesso estemporanee, emanate nel presupposto dell'"urgenza" o di più ampi interventi sulla disciplina di bilancio della finanza territoriale, in particolare con il d.l. n. 174/2012 e il d.lgs. n. 149/2011. Solo con la l. n. 243/2012, ed in particolare con l'art. 20, questa legislazione viene ricondotta all'unica cornice normativa delle "modalità" dei controlli stabiliti per garantire equilibrio e sostenibilità della finanza pubblica allargata, riconducendo tali interventi nell'alveo dell'art. 81, comma 6 Cost.

Peraltro, le norme che disciplinano i controlli, come anche quelle sulla fase di "riscontro" dinanzi alle Sezioni riunite, sono poche, frammentarie e disorganiche.

Di fronte ad un simile "disordine" e così tante "lacune", la magistratura contabile è stata costretta a fare ricorso a piene mani all'apparato di concetti sopra passati in rassegna. Esso è diventato uno strumento imprescindibile per individuare un terreno minimale e indiscutibile di convergenza di significati, in ragione del canone dell'interpretazione conforme³⁰.

fattispecie, in *Rivista di Diritto Processuale*, n. 1/2014, p. 36 e ss. sottolinea l'importanza dei "concetti" per costruire il sistema "esterno": «secondo la distinzione tradizionale, il sistema interno come legame organico e unitario di norme; o il sistema esterno, come scienza del diritto e nesso fra principi logici; nell'un modo e nell'altro, si accresce la capacità di calcolare il futuro e si riduce la sorpresa dinanzi all'imprevedibile. Sistema è il tentativo di opporre un immutabile al "fiume selvaggio del divenire" (l'espressione è di Nietzsche): una stabile struttura di norme o principi, capace di resistere ai fatti inattesi (i quali vengono negati proprio nel loro sopravvenire come inattesi e imprevisi). [...] La teoria savignyana degli "istituti giuridici" adempie la medesima funzione logica della teoria della fattispecie normativa: ma questa è artificiale e fondata su calcoli di probabilità; quella, organica e costruita secondo l'intuizione di "essenze" giuridiche. [Si tratta degli] strumenti logici, con cui il sistema suole, o soleva, fronteggiare l'imprevedibile: appunto, l'interpretazione detta "sistemica" e l'analogia iuris: modi di colmare le lacune, ossia di allargare la capacità di previsione e di non arrendersi agli eventi inattesi.». Sul tema, *amplius*, ID., *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2001; ID., *Nichilismo giuridico*, 3^a ed., Roma-Bari, 2005; ID., *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016.

³⁰ Cfr. per tutti, M. LUCIANI, (voce) *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, 2016, p. 391 e ss.

Considerato che tale interpretazione non è solo una facoltà, ma un obbligo per il giudice comune che affronta questioni connesse con il diritto costituzionale, la giurisprudenza della Consulta sopra citata ed il suo apparato dogmatico sono diventati il “formante”³¹ di quella del giudice comune. Cosicché, è avvenuto che la Corte dei conti – quando ha dovuto risolvere i problemi pratici che il nuovo “sistema giustiziale” ha posto, sotto il profilo delle garanzie del diritto di difesa e dell’autonomia costituzionale dei soggetti controllati – ha costantemente fondato autorità e autorevolezza delle sue decisioni su quelle del giudice costituzionale.

In questo contesto, un ruolo “centrale”, in tutti i sensi (per importanza e per collocazione organizzativa), è quindi attribuito alle Sezioni riunite in speciale composizione, la cui giurisprudenza costituisce il principale materiale di studio per chi vuole conoscere e razionalizzare gli approdi dell’attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012.

La “speciale composizione” delle Sezioni riunite, infatti, è il fulcro del “sistema giustiziale” elaborato con il d.l. n. 174/2012, evocato dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sopra richiamata. Segnatamente, ai sensi dell’art. 11 lett. e) c.g.c., chi vi abbia interesse può proporre un peculiare gravame nei confronti della decisione delle sezioni territoriali di controllo, nelle forme dell’atto di citazione. L’art. 124 c.g.c. individua le parti necessarie, che sono il Pubblico ministero e, a seconda dell’atto di controllo, altri “controinteressati” precipuamente indicati. Le sezioni di controllo sono destinatarie del ricorso solo a “fini conoscitivi”.

È evidente che, deliberando su tutti gli affari decisi dalle sezioni territoriali di controllo che possono incidere su situazioni giuridiche ai sensi dell’art. 24 Cost., le Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione) svolgono una vera e propria funzione nomofilattica, sebbene tale funzione non sia stata riconosciuta con una norma analoga a quella dell’art. 65 dell’ordinamento giudiziario. Si può dunque affermare che la nomofilachia delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in

³¹ Si usa il termine nel senso proprio della dottrina civilistica, il cui approccio al sistema delle fonti si caratterizza per il riconoscimento di un ruolo fondamentale a dottrina e giurisprudenza, cfr. P.G. MONATERI, *Fonti del diritto*, in *Digesto. Discipline privatistiche. Sezione civile*, VII, Torino, 1991, p. 387; Id., (voce) *Interpretazione del diritto*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione civile*, Torino, 2010, X, p. 32 e ss. nonché R. SACCO, *Dottrina (Fonte del diritto)*, in *Digesto. Discipline privatistiche. Sezione civile*, VII, Torino, 1991, p. 215. Per il Sacco dottrina e giurisprudenza sono “fonti non scritte” in grado di influenzare il giudice nell’interpretazione, attività in cui egli, solo formalmente, è soggetto alla sola autorità della legge. In verità, questo approccio sposta sul piano della dottrina delle fonti questioni che la scienza costituzionalistica affronta sul terreno più proprio della dottrina della interpretazione.

speciale composizione), per le materie di cui all'art. 11, non si esercita solo nelle forme previste dall'art. 117 c.g.c., bensì in quelle dell'unico grado. La prerogativa del giudice nomofilace, inoltre, non riguarda solo le questioni sostanziali del diritto del bilancio, ma, inevitabilmente, anche quelle procedurali (specificamente del controllo), poiché egli può ritrovarsi a conoscere di ricorsi che lamentano e veicolano *quaestiones iuris* che attengono al rispetto delle garanzie costituzionali dei controllati.

In ragione delle materie attribuite alla cognizione di tale giudice (art. 11 comma 6 c.g.c.), lo studio sistematico della sua giurisprudenza (sin dalla sua istituzione, ed in particolare, negli ultimi anni, dopo le sentenze C. cost. n. 89/2017 e n. 18/2019) può fornire non pochi elementi di riflessione allo studioso del sistema costituzionale sotto diversi profili.

L'elenco di legge contenuto dall'art. 11 c.g.c., infatti, attiene ad attività fondamentali di organi politici ed amministrativi, attività che, incidendo sul bilancio pubblico, sono tenute a rispettare un complesso di regole "date" sottratte alla disponibilità³² di quegli stessi soggetti. Allo stesso tempo, però, proprio per l'alta rilevanza di tali attività, il pieno svolgimento della discrezionalità politica è anch'essa protetta anch'essa dalla legge, nel caso degli enti territoriali, con norme costituzionali (l. cost. n. 3/2001); in ragione di ciò, la scelta legislativa della forma giurisdizionale appare una scelta di garanzia "a rime obbligate"³³ per tutelare soggetti e interessi che hanno un ruolo centrale nella forma repubblicana vigente (artt. 5 e 114 Cost.).

L'analisi di tale giurisprudenza, dunque, offre uno spaccato imprescindibile per indagare non solo la salute e l'evoluzione dello Stato di diritto italiano, ma anche le trasformazioni della forma di Stato e di governo³⁴.

³² Sul rapporto tra attività politica e giurisdizione cfr. C. cost. sent. n. 81/2012, punti 4.2. e 4.3. *cons. in diritto*.

³³ Parafrasando la nota espressione di V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, p. 84, la necessità di una tutela giurisdizionale è un'opzione priva di margini per la discrezionalità legislativa. Come annota la Corte costituzionale nella sent. n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3, «*Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela. L'identificazione di tale tutela costituisce, tuttavia, un problema interpretativo della normativa vigente*».

³⁴ Sul legame tra giurisdizione contabile e Stato di diritto italiano, cfr. C. Cost. sent. n. 1007/1988, secondo cui, la riduzione per legge dell'area del controllo necessario e giurisdizionale sui conti (nella specie sui rendiconti degli enti locali) è «*una diretta violazione di un principio fondamentale dello "Stato di diritto", recepito dalla Costituzione all'art. 103 e riaffermato da questa Corte nella sentenza prima ricordata. Una violazione la quale si articola in un duplice livello: da una parte, nel sottoporre l'attivazione del giudizio di conto*

Lo studio sistematico degli arresti di tale Giudice rivela che esso ha dovuto operare per risolvere non poche, nevralgiche, questioni “inespresse”, spesso celate sotto la veste di pure questioni processuali, ma implicantanti effetti nevralgici sulla forma di governo. È per questo che le Sezioni riunite cercano di non discostarsi, sistematicamente, dalle riflessioni di sistema elaborate dal Giudice delle leggi.

Si aggiunga che il canone dell’interpretazione conforme dà in sé una rilevanza rinforzata alla sopra tratteggiata “dottrina dei controlli” elaborata dal Giudice delle leggi, dottrina la quale si alimenta del dialogo che le Sezioni riunite hanno instaurato (a distanza) con la Consulta, innestando un processo circolare di elaborazione che arricchisce ulteriormente l’apparato “concettuale” descritto nelle pagine che precedono, generando un vero e proprio “diritto vivente” dei controlli.

Detto ciò, occorre ricordare che le norme contenute nel Codice di giustizia contabile (art. 11, artt. 123-129 e artt. 172-176 c.g.c.) sono poche e sparse e che esse, da sole, non consentono di risolvere tramite un’applicazione diretta e letterale le varie “questioni inesprese”, cui peraltro si aggiungono le connesse questioni del *thema* del giudizio di controllo e dei suoi limiti. In buona sostanza, ancora una volta, l’interprete è onerato di un delicato lavoro di ricostruzione e coordinamento, che in questo caso deve fare dialogare norme doppiamente lacunose, ossia quelle che disciplinano le “modalità” dei controlli (di solito contenute nel d.l. n. 174/2012) e quelle che stabiliscono le loro “forme” con il connesso statuto di garanzia (il ricorso in unico grado).

Nel contesto della Costituzione rigida, come si diceva, le mentovate questioni “inesprese” da un lato non possono che essere risolte in modo conforme ai contenuti normativi del diritto di difesa e del connesso giusto processo (che impone al giudice di trovare la giustificazione dei propri comportamenti procedurali nella legge, ai sensi del comma 2 dall’art. 111 Cost.)³⁵; dall’altro lato, tenendo fermo il principio che alla Corte dei

a condizioni dipendenti in gran parte dalla volontà di organi interni del Comune stesso che dovrebbe essere controllato, rendendo così inoperante l’obbligo del tesoriere comunale di presentare comunque i conti consuntivi per il giudizio della Corte dei conti e tramutando quest’ultimo in un giudizio meramente eventuale; e, dall’altra parte, nel prevedere che la deliberazione di approvazione del conto consuntivo da parte del Consiglio comunale assume lo stesso valore giuridico e la stessa efficacia della decisione di approvazione della Corte in sede di giudizio sul conto consuntivo, sostituendo così, illegittimamente, un’approvazione di natura politico-amministrativa a una decisione giurisdizionale sulla regolarità contabile, un giudizio del controllato a un giudizio del controllore».

³⁵ M. CECCHETTI, *Giusto processo (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Appendice, V, Milano, 2001, ed ivi, gli essenziali riferimenti bibliografici.

conti spetta, in via “esclusiva”, il sindacato finanziario dei bilanci, quale attribuzione necessaria, non surrogabile da altri enti o organi indicati dalla legge (cfr. *infra*).

A parere di chi scrive, se si condivide la premessa che quello previsto dall'art. 20 della l. n. 243/2012 e dall'art. 11 del Codice di giustizia contabile è un unitario “sistema giustiziale”, il novero dei principi costituzionali rilevanti che deve orientare l'interpretazione del sistema dei controlli assorbiti non può finire qui. Ove si accetti, anche ai soli fini del giudizio di costituzionalità, che il sistema giustiziale su cui sveltano le Sezioni riunite contempla due giudici (le sezioni territoriali di controllo e le Sezioni riunite stesse), inevitabilmente deriva che per ogni giudice valgono i principi della “soggezione esclusiva” alla legge (art. 101 Cost.)³⁶ e della sua indipendenza (art. 108 Cost).

Ne consegue, per il primo profilo, che occorre preservare la neutralità delle sezioni territoriali di controllo, legittimate, in ragione di ciò, all'accesso al giudizio di costituzionalità; per quanto attiene all'indipendenza, occorre ricordare che in una magistratura per cui l'ordinamento prevede l'istituzione, presso di sé, del “pubblico ministero”, l'indipendenza deve riguardare anche i suoi organi (art. 108 comma 2 Cost.)³⁷.

³⁶ *Ibidem*. La soggezione del giudice “soltanto” alla legge nell'esercizio delle proprie funzioni opera infatti come garanzia di indipendenza nei confronti dell'amministrazione, nel senso che il giudice, non è tenuto ad applicare incondizionatamente norme di matrice regolamentare, né può subire direttive derivante da una qualsiasi subordinazione gerarchica o organizzativa da altre amministrazioni o da quelle del proprio stesso organo di autogoverno. Cfr. in tal senso R. GUASTINI, sub *Art. 101*, in G. BRANCA-F. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, Tomo I, Bologna 1994, p. 172 e 191 e ss. Il principio della soggezione “esclusiva” alla legge, dunque, è la premessa organizzativa che consente al giudice di essere *super partes* e “agnostico” rispetto agli interessi giudicati, condizione che verrebbe meno se fosse condizionabile dall'esterno o da altre fonti. Tale soggezione si realizza attraverso la totale eteronomia, tanto del giudizio (nome sostanziali) che del giudicare (norme processuali). Che la soggezione alla legge operi anche sul piano della procedura, risulta dal collegamento dell'art. 101, al principio della riserva assoluta di legge di cui all'art. 111 comma 1 Cost.: la disciplina del processo, in questo modo, è stata sottratta tanto al “diritto libero” del giudice (il quale deve attenersi alla legge e alla sua interpretazione) che al dominio di fonti normative che provengono dall'amministrazione, disapplicabili in caso di contrasto con la legge.

³⁷ A. PIZZORUSSO, sub *Art. 108*, in G. BRANCA-F. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, Tomo III, Bologna 1992. La Corte costituzionale ha dedicato particolare attenzione al grado di autonomia che deve essere riservata alle giurisdizioni speciali, particolarmente alla Corte dei conti, cfr. A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature “non ordinarie” nel sistema costituzionale della giurisdizione*, Napoli, 1996, p. 154.

2.1. *I precipitati garantisti della struttura costituzionale della Corte dei conti*

Delineato il quadro costituzionale e concettuale a disposizione, la prima (ed invero più urgente) questione “inespressa” riguarda la necessità di garantire ai soggetti controllati (per i quali la Costituzione riconosce prerogative di autonomia) un impianto di regole procedurali da opporre contro il rischio di decisioni “a sorpresa” e senza un’adeguata difesa tecnica: attraverso, ad esempio, la pubblicità delle udienze e i termini a difesa.

La seconda riguarda il modo in cui si determina il *thema decidendum*. Il giudizio di controllo, infatti, si attiva d’ufficio, nei casi e nelle modalità stabilite dalla legge (art. 20, comma 2, della l. n. 243/2012). Il carattere inquisitorio del procedimento di controllo pone intuibili (e delicati) problemi interpretativi che riguardano la neutralità del giudice: tale caratteristica può dirsi sussistente solo se presidiata da regole chiare che “estranino” il giudice dagli interessi in gioco, nel rispetto del principio delle “parità delle armi”³⁸.

La terza questione è quella del ruolo del pubblico ministero (art. 108 Cost.) che, come la stessa Corte costituzionale evidenzia (sent. n. 89/2017), è essenziale per la creazione dei presupposti di un “contenzioso” in cui i diritti e le prerogative di autonomia potenzialmente coinvolti dagli effetti delle pronunce di controllo siano protetti in modo coerente con l’ordinamento.

Tutte e tre le questioni, invero, sono espressione di una stessa “necessità”, ossia quella di garantire che il sistema “giustiziale” approntato dal legislatore garantisca il diritto di difesa, conformemente al forte

³⁸ Il giudice, infatti, può dirsi agnostico solo se la procedura, su qualsiasi argomento o prova, preservi la possibilità di difesa del soggetto controllato, ma non solo (si pensi agli interessati per cui è previsto il contraddittorio necessario ai sensi dell’art. 124 c.g.c.). È per questo motivo che le più recenti decisioni della Corte dei conti sono giunte ad elaborare principi e regole processuali il più possibile coerenti con quelli di effettività delle tutele (art. 2 c.g.c.) e del giusto processo (art. 4 c.g.c.), tanto nella fase di attivazione officiosa dei controlli dinanzi alle Sezioni regionali di controllo, tanto quanto in quella di verifica contenziosa della correttezza degli accertamenti compiuti. La questione del *thema*, come si vedrà, diventa rilevante dinanzi alle Sezioni riunite nel momento in cui esse devono stabilire i limiti del proprio stesso giudizio, a partire dalla questione decisa dal giudice di prime cure: è in questo contesto che la giurisprudenza contabile ha dovuto stabilire come il principio inquisitorio della prima fase del controllo sul bilancio influisca sull’oggetto del giudizio introdotto con il ricorso alle Sezioni riunite di chi vi abbia interesse (cfr. infra a proposito del c.d. principio della doppia perimetrazione).

monito della Consulta che ha richiamato l'interprete (e implicitamente il legislatore)³⁹ ad evitare il rischio di "abusi" a danno degli interessi che sono coinvolti dai contenuti di accertamento di una pronuncia di controllo⁴⁰. Si tratta di garantire al pubblico ministero ed a eventuali terzi l'accesso al giudizio, in tutte le fasi, per evitare che la scure degli effetti inibitori e/o procedurali dei "nuovi" controlli si abbatta su di loro senza avere avuto la possibilità di rappresentare e difendere diritti e interessi di rilievo costituzionale.

3. *Le competenze ex art. 11 del Codice di giustizia contabile: il principio del parallelismo e l'unico grado in due fasi*

Come è noto, la legge stabilisce i casi in cui giudizi dinanzi alle Sezioni riunite "in sede giurisdizionale" si svolgono in "unico grado" (art. 11 c.g.c.) ed in speciale composizione. Per altro verso il comma 6 del citato articolo prevede e accomuna una casistica assai eterogenea, la cui tassonomia si riconduce a tre ordini di competenze: (I) esercizio di funzioni

³⁹ Cfr. il monito interpretativo della Consulta contenuto nella sent. n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3. *cons. dir.*: «Come visto al punto 6.3.4.3.2., il comma impugnato, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo della stessa Corte, da esso previste, effetti non meramente collaborativi – come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate – ma imperativi nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti». Il collegamento tra carattere vincolante delle decisioni delle sezioni di controllo e tutela del diritto di difesa risulta inequivocabilmente da questo passaggio motivazionale: «Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale. Ne discende che – contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente [...] – nei confronti delle stesse situazioni giuridiche soggettive non può essere esclusa la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela. L'identificazione di tale tutela costituisce, tuttavia, un problema interpretativo della normativa vigente la cui risoluzione esula, ovviamente, dall'oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito».

⁴⁰ Il rischio di abusi, sotto il profilo di eccesso della funzione giurisdizionale, è implicitamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 72/2012, inerente ad un conflitto di attribuzione promosso da una Regione avverso alla pronuncia di parifica di una Sezione regionale di controllo (cfr. nota n. 21).

di controllo stabilite dalla legge, per le quali è stata emessa una specifica “deliberazione” da parte delle sezioni territoriali (lettere *a*), *c*), *d*), *e*)); (II) emissioni di specifici atti amministrativi a contenuto vincolato, che incidono sul procedimento di formazione dei bilanci (elenco di “ricognizione” ISTAT⁴¹, decreto di ammissione/diniego al fondo di rotazione di enti in “predissesto”, cfr. lettera *a*) seconda parte⁴² e lettera *b*)⁴³; (III) le “materie ulteriori” attribuite dalla legge (lettera *f*)).

Per tutti i tre ordini di casi si radica la competenza delle Sezioni riunite che in tale ipotesi decidono in “speciale composizione”, in “unico grado”, con uno specifico rito (art. 11; art. 123-129; artt. 172-176 c.g.c).

La lettera *f*), in particolare, non è stata ritenuta una banale disposizione di rinvio a norme *extra-vagantes* (esterne al codice) che individuino altre e nuove “materie”, ma la base giuridica per giustificare la giurisdizione contabile in base al c.d. “principio del parallelismo”⁴⁴, secondo cui non è concepibile che il legislatore stabilisca una competenza di controllo senza che sulla stessa sia implicitamente affermata la cognizione giurisdizionale dello stesso plesso giudiziario. La giurisdizione si radica pertanto in tutte le materie in cui la “legge” prevede e “attribuisce” un controllo successivo della Corte dei conti, purché si tratti di controllo di legittimità-regolarità e la legge preveda “modalità” e “forme” (art. 20 l. n. 243/2012) con cui l’accertamento contabile produce effetti giuridici nella sfera del soggetto controllato. In questo modo, si attraggono alla cognizione delle Sezioni riunite anche gli atti amministrativi il cui contenuto è a carattere non discrezionale (potere amministrativo vincolato) e agganciato a presupposti su cui sussiste il controllo della Corte dei conti⁴⁵.

⁴¹ L’elenco accerta quali sono gli enti qualificabili “pubbliche amministrazioni” alla stregua della normativa europea, ai fini della costruzione del c.d. “conto economico consolidato”, cfr. R. PESCATORE, *Lo status di pubblica amministrazione e la “ridondanza” sul bilancio della Repubblica*, in *Diritto&Conti*, 26 luglio 2020.

⁴² Già previsto dall’art. 243-*quater* comma 5 TUEL.

⁴³ Cfr. SS.RR. spec. comp., sentt. nn. 17 e 20/2020 e ord. nn. 5 e 6/2021, che parlano di una competenza di accertamento su uno “status” e di legittimazione alla verifica dello stesso del pubblico ministero sia per illegittime esclusioni che per illegittime inclusioni. Aveva colto con largo anticipo l’attinenza con la verifica di una situazione giuridica soggettiva di status A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione*, op. cit., p. 612.

⁴⁴ In questi termini, per la formulazione del principio, cfr. Cfr. S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 15, secondo il quale, mentre può esistere una competenza giurisdizionale senza controllo, non può essere vero il reciproco.

⁴⁵ Applicando il principio del parallelismo si è affermata la giurisdizione della Corte

In definitiva, l'oggetto materiale del sindacato delle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 11 c.g.c., può essere tanto un atto dell'amministrazione, quanto una deliberazione di controllo, ovvero l'ambito oggettivo che la legge riserva allo scrutinio della Corte di conti, lungo il comune filo conduttore della legalità di bilancio.

Fatta questa premessa, è dunque possibile affrontare il tema di fondo: quale è l'*ubi consistam* (*petitum e/o causa petendi*) che accomuna i tre ordini di competenze? E ancora più a monte, in che cosa differiscono i vari oggetti materiali di impugnazione (deliberazioni di controllo della Corte dei conti, atti o addirittura "omissioni" della pubblica amministrazione)? In che cosa differiscono, dal punto di vista del processo, gli atti/omissioni della p.a. rispetto alle deliberazioni della Corte dei conti, visto che entrambi vengono giudicati in "unico grado"?

Il tema della natura delle deliberazioni di controllo, non a caso, è stato ripetutamente affrontato dalla giurisprudenza costituzionale e da quella "comune", fornendo soluzioni che, reciprocamente influenzandosi, hanno portato a soluzioni convergenti. Il *leitmotiv* di tale sinergia interpretativa è che il sistema giustiziale previsto dall'art. 11 c.g.c. è a presidio del bilancio, per il riscontro della correttezza dei suoi saldi; che nel caso di una previa deliberazione di una sezione territoriale di controllo non si è in presenza di un atto a contenuto amministrativo, bensì di una pronuncia giudiziaria emessa da un "giudice" neutrale. La conclusione è che, in tale secondo caso, si è in presenza di un unico sistema "processale", articolato in due fasi. L'unico grado, in altri termini, sarebbe un rito che si svolge in una fase necessaria ed officiosa, davanti al giudice del controllo, ed in una eventuale e litigiosa, davanti alle Sezioni riunite. Questa soluzione ermeneutica si basa su tre argomenti: (1) le sezioni territoriali di controllo svolgono attività giudicante "neutrale" e non semplicemente "imparziale"⁴⁶ (sentenza n. 60/2013 e successiva

dei conti sulla validità delle sanzioni amministrative irrogate dalla pubblica amministrazione in ragione della mancata redazione della relazione di fine-mandato, su cui, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 sussiste la competenza di controllo della Corte dei conti (cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 5/2021).

⁴⁶ In questa prospettiva, occorre distinguere tra mera "imparzialità", che è tipica e necessaria di tutta la pubblica amministrazione, e "neutralità", che è invece una proprietà solo del giudice, il quale è soggetto solo alla legge e non preposta alla cura concreta di interessi. L'imparzialità è quel dovere che si incardina sull'intestataro di una funzione per il perseguimento di un particolare interesse pubblico, segnatamente il dovere di valutare paritariamente (imparzialità positiva), senza discriminazioni (imparzialità negativa) tutti gli interessi secondari, pubblici o privati, rispetto a quello primario intestato al plesso decidente. L'imparzialità è ovviamente rinforzata quando sussistono condizioni

giurisprudenza); (2) ed infatti, nel processo dinanzi alle Sezioni riunite, esse non sono né potrebbero essere “parti” (cfr. art. 124 c.g.c.)⁴⁷. La combinazione degli argomenti (1) e (2) esclude che si possa configurare la sezione di controllo alla stregua di una pubblica amministrazione (che non è mai neutrale⁴⁸): per questo essa non è mai “parte intimata” (art.

organizzative di indipendenza dal Governo che, tuttavia, non intaccano il primo dovere di un’ autorità amministrativa e cioè quello di bilanciare gli interessi in relazione all’ interesse pubblico di cui è intestataria, cfr. U. ALLEGRETTI, *L’ imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, 20 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 85; S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973, p. 85 e ss. La funzione di controllo della Corte dei conti è del tutto svincolata dalla cura di interessi concreti tipici dell’ attività amministrativa e si caratterizza per la peculiare posizione organizzativa del controllore, connotato dallo status magistratuale, che consente di differenziare la posizione “neutrale” della Corte (C. cost. sent. n. 60/2013) rispetto alla “indipendenza” di alcune autorità amministrative e alla stessa “imparzialità” della pubblica amministrazione. La soggezione alla legge di una pubblica amministrazione, in questo senso, è diversa da quella di un giudice, perché quest’ ultimo è integralmente vincolato, nel suo giudizio, ad un parametro esterno (art. 101 Cost.), mentre per la p.a. la legge (art. 97 Cost.) è solo un vincolo esterno alla attività di selezione e realizzazione degli interessi pubblici storicamente determinati. Ed infatti, anche se la pubblica amministrazione opera in base a parametri di stretta legalità, come accade in caso di accertamenti vincolati, l’ intestazione di un interesse pubblico alla stessa rende la p.a. medesima partigiana e parte; cfr. in proposito C. cost. sent. n. 13/2019, la quale nega la legittimazione a sollevare questione incidentale di costituzionalità all’ Autorità garante per la concorrenza e per il mercato: «4. – Dalla sia pure elastica giurisprudenza di questa Corte, emerge, dunque, per quanto qui rileva, che sono stati considerati legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale anche organi non incardinati in un ordine giudiziario ma sempre in presenza dell’ essenziale requisito della terzietà. 5. – Nel caso dell’ Autorità rimettente tale requisito manca. Essa – come è noto – è parte (resistente) del processo amministrativo avente ad oggetto l’ impugnazione dei suoi provvedimenti, ai sensi degli artt. 133, comma 1, lettera l), e 134, comma 1, lettera c), dell’ Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’ articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che prevedono la giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle autorità indipendenti e quella di merito per le sanzioni pecuniarie irrogate [...]»

6. – [...] uno dei dati che danno carattere giurisdizionale ad un organo è l’ estraneità dell’ interesse in ordine al quale esso dà la sua pronunzia» (sentenza n. 110 del 1967). Alla stregua di tali principi è stata ad esempio negata la legittimazione del pubblico ministero a sollevare questione di legittimità costituzionale (si vedano la sentenza n. 40 del 1963 e l’ ordinanza n. 249 del 1990)» A commento della sentenza citata, si rinvia alle considerazioni di O. SPATARO, *Autorità amministrative indipendenti e controllo di costituzionalità: considerazioni a partire dalla sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020.

⁴⁷ Cfr. SS.RR. spec. comp. sentt. n. 2/2013, n. 64/2015, n. 16/2016.

⁴⁸ Cfr. A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 210, secondo cui nella neutralità «si è sempre riscontrata la presenza di due con-

127 comma 1 c.g.c.) e “controinteressata” (art. 124 comma 1 c.g.c.) nel processo. Il terzo argomento è di ordine generale: (3) la sezione di controllo non può nemmeno essere considerata un organo giudiziario “propulsivo”, *sui generis*, quanto piuttosto, un giudice che esercita poteri oggettivi e d’ufficio nel processo, senza veicolare né rappresentare interessi specifici, alla stregua di quanto avviene nel giudizio di costituzionalità, dove il giudice *a quo* “attiva” l’incidente di costituzionalità.

Per essere più chiari, la fase di controllo ed il suo giudice rispondono ad uno schema processuale di archetipo inquisitorio; questo modello contrassegna le giurisdizioni di diritto obiettivo (come quella costituzionale), al contrario di quanto previsto per quello dispositivo e accusatorio del processo su interessi legittimi e diritti soggettivi. Ove diversamente si intendesse, infatti, non sarebbe più possibile distinguere la funzione della sezione territoriale di controllo rispetto a quella del “pubblico ministero” che la legge, infatti, affida ad organi precisi (art. 12 c.g.c.).

Soccorre, in tal senso, anche il diritto positivo, ed in particolare la disciplina della “impugnazione” (art. 11, artt. 123-129, artt. 172-176 c.g.c.): a differenza del pubblico ministero, le sezioni territoriali di controllo sono capaci di “definire” il caso⁴⁹, dichiarando l’obbligatorietà di

dizioni. La prima è rappresentata dalla provenienza dell’attività da un organo in posizione di indipendenza – e cioè da un organo non sottoposto (gerarchicamente o altrimenti), né condizionato (giuridicamente o di fatto) da altri soggetti o altri organi in grado di influenzarne in alcun modo l’operato, in base ai poteri discrezionali che siano in grado di esercitare in favore o in danno del suo titolare o dei suoi titolari. La seconda condizione – collegata immediatamente con la prima – è rappresentata dalla collocazione dell’attività stessa in una posizione di estraneità e di indifferenza assoluta rispetto agli interessi al cui regolamento è diretta». Sandulli, nello stesso saggio, evidenzia che gli atti del controllo, nella specie quelli del controllo preventivo, si differenziano da quelli giurisdizionali poiché incapaci di diventare “definitivi”, in ragione dell’istituto della registrazione con riserva. Analoga considerazione si potrebbe estendere al controllo “referto”, la cui forma è in sé una negazione della capacità di vincolare il suo destinatario alle affermazioni di illegittimità ivi contenute.

⁴⁹ Come Sandulli, che parla, come evidenziato nella nota precedente, di “definitività”, Santi Romano afferma che uno dei caratteri fondamentali della giurisdizione e dei “giudici” è, appunto, l’obbligatorietà, connessa alla capacità delle loro decisioni di produrre la “cosa giudicata”, senza che questo debba avere necessariamente a che fare con la risoluzione di una lite che preesiste al processo. Cfr. S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 306 ss.: «1. Dicesi giurisdizione la funzione che ha per oggetto il mantenimento e l’attuazione dell’ordinamento giuridico. Se questa definizione generica può dirsi in un certo senso pacifica, [...] viceversa molto controverso il modo di intenderla: il che deriva forse principalmente dalla tendenza a concepire, spesso implicitamente, talvolta esplicitamente, come termini identici, giurisdizione e processo. Questo invece non è che la forma con cui, di regola e non sempre, la giurisdizione si esercita: così

una interpretazione (e degli effetti connessi). La decisione di controllo, infatti, si considera “irretrattabile”⁵⁰, se non ad opera di un altro giudice contabile⁵¹ (le Sezioni riunite), ed in caso di mancata tempestiva impugnazione, essa diventa “definitiva”⁵².

*che, mentre vi son dei casi, in cui un potere giurisdizionale non implica un processo, d'altra parte, anche quando l'esercizio del primo si svolge mediante il secondo, è da distinguersi la potestà sostanziale dal complesso dei poteri procedurali che sono necessari per attuarla. [...] Ancora più inesatto è credere che la giurisdizione consista nel potere di decidere controversie giuridiche [...] è anche certo che l'ufficio caratteristico e più frequente dei giudici è quello di risolvere delle questioni: ma ciò non è tutta la giurisdizione, anzi di questa non è che la estrinsecazione formale e occasionale, e il potere di dirimere una controversia non è che la conseguenza e, se si vuole, il caso più importante del potere di tutelare il rispetto del diritto oggettivo [...]. Il mezzo che spesso è sufficiente perché la giurisdizione raggiunga il suo scopo di attuare disposizioni di legge è quello interpretarla imponendo come obbligatoria tale interpretazione, non a tutti, ma solo alle persone cui l'atto giurisdizionale si rivolge e per quanto riguarda il caso speciale». Il carattere non necessario della cosa giudicata (invero segnalato dallo stesso Romano) viene invece evidenziato da F. CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 1936, p. 288, il quale ritiene che il *proprium* della giurisdizione sia soltanto il carattere della neutralità, ovvero la capacità di decidere una questione concreta, in modo “super partes”.*

⁵⁰ Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 15/2017 e. n. 7/2018.

⁵¹ La questione della sindacabilità giudiziaria degli atti di controllo da parte di plessi giurisdizionali esterni, (originariamente posta per gli atti del controllo preventivo, espressi nella forma del “visto”, poi riproposta per quelli del controllo successivo, nella forma “referto”) è stata storicamente risolta in modo negativo, in base ad argomenti variabili nel tempo, ma tendenti ad attribuire alla Corte dei conti una sua specificità, sin dal lontano 1903. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 gennaio 1903, in *Giur. it.*, 1903, III, 110, con *Osservazioni* di F. CAMMEO; Sez. IV, 19 giugno 1903, *ibidem*, IV, 79, con ampia nota di F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*; nonché Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 1912, in *Foro it.*, 1912, III, 308, con nota di U. FORTI; Sez. IV, 30 dicembre 1914, in *Giur. it.*, 1915, III, 79, con nota di F. CAMMEO. Nell'ordinamento repubblicano, cfr. Così Cons. Stato, Ad. plen., 25 gennaio 1961, n. 1, in *Giur. cost.*, 1961, 1486, con nota di M. NIGRO, *Sul controllo di legittimità da parte della Corte dei conti degli atti di decisione dei ricorsi straordinari*. Si veda anche la nota di A.C. JEMOLO, *Decisione di ricorso straordinario e registrazione con riserva*, in *Giur. it.*, 1961, III, 193. Analoga posizione è stata costantemente assunta dalla Corte di Cassazione, cfr. Cass., S.U., 28 aprile 1964, n. 1016, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1336, con nota di A.M. SANDULLI, *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*. e C. ANELLI, *Sulla sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1965, 72.

⁵² Come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la legge ha stabilito un “sistema giustiziale” per cui – in ragione di un termine perentorio per impugnare le “modalità” di controllo stabilite dalla legge, l'implicita irretrattabilità dell'atto – le decisioni hanno la capacità di produrre effetti giuridici nei confronti controllato e poi di diventare “definitive”. Tanto è stato affermato dalle Sezioni riunite spec. composizione già prima

Questa pluralità di considerazioni spinge pertanto a ritenere che quanto affermato dalla Corte costituzionale – la quale ritiene le sezioni di controllo “giudici” in senso soggettivo e oggettivo (sent. n. 18/2019 e giurisprudenza ivi citata) – può e deve conformare, di conseguenza, il sistema delle garanzie che circondano tale giudizio, completando il processo di riconfigurazione della funzione di controllo in base alla sue forme: in un sistema a Costituzione rigida l’esistenza del potere di “definire” l’interpretazione di una norma ad un caso non può non considerarsi come una funzione materialmente giurisdizionale; e, pertanto, se tale è la materialità dell’effetto, per la stessa Costituzione, non possono essere escluse le garanzie della difesa per interessi e prerogative che hanno a che fare con il fondamento della Repubblica, ossia, il principio autonomistico (artt. 5 e 114 Cost.).

Detto in altri termini, quella della giurisdizionalizzazione delle forme del controllo appare come una via costituzionalmente obbligata a fronte di effetti che, dichiarati nel caso concreto, diventano altrettanto concreti e vincolanti. È per questo che, nel sistema aggiornato dalla l. cost. n. 3/2001 e dalla l. cost. n. 1/2012, la verifica della legittimità del bilancio non può essere affidata ad organi interni o dell’amministrazione dello Stato (come era prima della riforma del Titolo V, con i CO.RE.CO), ma deve spettare ad un organo giudiziario che offre «*un grado di tutela che qualsiasi organo giustiziale europeo [può] riconoscere come equiparabile alla tutela giurisdizionale*». ⁵³ Ne consegue che l’unico grado, quando ha ad oggetto i controlli delle sezioni territoriali, si articola in un unico sistema processuale in due fasi.

Così procedendo nel ragionamento, le regole del “contraddittorio” che devono realizzarsi in tale “sistema giustiziale”, anche nella fase officiosa, non possono essere rette dalle regole del procedimento amministrativo, ma solo da quelle del giusto processo. Ed infatti, la giurisprudenza contabile ha costantemente escluso la possibilità di applicare ai controlli le norme della l. n. 241/1990 ⁵⁴.

della sentenza n. 18/2019 (che parla *expressis verbis* di “definitività”); cfr. la sentenza n. 7/2018, in ordine a pronunce emesse nei procedimenti di controllo ex art. 148-bis TUEL); *similiter*, per pronunce emesse per i piani di riequilibrio finanziario pluriennali (art. 243-bis e ss. TUEL) cfr. SS.RR. spec. comp. n. 64/2015 (dove si parla di “giuridica stabilità”). Per la decisione di parificazione cfr. C. conti, Sez. contr. Campania, decisione n. 110/2018/PARI, C. cost. sent. n. 244/2020, SS.RR. spec. comp. n. 20/2021.

⁵³ Così, testualmente A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione*, op. cit., p. 603.

⁵⁴ Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 15/2017. Nello stesso senso cfr. SS.RR. spec.

È per queste vie che le Sezioni riunite sono giunte a qualificare l'“unico grado” come un unico processo con due fasi: una fase preliminare e necessaria (con un contraddittorio limitato solo ad alcune parti); una fase ulteriore ed eventuale, che si instaura su ricorso da parte di chi vi abbia interesse, sulla stessa questione di merito risolta dal primo giudice⁵⁵.

Chiarita la questione della natura delle decisioni di controllo, resta però il problema delle regole applicabili alla prima fase, tenuto conto che occorre rispettare il principio della riserva di legge del “giusto processo” (art. 111 comma 1 Cost.). Come vedremo, i percorsi della giurisprudenza più recente si ricongiungono con l'esperienza costituzionale del passato, portando a sorprendenti convergenze: ieri come oggi – nelle more di una specifica disciplina di diritto positivo – l'interprete è costretto a percorrere la via dell'analogia, riscoprendo modelli di “processo” elaborati per giudicare della “*accountability*” di conti (come vedremo a breve, il giudizio di conto).

Come si accennava, infatti, il Codice di giustizia contabile si è limi-

comp. sent. n. 7/2018 e da ultimo SS.RR. spec. comp. sent. n. 8/2021: «*Si tratta, più precisamente, di un controllo svolto da un soggetto indipendente e neutrale che si risolve in un giudizio obiettivo sulla conformità di atti gestionali a determinati parametri normativi e tanto basta per escluderne la natura amministrativa e renderlo assimilabile ad una attività di tipo giurisdizionale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 18/2019, ha affermato in questo senso che le deliberazioni di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto presentano caratteri, quali la forma di sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo), la sottoposizione alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione, oltre all'attitudine a fare stato tra le parti decorsi i termini di impugnazione, che “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”*».

⁵⁵ L'opzione interpretativa è stata prima sviluppata dalle stesse sezioni territoriali, cfr. C. conti, Sez. contr. Campania, pronuncia di accertamento n. 11/2020/PRSP e n. 113/2020/PRSP, ma altresì C. conti., sez. reg. controllo Lazio, pronuncia n. 108/2021/PRSP. Di recente cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, pronuncia di accertamento nn. 60 e 108/2021/PRSP. Questo implica la possibilità di esercitare, anche in sede di controllo, gli stessi poteri che sono tipici del giudice nella fase giurisdizionale “piena”, compresa la disapplicazione degli atti amministrativi, anche a carattere regolamentare, come i decreti correttivi di delegificazione di cui all'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 118/2011. Cfr. in tal senso, altresì, C. conti, Sez. contr. Campania decisione n. 217/2019/PARI, Allegato A, punto 5 “in fatto ed in diritto”. Le Sezioni riunite hanno poi sviluppato questa impostazione con le decisioni SS.RR. n. 32/2020, 5/2021, 9 e 10/2021, per una ricognizione della giurisprudenza cfr. REDAZIONE, *Diritto&Conti*, 5 settembre 2021, *La struttura bifasica dell'unico grado: prime note a margine delle sentenze n.9-10/2021 delle SSRR in speciale composizione della Corte dei conti*. Cfr., altresì le SS.RR. ordinanza n. 5 e 6/2021, su cui cfr. REDAZIONE, *Diritto&Conti*, 4 giugno 2021, *La Corte dei conti ricorre alla corte di giustizia contro i limiti posti alla sua giurisdizione sul perimetro della p.a.*

tato a dettare norme su composizione, competenze e procedure dinanzi al “secondo giudice” (le Sezioni riunite). Per la prima fase, invece, la legge detta sparute (e disorganiche) norme che variano a seconda della “modalità” del controllo (art. 20 l. n. 243/2012), disattente ai profili di garanzia delle parti chiamate ad intervenire ed in particolare del soggetto controllato. I percorsi esegetici che conducono a colmare le attuali lacune di sistema, *de iure condito*, non sono però vergini, perché sorgono sul tracciato di antiche strade che è bene qui rievocare.

4. *L'integrazione tra controllo e forme giurisdizionali: il ritorno alla “Riforma Crispi”*

L'istituzione di un sistema di controllo per la verifica della legalità dei bilanci, con forme e sostanza giurisdizionale, dinanzi a giudici con caratteristiche organizzative diverse⁵⁶ non è una novità.

In proposito occorre ricordare che l'esperienza contemporanea è straordinariamente simile a quella che ha attraversato la storia dell'ordinamento italiano dal 1888⁵⁷ al 1990⁵⁸, quando – con la c.d. Riforma Crispi – fu istituito il controllo sui bilanci degli enti locali (seppure non per tutto il ciclo, ma solo per i rendiconti di comuni e province). La riforma prevedeva un processo in due gradi, uno dinanzi ad un organo amministrativo, il Consiglio di prefettura⁵⁹, l'altro dinanzi ad una sezione

⁵⁶ Oggi: *a*) le sezioni regionali di controllo, la cui organizzazione non è attualmente disciplinata dal codice di giustizia contabile; *b*) le Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

⁵⁷ Ci si riferisce alla l. n. 5865/1888. Il modello è stato oggetto di diversi correttivi e modifiche durante gli anni '20 del secolo scorso, fino a quando il sistema si è assestato con il testo unico comunale e provinciale (R.D. n. 383/1934, cfr. in particolare l'art. 260). Per una ricostruzione storica e del connesso dibattito dottrinale, cfr. L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987; O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, in G. SANTANIELLO (diretto da) *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1989, spec. pp. XI-XXIII e pp. 3-91.

⁵⁸ La l. n. 142/1990 ha abolito tali controlli giurisdizionali sui bilanci, prevedendo espressamente che il giudizio di conto si sarebbe svolto esclusivamente sul tesoriere e sugli altri agenti contabili (art. 58, comma 2).

⁵⁹ Cfr. A. NAMIAS, *Consiglio di Prefettura*, in *Dig. It.*, VIII, Torino, 1895-1898, p. 222. Tali speciali organi collegiali e periferici del Ministero dell'interno (i Consigli di prefettura) – già sopravvissuti alla legge abolitiva del contenzioso amministrativo – eseguivano controlli di legalità sui conti consuntivi degli enti locali del tutto analoghi a quelli oggi affidati alla sezioni di controllo della Corte dei conti; essi potevano esitare in un giudizio di approvazione o non approvazione (anche tacita) del conto; a tale giudizio si collegava, per estensione, anche la possibilità di pronunciarsi su profili di responsabi-

giurisdizionale della Corte dei conti. Come oggi, anche in quel caso la legge presentava lacune e criticità applicative, in quanto il legislatore, per consentire il controllo sulla gestione del bilancio (basata su conti amministrativi, ossia i rendiconti degli enti locali⁶⁰), si era limitato ad estendere la “giurisdizione contenziosa” già prevista per la verifica della legalità contabile della pura gestione di cassa, relativa all’attività degli agenti contabili, con una sostanziale tecnica di rinvio al diritto già vigente (cfr. art. 87, l. n. 5865/1888).

Il mero richiamo/estensione del modello del giudizio di conto aveva determinato incertezze sulla applicazione della procedura, di cui gli scritti della dottrina del tempo ci rendono ancora oggi testimonianza. Qui, tuttavia, finivano le anomalie. In nessun modo, infatti, la stessa dottrina ci riferisce di perplessità sull’uso delle forme giurisdizionali per assicurare la legalità della gestione del bilancio, dato che, come si vedrà a breve, l’integrazione tra controlli e forme giurisdizionale era, nel sistema cavouriano, la regola e non l’eccezione. La riforma, quindi, estendeva l’archetipo del giudizio di conto, considerato uno strumento giurisdizionale in grado di verificare la correttezza della gestione amministrativa, attraverso l’attivazione officiosa di un giudizio, sulla base di disposizioni di legge. Il conferimento del conto determinava l’instaurazione di un giudizio necessario per legge, in un “contenzioso” creato dalla legge medesima⁶¹, articolato in due gradi.

lità degli amministratori. Il carattere giurisdizionale della funzione svolta da tali organi amministrativi fu presto unanimemente riconosciuto da dottrina e giurisprudenza, cfr. L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, op. cit. Restava indiscussa la qualificazione amministrativa dell’organo.

⁶⁰ I bilanci degli enti locali, a differenza di quelli degli agenti contabili, erano e sono, come oggi, bilanci di competenza, basati a monte su autorizzazioni amministrative di entrate e spese (bilancio di previsione), che raccolgono a consuntivo, i debiti e crediti residui. La riforma, quindi, estendeva, senza molti adattamenti procedurali, il giudizio sul “conto” dai bilanci di cassa degli agenti contabili a quelli di competenza degli enti, predisposti dagli amministratori *pro tempore*.

⁶¹ Già l’art. 34 (spec. comma secondo) della l. n. 800/1862 stabiliva: «1. La Corte giudica in prima ed ultima istanza dei conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli altri agenti dell’amministrazione dello Stato. 2. Pronunzia in seconda istanza sopra gli appelli dalle decisioni dei consigli di prefettura intorno ai giudizi dei conti di loro competenza». Le competenze del Consiglio di prefettura vennero estese ai “conti” dei comuni dall’art. 87 della l. n. 5865/1888, contemporaneamente si stabiliva la giurisdizione “contenziosa” di conto per i conti delle province, dinanzi alle sezioni della Corte dei conti. Le competenze giurisdizionali erano quindi differenziate a seconda del bilancio dell’ente considerato. In primo grado, erano competenti, per i comuni, i Consigli di prefettura, per le province le sezioni giurisdizionali. In appello, per i comuni, le sezioni

Il primo grado era officioso: per effetto della disponibilità del conto, il giudice verificava d'ufficio la conformità del conto alla legge che ne disciplinava la produzione, senza che il *thema* fosse introdotto dalle parti. Per questo poteva effettuare l'istruttoria di complemento necessaria, salvo l'obbligo di stabilire il tema di contesa in una relazione di deferimento, di competenza del giudice relatore.

Per i comuni era prevista la competenza di un organo *ad hoc*⁶², con una struttura organizzativa (amministrativa) distinta dalla sezione giurisdizionale competente in sede di appello⁶³. La decisione del primo grado, in ogni caso, si chiudeva con una decisione capace di diventare definitiva ed irretrattabile. Il secondo grado, invece, era dedicato alla "revisio" del medesimo giudizio.

La disciplina originaria, peraltro, presentava diversi problemi. In primo luogo, nel giudizio sui rendiconti dei comuni, a causa della natura dell'organo di primo grado (amministrativo) si sollevarono, inizialmente, dubbi in merito al contenuto della funzione esercitata; in secondo luogo, la procedura inquisitoria ed officiosa dinanzi al Consiglio di prefettura risultava priva di una disciplina positiva espressa e completa, elemento che poneva problemi di "garanzia" (a differenza che per il giudizio sui rendiconti delle province, di competenza di sezioni giurisdizionali anche in primo grado e per cui era indubbio l'uso delle norme del giudizio di conto). Dottrina e giurisprudenza conversero presto nel ritenere che

giurisdizionali, per le province, le Sezioni riunite. Nulla, o quasi, veniva stabilito per la procedura, dinanzi ai Consigli di prefettura, per i quali si ritenne estensibile la stessa procedura stabilita dinanzi alle sezioni della Corte dei conti.

⁶² Per L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, op. cit., il contenuto di controllo di tale forma giurisdizionale è indiscutibile; nello stesso senso O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, op. cit., sebbene ne sottolinei l'aggancio alla funzione giurisdizionale in ragione delle conseguenze sul piano della responsabilità degli amministratori. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1987, p. 656-657, evidenzia invece che la struttura officiosa ed inquisitoria del controllo sui conti era presidiata dalle garanzie della giurisdizione contabile non tanto perché, in quel sistema, fosse avvertita come centrale l'esigenza di proteggere le autonomie, quanto semmai quella di tutelare le persone e i loro diritti individuali. In buona sostanza le forme della giurisdizione miravano ad evitare che nel giudizio di *accountability* (correttezza della rappresentazione contabile) si proiettasse quello di *liability* (responsabilità personale), degli amministratori senza un vaglio dei profili soggettivi e una garanzia piena del diritto di difesa.

⁶³ I Consigli di prefettura, tra l'altro, sopravvissero alla entrata in vigore della costituzione in forza della VI disposizione transitoria e finale, per poi essere dichiarati incostituzionali – per violazione degli artt. 101 e 108 Cost. – con la sentenza n. 55/1966. Subentrarono, nelle loro funzioni, le competenti sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, salvo l'appello dinanzi alle Sezioni riunite.

l'identità di cognizione della materia dei due gradi (la verifica della legalità del conto), nonché la continuità tra la fase officiosa e quella di opposizione/appello legittimassero le seguenti conclusioni: (a) la identificazione della funzione materiale esercitata, che in entrambi i gradi, per osmosi, non poteva che essere giurisdizionale (indipendente dalla struttura organizzativa dell'organo, privo della indipendenza del magistrato); (b) la natura contenziosa di entrambi i gradi del giudizio⁶⁴; (c) le lacune procedurali della fase officiosa, che andavano colmate con le norme del giudizio di conto, trattandosi in entrambi i gradi di giudizio – e in conformità al caso del controllo dei rendiconti delle province – di medesimo *petitum* (un conto) e *causa petendi* (la legalità del conto, reso in adempimento dell'obbligo di rendicontazione pubblica⁶⁵).

⁶⁴ L'art. 33 della l. n. 800/1862 infatti, stabiliva: «La Corte dei conti giudica con giurisdizione *contenziosa* dei conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato. Giudica pure dei conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termine di leggi speciali». La dottrina evidenziava che il carattere contenzioso del giudizio sul conto discendeva dalla legge stessa che stabilendo il controllo, implicava l'insorgenza di dubbio e di un conflitto di interessi, *ex lege*, sulle sue risultanze. Sul carattere contenzioso cfr. L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Torino, s.a. I, IV ed., p. 413, annotava: «*che il giudizio sui conti e sulle responsabilità d'altra specie relative al danaro delle province e dei comuni sia ufficio di giurisdizione, oltre che dalle disposizioni testuali delle leggi dianzi citate, appare manifesto dall'effetto finale della funzione attribuita alla Corte dei conti e ai Consigli di prefettura che consiste nello stabilire, con autorità di giudicato irrevocabile, lo stato definitivo di un rapporto patrimoniale fra l'ente pubblico e la persona in contraddittorio della quale si è svolto il procedimento. Non si tratta di semplice controversia potenziale o latente; anche quando il contabile presenta spontaneamente e regolarmente i suoi rendiconti e l'amministrazione non oppone alcun rilievo contro i medesimi e la giurisdizione contabile sentenza che siano perfettamente regolari, è evidente tutta la materia di un esame e di una pronuncia in sede contenziosa; vale a dire, c'è chi ha diritto a ricevere il rendiconto, chi ha l'obbligo di darlo innanzi l'autorità, e l'organo giudiziario che lo esamina per accertare se sia regolare. E c'è, in grazia di questo accertamento, la definizione di un rapporto di diritto patrimoniale tra le parti, in modo irrevocabile, con l'esaurimento cioè dell'azione relativa a siffatto oggetto. Non importa se la forma esteriore del processo non sia ordinariamente quella comune*».

⁶⁵ Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1987, p. 650 e ss.; Id., *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, pp. 149 e ss., 231 e ss, e spec. p. 208 e ss. Che parla di “principio” costituzionale di rendicontazione pubblica. Il principio è stato di recente evocato implicitamente dalla Consulta, quando si è affermato che esiste un principio generale per cui i titolari di uffici pubblici sono tenuti a restituire le cose pubbliche in caso di appropriazione personale o uso improprio (C. cost. sent. n. 39/2014, punto 6.3.9.6 *in diritto*); il principio di rendicontazione è altresì la premessa dell'obbligo di ripristino dell'equilibrio in caso alterazione delle condizioni di legalità di gestione del

Il giudizio di conto, dunque, prima ancora che un sistema di norme procedurali specifiche, si strutturava alla stregua di un vero e proprio *paradigma* processuale, che disciplinava un processo officioso, inquisitorio e di diritto obiettivo, cioè diretto a verificare l'osservanza di interessi oggettivi protetti dalla legge, in cui la "lite" aveva una funzione oppositiva e di garanzia degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi eventualmente coinvolti. In definitiva, nel processo cavouriano (costruito attorno al paradigma del giudizio sui conti), tali situazioni giuridiche avevano solo un ruolo oppositivo, per il quale venivano stabilite norme processuali e istituti a scopo difensivo, a fronte di un giudizio officioso basato su una *sommatoria cognitio*⁶⁶; ad esempio, il principio della *disclosure* e della perimetrazione del *thema decidendum* attraverso la relazione di deferimento del magistrato istruttore, su cui si confrontano le parti, con la presenza "sostanziale" (e non meramente formale) del pubblico ministero.

La Riforma Crispi utilizzava tale paradigma processuale e lo estendeva dalla spesa di secondo livello (quella degli agenti contabili a cui vengono trasferite risorse del bilancio) alla spesa di primo livello, autorizzata con il bilancio di previsione. Tale estensione era vista alla stregua di un'appendice del modello più generale.

Si può dunque affermare che il sistema cavouriano (legge n. 800/1862), aggiornato dalla Riforma Crispi, prevedeva che il controllo successivo sulla gestione del bilancio avvenisse, ordinariamente, in forma giurisdizionale. Le modalità del controllo riguardavano i conti degli agenti contabili e i rendiconti degli amministratori, con la forma del giudizio obiettivo e officioso sui conti, in adempimento del precetto costituzionale di rendicontazione pubblica. Che si trattasse di attività giurisdizionale con contenuto di "controllo", del resto, è stato costantemente riconosciuto, con diversi accenti e declinazioni, dalla dottrina contabile nel corso di oltre 150 anni⁶⁷.

Inoltre, al primo livello di spesa, già la legge n. 800/1862 aveva isti-

bilancio (sent. n. 250/2013, punto 3.2 *in diritto*), attraverso gli assestamenti del bilancio di previsione.

⁶⁶ O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, op. cit. p. 17 e ss.; L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, op. cit. p. 718.

⁶⁷ Evidenziano che il giudizio di conto, per la sua struttura di processo di diritto obiettivo, realizza una attività di controllo, proiettando l'art. 103 dentro l'art. 100 Cost., L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, op. cit., p. 719 e O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, op. cit., pp. 18-19. Le differenze in dottrina stavano nella qualificazione della fase preliminare di verifica del conto da parte del giudice istruttore, quando il procedimento si chiudeva con un'archiviazione, decisione per la quale ritenevano non si formasse cosa giudicata.

tuito e previsto il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, per il quale venivano indicate “le formalità della giurisdizione contenziosa”⁶⁸. La Riforma Crispi, pertanto, si limitava ad estendere il controllo successivo ai bilanci consuntivi degli enti locali, completando il sistema e soggiungendo, tra i rimedi e le conseguenze, la responsabilità patrimoniale degli amministratori. È questo il motivo per cui poco sopra si affermava che la forma giurisdizionale e l’integrazione del controllo dentro paradigmi processuali erano la regola e nient’affatto l’eccezione. Del resto, come si è visto nel capitolo I, il controllo non è una funzione in sé, ma una relazione tra organi e funzioni, del tutto compatibile con le forme del processo e la competenza di un giudice.

Una divaricazione piena tra controllo e giurisdizione, invero, sussisteva, ma solo per ipotesi specifiche, che di seguito si passano in rassegna. La prima riguardava il controllo preventivo di legittimità: il fatto che tale controllo precedesse e condizionasse il sorgere di effetti giuridici dell’atto controllato impediva, di per sé, di parlare di “giurisdizione”, la quale presuppone un rapporto giuridico su cui statuire; non v’era, quindi, applicazione del diritto ad un “caso concreto” (ossia una relazione tra soggetti in odine ad un bene della vita) proprio per mancanza degli effetti giuridici.

La seconda ipotesi riguardava i “referti” e le eccezionali ipotesi di attività consultiva che già in quel sistema erano previste (ad esempio la relazione allegata al giudizio di parificazione ai sensi dell’art. 41 T.U. n. 1214/1934), ma che hanno avuto una forte espansione durante il regime fascista per ragioni “costituzionali” (la perdita di centralità del Parla-

⁶⁸ Cfr. art. 40 T.U. n. 1214/1934. Si deve ricordare che la legge istitutiva della Corte dei conti (l. n. 800/1862) aveva stabilito la giurisdizione della stessa sui conti e, in generale, sul rispetto delle norme che disciplinano l’amministrazione della finanza statale (art. 10). La legge citata aveva, altresì, statuito che la verifica del conto delle amministrazioni (ossia la parificazione, prevista dal comma 5 dell’art. 10) fosse disciplinata insieme alle altre funzioni contenziose (tra cui il giudizio di conto, previsto distintamente dal comma 6 dell’art. 10), con un rito specificamente dedicato, con precipue disposizioni relative all’esito finale del giudizio (cfr. artt. 28-32). Parallelamente, per la disciplina di rito, veniva prevista la delega per l’emanazione di due regi decreti, uno per le attribuzioni contenziose (art. 49), l’altro per quelle non contenziose (art. 50): l’art. 49 lett. *b*) indicava espressamente la disciplina della verifica dei conti dell’amministrazione (ossia la parifica, *ex* art. 10 comma 5) tra i tipi di giudizio da disciplinare con il rito processuale. A tale scopo fu emanato il r.d. 5 ottobre 1862, n. 884, concernente, testualmente, la «giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti». Per la ricostruzione della disciplina procedurale di diritto positivo, dal 1882 ad oggi, nel segno del carattere “contenzioso” e giurisdizionale, si rinvia al Capitolo II, § 1, spec. nota n. 3.

mento e la conseguente derubricazione della funzione democratica della giurisdizione contabile).

In tale contesto, il ministero di legalità e di garanzia svolta dalla Corte dei conti nell'ordinamento albertino era stato traslato verso una funzione di consulenza e ausiliarietà al Governo, esercitata attraverso la forma delle relazioni⁶⁹ al medesimo. In quel contesto, dunque, la Corte dei conti diventava parte della funzione di indirizzo politico intestata al Governo del duce⁷⁰.

⁶⁹ Segnatamente, con la legge n. 720/1939, la Corte dei conti veniva preposta al controllo dell'area degli enti sovvenzionati o controllati dallo Stato, in quel periodo in forte espansione. Nello specifico, la legge (e oggi la l. n. 259/1958) prevedeva e prevede due tipi di attività: un controllo "referente" sui bilanci, ossia attraverso una relazione complessiva sul bilancio e sulla gestione sottostante, che veniva rimessa al Ministro delle finanze (oggi al Parlamento, cfr. art. 2 della l. n. 720/1939, ora art. 9 della l. n. 259/1958, ma anche art. 8 per segnalazioni al ministro). In secondo luogo, era/è previsto un controllo che è stato a un tempo definito "concomitante", poiché a ridosso dell'amministrazione attiva, con un "delegato" del Ministro e del Presidente della Corte dei conti nei collegi sindacali degli enti sottoposti a vigilanza (art. 3 l. n. 720/1934, ora art. 12, l. n. 259/1958), in corso di svolgimento dell'attività amministrativa. Esso si esercita attraverso la presenza "silenziosa" di un magistrato negli organi di governo, con l'obbligo di effettuare una relazione sull'attività a cui questo ha assistito. Appare evidente che queste forme di controllo, esitanti in "referti", più che alla legalità, sono dirette a garantire la rispondenza delle politiche pubbliche all'indirizzo politico, a cui è funzionale una specifica attività che si conclude con una semplice relazione agli organi di governo, nell'ottica dell'implementazione di funzioni di amministrazione attiva. È una forma di controllo, in pratica, che si allontana dall'anglosassone "audit" e si avvicina a quella diretta alla misurazione delle *performance* pubbliche ("control"). Su tale distinzione cfr. G. RIVOSCHICHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, p. 158 e Id., *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 375 e ss. Secondo le linee-guida INTOSAI, la funzione di "audit" si riferisce ad un controllo di legittimità e sulla regolarità dei conti, attribuito ad un organismo terzo ed imparziale. Le forme di questo controllo, peraltro, possono essere diverse. Quando il controllo è amministrativo o "collaborativo", esso esista nella forma "referto", ossia in atti e giudizi finali dal contenuto indeterminato e ad ampio raggio. Quella di "control", invece, consiste in un controllo sulla gestione rivolto ai risultati (performance) dell'amministrazione.

⁷⁰ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, pp. 134 ss., spec. p. 137, individua i «*fini generalissimi ed essenziali intorno ai quali è stato stipulato il patto costituente e per il cui conseguimento lo Stato è sorto*». Sulla base di questa categoria è possibile distinguere tra "indirizzo politico costituzionale" – volto all'attuazione dei fini introiettati nella legalità costituzionale che compete perseguire, in particolare, agli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, potere giudiziario in generale) e "indirizzo politico di maggioranza" – riferito alla sola attività del governo ed emergente dal circuito decisionale corpo elettorale-parlamento-governo.

In altre parole, nel contesto della monarchia fascista, mutata la costituzione materiale, la Corte dei conti aveva cessato di svolgere l'originaria "funzione costituzionale" di tipo "neutrale", per quella "consulenziale" di "partecipazione" ad una funzione di amministrazione attiva.

La memoria costituzionale di tale tipo di controllo è contenuta nell'art. 100, comma secondo, seconda parte⁷¹, la quale in buona sostanza, ha "riconosciuto" e dato continuità a forme di controllo che erano sorte e si erano consolidate durante il periodo pre-repubblicano. Letto in questa prospettiva storica, difficilmente si può dire che le forme di controllo previste dall'art. 100 comma secondo Cost. (il controllo di legittimità, preventivo e successivo; la "partecipazione" al controllo governativo sugli enti del parastato; il referto al Parlamento) siano tutte egualmente "dignitarie". Il controllo di cui parla l'art. 100 comma secondo, parte seconda, infatti, non è quello tipico della Corte dei conti, ma quello del Governo sugli apparati dello Stato, a cui la magistratura "partecipa" nelle forme stabilite dalla legge, chiamata a rispettare i principi costituzionali di base che caratterizzano l'organizzazione del potere giudiziario. Si concorda, pertanto, con chi ha evidenziato che tale tipo di controllo (che è la matrice della successiva l. n. 259/1958, poi ripresa della l. n. 20/1994) di tipo "direzionale" *«esprime al massimo grado la matrice collaborativa e co-decisionale del controllo di gestione: tramite un raccordo organizzativo, il "controllore" partecipa direttamente all'esercizio della funzione e alla fase ascendente di formazione delle decisioni, indirizzando o comunque influenzando dall'interno e già in fase embrionale le determinazioni dell'organo»*⁷².

Per le stesse ragioni, questo secondo tipo di controllo difficilmente si concilia con i principi della soggezione del magistrato contabile ai precetti di "esclusività" e indipendenza degli artt. 101 e 108 Cost. Ne consegue, a parere di chi scrive, che tale forma di "partecipazione" va considerata costituzionalmente eccezionale, se non addirittura una vera e propria "rottura" costituzionale.

L'eccezionalità discende da ragioni teoriche e pratiche: (a) dalla natura intrinseca della relazione di controllo (che in "sé", secondo l'approccio della dottrina costituzionalistica post-bellica evocata in apertura

⁷¹ La Corte dei conti «Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria».

⁷² F.S. MARINI, *La disciplina attuativa dell'art. 100, c. 2, della Costituzione nelle previsioni della legge 21 marzo 1958, n. 259. Condizioni, modalità e finalità del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti, Quaderni della Rivista*, n. 2/2020, p. 22.

di questo saggio, non può avere contenuti di co-amministrazione) e (b) dalla collocazione della Corte dei conti nel sistema delle magistrature che concorrono all'esercizio della giurisdizione, ruolo che la pone necessariamente in posizione "neutrale". La neutralità deve quindi essere mantenuta attraverso la disciplina delle sue funzioni tutte, disciplina che non può, in nessun caso, comportare, per statuto costituzionale, la partecipazione della Corte dei conti al circuito dell'indirizzo politico. Inserire la Corte nel circuito dell'indirizzo politico tramite attività "collaborative", anche di carattere consulenziale, porta con sé il rischio di comprometterne la funzione neutrale e di garanzia, alterando i presupposti del dialogo con il Giudice delle leggi.

Altra cosa è la funzione referente a cui si riferisce l'ultima parte dell'art. 100, comma secondo: l'obbligo di "riferire" al Parlamento (art. 100, secondo comma, terza parte) non è il *proprium* della funzione di controllo, ma l'indicatore del carattere "pubblico" delle funzioni svolte dalla Corte e del suo principale oggetto (il bilancio). Il Parlamento, infatti, è qui rilevante non tanto come luogo di determinazione dell'indirizzo politico, ma come luogo del discorso pubblico (art. 64 Cost.)⁷³ in ragione del quale è possibile – questo sì – innescare controlli di altra forma (i controlli politici), come quelli *ex* 94 Cost., nonché stimolare l'esercizio di prerogative legislative, ai sensi all'art. 81 Cost. In questa prospettiva, controllo giuridico (intestato alla Corte dei conti)⁷⁴ e controllo politico corrono su binari paralleli e convergenti⁷⁵.

Si può quindi concludere che nel sistema cavouriano, prevalente nella sistematica dei modelli riconosciuti dall'art. 100 Cost.⁷⁶, il controllo

⁷³ Sulla democrazia cognitiva, attraverso il bilancio, cfr. P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, reperibile su <https://core.ac.uk/download/pdf/228418506.pdf> e G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio comunità persona*, 1/2020, p. 16 ss. È forte l'eco, in questa impostazione, della teoria democratica di Jürgen Habermas., cfr. G. GIACOMINI, *Habermas e gli studi sperimentali sul ragionamento collettivo. Sulla praticabilità sociale e politica del principio del discorso*, in *Politica&Società*, n. 2/2017, p. 2999 e ss. Per uno studio sistematico dell'impatto del principio democratico sull'organizzazione giudiziaria italiana, si rinvia a L. LONGHI, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Napoli, 2021.

⁷⁴ Cfr. L. BUFFONI - A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, 2014, 841

⁷⁵ Cfr. C. cost. sent. n. 29/1995 e n. 121/1966. Da ultimo, SR.RR. spec comp. sent. n. 20/2021, spec. punti 5.4 e 7.14 *in diritto*.

⁷⁶ "La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato".

successivo sul bilancio ha “normalmente” forma giurisdizionale. Nel sistema originario esso è stato previsto prima per la parifica⁷⁷ e gli agenti di spesa di secondo livello, poi esteso ai bilanci degli enti locali, con un ruolo centrale, già allora, delle Sezioni riunite⁷⁸ (competenti per la parificazione e per l'appello nei giudizi sul rendiconto delle province).

Dal punto di vista processuale veniva prevista una peculiare giurisdizione “contenziosa”, attraverso il paradigma officioso ed inquisitorio del giudizio di conto. Il paradigma prevedeva e prevede l'esame di due giudici per garantire le parti, in funzione “oppositiva” e di garanzia: per questo era prevista, accanto ad un primo grado attivato d'ufficio, un giudizio di appello, in secondo grado.

Il controllo successivo sui bilanci, dunque, nella tradizione dello

⁷⁷ Il richiamo alle forme della giurisdizione contenziosa contenuto nell'art. 40 del T.U. 1214/1934 secondo una parte della dottrina rispondeva ad una funzione di controllo, la quale aveva solo la mera esterioresità della giurisdizione. Secondo altra parte, esso integrava sin da allora un vero e proprio procedimento giurisdizionale. Come evidenzia R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, n. 1/2020, p. 49 e ss., «Fondare le funzioni della Corte dei conti sull'art. 100 ovvero sull'art. 103 infatti non è privo di conseguenze, posto che nel primo caso si tratterebbe di un'attività sostanzialmente amministrativa». Ad evidenza che nella dottrina amministrativistica vi sia la tendenza a considerare il controllo, a prescindere dalle valutazioni sulla forma e sull'organizzazione, come un'attività amministrativa in coerenza con la tradizione, cfr. V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1892, p. 84; A. DE CUPIS, *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*, Torino, 1910, p. 76; F. CAMMEO, *la competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti*, in *Giur. it.*, 1903, IV, p. 177 ss. Nel mutato contesto della Costituzione rigida, pur nella identità di disciplina, vigente sostanzialmente sin dal 1862, sostenevano la riconduzione alla funzione giurisdizionale del giudizio di parifica (limitatamente alla decisione sul rendiconto e non alcun riguardo al “referto” sulla relazione allegata) S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 212 e ss., ID., *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, 1981, II, p. 766, 794; G. CAIANIELLO, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei Conti*, in *Foro amm.*, 1969, p. 53 e s.; U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, Milano, 1970, 111 ss. La natura giurisdizionale del giudizio di parificazione (con riferimento alla decisione, che va distinta dalla relazione di cui all'art. 41 T.U. 1214/1934) emerge chiaramente in C. cost., sent. n. 244/2020 (a proposito del giudicato contabile) e in C. cost., sent. n. 72/2012 (a proposito della inammissibilità di un conflitto intersoggettivo per fare valere un vizio attinente al cattivo uso del potere giurisdizionale).

⁷⁸ Nel sistema della l. n. 800/1862 la Corte era composta di tre Sezioni. Solo nel 1934 vi fu una netta distinzione, in sede legislativa, delle tre sezioni, individuando una sezione di controllo e due giurisdizionali (art. 1 T.U. 1214/1934). Le tre sezioni deliberavano a “Sezioni riunite” (quindi, già allora, “in speciale composizione”) nei casi stabiliti dalla legge o da regolamenti (art. 7 l. n. 800/1862 e art. 3 T.U. 1214/1934).

Stato di diritto italiano è oggetto di una giurisdizione speciale, ossia di quella contabile (art. 103 Cost.): essa è una giurisdizione di tipo “oggettivo” che non attiene alla tutela “attiva” di diritti soggettivi o di interessi legittimi. E per questo si sviluppa attorno ad un processo di tipo “inquisitorio”, profondamente diverso da quello a struttura dispositiva.

Nel processo dispositivo la contesa inizia ed è generata prima e fuori dal processo: le “parti” preesistono al rapporto processuale e perciò lo generano e ad esso danno impulso per la tutela di un loro interesse. Per tale ragione il processo si basa su una rigida corrispondenza tra chiesto e pronunciato⁷⁹. Nel giudizio inquisitorio, invece, è lo stesso processo (regolato dalla legge) a generare le parti, ed è per questo che esso ha carattere necessario e officioso.

⁷⁹ Sul processo amministrativo a struttura dispositiva cfr. G. SALEMI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1958, p. 57. Sulla compatibilità tra la forma “processo” e il principio inquisitorio, basato su meccanismi di iniziativa e di perimetrazione del *thema decidendum* affidata allo stesso giudice, cfr. A. CANDIAN, *Il processo di fallimento*, Padova, 1939, nota 222; P. CALAMANDREI, *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelativi*, Padova, 1936, p. 115 e ss., nonché C. cost. sent. n. 17/1965.

CAPITOLO III

LA GIURISDIZIONE SUL BILANCIO

SOMMARIO: 1. *L'ubi consistam* dell'unico grado: una giurisdizione piena ed esclusiva sul bilancio. – 2. Il parallelismo processuale tra competenze di controllo e cognizione delle Sezioni riunite. – 2.1. La centralità dei saldi di bilancio. – 3. La “nuova” integrazione tra art. 100 e art. 103 Cost.: principio del parallelismo e riserva di giurisdizione. – 4. Le Sezioni riunite in speciale composizione e la certezza del diritto del bilancio.

1. *L'ubi consistam dell'unico grado: una giurisdizione piena ed esclusiva sul bilancio*

Nella immediatezza dell'emanazione del Codice di giustizia contabile, la varietà degli oggetti elencati dall'art. 11, comma 6, c.g.c. aveva portato la dottrina a profetizzare che uno dei compiti cui sarebbe stato chiamato il nuovo organo giurisdizionale sarebbe stato quello di individuare il denominatore comune delle competenze ivi elencate¹. Come tra breve si esporrà, l'analisi della giurisprudenza di questi ultimi tre anni, a decorrere dalla sentenza di “San Valentino” (Corte cost., sent. n. 18/2019) conferma appieno la profezia di tale autorevole dottrina che, in verità, aveva già individuato il perimetro di tale unificazione, insistendo sui caratteri delle competenze giurisdizionali (l'esclusività di cui all'art. 11, la pienezza² ex art. 2 c.g.c.).

¹ A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione*, op. cit., p. 599: «La vera missione della Corte dei conti nei prossimi anni, nella sua opera di edificazione dell'ordito processuale a mezzo della propria giurisprudenza, dovrà essere quella di ricercare un tratto unificante delle diverse attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione, un tratto che possa costituire da un lato il fondamento di un criterio omogeneo per la perimetrazione di tale giurisdizione esclusiva (anche in vista di possibili ulteriori accrescimenti di materie ad opera del legislatore) e dall'altro la giustificazione della composizione dell'organo giudicante e dei suoi poteri. Ciò anche nel costruttivo dialogo con le altre giurisdizioni».

² Cfr. A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte dei conti*, 1-2/2018, p. 596 e ss., secondo cui: «[b]isogna interrogarsi, a questo punto, per verificare la profondità del sindacato che le Sezioni riunite esercitano in questo ambito, se siamo in presenza di una giurisdizione di legittimità o di merito. [...] Sono attribuzioni che non corrispondono ad un'ottica e ad una tipologia di giurisdizione di legittimità e vanno in

L'affermazione legislativa della “piena” *cognitio*, infatti, implica la sottostante affermazione che la Corte dei conti esercita una giurisdizione di “merito”³, nel senso che si estende alla conoscenza dei fatti e delle relazioni sottostanti veicolate dai “mezzi” dell’impugnazione, ossia gli atti (eterogenei) indicati nell’elenco di cui all’art. 11, comma 6, c.g.c.

La pienezza della cognizione porta le Sezioni riunite a conoscere dello stesso “rapporto” (col bene della vita) valutato dall’atto che si impugna, sia esso un atto amministrativo, ovvero un giudizio di una sezione territoriale di controllo (che abbiamo visto avere natura materialmente giurisdizionale, alla stregua di qualsiasi giudizio su un conto, effettuato da un giudice neutrale). Per tale ragione, la giurisprudenza delle Sezioni riunite ha costantemente affermato che il giudizio dinanzi a sé non è un giudizio di appello bensì un giudizio caratterizzato da «*un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale, sulle valutazioni delle*

*qualche modo superate quelle posizioni dottrinarie che, nello studiare queste attribuzioni – va detto nell’immediatezza della novità legislativa –, hanno ipotizzato che le attribuzioni della Corte dei conti a Sezioni riunite in speciale composizione potessero essere ricondotte all’idea e al modello di un giudizio di tipo impugnatorio-cassatorio su atti. Questo errore prospettico si legge anche nella parte motiva e in qualche obiter delle ordinanze delle Sezioni unite della Corte di cassazione, tratte in inganno probabilmente proprio dall’iniziale dibattito dottrinario tutto incentrato sulla c.d. “impugnativa degli atti di controllo” [...] E questa prospettiva si ritiene sia giunta oggi a piena maturazione e ben consente di poter affermare che, in realtà, il giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione nelle diverse materie, sia esso con riguardo agli atti di controllo, sia esso con riguardo agli atti di collocazione negli elenchi ISTAT, sia con riguardo alle ulteriori attribuzioni, non è mai un giudizio d’impugnazione di atti (amministrativi o di controllo) per vizi di legittimità.» In questo senso, cfr. anche R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle sezioni regionali nell’area della legittimità-regolarità della gestione finanziario contabile*, in *Federalismi.it*, n. 13/2017, a commento di Corte conti, SS.RR. spec. comp. n. 15/2017.*

³ Merito, quindi, nel senso fatto proprio dalla dottrina e giurisprudenza del processo amministrativo, come “pienezza” del sindacato sul fatto (e non certo nel senso di sostituzione dell’amministrazione nella sua attività discrezionale), cfr. A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione*, op. cit. secondo cui: «*Vi è poi un tema connesso alla natura di giurisdizione esclusiva di queste attribuzioni: la giurisdizione esclusiva può essere una giurisdizione di legittimità o una giurisdizione di merito. [...] Laddove merito, come già per la giustizia amministrativa del Consiglio di Stato, non significa giurisdizione sull’opportunità, ma dove giurisdizione di merito o secondo il linguaggio europeo giurisdizione piena, significa piena giurisdizione sul fatto e quindi piena estensione della cognizione giurisdizionale alla conoscenza del fatto, alla sua qualificazione e alle conseguenti statuizioni in termini di assunzione di decisioni sui fatti e sugli atti oggetto del sindacato.*» L'impostazione si inserisce nel solco della tradizione, secondo cui la giurisdizione contabile ex art. 103 Cost. è in generale unitaria, piena, esclusiva e sindacatoria, cfr. M. SINOPOLI, (voce) *Corte dei conti*, in *Noviss. Dig. It.*, IV, Torino, 1968, p. 928 e ss.

Sezioni territoriali: lo stesso è, dunque, finalizzato ad un novum iudicium e non ad una revisio prioris instantiae talché al relativo atto introduttivo non appaiono riferibili i consolidati principi giurisprudenziali circa la specificità dei motivi di appello»⁴.

Si tratta perciò di scandagliare le “relazioni” e gli oggetti indiretti veicolati, nel merito, dall’impugnazione di atti tra loro, apparentemente, assai diversi, per verificare se essi corrispondano ad un archetipo comune, cui ricondurre tutto elenco dell’art. 11, comma 6, c.g.c. La giurisprudenza delle Sezioni riunite ha individuato tale oggetto nel “bene pubblico”⁵ bilancio, rimesso alla cognizione di giudici al precipuo scopo di dare “certezza” giuridica ai saldi, disciplinati dalla legge per garantire l’equilibrio e la sostenibilità, ai sensi della l. cost. n. 1/2012 (art. 81 comma 6 Cost).

Di conseguenza, il “rapporto” indagato riguarda un sistema di relazioni, complesso e multi-sfaccettato, in ragione del carattere peculiare del bene della vita che ne è oggetto. Questa peculiarità consiste: (a) nel suo carattere “ciclico”⁶; (b) nell’afferenza principale a interessi “adespoti” veicolabili in giudizio dal pubblico ministero che è parte “necessaria” e attiva del giudizio⁷.

Infatti, il bilancio è un sistema di informazioni “pubbliche” sintetica-

⁴ Cfr. *ex multis* SS.RR. spec. comp. n. sentt. 6/2020; 12/2019, 15/2019, 30/2015, n. 64/2015; 3/2014. La giurisprudenza ha quindi registrato una decisa convergenza con la dottrina sopra riportata. Cfr. in particolare, SS.RR. spec. comp. sent. n. 12/2019: «L’ambito della cognizione alla quale sono chiamate le Sezioni Riunite attiene, quindi, “non soltanto alla verifica della correttezza, della razionalità, della logicità, della coerenza e, naturalmente, della legittimità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia [...] ma deve tenere conto anche – in una visione dinamica dell’equilibrio di bilancio – di fatti attestanti una diversa situazione finanziaria e contabile dell’ente” (sentenza 3/2014). In altre parole, la giurisdizione attribuita a queste Sezioni riunite è una “giurisdizione piena a carattere non impugnatorio” (sentenza n. 35/2015), che, lungi dal potersi qualificare “giurisdizione di merito sostitutiva”, conosce pienamente del rapporto, ivi compresi i vizi del procedimento, i quali non rilevano in sé, qualora sussistenti, ma solo nella loro concreta e dimostrata alterazione dell’esito finale del procedimento».

⁵ Cfr. Corte cost. sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e ordinanza n. 7/2019, n. 80/2021.

⁶ Il bilancio, infatti, specifica la giurisprudenza, non è un atto o un’attività, ma un ciclo (cfr. SS.RR., sentenze n. 18 e 17 del 2020, ma anche n. 23/2019/EL). La ciclicità fa del bene una entità a quattro dimensioni, che non si indentifica solo nello spazio, ma anche nel tempo, perché si declina continuamente dentro il flusso temporale, in ragione dell’«inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari», cfr. Corte cost. n. 274/2017 e n. 105/2019.

⁷ Cfr. C. cost. n. 89/2019, n. 19/2019 nonché SSRR. sentenze n. 32/2020, 20/2020 e 21/2020.

mente espresse da saldi ad una certa data o in relazione ad un certo periodo, la cui grammatica rappresentativa è stabilita da fonti specializzate (art. 81 comma 6 Cost.): una legge ordinaria rinforzata⁸, emanata in forza di una riserva di legge d'assemblea, ovvero la stessa legge costituzionale (n. 1/2012). A tali fonti, infatti, spetta definire le poste rilevanti, nonché gli organi/soggetti che devono concorrere alla determinazione dei saldi (perimetrazione oggettiva e soggettiva) e, infine, le modalità di calcolo logico-matematiche e ragionieristiche attraverso cui pervenire alla rappresentazione contabile.

Trattandosi di un bene pubblico, le relazioni che attorno ad esso si instaurano non riguardano singole persone, ma un «*interesse del corpo sociale nel suo insieme*» (C. cost. sent. n. 240/2021) indirettamente collegato con diritti ed interessi individuali, ad esempio il diritto di voto (e a tal proposito rileva la c.d. “contabilità di mandato”⁹) o i diritti a “prestazioni costituzionalmente necessarie” concernenti i livelli essenziali delle prestazioni¹⁰. Talvolta, invece, il collegamento è diretto, come nel caso degli effetti patrimoniali che un saldo negativo può comportare sull'intera cittadinanza, ad esempio, in caso di automatico aumento del prelievo fiscale a causa della dichiarazione di dissesto che ne consegue¹¹.

Inoltre, sebbene la competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite riguardi primariamente interessi finanziari adespoti¹², non è escluso che

⁸ La legge rinforzata emanata ed attualmente vigente è la l. n. 243/2012. Come si vedrà nell'ultimo capitolo, non esaurisce tutti i contenuti dell'art. 81 comma 6 cost., essendo stata emanata dopo le riforme degli anni 2011 e 2012, realizzate attraverso la decretazione d'urgenza e vari atti delegati. Le fonti di cognizione governative, infatti, attualmente, sono la parte preponderante del diritto “sul” e “per” il bilancio degli enti territoriali, in apparente contrasto con la riserva di legge d'assemblea. Sulla riserva di legge di assemblea dell'art. 81 comma 6 cost., cfr. G. PICCIRLLI, *La «riserva di legge». Evoluzioni costituzionali, influenze sovratutali*, Torino, 2019, p. 86. In realtà la validità di tale diritto si basa sul principio *tempus regit actum*.

⁹ C. cost., sentt. n. 184/2016, n. 228/2017, n. 49/2018 e n. 80/2021. Secondo questa giurisprudenza, l'obbligo di rendere conto è espressione di un principio generale del diritto costituzionale italiano, che ha una funzione di garanzia, diretta, del corpo elettorale, che si può fondare, direttamente, sull'art. 1 Cost.

¹⁰ C. cost. n. 275/2016, sent. n. 6/2019 e di recente sent. n. 10/2022.

¹¹ SS.RR. spec. comp. sent. n. 32/2020, su cui cfr. R. BOCCI, *Il conflitto di giurisdizione tra Corte dei conti e Giudice amministrativo in materia di dissesto. La Corte è il giudice naturale del bilancio come “blocco di materia” a diretta attribuzione costituzionale*, in *Diritto&Conti.it*, 13 novembre 2020. Cfr. altresì, M. CARTABELLOTTA, *Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dichiarazione di dissesto: il conflitto tra giurisdizioni in un caso paradigmatico*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, p. 223 e ss.

¹² Sul tema cfr. *amplius*, F. SUCAMELI, *La “iurisdiction” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione “domestica” del principio costituzionale dell'e-*

l'accertamento del saldo possa avvenire in danno al pieno esercizio dello *ius in officio* della amministrazione *pro tempore* oppure possa avere un impatto diretto su interessi legittimi o diritti¹³: per questa ragione è prevista espressamente la giurisdizione “esclusiva” (art. 11 comma 6), trattandosi del resto di una competenza per “materia” (art. 1 c.g.c.), nell’ambito della quale la giustizia contabile deve garantire concentrazione dei mezzi (art. 3 c.g.c.) ed effettività, mediante una cognizione “piena” (art. 2 c.g.c.).

2. *Il parallelismo processuale tra competenze di controllo e cognizione delle Sezioni riunite*

La competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, pertanto, si estende ad una serie di “materie” specificamente indicate, che però non sono “chiuso” dentro un elenco tassativo, ma che hanno degli elementi di flessibilità, dovuta alla peculiare tecnica di definizione usata dal legislatore.

Trattandosi di “materie” e di giurisdizione piena ed esclusiva, ciascun elemento dell’elenco dell’art. 11 comma 6 c.g.c. va contestualizzato in un ambito materiale dai contorni che vanno verificati in concreto. La tecnica legislativa utilizzata, infatti, procede indicando atti specifici, ampliando però l’orizzonte applicativo con l’uso dell’espressione “in materia di”.

Inoltre, tra le indicazioni in elenco, nell’art. 11 comma 6 c.g.c. si possono individuare almeno due disposizioni che hanno portata generale e con-

quilibrio di bilancio, in *Federalismi.it*, n. 21/2017. Gli interessi adespoti sono situazioni giuridiche collegate ad un bene a uso collettivo, in questo caso ad un bene pubblico (C. cost., sent. n. 184/2016). La letteratura sugli interessi diffusi e sui loro aspetti processuali è infinita. Qui si rinvia *ex plurimis* a M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, I, 1990, p. 180; M. NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, p. 9 e ss.; G. ALPA, *Interessi diffusi*, in *Dig. civ.*, IX, Torino, 1993, p. 611. Elemento necessario, in particolare, è che i portatori dell’interesse stesso si coalizzino, nelle forme stabilite dall’ordinamento, al fine di rendere tale interesse tutelabile cfr. R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, p. 482; V. Vigoriti, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 39; S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, p. 569. Per un quadro sistematico, cfr. C. CUDIA, (voce) *Interessi diffusi e collettivi* [dir. amm.], in *Enc. giur.*, Roma, 2014.

¹³ Tanto è messo in evidenza dalle SS.RR. nella sentenza n. 32/2020, dove viene affrontato il tema della legittimazione ad agire e dell’interesse a ricorrere del pubblico ministero e dei *cives*, anche a mezzo dell’azione popolare di cui all’art. 9 del TUEL.

sentono di leggere in modo sistematico tutte le altre. Si tratta della lettera *e*) e della lettera *f*) del comma 6. Come si spiegherà a breve, le due disposizioni chiudono l'elenco dentro un "sistema" e consentono di enucleare una "macro-materia" che accomuna tutte e sei le previsioni del comma 6.

In base alla prima disposizione, «*Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi [...] nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*». L'espressione "deliberazione", ovviamente, individua soltanto il carattere collegiale dell'atto, senza dare indicazione, in nessun modo, sulla sua natura¹⁴. Formalmente, infatti, le deliberazioni impugnabili potrebbero essere anche i "referti" emessi nell'ambito dei c.d. "controlli collaborativi"¹⁵, tuttavia l'inserimento della previsione nell'ambito di un processo a struttura contenziosa, porta ad escludere che il legislatore, nell'art. 11 c.g.c., si riferisca a giudizi siffatti, spesso emessi al di fuori del circuito della stretta legalità oggi imposto dal legame dell'art. 100 Cost. con l'art. 81 comma 6 Cost.¹⁶ I referti, in quanto non contengono interpretazioni vincolanti (ma spesso solo conclusioni rimesse al libero apprezzamento del controllato) non possono determinare l'insorgenza di un interesse a ricorrere¹⁷. Perché si ponga la necessità di una tutela giuri-

¹⁴ Così, nel giudizio di parificazione si ha una sola deliberazione che esita in due atti, con forme e contenuti diversi, uno in grado di vincolare l'amministrazione in quanto afferente alla legittimità del conto (la decisione, da adottare ai sensi dell'art. 39 del T.U. n. 1214/1939), uno invece contenente dei giudizi afferenti alla gestione (art. 41 dello stesso testo unico). Solo la decisione è suscettibile di gravame, Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 7/2022: «*Alla decisione viene allegata una Relazione, con diversa natura e scopo. Tale atto, infatti, assolve ad una funzione di referto, volta ad informare l'assemblea legislativa e la collettività amministrata in merito alla "sana gestione finanziaria" dell'esercizio, avendo riguardo -in particolare- al "grado di conseguimento" degli obiettivi programmati. I due atti, seppure ontologicamente distinti, sono collegati dal comune fine di rendere un'informazione completa in merito allo "stato" di legalità del ciclo di bilancio ad una certa data (decisione) ed all'"andamento" della gestione dell'esercizio (relazione). Tale nesso di collegamento, lascia impregiudicata la loro diversa essenza e funzione*». In precedenza, nello stesso senso cfr. SS.RR. spec. comp. n. 27/2014 e n. 38/2014. Infatti, sebbene teleologicamente collegati, la pronuncia di parificazione e la relazione, sono documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: infatti, «*la relazione, a differenza della decisione, concerne la complessa attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale*» (cfr. delibera Sezioni riunite in sede di controllo, n. 7/2013).

¹⁵ Sulla distinzione tra controlli collaborativi e di legittimità-regolarità, cfr. Capitolo IV, § 1.

¹⁶ Cfr. Capitolo II, § 4 a proposito del carattere eccezionale di tali controlli.

¹⁷ La differente capacità delle due "forme" (referti e decisione con forma-sentenza, basata sul sillogismo giudiziario) di vincolare il destinatario, discende da un elemento di sostanza: i parametri utilizzati nei referti non sono solo "norme di diritto oggettivo", come nel caso

sdizionale, infatti, il sistema deve prevedere atto collegiali da cui discendono interpretazioni capaci di impegnare il destinatario, con riguardo ad un caso concreto. È evidente, quindi, che le “deliberazioni” dalla lettera e) non possono che essere quelle afferenti ai controlli di legittimità-regularità che, per la loro “forma-sentenza”¹⁸, possono impegnare il comportamento successivo del controllato e di eventuali terzi.

In secondo luogo, le competenze elencate dall’art. 11 comma 6 c.g.c. vanno lette alla luce del principio di effettività *ex art. 2 c.g.c.* La disposizione stabilisce che la giurisdizione contabile è “piena” (cioè sul merito degli atti scrutinati e sul “rapporto”) «secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo». Per tale ragione, come si è visto, la competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite non dà luogo ad una cognizione di mera legittimità degli atti elencati, in una logica impugnatoria, ma impone di decidere degli effetti connessi all’atto controllo (il merito, appunto). Il tenore letterale del comma 6 dell’art. 11 conferma il principio generale: la lett. e) parla infatti di “impugnazioni conseguenti alle deliberazioni”, separando logicamente le questioni decise dalla deliberazione.

Pertanto, l’unico grado, quando presuppone una “deliberazione” della sezione di controllo, non genera un processo a carattere non impugnatorio, ma un gravame¹⁹ attinente al sottostante “rapporto”, sui cui le Sezioni riunite sviluppano una “sorta” di *revisio prioris instantiae*²⁰.

delle decisioni sulla regolarità-legittimità dei bilanci. Sono anche criteri di natura valutativa, parametri economici, come tali non idonei a fondare un accertamento di tipo dicotomico, una interpretazione legale e “pratica” (cioè riferita ad un caso concreto) che in quanto emessa da un giudice pone, per ciò stesso, il problema della sua impegnatività per il destinatario.

¹⁸ Sulla “forma-sentenza”, cfr. Capitolo I, § 1 e Capitolo IV, §1.

¹⁹ La distinzione tra mezzi di gravame e mezzi di impugnazione è stata a suo tempo proposta da P. CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, II, Torino, 1920, p. 202. La dottrina processualistica usa la distinzione per distinguere i mezzi attraverso cui è possibile riesaminare la decisione di un giudice, distinguendo l’aspetto formale dell’atto dal suo contenuto. Le decisioni di un giudice, infatti, sono al tempo stesso atti giuridici e al contempo, manifestazione di un giudizio. Dal primo punto di vista, è possibile sindacare il processo di formazione (*errores in procedendo*) oppure il contenuto (*errores in iudicando*). Il mezzo di impugnazione è “mezzo di gravame” quando può sindacare il contenuto, il giudizio, ossia al merito. La dottrina, del resto, riconosce che i mezzi di gravame possono essere utilizzati come impugnazioni (per far valere *errores in procedendo*), cfr. S. SAITTA - C. PUNZI, *Diritto processuale civile*, Padova, 1996, pp. 499-503 e p. 595. Per la contrapposizione tra *errores in procedendo* e *in iudicando*, cfr. P. CALAMANDREI, *Sulla distinzione tra “error in iudicando” ed “error in procedendo”*, in *Studi di diritto processuale*, I, Padova, 1930, 213 e in *Opere giuridiche*, VIII, Napoli, 1979, p. 285 e ss.; G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1934, p. 493; nonché F. MAZZARELLA, *Analisi del giudizio civile di cassazione*, Padova, 1994, p. 54 e ss.

²⁰ Come si è sopra riportato, l’uso di tale espressione è costante nella giurisprudenza

Tuttavia, come è noto, il giudizio del primo giudice (la “*prioris instantiae*”) non sorge per effetto di una domanda, ma sulla base di meccanismi officiosi. Ne consegue che la cognizione delle Sezioni riunite combacia, in astratto, con i fatti e documenti che sono oggetto del controllo successivo sui bilanci ai sensi dell’art. 20 della l. n. 243/2012, intestato alla competenza delle sezioni territoriali della Corte dei conti. L’ambito materiale delle art. 11 comma 6 c.g.c., quindi, si determina *per relationem*, tramite le norme che definiscono le “modalità” (e quindi le competenze delle sezioni) di controllo, attualmente stabilite dal d.l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 149/2011. La “deliberazione” di controllo (*rectius* “decisione”), pertanto, non è l’oggetto del processo e della cognizione delle Sezioni riunite, ma soltanto un elemento giuridico e concreto, tramite cui, come si vedrà, si determina il concreto interesse a ricorrere e si circoscrive il *thema decidendum* (principio della doppia perimetrazione, cfr. *infra*).

La struttura logico-normativa della lettera *e*) si replica per quasi tutto il rimanente comma 6, come conferma la rassegna delle altre competenze in elenco, relative ad atti rimessi al controllo delle sezioni regionali (piani di riequilibrio, certificazione dei costi degli accordi di lavoro, rendiconti dei gruppi consiliari). L’elemento implicito che accomuna le fattispecie citate è che la competenza di controllo si presuppone sia stata concretamente esercitata e che qualcuno, tramite ricorso, abbia rimesso le questioni affrontate, in gravame, alla cognizione delle Sezioni riunite, tramite l’impugnazione della deliberazione.

Stabilito, però, che la cognizione delle Sezioni riunite non riguarda solo la mera legittimità della deliberazione, ma anche il merito della questione oggetto della pronuncia impugnata, la sentenza che decide il ricorso non può mai concludersi con un dispositivo di “annullamento”, con effetti costitutivi; essa deve procedere ad accogliere o respingere il ricorso, nel merito, dopo avere analizzato, in motivazione, il “rapporto”, ossia gli effetti sul bilancio generati dagli atti che sono stati oggetto del controllo (l’impatto sul saldo).

delle Sezioni riunite in speciale composizione (a partire dalla prima sentenza, la n. 2/2013) che qui si riporta per comodità: SS.RR. spec. comp. sentt. nn. 6/2020, 12/2019, 15/2019, 44/2017, 30/2015, n. 64/2015, 11/2014, 3/2014. 2/2013. La giurisprudenza nega trattarsi di un appello con caratteri impugnatori; afferma invece che il ricorso comporti un riesame complessivo del merito, appunto, una “*sorta*” di “*revisio prioris instantiae*”. La peculiarità a cui si riferisce la giurisprudenza sta tutta nel carattere della attribuzione di controllo esercitata con la “deliberazione”, emessa nell’ambito di un procedimento officioso e monitorio (a contraddittorio soggettivamente limitato). Tali caratteri sono superati nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite, attivato su iniziativa di parti e con un contraddittorio che, dal punto di vista soggettivo, deve essere necessariamente completo.

Inoltre, sulla base delle stesse premesse normative prima citate (pienezza, esclusività e definizione della giurisdizione per “materia”, con riguardo al merito delle questioni decise, per competenza, dal giudice del controllo), la cognizione delle Sezioni riunite non riguarda solo gli atti sottoposti al controllo, ma si estende ai loro effetti sul bilancio che la sezione territoriale è chiamata a verificare e dichiarare. Di conseguenza, l’ambito materiale della cognizione comprende anche agli atti equipollenti (nell’effetto) o, ancora, atti successivi o presupposti, purché attengano alla stessa competenza di accertamento della sezione regionale²¹.

Ed infatti, per completare il sistema e definire l’*ubi consistam* dell’art. 11 comma 6 c.g.c. dopo la lettera *e*), serve soffermarsi sul ruolo e sul significato della lettera *f*). Secondo l’interpretazione che è prevalsa, la fattispecie non riguarda solo le ulteriori competenze perviste per “legge”, al di fuori del Codice di giustizia contabile e/o dell’elenco del comma 6. Tale disposizione, piuttosto, fornisce la base giuridica per giustiziare le stesse materie oggetto di cognizione ai sensi della lettera *e*), quando la pronuncia della sezione regionale sia materialmente mancata.

La norma, nel dettaglio, recita: «*Le sezioni riunite in speciale composizione, nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi [...] nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge*». La “legge” a cui fa riferimento l’ultimo inciso, pertanto, è la stessa cui si riferiscono le lettere precedenti, quando manca la deliberazione di una sezione di controllo (si pensi alla deliberazione di dissesto dell’ente locale, intervenuta in base ad una autonoma valutazione dell’ente territoriale, o alle sanzioni amministrative per mancata redazione della relazione di fine mandato, senza che vi sia stata una pronuncia di accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo).

²¹ Tale competenza, quindi, assorbe anche quella sugli atti amministrativi che sono un precipitato vincolato dell’accertamento dei saldi e della loro perimetrazione. Sicché, come sostenuto da SS.RR. sent. n. 32/2020, la competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione si estende alla legittimità della dichiarazione di dissesto o della sua carenza (*contra* Cons. Stato, sez. V, sentenza 17 dicembre 2020, n. 8108, la quale trattiene la giurisdizione sulla legittimità della dichiarazione di dissesto); analogamente la giurisdizione contabile si radica per le sanzioni amministrative da irrogare a causa della “mancata redazione” della relazione di fine mandato, *ex* art. 4 del d.lgs. n. 149/2011), in ragione del parallelismo tra competenze di controllo e giurisdizione stabilito dal combinato disposto degli artt. 100 e 103 Cost., come aggiornato dalla previsione dell’art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012, cfr. SS.RR. sent. n. 5/2021. Le Sezioni riunite ritengono che la competenza giurisdizionale su tali atti si fonda, in virtù del “principio del parallelismo”, sull’*interpositio* dell’art. 11, comma 6 lett. *f*) c.g.c. Si rinvia alle sentenze citate per la loro ampia motivazione.

In questo modo, la lettera *f*) non è solo una norma di apertura verso una eventuale, ulteriore, *interpositio legislatoris*²², ma, anche, una vera e propria disposizione di chiusura (nel senso che “compie” un disegno normativo), perché capace di stabilire la definitiva connessione processuale tra le attribuzioni di controllo delle sezioni regionali di controllo e quelle giurisdizionali delle Sezioni riunite (principio del parallelismo).

Concludendo: la competenza per materia ai sensi dell'art. 11 comma 6 c.g.c. non si può determinare mediante una applicazione isolata del suo disposto normativo, ma si stabilisce collegando il suo elenco (ed in particolare le lettere *e*) e *f*) con le norme di legge che determinano le “modalità” del controllo: la “materia” si definisce correttamente solo attraverso l'integrazione della disciplina codicistica con l'art. 20 della l. n. 243/2012 e, per mezzo di questo, con le norme che stabiliscono le modalità dei controlli (in particolare, il d.l. n. 174/2012 e il d.lgs. n. 149/2011).

L'art. 11, comma 6, lettera *f*) c.g.c., in particolare, fa da ponte processuale tra competenze di controllo e “forme” giurisdizionali, a prescindere dal loro materiale esercizio.

Tanto precisato in generale, occorre ricordare che le Sezioni riunite, *ex* art. 11 c.g.c. non conoscono solo delle controversie che ricadono nell'alveo dei controlli *ex* 20 l. n. 243/2012. Vi sono degli atti per cui non è previsto il controllo delle sezioni regionali; eppure, su di essi è stabilita una analoga giurisdizione, “piena” sul rapporto. Si tratta di fattispecie che hanno una stretta attinenza al bilancio controllato, attraverso le “modalità” *ex* art. 20 della l. n. 243/2012. I due casi, assai significativi, sono la competenza in ordine alle controversie sull'inserimento delle unità istituzionali nell'ambito del c.d. elenco ISTAT e quelle sulla legittimità del decreto di ammissione/dinego di accesso al fondo di rotazione in materia di riequilibrio. È evidente che tali (micro) materie hanno stretta attinenza con la definizione del perimetro oggettivo e soggettivo del bilancio (su cui sono stabiliti i più controlli *ex* art. 20 della l. n. 243/2012); per tale ragione il legislatore ha stabilito espressamente che anche tali atti e le correlate controversie vengano giustiziati davanti al giudice contabile. Anche in tali casi, il giudice contabile non deve valutare la legittimità in sé dell'atto, ma la sua relazione ed impatto con

²² La lettera *f*), per un verso, apre ad altre “materie”, anche indipendenti dalle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, persino esterne rispetto alla contabilità pubblica, in tale caso, se conferite da espressa legge (art. 103, comma 2, Cost. – ultimo inciso – quando si specifica che il legislatore ordinario può conferire la cognizione, oltre che nelle “materie” di contabilità pubblica, “nelle altre specificate dalla legge”). Per altro verso completa il sistema interno.

la situazione di bilancio (rispettivamente, dello Stato che deve costruire il “conto economico consolidato”, cfr. ultimo Capitolo; dell’ente locale che ha adottato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale).

Così ricostruito, il sistema delle competenze dell’art. 11 comma 6 c.g.c. appare coerente e ragionevole, per due ragioni. L’interpretazione della giurisprudenza, in primo luogo, è orientata a dare una lettura conforme a Costituzione delle norme processuali: gli art. 81 comma 6 Cost. e l’art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012), infatti, hanno rinnovato le relazioni tra gli artt. 100 e 103 Cost., i quali hanno subito un (ri) assetto, nel senso della reciproca integrazione.

In secondo luogo, la soluzione appare di buon senso perché capace di introdurre un razionale sistema di riparto tra giudice contabile ed altri giudici. Il principio del parallelismo, infatti, evita che la giurisdizione sugli atti del bilancio – soggetti a controllo contabile ai sensi del d.l. 174/2012 o altre leggi – si stabilisca a favore della Corte dei conti o altro giudice a seconda del fatto che le sezioni regionali abbiano emesso o meno una specifica “deliberazione” ai sensi della lettera e).

Inoltre, consente di stabilire il perimetro dell’art. 11 comma 6 c.g.c. estendendolo agli atti amministrativi equipollenti o vincolati rispetto a quelli espressamente elencati²³, pur quando non sottoposti a controllo

²³ Contrariamente a quanto avvenuto nel caso pocanzi citato (Cons. Stato, sez. V, sentenza 17 dicembre 2020, n. 8108 a proposito della ritenuta non estendibilità della “materia” dei piani di riequilibrio alla dichiarazione di dissesto) di recente la magistratura amministrativa si è allineata con la giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione. Il caso è quello della “materia” dei rendiconti dei gruppi consiliari, relativamente alla quale il Tribunale ha denegato la propria giurisdizione, a favore di quella esclusiva e per materia della Corte dei conti (cfr. TAR Lombardia, Sezione prima, sentenza 11 maggio 2022, n. 1088). Sullo sfondo della sentenza è chiaramente intellegibile il legame tra gli artt. 100 e 103 Cost., attraverso una connessione processuale realizzata dalle norme del Codice di giustizia contabile. L’oggetto dell’impugnazione era una deliberazione dell’ufficio di presidenza del Consiglio regionale, L’atto impugnato, peraltro, mirava a realizzare un controllo politico-amministrativo, equivalente, per contenuto (lil riscontro della destinazione delle spese) ed effetti (obbligo di restituzione), a quello delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ma non della stessa natura (giudiziaro, neutrale, giuridico ed esterno). Il giudice amministrativo ha fondato il riconoscimento della giurisdizione contabile su due argomenti: il carattere costituzionalmente “riservato” della giurisdizione del bilancio (che le norme di legge non hanno costituito, ma solo riconosciuto); il parallelismo tra controlli e competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, senza mancare di sottolineare che tale connessione è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 39/2014. Si ritiene utile riportare i seguenti stralci della sentenza: «L’articolo 11, comma 6, lettera e), del codice di giustizia contabile contiene inoltre una norma di chiusura, per cui, purché si verta nelle materie di contabilità pubblica, sono devolute alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni

della Corte dei conti. In questo modo, si evita il rischio di giudicati contrastanti tra giudici diversi, sulle stesse questioni di merito²⁴.

3. *La centralità dei saldi di bilancio*

A questo punto, è abbastanza chiaro che l'elenco dell'art. 11 comma 6 c.g.c. enuclea una serie di competenze giurisdizionali meramente ricognitive della generale competenza in materia di bilancio che si può ricavare direttamente dalla Costituzione, in forza del collegamento tra gli artt. 100 e 103 Cost., attraverso il ponte che tra i due articoli è stato costruito dalla legge costituzionale n. 1/2012. La novella costituzionale, infatti, ha stabili-

riuite della Corte dei conti, in speciale composizione ed in unico grado, le impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo [...] Con sentenza del 6 marzo 2014, n. 39, la Corte costituzionale ha affermato che l'intervento normativo del codice di giustizia contabile deve ritenersi meramente ricognitivo di un riparto di giurisdizione già desumibile dall'assetto ordinamentale e, in particolare, [...] dagli ordinari criteri di riparto della giurisdizione contenuti negli articoli 24 e 103 della Costituzione». Il carattere meramente ricognitivo della disposizione di legge ordinaria risulta chiaramente da questo passaggio motivazionale: «Come evidenziato [...] dal costante orientamento di questo Tribunale (ex multis, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sezione III, 2 dicembre 2015, n. 2505) deve ritenersi che, anche anteriormente all'entrata in vigore della novella dell'articolo 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 116, e successive modificazioni, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali fosse direttamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, comma 2, della Costituzione. [...] Pertanto, a prescindere dall'interpositio legislatoris, il procedimento del controllo esterno sul bilancio regionale deve essere attribuito alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, in quanto rientra nel perimetro della materia della contabilità pubblica, la quale è irrelata alla qualificazione della situazione soggettiva come interesse legittimo. Come già affermato da questo Tribunale, l'interesse legittimo non è da solo sufficiente a fondare la giurisdizione del giudice amministrativo (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sezione III, 1° luglio 2019, n. 1509; 21 marzo 2019, n. 598)». Mancando materialmente la pronuncia di controllo, la norma processuale di chiusura che il Tribunale avrebbe dovuto citare, invero, è la lettera f) dell'art. 11 comma 6 c.g.c. (e non la lettera e)); cionondimeno il ragionamento del Tribunale amministrativo conferma che ad essere devoluta alla giurisdizione contabile non è la competenza impugnatoria sulla deliberazione della sezione regionale, ma la "materia" su cui essa stessa è competente nell'ambito del suo controllo monitorio.

²⁴ La cognizione per materia, del resto, riguarda per definizione, un "ambito materiale" e non un singolo atto. Infatti, attraverso la lettura combinata degli artt. 11 c.g.c. e 20 della l. n. 243/2012, la competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite si sposta dall'atto indicato in elenco alla "materia" oggetto di controllo. Cfr. in tema R. BOCCI, *La giurisdizione sull'equilibrio di bilancio in caso di dissesto*, su *Diritto&Conti*, 6 dicembre 2020.

to la necessità di criteri di stretta legalità per i controlli successivi sul bilancio, prescrivendo una verifica ciclica dell'“andamento della finanza pubblica”, a mezzo della disciplina dei saldi di equilibrio ed indebitamento (artt. 81 comma 6 Cost. e l'art. 5 comma 1 lett. a) della l. cost. n. 1/2012).

La connessione con l'art. 103 Cost. dipende dal carattere vincolante del parametro, per cui è necessario stabilire adeguate garanzie nel rispetto degli artt. 24 e 111 Cost. Per essere più espliciti, a causa della l'obbligatorietà del parametro, la pronuncia del giudice non si limita a dichiarare eventuali illegittimità riscontrate (la fattispecie di violazione, la protasi della norma), ma, in uno, accerta anche gli effetti (l'apodosi) che ne conseguono, i quali sono *ex lege* impegnativi per il controllato e per i soggetti che accedono al giudizio delle Sezioni riunite. La sentenza delle Sezioni riunite, pertanto, non è una decisione di condanna o costitutiva, ma è soltanto una pronuncia dichiarativa, che implica, come precipitato necessario dell'accertamento dello stato dei saldi, dei comportamenti che sono stabiliti dalla legge in ragione della irregolarità. In questo senso, tale carattere dichiarativo accomuna tanto la sentenza delle Sezioni riunite che per la pronuncia di accertamento delle sezioni di controllo, entrambe provenienti da un giudice.

Sulla base di queste premesse teoriche, normative e giurisprudenziali, si può ora provare a chiarire qual è il vero oggetto della giurisdizione dell'unico grado e l'*ubi consistam* dell'art. 11 comma 6 c.g.c. Per farlo, non è privo di utilità riassumere i risultati della ricerca sin qui raggiunti.

In primo luogo, occorre partire dalla natura del criterio di riparto della giurisdizione, stabilito dalla Costituzione e poi dal Codice di giustizia contabile. Il criterio costituzionale è quello della assegnazione di “materie”, prescindendo dalla natura della situazione giuridica soggettiva (art. 103 comma 2 Cost). Il legislatore ordinario, di conseguenza, si è limitato ad attuare il diritto superprimario stabilendo altresì i principi di “pienezza”, “effettività” ed “esclusività” della giurisdizione (art. 2 e 11 comma 6 c.g.c.). Nel fare ciò esso ha solo “esemplificato” alcuni ambiti materiali di una competenza che sorge dall'integrazione dell'art. 103 con l'art. 100 Cost.

In secondo luogo, le norme di legge dell'art. 11 c.g.c. si caratterizzano per una tecnica legislativa flessibile che, facendo “ponte logico” con le attribuzioni di controllo della Corte dei conti, obbliga a definire l'ambito materiale delle competenze giurisdizionali delle Sezioni riunite attraverso le “modalità” stabilite ai sensi dell'art. 20 della l. n. 243/2012.

In terzo luogo, per il principio di “pienezza”, la cognizione delle Sezioni riunite non è mai rivolta all'atto in sé, ma alla “materia” e, quindi, al rapporto sottostante.

Mettendo in fila queste primi tre risultati, appare evidente quanto ci si trovi dinanzi ad una giurisdizione di diritto obiettivo: il diritto che il giudice applica, infatti, non stabilisce diritti, ma preserva la pubblicità, veridicità e trasparenza del bilancio. L'attivazione della tutela, infatti, è in larga parte rimessa a meccanismi officiosi, che di seguito meglio si descriveranno. Il diritto da applicare, infine, è coperto da una riserva di legge assai peculiare (art. 81 comma 6 Cost.), che va letta in combinato disposto con l'art. 5 comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012 e con l'art. 100 Cost., e che prescrive una fonte speciale per la disciplina dei saldi di equilibrio ed indebitamento²⁵.

Anticipando le considerazioni che si svilupperanno nel prossimo Capitolo, principio di pienezza e carattere obiettivo della giurisdizione, inducono a ritenere che, in termini oggettivi, il rapporto che viene portato alla cognizione del giudice consista nello "stato" del bilancio (ovvero la condizione attuale dell'equilibrio e dell'indebitamento), verificato attraverso il sistema dei saldi stabilito dalla legge e documentato dalle amministrazioni controllate attraverso specifici atti sottoposti al controllo. In termini soggettivi, pertanto, il rapporto ha terminali che non riguardano direttamente persone, ma sono prima di tutto istituzionali. Essi sono, essenzialmente: (a) le autorità (le c.d. autorità di bilancio) che programmano, eseguono ed esprimono i saldi attraverso documenti che vengono sottoposti al controllo; (b) le comunità dei cittadini-utenti che fruiscono pubblicamente di tali informazioni.

È, quindi, evidente che l'art. 11 comma 6 c.g.c. è una norma fondamentale, lo snodo di legge ordinaria che traduce la connessione costituzionale tra gli artt. 100 e 103 Cost. in una connessione processuale, stabilendo per i controlli le "forme" giurisdizionali dell'unico grado. Esso è il precipitato di quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012, che impone la verifica dell'"andamento della finanza pubblica", senza soluzione di continuità. Ne consegue che ciò che unisce l'intero elenco dell'art. 11 comma 6 (il c.d. *ubi consistam*) è la comune attinenza al bilancio ed ai suoi saldi, strumentalmente ai quali si producono peculiari atti amministrativi (l'elenco ISTAT, decreto di ammissione al fondo di rotazione) e su cui si sviluppano i vari controlli successivi della Corte dei conti, per garantire l'effettività delle disposizioni che attuano la l. cost. n. 1/2012 (art. 20 l. n. 243/2012) e di quelle che danno corso alle previsioni della direttiva n. 85/2011/UE (art. 30 della l. n. 161/2014).

Detto in altri termini, l'art. 11 comma 6 c.g.c. contiene l'esemplificazione "micro" di una più ampia "macro" materia che è, appunto, il

²⁵ Sull'art. 81 comma 6 Cost. e la sua centralità nel sistema si rinvia alle considerazioni sviluppate nell'ultimo capitolo.

bilancio, scandagliabile attraverso i suoi saldi, a mezzo delle competenze di controllo e delle garanzie giurisdizionali per esse stabilite.

Tanto precisato, è evidente che l'ampiezza concreta delle micro-materie elencate dal comma 6, va stabilita tenendo presente lo stesso principio di ciclicità che caratterizza le "modalità" di controllo stabilite dalla legge ai sensi dell'art. 20 della l. n. 243/2012. La disamina delle disposizioni del d.l. n. 174/2012, infatti, confermano che il legislatore ha operato per stabilire un controllo giuridico costante e continuo sul sistema contabile²⁶ degli enti territoriali.

²⁶ Sull'attuazione del principio di ciclicità della l. cost. n. 1/2012 attraverso il d.l. n. 174/2012 ed il d.lgs. n. 149/2011, si rinvia a F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020. L'art. 20 della l. n. 243/2012 prevede che le modalità siano stabilite dalla legge. Le modalità si contrappongono alle forme (garanzie), nel senso che indicano gli atti del ciclo di bilancio (Cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, pronunce n. e 31/2022/PRSP), tramite cui si procede alla verifica della legittimità dei saldi, *ergo*, degli equilibri di bilancio rilevanti ai sensi dell'art. 81 comma 6 Cost. Esse sono mere "occasioni" del controllo, nel senso che individuano un preciso momento rappresentativo del saldo del bilancio dell'ente, espresso e reso palese dalle autorità del bilancio. Coi procedendo, l'oggetto del controllo non è mai l'atto, ma il bilancio come sistema di informazioni "ciclico" (S.S.RR. spec. comp, sentt. nn. 20/2021, e prima S.S.RR. spec. comp. sentt. n. 4, n. 17, n. 18 e n. 37/2020, ma anche. 23/2019), espresso, nel caso degli enti territoriali, dal continuo aggiornamento del risultato di amministrazione "presunto" (cfr. C. cost. sent. n. 70/2012 per la sua differenza dal risultato di amministrazione "accertato"). Le modalità previste dal sistema del d.l. n. 174/2012 sono dunque:

- il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni. La verifica sul ciclo di bilancio si svolge in occasione di un atto dell'esecutivo (comma 5). Tale controllo, come si è visto, si svolge con forme giurisdizionali piene. L'effetto della mancata parifica si riverbera immediatamente sul ciclo di bilancio successivo che deve tenere conto della diversa realtà contabile accertata dalla Corte dei conti. Sugli effetti sul ciclo contabile degli accertamenti effettuati in sede di parifica, cfr. C. conti, sezione contr. Campania, decisione n. 217/2019/PARI, allegato A, punto 4.3.

- il controllo sul bilancio di previsione e il rendiconto delle regioni approvato con legge (comma 3), ora sprovisto del rimedio *a latere* del blocco della spesa (comma 7), per effetto della sentenza n. 39/2014 della Corte costituzionale. Anche così sprovisto, tale controllo, però rivela la sua utilità se lo si legge in chiave ausiliare, esecutiva, del giudizio di parifica: poiché si tratta anche in questo caso di un controllo di legittimità-regolarità, in questa sede è infatti possibile sollevare eventuali questioni di legittimità costituzionale per mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio (diversamente accertato dalla Corte dei conti). Infatti, l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174/2012 è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui prevedeva il blocco della spesa nel controllo, di legittimità-regolarità, svolto sui bilanci e i rendiconti approvati con legge dalle regioni (mentre non ha toccato la misura interiettiva con riguardo agli enti del servizio sanitario nazionale). La declaratoria di incostituzionalità è avvenuta in quanto la previsione di legge violava la riserva di giurisdizione costituzionale della Consulta sugli atti con forma di "legge" (C. cost., sent. n. 39/2014, est. Mattarella). Rimangono inalterati il parametro,

Poiché i controlli mirano costantemente a verificare lo “stato” del

la natura del giudizio, e la possibilità, implicita, di attivare indirettamente il blocco della spesa stimolando il sindacato incidentale di costituzionalità del Giudice delle leggi (in forza della giurisprudenza della stessa Corte, in particolare delle sentenze n. 60/2013 e n. 18/2019), la cui eventuale pronuncia di incostituzionalità avrebbe l’analogo effetto di determinare un esercizio provvisorio sul ciclo di bilancio in corso.

La sentenza C. cost. n. 39/2014, quindi, ha contribuito a disancorare l’oggetto della cognizione della Corte dall’atto e lo ha, ancora una volta, agganciato al bilancio, inteso come sistema di informazione espresso attraverso i suoi saldi;

- il controllo sul bilancio degli enti del servizio sanitario nazionale (art. 1 commi 3 e 7), specularmente a quello dell’art. 148-*bis* TUEL (cfr. C. cost. n. 157/2020) Sul sistema dei controlli sugli enti del servizio sanitario nazionale si rinvia *amplius* F. SUCAMELI, *La disciplina e i rimedi a tutela dell’equilibrio nel settore sanitario: i controlli amministrativi e la giurisprudenza sul bilancio della Corte dei conti*, in V. TENORE - A. NAPOLI (a cura di) *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, p. 285 e ss.

- il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari delle assemblee regionali (art. 1 commi 9 e ss.);

- il controllo sulla irregolarità contabili del ciclo di bilancio degli enti locali, previsto dall’art. 3, comma 1 lett. *e*) del d.l. n. 147/2012 che ha introdotto l’art. 148-*bis* TUEL), il quale può esitare nel c.d. blocco della spesa. A seguito della pronuncia di controllo che accetta il carattere inadeguato delle “misure correttive” rispetto all’obiettivo della salvaguardia dell’equilibrio di bilancio, la legge fa scattare un regime di gestione equivalente alla gestione provvisoria, come se il bilancio e le correlate misure non fossero stati mai adottati, con la conseguente necessità dell’ente di rideterminarsi nei tempi di legge, pena le conseguenze previste in caso di mancata adozione del bilancio. Inoltre, e del resto, in caso di mancata adozione di adeguate misure correttive, si produce un ulteriore e parallelo effetto sostanziale: l’art. 193, u.c., TUEL stabilisce che la mancata approvazione dei provvedimenti di riequilibrio (in relazione a disavanzi, anche presunti, debiti fuori bilancio o fondo crediti di dubbia esigibilità inadeguati) equivale alla mancata approvazione del bilancio di previsione o del rendiconto (cfr. art. 141 comma 2 e 188 comma 1 TUEL). L’accertamento negativo della Corte dei conti in ordine alle misure correttive comporta il riscontro della permanenza della situazione di squilibrio originaria, con il conseguente regime giuridico in tal caso previsto dalla legge, sia per quanto riguarda la gestione provvisoria, sia per quanto riguarda l’obbligo di provvedere al ripristino degli equilibri (con la conseguenza dello scioglimento degli organi in caso di mancata adozione del bilancio nei tempi previsti). Questa ricostruzione dell’istituto è stata pienamente confermata da SSS.RR. n. 5/2019/EL cui si rinvia;

- il giudizio sulla sostenibilità dei piani di riequilibrio per gli enti locali in grave crisi finanziaria (l’art. 3, comma 1, lettera *r*) che ha introdotto gli art. 243-*bis* e ss. ed in particolare l’art. 243-*quater* comma 7 TUEL). Per una ricostruzione sistematica del quadro normativo della crisi dell’ente locale, anche per il rapporto con la procedura di dissesto guidato, cfr. C. conti, Sezione contr. Campania, pronuncia di accertamento n. 198/2019/PRSP, n. 11/2020/PRSP nonché, SS.RR. spec. comp. n. 32/2020;

- il giudizio sulla crisi strutturale del bilancio che può condurre al c.d. dissesto guidato (art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 149/2011). Sul sistema dei controlli sugli enti in crisi finanziaria si rinvia *amplius* 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) *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, p. 544 e ss.

bilancio”, – attraverso la disamina dei saldi espressi dai vari documenti che vengono progressivamente formati, dalla previsione alla rendicontazione, senza soluzione di continuità – le competenze giurisdizionali delle Sezioni riunite, che si svolgono dentro un processo di diritto obiettivo, sicché la necessità del giudizio non viene meno per un atto di volontà della autorità di bilancio, che può per altro verso attivare e disporre di controlli di altra natura (i controlli politici).

In quest’ottica, il bilancio è un ciclo di cui occorre aggiornare le informazioni in modo continuo e verificare, in modo ininterrotto e neutrale, la attendibilità di tale aggiornamento, tramite il controllo giudiziario realizzato nel sistema processuale dell’unico grado. A tale scopo, il d.l. n. 174/2012 ha selezionato gli atti e i documenti ritenuti più significativi e per essi ha previsto che la Corte dei conti verifichi officiosamente lo stato dell’equilibrio, in alcuni casi stabilendo specifiche conseguenze giuridiche a fronte dell’accertamento di violazioni di legge. L’atto controllato, quindi, non è l’oggetto del giudizio, ma solo l’occasione della verifica; il giudice contabile non deve decidere della legittimità del suo processo di formazione in quanto tale, , ma deve solo riscontrare la correttezza del saldo rilevante, scandagliando, attraverso di esso, l’equilibrio di bilancio. Gli *errores in procedendo* sono rilevanti solo in quanto funzionalmente collegati alla legittimità e correttezza del saldo rilevante (che costituisce l’oggetto precipuo del giudizio in esame).

Due corollari di queste premesse di sistema (che saranno analizzati più approfonditamente nel proseguo della trattazione) sono: (a) che il giudice (tanto la sezione regionale di controllo, che le Sezioni riunite) non deve mai effettuare alcuna valutazione discrezionale, non deve collaborare con l’amministrazione attiva, ma deve solo accertare il rispetto di parametri normativi; (b) che le decisioni della magistratura contabile nell’ambito dell’unico grado (pronuncia di controllo e sentenza delle Sezioni riunite) non sono mai orientate a stabilire personali responsabilità per la cattiva gestione del bilancio (*liability*), ma solo a “scoprire” le eventuali illegittimità del ciclo rappresentativo (*accountability*), con obblighi che investono la struttura istituzionale (gli organi) e non le persone (i titolari degli organi). È l’apparato amministrativo, infatti, che deve correggere l’errore attraverso le proprie competenze in materia di bilancio.

Per tutte queste ragioni (pienezza, esclusività, struttura integrata delle competenze in elenco nell’art. 11 comma 6 c.g.c.) le Sezioni riunite hanno altresì costantemente affermato che oggetto della giurisdizione del giudice del bilancio, come ripetutamente affermato, è “il ciclo” del

bilancio²⁷, riscontrato attraverso la tecnologia dei “saldi”. Sono i saldi, il mezzo attraverso cui al giudice è consentito riscontrare la materialità legittimità delle informazioni di bilancio “contra rotulum”²⁸. Il *thema decidendum* dei ricorsi *ex art. 11 comma 6 c.g.c.*, quindi, è la correttezza di un sistema di informazioni sintetico, costruito secondo prescrizioni di legge, in termini oggettivi (poste da calcolare) e soggettivi (soggetti e organi da perimetrare e consolidare).

In definitiva, il bilancio è la “macro-materia” di contabilità devoluta alla competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite, contenuta complessivamente nell’elenco dell’art. 11 comma 6 c.g.c., che il giudice del bilancio riscontra attraverso i saldi contenuti in documenti specifici, capaci di esprimere l’equilibrio di bilancio.

3. La “nuova” integrazione tra art. 100 e art. 103 Cost.: principio del parallelismo e riserva di giurisdizione

Il rapporto tra l’art. 100 e l’art. 103 Cost. è stato in passato al centro di ampio dibattito: una prima tesi sosteneva la integrazione assoluta²⁹ tra le due disposizioni, le quali avrebbero costituito un unitario disposto normativo, per mezzo del filo conduttore rappresentato dal fine di

²⁷ Cfr. SS.RR. spec. comp., sentenze n. 18 e 17 del 2020, ma anche n. 23/2019/EL), da ultimo sent. n. 20/2021. In quest’ultima sentenza, la definizione in tali termini dell’oggetto del giudizio ha consentito di affermare che l’interesse al giudizio permane anche se la Regione siciliana, *medio tempore*, approva la legge di rendiconto. Diversamente il giudizio di parificazione diventerebbe un giudizio facoltativo, rimesso alla discrezionalità dell’ente controllato, il quale invece è costantemente sottoposto al controllo sull’evoluzione del saldo, anche dopo la chiusura del giudizio di parifica, con il riscontro della legittimità del saldo nella legge di previsione, ai sensi dell’art. 1, commi 3 e 7 del d.l. n. 174/2012. Si tratta, in sostanza, di modalità diverse di controllo di uno stesso oggetto. La giurisdizione della Corte dei conti e l’interesse alla pronuncia, quindi, non può venire meno per effetto dell’approvazione della legge di rendiconto.

²⁸ M.S. GIANNINI, *Controllo. Nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1971, p. 1264.

²⁹ In questa prospettiva, art. 100 comma 2 e art. 103 comma 2 Cost. costituivano un “unico contesto normativo”, cfr. F. DE FILIPPIS, *Profili costituzionali della Corte dei conti*, in *Foro amministrativo*, 1967, p. 457, secondo cui le funzioni di controllo erano costituzionalmente agganciate, oggettivamente a indici obiettivi e formali (principio di legalità), soggettivamente, ad un giudice. Questa impostazione teorica faceva perciò dell’art. 103 una estensione dell’art. 100. Altri autori aggiungevano che «nella nostra legislazione, manca lo strumento per garantire la economicità nella gestione del pubblico denaro, il moderno Stato di diritto esige un minimo di garanzie formali ed obiettive per la correttezza della gestione», S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 148.

realizzare una tutela speciale del pubblico danaro. Secondo questa impostazione, l'attività officiosa di accertamento obiettivo di violazione di legge a carico di coloro che eseguono il bilancio ed operano sulla finanza pubblica (controllo) e la parallela verifica della sussistenza di illeciti sul piano della relazione tra soggetti qualificati e patrimonio pubblico (giurisdizione di responsabilità) sarebbero espressione di una funzione unitaria, la quale si svolge, di regola, con forme giurisdizionali³⁰.

³⁰ Così L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, op. cit., p. 716 e *passim*, che evidenzia come lo stesso giudizio di conto sia un procedimento di controllo, arguendone, però, in modo del tutto isolato, il difetto della capacità di produrre un giudicato in caso di provvedimenti favorevoli; esso sarebbe un: «*procedimento consistente in un "acclaramento" o al massimo in un "accertamento" il cui grado di certezza era quello della certezza "notiziale" senza efficacia preclusiva: è questo un aspetto che differenzia nettamente questo procedimento dai comuni processi nei quali l'"accertamento" ha l'efficacia preclusiva della cosa giudicata*». Dal punto di vista della procedura, Schiavello, riportando la dottrina tradizionale, parla del paradigma storico del giudizio di conto, come di un modello che realizza un "procedimento dichiarativo in funzione di controllo affidato ad una magistratura", articolato in un processo a "cognitio sommaria" ed inquisitoria. Le forme giurisdizionali, in questo contesto, hanno una funzione di garanzia e di riequilibrio tra interesse oggettivo della legge ed eventuali interessi di soggetti individuali. L'Autore afferma anche che lo squilibrio del paradigma, sul piano del contraddittorio, dovrebbe indurre ad escludere che la decisione abbia l'effetto tipico del giudicato (effetto preclusivo), posizione che, peraltro, per ammissione dello stesso autore, risultava già al tempo assolutamente originale e isolata. A tale conclusione, l'Autore giungeva scindendo il momento dell'accertamento della legittimità del conto (che poteva essere positivo) da quello della responsabilità. Per Schiavello, insomma il *thema decidendum* era solo la responsabilità (l'effetto) e non anche la protasi dell'effetto della norma. Per altro verso, ammesso che una simile posizione sia corretta, bisogna evidenziare che nel caso di giudizio del conto "amministrativo" dell'amministrazione l'effetto connesso all'accertamento della legittimità del conto, per legge, non è solo la responsabilità. La violazione delle regole rappresentative, infatti, determina un obbligo di ripristino della continuità delle scritture nella legalità, in caso di squilibrio, altresì, la necessità di correzioni attraverso l'asestamento di bilancio (C. cost. sent. n. 250/2013). Per il dibattito sulle eventuali responsabilità personali connesse alla violazione dell'equilibrio di bilancio, prima della contemporanea qualificazione del bilancio e dei suoi predicati come un "bene pubblico", cfr. O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, op. cit. p. XIX. La riduzione della giurisdizione contabile ad una questione di *liability* riservando la questione della *accountability* a funzioni di controllo sostanzialmente amministrative, si deve in particolare a M.S. GIANNINI, *Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili*, in *Studi Betti*, V, Milano, *passim*, specie p. 185 e ss., il quale sottolinea infatti che la questione della irregolarità del conto è una questione che il giudice introduce al di fuori della struttura del processo tra parti, cfr. ID., *Giustizia amministrativa. Lezioni raccolte a cura di Jus*, Roma, 1959, p. 268. Secondo l'A., inoltre, ID., *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, Padova 1988, p. 131, il sistema delle responsabilità contabili è espressione della diffidenza di fondo della classe borghese nei confronti dell'amministrazione che ha dato luogo a «discipline esasperatamente formalistiche».

La seconda interpretazione, che raccoglieva maggiori consensi³¹, sosteneva invece la distinzione e integrazione delle due “funzioni” (*recte* attività) attribuite alla Corte dei conti ai sensi degli art. 100 e 103 Cost.³², che convergevano attraverso il c.d. “principio del parallelismo”. Infatti: «*In via generale, il controllo trova la sua naturale integrazione nella giu-*

³¹ Cfr. S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 21 e p. 148 e ss., 208 e ss. e p. 533 e ss. In questa secondo prospettiva, peraltro, si ammetteva la possibilità di divaricare le forme dei controlli di legalità da quelle tradizionali della giurisdizione, ferma restando che nel contesto repubblicano le funzioni di controllo sono per loro natura controlli di legalità; se inoltre, tali controlli vengono agganciate a responsabilità individuali (art. 28 Cost.), le forme giurisdizionali diventano imprescindibili. Di conseguenza, il controllo viene agganciato alle forme della n giurisdizione, viste peraltro più che come strumento di garanzia, come strumento di effettività del diritto e del principio di legalità. In questo senso anche F. CARBONE, *Discorso pronunciato il 10 dicembre 1962, in occasione della celebrazione del I centenario dell'Istituto*, in *Celebrazioni del I Centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Milano 1963, p. 188, «*Il controllo, peraltro, non esaurisce da solo la tematica delle attribuzioni della Corte dei conti: un posto, del pari eminente, tra esse ha, infatti, quella giurisdizionale, la cui tipica natura obbiettiva è caratterizzata dalla costante presenza e dall'attiva partecipazione del Procuratore Generale, in veste di pubblico ministero, che – nel solco di un'antica, luminosa tradizione – sempre e soltanto nell'interesse della legge agisce, in connessione diretta, s'intende, con la esplicazione delle funzioni istituzionali della Corte, e dunque in essa organicamente inserito. E ciò senza dir delle altre attribuzioni, aventi ad oggetto la vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate o di natura meramente consultiva: funzioni tutte, che, se in una sola multifforme addirittura non si fondono, a sostanziale unità riconduce la diretta o indiretta attinenza alla finanza pubblica, delle materie, che ne costituiscono l'oggetto [...] Senza, però, indugiare su altre materie attratte nell'ambito del contenzioso pensionistico - come da ultimo quella ad esempio, relativa alle provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali - certo è che la giurisdizione, per sua natura, tipicamente propria, caratteristica della Corte dei conti è e rimane quella riservata nelle materie di conto e di responsabilità amministrativa e contabile. Si atteggia tale riserva, infatti, come un razionale complemento dell'attività di controllo, alla quale è legata da un intimo nesso che ben traluce dallo stesso precetto costituzionale, là dove, nell'affidare al legislatore ordinario la specificazione delle “altre” materie devolute alla giurisdizione della Corte, espressamente e direttamente invece, ad essa attribuisce quella, appunto, relativa alle materie di “contabilità pubblica”».*

³² S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 21 e p. 148 e ss., 208 e ss. e p. 533 e ss. da un lato mette in evidenza la giurisdizione contabile ed il controllo sui bilanci sono espressione dello stesso principio costituzionale di rendicontazione, a suo tempo fondato sull'art. 81 Cost. e replicabile, oltre che per l'ordinamento dello Stato, per tutti gli enti pubblici che amministrano pubblico danaro, dall'altro evidenza che la funzione di controllo consiste nell'accertamento obiettivo delle illegittimità dei conti e degli atti di esecuzione del bilancio, la giurisdizione il precipitato sul terreno della responsabilità personale su cui rileva il rapporto tra persona e patrimonio pubblico. Il controllo assorbe quindi il controllo preventivo e, nell'ambito del controllo successivo, il giudizio di parifica e la verifica dei conti non esitanti in giudizi di responsabilità, come quelli sugli enti del parastato, ai cui la Corte “partecipa”.

risdizione contabile. Pur essendovi diversità oggettiva [...] può dirsi che nel nostro sistema costituzionale-contabile l'uno integra l'altro [..Peraltro,] pur essendo possibile l'attribuzione della giurisdizione contabile senza controllo, non appare possibile il caso inverso, di controllo senza la necessaria integrazione della giurisdizione contabile [...] sarebbe incostituzionale qualsiasi norma che tendesse ad esonerare dalla giurisdizione contabile della Corte dei conti qualsiasi organo statale o ente pubblico»³³. Secondo questa dottrina (che qui ampiamente si condivide) esiste un parallelismo tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, che integra e sovrappone le due aree di competenza costituzionale. In ragione del carattere potenzialmente più ampio dell'art. 103 (che parla di "materie" di contabilità pubblica), la materia del controllo sul bilancio e degli altri controlli stabiliti dall'art. 100 (e dalla legge ordinaria in sua attuazione) non potrebbe non costituire, in sé, "materia" riservata alla giurisdizione contabile.

Tale dibattito si è proiettato sulla dottrina del processo, che non ha potuto fare a meno di riconoscere, pur nella diversità delle posizioni, l'esistenza di almeno due paradigmi processuali: quello del giudizio di conto, primariamente orientato all'accertamento oggettivo della legittimità di un conteggio, e quello del giudizio di responsabilità³⁴.

Il dibattito per anni è rimasto ancorato a questi risultati, pervenendo per questa via alla affermazione che la giurisdizione contabile nelle "materie" di contabilità (afferente ai due paradigmi sopra richiamati) è "tendenzialmente"³⁵ generale, nel senso che si estende all'area dei giudizi

³³ S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, op. cit., p. 149-151. Da ciò Buscema inferiva la esisteva di una vera e propria riserva di giurisdizione non interponibile, cfr. Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1979, Parte III, Capitolo Vm. Sezione VII.

³⁴ E. GRECO, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Milano, 1963, II, p. 26, A. GIUGNI, *Il Procuratore generale nelle funzioni della Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, 1948, I, p. 17. Questa impostazione individua nella matrice storica del giudizio di conto il vero *quid proprium* unificante della giurisdizione contabile, in questo senso L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, op. cit.; M. CANTUCCI, *Il giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato*, Padova 1958, *passim*, che riprendendo la una relazione della Corte al Parlamento (*L'attività giurisdizionale negli anni 1942-50*, p. 21 e ss., citata nel testo) evidenzia che esistono due paradigmi di giudizio, uno riguardante il conto, l'altro le persone (e il danno). Il primo è il giudizio di conto; il secondo è un giudizio di responsabilità. In questo secondo ordine di giudizi entra in gioco il rapporto fra persona ed amministrazione, che è indispensabile, nel primo rileva l'aspetto oggettivo dell'adempimento di un obbligo di diritto pubblico.

³⁵ Come è noto, la giurisprudenza della Corte costituzionale perimetra l'ambito di

di conto e responsabilità tradizionali, senza però giungere ad affermare che esista un ambito riservato e “protetto” dalla *interpositio legislatoris*.

Questa affermazione di mera “tendenzialità”, peraltro, aveva già avuto un forte ridimensionamento nel 1988, con la sentenza n. 1007 e l’ordinanza n. 1005 della Corte costituzionale, relativa al giudizio di conto. Nelle due pronunce, la Corte costituzionale ricordava che il paradigma del giudizio di conto, esteso financo ai rendiconti degli enti territoriali, non può essere circoscritto o escluso dal legislatore per le seguenti ragioni: (a) il giudizio di conto è lo strumento di “attuazione” della garanzia costituzionale della correttezza della gestione del danaro pubblico (così già sent. n. 114/1975); (b) la necessarietà di tale giudizio non può essere ridotta a parti dello stesso rendiconto o sostituita da giudizi politici o amministrativi sulla regolarità contabile, perché ciò equivarrebbe ad una violazione dei fondamenti dello “Stato di diritto” italiano. In questa affermazione, si può leggere una prima evidenza giurisprudenziale del necessario collegamento tra attribuzioni di controllo (*ex art. 100 Cost.*) e forme giurisdizionali (*ex art. 103 Cost.*), intese, quest’ultime, come strumento di effettività del principio di rendicontazione (oltre che di garanzia del controllato).

La “cesura” tra attribuzioni di controllo e giurisdizionali realizzate nel periodo storico tra il 1990 e il 2011 (con il forte attivismo legislativo nel quinquennio 1990-1994, cui si è fatto cenno nei precedenti capitoli) ha portato ad un senso di spiazzamento, ben riassunto dalle proposte della dottrina che avvertiva la necessità di recuperare l’unitarietà di tali attribuzioni per rispondere alle sfide del tempo in cui è maturata la l. cost. n. 1/2012³⁶.

cognizione “generale” della Corte dei conti sulla base di due elementi: quello della natura pubblica dell’ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere, oggi individuabili in modo economico-funzionale, tramite i criteri forniti dal SEC 2010) e nell’elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione (C. Cost. sentt. n. 17/85; n. 189/84; n. 129/1981, n. 241/84; n. 102/77). Peraltro, sin dalla sentenza n. 102/1977 (più di recente *cfr.*, sent. n. 27/1999), la Consulta ha ritenuto la riserva non cogente ed assoluta, ma solo “tendenzialmente” generale (e comunque intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa-patrimoniale dei pubblici dipendenti e amministratori): la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie, è però sempre interponibile dalla discrezionalità del legislatore ordinario, *cfr.* in proposito le sempre attuali riflessioni di G. COLOMBINI, *La giurisdizione contabile degli enti locali*, Roma 1985, p. 98 e ss. *Cfr.* altresì C. cost. sent. n. 411, n. 421 e n. 773//1988. La rigida impostazione della Consulta giunge ad affermare che le scelte di interposizione (negativa o positiva) del legislatore non sono censurabili e per la stessa ragione è esclusa la possibilità di sentenze additive (C. cost. sent. n. 24/1993).

³⁶ B. CARAVITA DI TORITTO, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della*

Ed infatti, la novella ha reso di nuovo chiara ed imprescindibile la connessione tra il primario contenuto delle attribuzioni della Corte dei conti e le forme giurisdizionali, stabilendo due necessità: da un lato, l'obbligatorietà di un costante sistema di verifica dell'“andamento della finanza pubblica” (art. 5, comma 1, lett. *a*), l. cost. n. 1/2012); dall'altro, l'indefettibile carattere giuridico-normativo dei parametri di tale controllo, affidato ad una “clausola generale” costituzionale – l'equilibrio di bilancio³⁷ – che non necessita di “interposizione legislativa”. Tale clausola generale, a sua volta, può essere declinata attraverso norme di attuazione, la cui produzione è riservata al Parlamento (art. 81 comma 6 Cost.).

Sul piano della riserva di giurisdizione, dunque, pare di poter affermare innanzitutto che (a) il controllo successivo ed esterno sul bilancio – già affidato dalla Costituzione alla Corte dei conti (art. 100) – non può non essere di legittimità-regolarità. Nel mutato quadro costituzionale non sono ammessi controlli che si basano su generici criteri economici di risultato, in quanto il criterio è fornito dalla legge e dalla Costituzione. In buona sostanza, il controllo della Corte dei conti non può più ridursi ad un controllo di gestione di tipo collaborativo, perché esso deve svolgersi a mezzo di parametri legali che pretendono di essere resi effettivi.

In secondo luogo, (b) dove esiste l'obbligo di effettuare un controllo di legittimità-regolarità sul bilancio, allora, sulla base del già evocato principio del parallelismo, si verifica un fenomeno di attrazione della medesima materia alla giurisdizione generale della Corte dei conti, sottratta, però, alla interposizione del legislatore. A tale conclusione si deve pervenire in ragione della necessaria giuridicità del controllo e della forma e della funzione che è tipica del potere giudiziario (art. 103 Cost.), ossia, quella della giurisdizione (artt. 102 e 108 Cost.) e del processo (art. 111 Cost.).

Del resto, il giudizio sul bilancio è da sempre il *core business* della Corte dei conti, ma il suo carattere giuridico e la necessità di un con-

Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni, in *Federalismi.it*, n. 9/2012.

³⁷ Secondo la Corte costituzionale, sia l'equilibrio che la copertura si comportano come precetti costituzionali che si impongono direttamente alle articolazioni territoriali della Repubblica. Nella sentenza n. 192/2012, segnatamente, si è affermato che il precetto dell'equilibrio, come quello di copertura, da un lato, sono due aspetti della stessa norma (“facce della stessa medaglia”), dall'altro che tale clausola generale unitaria è in grado di operare direttamente, senza interposizione legislativa (sentenza C. cost. n. 26/2013, punto 4.1. *cons. diritto*). Più nel dettaglio, non sarebbero principi, ma una unitaria “clausola generale” «*in grado di operare pure in assenza di norme interposte [...] (sentenza n. 184 del 2016)*» (C. cost. sent. n. 274/2017).

trollo di “legalità” sul bilancio erano rimasti affidati alla legislazione ordinaria (appunto, alla interposizione legislativa). Non a caso, l’art. 100 Cost., isolatamente considerato, contiene solo un’ambigua locuzione che riserva alla Corte dei conti il “controllo successivo sulla gestione del bilancio”, ma non chiarisce modalità e parametri di tale controllo. Ecco perché, in passato, autorevole dottrina aveva affermato che il controllo di legittimità-regolarità non si poteva considerare una forma di controllo costituzionalmente necessaria; cosicché il legislatore bene avrebbe potuto fare riferimento anche (o solo) a parametri di controllo di tipo meramente economico (controlli di efficienza e di *performance*), fissabili anche per via amministrativa, proiettando il controllo, anziché sul bilancio in sé e sui suoi saldi, sulla qualità dell’attività sottostante (la gestione, ossia le transazioni) e, quindi, sui risultati conseguiti³⁸.

Questo tipo di controllo, del resto, coincide con quello delle Corte dei conti o delle SAI (*Superior Audit Institutions*)³⁹ nel diritto comparato e, come è noto, al modello di controllo fatto proprio dalla l. n. 20/1994. Lungi dall’affermare che simili forme di controllo non possano sopravvivere, esse però sono ormai subordinate alla esigenza di preservare un “giudice” ed un “giudizio” sul bilancio senza il quale il modello di Stato di diritto di tradizione italiana verrebbe inevitabilmente compromesso.

In tale “modello”, la Corte dei conti è l’organo che compie un giudizio “necessario” sulla legittimità-regolarità sul bilancio, in ragione della sua posizione neutrale e di garanzia. Alla Corte, infatti, è riservato un ruolo di ausiliarità in senso oggettivo⁴⁰, nel contesto più ampio degli organi costituzionali ed a rilevanza costituzionale. Non più, come si è già ricordato, organo ausiliario del Governo o del Parlamento, ma organo di “garanzia” costituzionale⁴¹.

Per quanto sopra esposto, sembra conseguenziale sostenere che i “controlli di efficienza” sono ormai “*naturaliter*” riservati agli organi interni della pubblica amministrazione o ad altri organi “ausiliari” in senso soggettivo. Segnatamente, oggi, la funzione ausiliaria in senso soggetti-

³⁸ A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva italiana*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, 1984, III, p. 469 e ss. e in *Dir. e Soc.*, 1979, p. 33 e ss.

³⁹ Cfr. lo statuto dell’organizzazione mondiale delle istituzioni di controllo, a cui la Corte dei conti italiana partecipa, reperibile su https://www.corteconti.it/Download?i_d=8277ae7f-80f1-4daf-8cf8-8bb269d534d2.

⁴⁰ Nei confronti dello “Stato-ordinamento”, cfr. C. cost. sent. n. 60/2013, punto 4 *cons. in diritto*.

⁴¹ S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., p. 12; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, op. cit. p. 291 e ss. e 349 e ss.

vo – orientata ad un supporto tecnico-economico, oltre che giuridico – viene svolta dall’UPB (istituito ai sensi dell’art. 5 comma 1, lett. f) e comma 4)⁴², il quale supporta il Parlamento nella sua funzione *de iure condendo*; per contro, il controllo “giuridico” sui saldi, *de iure condito*, rimane affidato (e viene definitivamente attratto) alla competenza della Corte dei conti⁴³.

In definitiva, ciò che qui si sostiene è che la l. cost. n. 1/2012 ha determinato una nuova saldatura tra art. 100 e art. 103 Cost.: infatti – anche a volere mantenere la distinzione tra controllo e giurisdizione⁴⁴ – è evidente che tra le due attribuzioni esiste un parallelismo mirante a rafforzare lo Stato di diritto italiano in materia di bilancio che, da un lato, consente alla legge di stabilire modalità e forme dei controlli (art. 20, comma 2 l. n. 243/2012), ma nel contempo, impedisce alla stessa legge di obliterarne la connessione, poiché l’abbandono della giurisdizione sul bilancio equivarrebbe ad una diminuzione di garanzie costituzionali per gli stessi soggetti controllati.

Detto in altri termini, il “parallelismo” evocato da Salvatore Buscema alle fine degli anni ‘60 del secolo scorso ha assunto rilevanza e, in definitiva, copertura costituzionale, giustificando la necessità della giurisdizione della Corte dei conti sulle deliberazioni di controllo, assunte con il crisma della legittimità-regolarità, ove si producano effetti lesivi della sfera del soggetto controllato o di terzi.

È per questo che, ad avviso di chi scrive, appare ormai evidente come sussistano le basi costituzionali per il superamento del carattere solo “tendenzialmente” generale della giurisdizione in “materie di contabilità” pubblica, limitatamente alla “materia” che concerne i saldi del bilancio disciplinati ai sensi dell’art. 81, comma 6 Cost. È attraverso tale disciplina, infatti, che si verificano equilibrio, copertura, sostenibilità del

⁴² Sull’UPB cfr. A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020; V. TONTI, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino 2018, V. MANZETTI, *L’originale modello italiano: l’organismo indipendente di bilancio “presso” il Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016.

⁴³ In merito si rinvia alle considerazioni svolte *amplius* in F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, op. cit., pp. 183 e ss. e 207.

⁴⁴ Che invero la teoria generale e la costituzionalistica più evoluta riduce ad una differenza di forma e non di contenuto. Si rinvia agli scritti e alle riflessioni di Serio Galeotti e Giuseppe Ferrari sulla teoria generale dei “controlli” nello Stato di diritto a costituzione rigida, sintetizzate nel Capitolo I.

bilancio e, quindi, ai sensi degli artt. 5 comma 1 lett. *a*) della l. cost. n. 1/2012, 100 e 103 Cost., l'andamento della finanza pubblica.

In questa prospettiva, la giurisdizione della Corte dei conti si qualifica come giurisdizione sul bilancio, che concentra più rimedi e azioni, da quella di accertamento (attraverso il paradigma del giudizio sui conti) a quelle di condanna (giudizio di responsabilità, attraverso il risarcimento civile del danno). Inoltre, poiché la Corte dei conti è il giudice naturale precostituito per legge in materia di contabilità pubblica (art. 25 Cost.)⁴⁵, la riserva di attribuzione/giurisdizione degli artt. 100 e 103 determina l'esclusività della cognizione, non solo con riguardo alla pretesa di poteri amministrativi di elaborare controlli "sostitutivi" di quelli della Corte dei conti (C. cost. sent. n. 60/2013), ma anche verso le altre giurisdizioni. Significativo, del resto, è che la Costituzione esoneri le decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge (art. 111 ultimo comma Cost.)⁴⁶: ne consegue che nel conflitto dinanzi alla Suprema Corte dovrebbe prevalere la giurisdizione della Corte dei conti in tutti i casi in cui altri giudici o altre autorità amministrative intendano sostituirsi o sottrarsi al controllo di legalità dei saldi.

La l. cost. n. 1/2012, quindi, ha determinato la palingenesi di un "modello" di Stato di diritto elaborato in età liberale (il modello cavouriano); tale modello è ora direttamente rilevante nel sistema dei controlli e delle garanzie predisposto dalla Costituzione a valle della l. cost. n. 1/2012; in ragione di ciò la "interposizione legislativa" incontra l'ostacolo dei principi di "esclusività" e di "neutralità" del giudizio riservato alla magistratura contabile, a cui sola spetta il giudizio di legalità (ordinaria) dei saldi. Tale controllo, inoltre, si estende a tutte le articolazioni repubblicane, le quali devono procedere a una costante "resa del conto" sullo stato dell'equilibrio, essendo il sistema di informazioni del bilancio un "bene pubblico".

Corollario di questa impostazione teorica è altresì la seguente assun-

⁴⁵ Si tratta cioè di una «*riserva stabilita a scopi di garanzia, il legislatore non è libero di regolare a piacimento la materia riservata, ma deve disciplinarla in osservanza dei principi costituzionali di riferimento. Qui, come è evidente, è lo stesso art. 103 Cost. a indicare che la garanzia dei conti pubblici è affidata, in via primaria e di principio, alla Corte dei conti.*» Così M. LUCIANI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella materia della contabilità pubblica*, Relazione al Convegno "La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica", Roma, 10 giugno 2019, rimasta, purtroppo, inedita.

⁴⁶ Mentre spetterebbe alla Corte costituzionale fare rispettare il riparto quando è in gioco l'osservanza di norme stabilite direttamente dalla Costituzione (art. 102 Cost.; art. VI disp. trans.; nonché artt. 113 e 103 Cost.).

zione: di fronte alla dignità costituzionale di tale “modello” diventano recessivi (e talvolta di dubbia costituzionalità) tutti i controlli “collaborativi” che rischiano di mettere in dubbio l’effettiva “terzietà” della Corte dei conti.

4. *Le Sezioni riunite in speciale composizione e la certezza del diritto del bilancio*

La speciale composizione e le sue competenze in unico grado sono state previste per la prima volta dall’art. 3, comma 1, lettera *r*) del d.l. n. 174/2012. La disposizione, già allora, contemplava una competenza in “unico grado” su due differenti oggetti materiali (un atto amministrativo, una deliberazione in materia della sezione territoriale di controllo) connessi alla crisi del bilancio: (a) i ricorsi avverso i “*provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione*”, adottati dalle competenti strutture ministeriali e previsti dalla disciplina dei piani di riequilibrio (art. 243-ter TUEL); (b) i ricorsi avverso le pronunce delle sezioni regionali di controllo con cui si procede alla “approvazione” o “diniego” del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (uno dei controlli più penetranti previsti dal nuovo sistema).

Il *drafting* della disposizione si caratterizzava, da un lato, per l’indicazione delle competenze giurisdizionali; dall’altro, per l’attribuzione di tali competenze alle Sezioni riunite “specializzate”, oltre che per l’indicazione del rito (a suo tempo, il “giudizio ad istanza di parte”); infine, la disposizione procedeva a giustificare la giurisdizione “esclusiva”, con il richiamo diretto alla giurisdizione per “materia” sulla contabilità pubblica, ai sensi dell’articolo 103, secondo comma, Cost. La stessa tecnica legislativa ha caratterizzato le altre disposizioni che, tra il 2012 e 2016, hanno ulteriormente arricchito il parco delle competenze attribuite, in unico grado, alla composizione “specializzata”⁴⁷ delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti.

⁴⁷ Con la stessa tecnica, tra il 2012 e il 2016, le competenze si estenderanno fino a completare l’elenco di cui all’odierno art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 174/2016. Così, con il d.l. n. 91/2014 il Legislatore ha inserito al comma 12 dell’art. 1 del d.l. 174/2012, un ulteriore inciso con cui ha chiarito che le Sezioni riunite giudicano altresì della correttezza e della lesione degli accertamenti sui rendiconti dei gruppi consiliari delle assemblee regionali (art. 33, comma 2, lettera *a*), n. 3, del d.l. n. 91/2014, conv. l. n. 116/2014). La norma era strutturata come un rinvio a quella già introdotta dal d.l. n. 174/2012 a proposito dei piani di riequilibrio finanziario pluriennali degli enti locali. Di seguito il

Coerentemente con la sopra illustrata impostazione teorica (il c.d. principio del parallelismo), sin dalla loro prima pronuncia (n. 2/2013) le Sezioni riunite hanno ritenuto che il richiamo diretto dell'art. 103 Cost. costituisca una ammissione *per tabulas* del nesso inscindibile tra l'art. 103 e l'art. 100 Cost.⁴⁸. Infatti, l'art. 103 viene richiamato nell'ambito della c.d. giurisdizione "generale", per giustificare la competenza giurisdizionale sulle delibere delle sezioni territoriali di controllo, a prescindere dalla interposizione legislativa.

La medesima riflessione, quasi contemporaneamente, è stata fatta dalla Corte di Cassazione, la quale ha evidenziato la "novità" di questa prospettiva che proiettava le due tradizionali attribuzioni della Corte dei conti⁴⁹ dentro un unico paradigma.

testo normativo: «È ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». A stretto giro furono espressamente attribuite ulteriori competenze: la cognizione sul ricorso avverso «*gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*» (art. 1, comma 169, l. n. 228/2012); la cognizione sul ricorso avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo in materia di certificazione dei costi degli accordi di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche (art 11, comma 19 del d.l. n. 91/2013, conv. l. n. 112/2013). Con curiosa tecnica di *drafting*, quest'ultima disposizione rinviava a sua volta alla procedura «*ai sensi dell'articolo 1, comma 169, la generalizzazione della legge 24 dicembre 2012, n. 228*». Il cerchio si è infine chiuso con il Codice della giustizia contabile, il quale ha raccolto e sistematizzato le "competenze" qui passate in rassegna, sintetizzandole entro l'art 11, comma 6. Segnatamente le lettere da *a*) a *d*) richiamano le fattispecie normative sopra esposte (piani di riequilibrio, ricorsi ISTAT, fondazioni lirico sinfoniche e rendiconti gruppi consiliari regionali; inoltre, la lettera *e*) attribuisce alle SS.RR. in speciale composizione la competenza a decidere «nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo»; infine la lettera *f*) prevede la competenza anche nelle «materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge».

⁴⁸ Cfr. SS.RR. sentt. n. 32/2020, n. 5/2021, ma anche ordd. nn. 5 e 6/2021.

⁴⁹ Corte di cassazione, Sez. Un., ord. 13 marzo 2014, n. 5805. La Corte di Cassazione intuì subitaneamente la novità dell'"unico grado", chiedendosi se le disposizioni che prevedono l'assoggettamento al sindacato giurisdizionale delle deliberazioni di controllo con tali forme fossero espressione «*dell'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.; ci si potrebbe chiedere se, [...], questo stretto collegamento, ancorché testualmente sembri riguardare le sole ipotesi di approvazione (o diniego di approvazione) del piano di riequilibrio elaborato dal comune in dissesto finanziario e di ammissione al Fondo di rotazione, non sia espressione di un più generale ampliamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti: da intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima Corte dei conti attualmente esercita sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di "finanza pubblica allargata"*».

Pertanto, per un verso, l'impostazione esegetica di Corte dei conti e di Corte di cassazione⁵⁰ non si discostava dalla tradizione: secondo l'opinione tradizionale, infatti, l'art. 103 Cost. è una norma costituzionale ad efficacia diretta⁵¹ che riconosce alla magistratura contabile una giurisdizione "tendenzialmente" generale nelle "materie" di contabilità pubblica⁵². Per altro verso, questa stessa giurisprudenza poneva le pre-

⁵⁰ Le Sezioni riunite, nella citata sentenza 21 giugno 2013, n. 2, hanno ritenuto che il richiamo alla Costituzione, contenuto nella stessa legge istitutiva, qualifichi la stessa legge istitutiva non tanto come una ennesima «interpositio legislatoris», bensì [...] un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria alla norma costituzionale» dell'art. 103, comma 2, Cost». Hanno confermato l'orientamento le successive sentenze n. 6/2013 e n. 6/2014, secondo le quali il D.L. n. 174/2012, nella parte in cui prevede la competenza delle neoinstituite Sezioni riunite, contiene: «[...] un complesso di norme che, in quanto collegate direttamente al ricordato precetto costituzionale, assume valenza di carattere ricognitorio di una giurisdizione contabile già riconducibile, naturalmente, alle "materie di contabilità pubblica" (art. 103, comma 2 Cost.)».

⁵¹ Così, Corte di Cassazione, sentenza 20 giugno 1968, n. 2616, citata da S. BUCSEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1979, p. 831. In tema di norme costituzionali ad efficacia diretta, cfr. O. CHESSA, *Drittwirkung e interpretazione: brevi osservazioni su un caso emblematico*, in AA.VV., *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, *Atti del Seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001*, cur. E. Malfatti - R. Romboli - E. Rossi, Torino, 2002, p. 420 ss.; R. Bin, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in AA.VV., *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006)*, Napoli 2010, p. 201 ss.; G. D'AMICO, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti di diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in *Giustizia civile*, n. 3 (2016). Cfr. altresì V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione (1948)*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 41.

⁵² Infatti, la già citata tradizionale giurisprudenza della Consulta sulla "giurisdizione generale" della Corte dei conti riconosce alla norma efficacia diretta, proprio quando fa salva la discrezionalità del legislatore ordinario che può interpersi per perimetrare diversamente la cognizione "di conto" e "di responsabilità". Nel silenzio del legislatore, l'art. 103 Cost. ha quindi, in "sé, la capacità di radicare, immediatamente, la giurisdizione contabile". Cfr. Cassazione, Sezioni unite civili, ord. 21 aprile 2015, n. 8077, che conferma la giurisdizione della Corte dei conti in tema di danno erariale da illecita utilizzazione degli stanziamenti per spese di rappresentanza dei Consiglieri regionali: «Pure rilevante, in subiecta materia, è il principio di tendenziale generalità della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, ex art. 103, comma 2, Cost., salvo deroghe espresse con apposite disposizioni legislative (Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641): giurisdizione, dotata di tendenziale vis expansiva sia nei giudizi di conto, che in quelli di responsabilità per maneggio del pubblico denaro (Corte cost., 30 luglio 1984, n. 241). In quest'ultimo ambito, l'esenzione dalla giurisdizione costituirebbe, in ultima analisi, un'eccezione non consentita, perché priva di fondamento in norme costituzionali o di attuazione statutaria, anche alla luce della ricordata assimilabilità delle assemblee elettive

messe per un nuovo passaggio logico. Poiché si affermava, per la prima volta, che le attribuzioni di controllo possono costituire in sé materia di contabilità pubblica, ove tali attribuzioni di controllo ricadano in un perimetro riservato alla Corte dei conti, allora non sarebbe più possibile escludere l'esistenza di aree sottratte all'interposizione legislativa.

Come si è visto, l'area di questa riserva è oggi ricavabile dal combinato normativo dell'art. 100 Cost., dell'art. 5 l. cost. n. 1/2012 e dell'art. 81 comma 6, Cost. (disposizioni in relazione alle quali è stato emanato l'art. 20 della l. n. 243/2012): per tali attribuzioni la Consulta ha già affermato che esiste un sindacato esclusivo e neutrale sul bilancio intestato solo alla Corte dei conti (C. cost. sent. n. 60/2013). Non a caso, sin dalla loro prima pronuncia sul tema (sent. n. 2/2013), le Sezioni riunite hanno sottolineato che il collegamento tra art. 100 e art. 103 Cost. è coerente con il tradizionale principio dell'insindacabilità esterna degli atti di controllo della Corte dei conti⁵³. Più di recente, questo collegamento tra art. 100 e art. 103 Cost. viene sottolineato con ancora maggior vigore dalla Corte di Cassazione, che fonda la ragione dell'attribuzione della giurisdizione sulla legittima composizione dell'"elenco ISTAT" sulla base dei suoi collegamenti con il conto economico consolidato della pubblica amministrazione⁵⁴.

In buona sostanza: se esiste una competenza di controllo "esclusiva" per diritto costituzionale, allora, esiste anche una parallela competenza

regionali alle assemblee parlamentari (Corte cost., 25 luglio 2001, n. 292): senza alcun vulnus, peraltro, all'autonomia organizzativa e contabile dei consigli regionali, dal momento che il giudizio di conto non impinge nelle prerogative di insindacabilità dei voti [e] delle opinioni espresse dai componenti – affatto estranee alla fattispecie in esame – e che l'azione del Pubblico ministero presso la Corte dei conti è attribuita nell'interesse oggettivo dell'ordinamento».

⁵³ Sulla insindacabilità "esterna" degli atti di controllo cfr. P. FAVA, *L'impugnazione degli atti di controllo. Gli orientamenti della giurisprudenza e le relative giustificazioni di teoria generale*, in *Rassegna avvocatura dello stato*, n. 2/2010. Cfr. altresì A.L. TARASCO, *Insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti*, nota a *Cons. Stato Sez. V*, 22 marzo 2012, n. 1618, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2013, pp. 43 e ss.

⁵⁴ La Suprema Corte, in particolare, afferma: «tale giurisdizione trova «la propria ragion d'essere sia nell'attinenza dell'atto amministrativo, compiuto dall'ISTAT, di natura meramente ricognitiva e non provvedimentale, alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cast.), sia nell'assegnazione alla Corte dei conti del controllo successivo sulla gestione del bilancio pubblico (art. 100 Cast.)»; dovendosi al riguardo considerare che l'Elenco in questione costituisce l'ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite annualmente dalla legge finanziaria, nonché da altri atti normativi volti a raggiungere gli obiettivi della armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica e, altresì, il contenimento della spesa pubblica» (Cass. S.U., ord. n. 5626/2022 e precedenti ivi citati, tra cui S.U. la sentenza n. 12496/2017 e con la coeva ordinanza n. 12521/2017).

giurisdizionale che non è interponibile dal legislatore. Sulla base di queste premesse, la recente giurisprudenza delle Sezioni riunite (“in sede giurisdizionale”) ha avviato un processo di ripensamento che ha portato a riscoprire la convergenza ermeneutica con la sopra esposta “dottrina dei controlli costituzionali” (capitolo I) e con la tradizionale giurisprudenza contabile ed amministrativa. Secondo questa tradizione, il controllo non è sindacabile da altre autorità giudiziarie e la Corte dispone di una giurisdizione “generale” che si “parametra”, per estensione, sulle competenze di controllo. Inoltre, corollario di questa impostazione è che quelle previste a suo tempo dal d.l. n. 174/2012 e oggi dall’art. 11 comma 6 c.g.c. non sono casi di nuova giurisdizione “speciale”: si tratta, infatti, di una cognizione che sarebbe spettata comunque alla magistratura contabile, la quale avrebbe potuto esercitarla nei modi e nelle forme prima vigenti⁵⁵.

In definitiva, l’*interpositio legislatoris* non è intervenuta per innovare l’ambito di giurisdizione né per istituire un nuovo organo (poiché si tratta di una variante di composizione di un organo già esistente)⁵⁶; essa è

⁵⁵ In base ad altri criteri di competenza funzionale e territoriale (in particolare, il giudizio ad istanza di parte). Così viene evidenziato nella sentenza SS.RR. spec. comp. sent. n. 5/2021. Non a caso, in origine, l’art. 3 comma 1, lettera r) del D.L. n. 174/2012 (oggi l’art. 11 c.g.c.) precisava che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, nella composizione speciale, «in unico grado», si pronunciassero con le «forme del giudizio ad istanza di parte». Sulle caratteristiche e sulla struttura di tale giudizio, cfr. A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in AA.VV., *Il diritto del Bilancio e il Sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, p. 65 ss. L’istituto del giudizio “ad istanza di parte”, infatti, si presta al “conflitto” e al contenzioso tra i soggetti che operano a ridosso del bilancio pubblico, come dimostra la sua recente vitalità, che tende a porre la Corte dei conti, come giudice dei conflitti finanziari nella finanza pubblica allargata. Cfr. il caso della Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza 26 novembre 2018, n. 1045 che risolve un conflitto tra Stato e Regione Campania in merito alla spettanza dei maggiori introiti da lotta all’evasione, attraverso il giudizio ad istanza di parte, nonché, per altro caso analogo, Sez. II Centr. App., sent. 9 novembre 2021, n. 391.

⁵⁶ Poiché le Sezioni riunite non esercitano una nuova giurisdizione, né sono un organo diverso, ma solo una variante di composizione di un organo giurisdizionale (da sempre esistente, cfr. art. 7 l. n. 800/1862), non si condivide l’opinione di chi in dottrina ha ritenuto l’istituzione dell’organo in contrasto con l’art. 102 comma 2 Cost. (divieto di istituzione di giudici speciali), cfr. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, 2020, p. 199. La stessa dottrina paventa inoltre il rischio di un difetto di imparzialità del giudice, poiché della speciale composizione farebbero parte magistrati del controllo, considerati espressione di una “controparte” dell’amministrazione controllata. Nel senso dell’insussistenza di una violazione dell’art. 102 Cost. cfr. di recente Cass. S.U., ordinanza n. 5626/2022.

servita esclusivamente a stabilire tre punti: (a) l'organizzazione del giudice, mediante una composizione "specializzata" (art. 11 comma 7 c.g.c.); (b) la centralizzazione di talune competenze, in una serie di casi tassativi (art. 11 comma 6 c.g.c.); (c) la disciplina processuale (prima il giudizio ad istanza di parte, oggi artt. 11, 123-129, 172-176, con il rinvio, per quanto non diversamente disposto, alle norme sull'appello)⁵⁷.

L'istituzione della competenza centralizzata (in unico grado) delle Sezioni riunite in speciale composizione, in particolare, persegue due obiettivi precisi ed evidenti, entrambi convergenti verso l'esigenza di assicurare la "certezza" del diritto⁵⁸: da un lato, sgombrare il campo da ogni dubbio circa la possibile competenza di un plesso giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti (nel rispetto tradizionale del principio della insindacabilità esterna degli atti di controllo)⁵⁹; dall'altro lato, e allo stesso tempo, porre un argine al rischio di interpretazioni non corrette o caotiche della disciplina contabile che gli enti della Repubblica sono tenuti a rispettare, garantendo uniformità e prevedibilità delle decisioni di merito delle sezioni di controllo sul diritto del bilancio.

Come è stato di recente evidenziato dalla Corte costituzionale⁶⁰, in-

⁵⁷ Oggi, il ricorso ex art. 11 c.g.c. è retto da un rito dedicato, per il quale, si applicano – per quanto non diversamente disposto dal codice di giustizia contabile – le norme previste dall'appello (art. 129 c.g.c.).

⁵⁸ La certezza del diritto viene di norma sovrapposta ed indentificata con la "sicurezza", ma invero i due concetti sono parzialmente diversi, cfr. G. SEVERINI, *La sicurezza giuridica e le nuove implicazioni della nomofilachia*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018 e M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2020. La sicurezza giuridica, infatti, è un concetto più ampio e attiene alla capacità del sistema di assicurare ai soggetti dell'ordinamento giuridico la prevedibilità e calcolabilità delle risposte giuridiche. La certezza del diritto è invece la "legittima aspettativa a che i pubblici poteri rispettino il sistema delle fonti", cfr. A. PACE, *Libertà individuali e qualità della vita*, Napoli, 2008, 93. Da qui, l'esigenza di mantenere uniforme e costante l'interpretazione dei testi del diritto, attraverso la nomofilachia (da ultimo cfr. C. cost. n. 13/2022 che definisce la certezza del diritto «*pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto*», parlando della nomofilachia come «fondamentale funzione ordinamentale dell'interpretazione della legge»). L'art. 11 del codice di giustizia contabile, dunque, opera in continuità con l'art. 117 c.g.c., che la Corte, in tale sentenza, ascrive alla necessità di assicurare non solo correttezza, ma anche "uniformità" dell'interpretazione (art. 65 R.D. n. 12/1941), allo scopo di assicurare la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali.

⁵⁹ In questo modo il legislatore ha dato al tema una soluzione coerente con il principio di "esclusività" del sindacato neutrale della Corte sul bilancio (C. cost. sent. n. 60/2013) e con la tradizione sulla insindacabilità "esterna" degli atti del controllo (cfr. ad esempio Corte cost. sent. n. 470/1997).

⁶⁰ Il riferimento è alla sentenza n. 13/2022, che ha definito la nomofilachia uno strumento che mira a rendere effettivo un principio "angolare" dello Stato di diritto. Secon-

fatti, la previsione di momenti di raccordo tra le varie possibili interpretazioni dei giudici passa attraverso la selezione di centri giurisdizionali che possano in modo “esclusivo” risolvere una questione giuridica. Ne consegue che le funzioni “nomofilattiche” delle Sezioni riunite in speciale composizione in materia di diritto del bilancio per un verso scanzano le competenze di “coordinamento” previste per altre sezioni della Corte medesima⁶¹, ormai limitate nell’ambito al solo controllo collaborativo

do la Corte costituzionale, la nomofilachia e la possibilità per il legislatore ordinario di conferire a taluni i giudici la possibilità di fissare un principio di diritto capace di orientare la decisione altri giudici si giustifica solo se ed in quanto abbia l’effetto di aumentare (e non diminuire) la certezza del diritto: «*Proprio allo scopo di rafforzare il ruolo svolto dalle Sezioni unite nell’esercizio di tale fondamentale funzione ordinamentale dell’interpretazione della legge, l’art. 8 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80) ha novellato l’art. 374 cod. proc. civ., il cui terzo comma prevede che «[s]e la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso»; disposizione questa poi sostanzialmente replicata, allo stesso fine di assicurare la certezza del diritto, da ultimo nel giudizio penale di cassazione (art. 618, comma 1-bis, del codice di procedura penale), e prima ancora nel processo amministrativo, quanto alle pronunce dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99, comma 3, del codice del processo amministrativo), e in quello contabile, quanto alle pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti (art. 117 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). La trasversalità di tali disposizioni, ispirate allo stesso principio, mostra la centralità del valore della certezza del diritto, pietra d’angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto». Sul collegamento tra giurisdizione contabile, Stato di diritto e certezza giuridica, cfr. anche C. cost. sent. n. 1007/1988.*

⁶¹ Ci si riferisce alla partenogenesi e al conflitto di competenze nomofilattiche tra Sezioni riunite “in sede giurisdizionale” (art. 11 c.g.c.), e Sezioni riunite “in sede di controllo”, sui ci si è ampiamente trattenuti nel § 1 del II Capitolo. È recentissima la *vendicatio potestatis* della funzione nomofilattica delle Sezioni riunite in speciale composizione, che nella sentenza n. 10/2022 (punto 2 *in diritto*), espressamente ricordano: «*Per completezza va chiarito che queste Sezioni riunite, operando in sede giurisdizionale, sono soggette soltanto alla legge in virtù dell’art. 101, comma secondo Cost. («i giudici sono soggetti soltanto alla legge») sicché eventuali pronunce dei c.d. organi nomofilattici del controllo che affermassero la prevalenza dell’operato dell’amministrazione, pronunce non vincolerebbero in alcun modo questo giudicante. Giova ricordare che la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 4/2020, punto 3 del diritto) ha affermato che l’art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2012, «nell’attribuire la possibilità di adottare [una] “delibera di orientamento” per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti» (sentenza n. 39/2014). Si tratta di una funzione finalizzata a uniformare l’attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano prassi discordanti su temi di particolare rilevanza. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa, che*

(pareri e attività di referto)⁶²; per altro verso, pongono l'esigenza di preservare l'ambito della giurisdizione contabile, nei rapporti con gli altri plessi giurisdizionali, laddove vengano in gioco le questioni attinenti alla "materia" del bilancio.

non appartiene – come precisato nella richiamata sentenza n. 39/2014 – alla magistratura contabile. È di tutta evidenza che questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola, per definizione, l'esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle sezioni regionali attribuito alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di "giurisdizione esclusiva"».

⁶² Come si è visto nel Capitolo II §1 (cui si rinvia), le Sezioni riunite "in sede di controllo" sono un organo del tutto distinto dalle Sezioni riunite del T.U. n. 1214/1934, che con esse hanno in comune soltanto il "nomen", L'art. 17, comma 31, del d.l. 78/2008 (convertito in legge 102/2009) prevede per tale organo, istituito in via regolamentare, una competenza nomofilattica negli ambiti del "coordinamento della finanza pubblica". Una competenza simile (un vero e proprio doppione, che consente al Presidente della Corte di scegliere la sede più "adatta" alla questione) è prevista dalla legge per la Sezione delle autonomie (anch'essa a suo tempo istituita per via regolamentare) con l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 (conv. L. n. 203/2012). Sulla confusione legislativa e sulle questioni che la nomofilachia nei controlli comporta, cfr. L. D'AMBROSIO, *La nomofilachia nella Corte dei conti. Commento ad una prima lettura della Delibera Sezione Autonomie n. 8/2019*, in *Diritto&Conti*, 21 maggio 2019. Sulla nomofilachia contabile, cfr. C. RAZZANO, *La nomofilachia nel Codice di Giustizia Contabile*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022. Sulla nomofilachia in generale, si rinvia a P. CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, II, in M. CAPPELLETTI (a cura di), *Opere giuridiche*, Napoli, 1976, vol. VII; F. MAZZARELLA, (voce) *Cassazione (diritto processuale civile)*, in *Enc. giur.*, V, Roma 1988, nonché ID., *Analisi del giudizio civile di Cassazione*, Padova, 119, spec. pp. 15-39. Per i recenti problemi posti dalla nomofilachia in generale, cfr. G. SEVERINI, *La sicurezza giuridica e le nuove implicazioni della nomofilachia*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018.

CAPITOLO IV

L'UNICO GRADO

SOMMARIO: La fase “officiosa” dell’unico grado: la questione della procedura e la sua struttura “contenziosa”. – 2. Il merito del giudizio: il rapporto sostanziale. – 3. L’applicazione analogica delle norme del giudizio di conto. – 4. Le parti: legittimazione, parti necessarie, parti eventuali. – 5. La *cognitio* sommaria, il *thema decidendum* ed il giudicato a valle della fase officiosa. – 6. Il rapporto tra le due fasi: doppia perimetrazione e domande cautelari.

1. *La fase “officiosa” dell’unico grado: la questione della procedura e la sua struttura “contenziosa”*

La ricerca sin qui condotta mette a disposizione dell’analisi dell’“unico grado” uno strumentario concettuale ormai adeguato ad affrontare il tema pratico del “rito” dinanzi alle sezioni regionali di controllo. Per ragione di chiarezza, appare opportuno, preliminarmente, raccogliere i risultati della ricerca fin qui condotta, incrociando metodo storico e dogmatico.

La giurisprudenza delle sezioni di controllo e delle Sezioni riunite, valorizzando la “nuova” connessione tra art. 100 e 103 Cost., ha considerato l’“unico grado” non un isolato giudizio dinanzi alle Sezioni riunite, ma un “sistema” che corrisponde a tutte le caratteristiche previste dai *test* di giurisdizionalità elaborati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 89/2017 e 18/2019.

Tale integrazione si realizza sulla base dei seguenti argomenti: (a) la sezione del controllo è un “giudice” collegiale, *pleno iure*; (b) la sezione di controllo è chiamata a svolgere una attività che giudica di un bene sul cui stato vi è “contesa”, ossia la situazione del bilancio.

Quanto al primo argomento, l’affermazione dell’esistenza di un “giudice” in senso soggettivo si basa sulle seguenti evidenze: (a.1.) il giudice è un organo appartenente al plesso giudiziario contabile, un magistrato regolato dal suo ordinamento giudiziario (art. 108, comma 2 Cost.); (a.2.) le norme sui controlli successivi attuative dell’art. 20 della l. n. 243/2012 (e quindi dell’art. 81 comma 6 Cost., oltre che dell’art. 5, comma 1, lett. *a*) della l. cost. n. 1/2012) vincolano le sue decisioni a parametri giuridici predefiniti, esaurendo lo spazio del giudizio, depurato così di ogni discrezionalità valutativa dell’interesse del controllato; (a.3.)

per la stessa ragione si può affermare che è la legge a fare del giudice del controllo un giudice “neutrale”, poiché non è chiamato a svolgere alcuna attività “collaborativa” e di coltivazione dell’interesse dell’amministrazione. Diversamente, infatti, la neutralità del giudice entrerebbe in crisi. Il controllo “collaborativo”, infatti, è strutturalmente “interessato” all’organo ausiliato, poiché, come ha evidenziato la Corte costituzionale, si radica “nell’interesse” del soggetto controllato¹.

Per quanto riguarda il secondo argomento, cioè il contenuto dell’attività di giudizio, l’analisi ha evidenziato che essa è materialmente giurisdizionale e allo stesso tempo non può essere assimilata alla volontaria giurisdizione² né alla funzione requirente, poiché non intesta alla sezione

¹ La Consulta ha espressamente qualificato come “collaborativo” il controllo sulla gestione introdotto dalla l. n. 20/1994 (sent. n. 29/1995) ma ha contemporaneamente escluso esso si radichi dentro l’art. 100 Cost; infatti, il controllo di gestione previsto dalla l. n. 20/1994: «*lungi dal ricollegarsi all’art.100 della Costituzione, si pone, in effetti, come espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore ordinario*» (sent. n. 470/1997); si tratta quindi di un controllo “aggiuntivo” rispetto ai modelli contemplati dalla Costituzione italiana ed affidati in via esclusiva alla Corte dei conti ai sensi dell’art. 100 Cost. I caratteri che distinguono i controlli collaborativi dai controlli di legittimità previsti dall’art. 100 Cost. riguardano (a) il parametro (non necessariamente giuridico), (b) il fatto che esso non si svolge “super partes”, ma “inter partes”, nell’interesse del controllato (c) l’assenza di vincoli per il soggetto giuridico, quindi incapace di produrre effetti lesivi rispetto ai quali sussiste l’esigenza di una tutela del diritto di difesa (sentenza n. 470/1997). Sulla distinzione cfr. G. RIVOCCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, p. 774.

² La stessa natura della volontaria giurisdizione, si rammenta, è controversa in dottrina, che tende peraltro a superare la risalente identificazione di tale attività come di tipo amministrativo, sottolineando il carattere neutrale del giudice e la applicazione della volontà oggettiva della legge. Resta peraltro il problema della tendenza della legge, specie nell’ambito delle tutele degli incapaci, ad attribuire al giudice una posizione di “cura” di un interesse attraverso il carattere “atipico” o “aperto” della misura. Sul tema generale della volontaria giurisdizione cfr. E. ALLORIO, *Saggio polemico sulla giurisdizione volontaria*, in *Sulla dottrina della giurisdizione e del giudicato*, Milano, 1957, p. 3 e ss.; S. SATTÀ, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 218 e ss.; L. MONTESANO, (voce) *Giurisdizione volontaria*, in (voce) *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p. 1 ss.; E. FAZZALARI, (voce) *Giurisdizione volontaria (diritto processuale civile)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 330 e ss. Nel caso dei giudizi sul bilancio, invece, il giudice contabile non ha mai una simile discrezionalità sul piano della decisione, trattandosi di giudizi di mero accertamento. Ed infatti, in proposito, la Corte costituzionale (*expressis verbis* nella sent. n. 138/2019) ha, *incidenter tantum*, evidenziato come il controllo sui bilanci (in particolare la parificazione), proprio per la estraneità del giudice all’interesse del controllato (neutralità), non può essere in nessun modo considerata una attività di volontaria giurisdizione. Inoltre, il Giudice delle leggi ha rilevato che nella “volontaria giurisdizione” non vi è «*la lite o non vi [è] contraddittorio tra le parti*» (sentenza n. 129/1957). Sul carattere contenzioso del giudizio sul bilancio, cfr. *infra*.

territoriale né la cura, né la rappresentanza di interessi. Ciò in base alle osservazioni per cui: (b.1.) l'attività in esame non svolge una funzione "volontaria" (materialmente amministrativa) poiché la legge non chiede alla sezione territoriale di sostituirsi alla volontà dell'ente controllato con una propria valutazione degli interessi³, riallocando le risorse secondo criteri di "efficienza, efficacia, economicità"; (b.2.) la sezione di controllo, inoltre, non opera allo scopo di rappresentare interessi nell'"unico grado", ma per decidere e giungere ad una decisione che da sola può "definire" il tema della legittimità del saldo di bilancio che si proietta dentro al giudizio in base alla "modalità di controllo" stabilita dalla legge (art. 20 della l. n. 243/2012). È la legge, infatti, che seleziona gli atti da controllare e pone tale controllo come obbligatorio, senza alcuna possibilità di programmazione (art. 3, commi 4, 10-bis e 12 della l. n. 20/1994).

La deliberazione di legittimità sul bilancio della sezione territoriale di controllo è dunque decisoria, nel senso che è in grado di pervenire ad una interpretazione della legge vincolante per l'ente controllato ed eventuali terzi che sono concretamente interessati dagli effetti del vincolo che si produce sull'ente controllato. Infatti, tale decisione, sempre per legge, può "stabilizzarsi" (diventando definitiva e irretrattabile per lo stesso giudice)⁴ ove non impugnata dinanzi alle Sezioni riunite. Una simile attività decisoria, pertanto, rende la funzione svolta dalle sezioni di controllo non assimilabile a quella requirente: non si rappresentano interessi in funzione dei quali si agisce, ma si decide in modo potenzialmente definitivo.

Quanto al contenuto della decisione, (b.3.) si è affermato che l'oggetto della cognizione del giudice centrale e delle sezioni territoriali coincide: tanto hanno evidenziato dottrina e giurisprudenza quando hanno escluso il carattere impugnatorio del giudizio, in ragione del principio di pienezza ed esclusività della giurisdizione (cfr. *supra*). La funzione esercitata davanti ai due giudici è, quindi, materialmente identica, trattandosi di decidere e dare definitività ai contenuti degli accertamenti sul bilancio ed i suoi saldi.

Percorrendo i sentieri della storia, inoltre, si è anche rilevato come (b.4) il giudizio sul bilancio sia strutturalmente "contenzioso"⁵. Del re-

³ Cfr. SS.RR. spec. comp n. 37/2020 a proposito del contenuto legittimo delle "misure correttive".

⁴ Sono controlli, cioè, che hanno forma-sentenza. Cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, op. cit., p. 241.

⁵ Come si è già evidenziato, il controllo sulla legittimità dei bilanci degli enti locali (e poi anche delle USL, organi sanitari ritenuti espressione, originalmente, deli enti lo-

sto, il carattere “contenzioso” è assicurato dall’ordinamento, non solo e non tanto con l’apposizione di una etichetta (il carattere contenzioso del giudizio), quanto attraverso la presenza processuale di “parti” create *ad hoc* dalla legge, che possono veicolare la contesa in giudizio (il pubblico ministero, che poteva “potenzialmente” impugnare le decisioni dei Consigli di prefettura). *Mutatis mutandis*, questo vale anche per le decisioni delle sezioni territoriali, che infatti sono impugnabili anche se positive (art. 243-quater comma 5 TUEL), con una legittimazione che si estende anche al pubblico ministero come organo che coagula la rappresentanza degli interessi della finanza pubblica allargata (cfr. *infra*).

Raccogliendo questi risultati, si comprende come la giurisprudenza sia giunta ad affermare che quella delle sezioni territoriali di controllo sia anch’essa una funzione materialmente giurisdizionale, che non accerta responsabilità (*liability*), ma è diretta ad accertare la correttezza delle rappresentazioni di bilancio attraverso la sua “verificazione”⁶ (*accountability*), strumentalmente alla correzione del ciclo.

L’“unico grado” si configura perciò come un processo, appunto, “unitario”, che si svolge sulla stessa “contesa” (lo stato del bilancio) dinanzi a due giudici diversi⁷: il primo si pronuncia in base alla instaurazione officiosa del giudizio, il secondo su ricorso.

Il risultato interpretativo di questa impostazione esegetica è duplice: (i) si preserva la “neutralità” del giudice del controllo che non opera come “parte” o organo di impulso; (ii) si apre all’interpretazione analogica del Codice di giustizia contabile, per garantire il diritto di difesa delle “parti”, a mezzo del giusto processo⁸.

cali) è stato a suo tempo previsto dalla riforma Crispi. La disamina di tali bilanci (anche se con ricadute dirette sul piano della responsabilità personale degli amministratori) era stata prevista per legge, stabilendo la cognizione della Corte dei conti con “giurisdizione contenziosa” (art. 33 e 34 della l. n. 800/1862 e art. 87 della l. n. 5865/1888), ossia nelle forme del giudizio di conto. In primo grado, la funzione era svolta da un organo amministrativo (il Consiglio di prefettura), ma poiché si ritenne identico il contenuto e la natura di tale funzione, le lacune procedurali furono colmate mutuando le forme previste per l’appello, ossia, mediante l’estensione della disciplina del giudizio di conto; per tale ragione tra le parti legittimate all’appello fu individuato anche il pubblico ministero contabile.

⁶ Sul carattere decisorio della “verificazione”, ossia del giudizio di conformità al diritto che si pratica con il controllo di un atto o un’attività, cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, op. cit., p. 243 e ss. e 277 e ss.

⁷ Convergenndo così con gli esiti interpretativi della Corte costituzionale, la quale parla di procedimento integrato, di controllo e giurisdizione, a carattere “giustiziale”, cfr. C. cost. sent. n. 18/2019.

⁸ Giusto processo evocato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 89/2017 e

Inoltre, come si è visto, la soluzione interpretativa adottata dalle Sezioni riunite e dalle sezioni territoriali di controllo (unico grado, in due fasi, davanti a due “giudici” diversi) consente di raggiungere un duplice risultato: da un lato, individuare e valorizzare l’unitario *ubi consistam* tra tutte le competenze elencate dall’art. 11 comma 6 c.g.c. (cfr. Capitolo II, § 1); dall’altro, ripristinare l’antico collegamento tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, ai sensi degli artt. 100 e 103 Cost., recuperando l’identità di fondo della “specialità” della giurisdizione contabile.

Ciò posto in linea teorica, bisogna ricordare che la questione “pratica” delle norme di procedura applicabili al giudizio che si svolge dinanzi alle sezioni territoriali di controllo nasce da un dato di fatto: la legge si limita a disciplinare espressamente le forme del giudizio dinanzi alle Sezioni riunite, mentre la disciplina prevista dinanzi alle sezioni di controllo è assai frammentaria e disorganica, praticamente assente. L’art. 20 della l. n. 243/2012 rinvia alla legge dello Stato (principalmente, al d.l. n. 174/2012 e al d.lgs. n. 149/2011) che, a sua volta, ha istituito controlli che si attivano d’ufficio, su tutto il ciclo di bilancio, individuando forme e soggetti legittimati a partecipare al procedimento di controllo (cfr. in particolar modo l’art. 1 e 3 del d.l. n. 174/2012). Nelle disposizioni da ultimo citate il controllo si estende a tutto il ciclo di bilancio degli enti territoriali, dal bilancio di previsione alla rendicontazione, focalizzandosi talvolta su micro-saldi (i rendiconti dei gruppi consiliari, nell’ambito del bilancio del Consiglio regionale; gli enti del sistema sanitario organizzato dalla regione), talvolta su atti di macroprogrammazione, in caso di crisi (il piano di riequilibrio finanziario pluriennale). In ogni caso il riscontro previsto dalla legge si svolge sempre su atti già perfetti, efficaci ed esecutivi.

In buona sostanza le “modalità” del controllo sono sempre “successive” e su atti che consentono, complessivamente, di verificare costantemente la correttezza del risultato di amministrazione presunto dell’ente territoriale, attraverso micro o macro-atti di programmazione e rendicontazione.

La disciplina di legge finisce qui. Scarseggiano le indicazioni sui criteri di intervento di parti eventualmente non contemplate ma sicuramente incise da una eventuale decisione in un senso o in un altro, sulla eventuale difesa tecnica, sui limiti alla iniziativa officiosa del giudice e sul modo di garantire la difesa su un *thema decidendum* definito, per cui non è chiaro il criterio della perimetrazione.

nella sentenza n. 18/2019, quando si sofferma nel rapporto tra neutralità ed effettività del “contraddittorio”.

Tuttavia, se, come sinora si è cercato di dimostrare, ci si trova dinanzi ad un giudice e ad un “giudizio” che ha forma e sostanza giurisdizionale, per assicurare il rispetto degli artt. 24 Cost e 101 primo comma Cost., le lacune legislative – *de iure condito* – vanno colmate con l’unico strumento disponibile: l’analogia. Non si può infatti negare che la decisione del giudice contabile, anche in sede di controllo, è suscettibile di vincolare i controllati, nella misura in cui essa può accertare effetti, in modo definitivo e irretrattabile una illegittimità-irregolarità. Il riscontro di simili anomalie, se non altrimenti contestabile, produce per legge effetti necessari che non sono rimessi alla discrezionalità del giudice. Essi diventano quindi vincolanti per la sfera giuridica dei soggetti direttamente o indirettamente interessati dal controllo. Si pone quindi un problema di tutela del soggetto controllato e di eventuali terzi, che la riserva di legge dell’art. 111 Cost. intende sottrarre tanto ad interventi regolamentari, quanto a forme di autoproduzione normativa da parte del giudice.

Del resto, in un quadro costituzionale che assoggetta l’esercizio della funzione giurisdizionale, con contenuto di controllo, ad un principio di stretta legalità (artt. 101, 108, 111 comma 1 Cost.), la soluzione non può che basarsi su forme “nominate”, già previste dalla legge, senza alcuno spazio per quelle “innominate” dei controlli collaborativi. Infatti, la “collaborazione” si traduce facilmente in un criterio nomogenetico, di contenuti, di modalità di controllo, ma anche delle forme che esitano in un giudizio finale che non si chiude necessariamente con un sillogismo, ma che ha una struttura aperta (il “referto”⁹).

La funzione giurisdizionale, infatti, non può prescindere dal processo¹⁰ regolato dalla legge (art. 111 comma 2 Cost.), né da decisioni che traggono legittimità e legittimazione dal sistema delle fonti (art. 101

⁹ Il procedimento di controllo è quello vagamente evocato dall’art. 7 comma 7, della L. n. 131/2003, sul paradigma della l. n. 20/1994. L’art. 7, comma 8, parla addirittura di “ulteriori” forme di collaborazione, che possono essere “richieste” alla Corte dei conti, divincolate dal principio di tipicità di cui all’art. 20, comma 2, l. n. 243/2012.

¹⁰ Sulla distinzione tra processo e procedimento, cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 1952, p.118 e ss., ripubblicato su *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, p. 244 e ss.; per la distinzione tra decisione amministrativa e sentenza, cfr. M. NIGRO, *Le decisioni amministrative*, in *Foro Amministrativo*, 1950, parte IV, colonna 15 e ss., anch’esso ripubblicato su *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, p. 175 e ss. Il processo, secondo questi autori, si caratterizza per la posizione del giudice che viene posto in posizione di neutralità, attraverso l’individuazione di parti: per questa ragione il processo, nelle sue varie forme, tende a realizzarsi mediante un *actus trium personarum*.

commi 1 e 2) che devono essere controllabili attraverso la motivazione (art. 111 comma 6 Cost.).

Il combinato disposto di queste norme costituzionali evidenzia che l'imparzialità del giudice (*rectiu*, la neutralità) si realizza solo se il giudice è reso totalmente estraneo agli interessi di cui giudica attraverso la legge e le forme da questa stabilite. Detto in altri termini, solo la totale eteronomia del giudizio (parametro) e del giudicare (procedura) rende il giudice *super partes*¹¹ ed il suo *decisum* "oggettivo" e verificabile¹². Per

¹¹ L'espressione è usata nel senso di F. CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, vol. I, Cedam, Padova, 1936, p. 288), che individua in ciò l'elemento fondamentale caratterizzante la giurisdizione rispetto alle altre funzioni. Nella giurisdizione, il giudice non agisce a pretesa di una relazione col bene della vita, ma solo a garanzia della legalità riferita a tutto il sistema delle fonti, che, in un sistema a costituzione rigida, si estende alla legalità costituzionale. Il giudice stesso può, infatti, "attivare" l'incidente di costituzionalità, facendosi organo officioso di un altro e distinto processo (art. 134 Cost.), per quanto incidentale a quello della sua giurisdizione.

¹² L'esistenza di un parametro oggettivo di giustizia, la totale eteronomia del decidere, differenzia la posizione del giudice e dell'amministrazione. Per l'amministrazione, le norme operano soltanto come "limiti", definendo in genere, l'obiettivo del potere (l'interesse pubblico da tutelare) e la competenza (l'intestazione dell'interesse alla amministrazione). Più i limiti sono dettagliati, più si comprime la discrezionalità nel merito, fermo restando che l'amministrazione agisce per un interesse che la legge le intesta direttamente. L'amministrazione, pertanto, proprio per questa posizione soggettiva rispetto ad uno o più interessi, non è mai neutrale, anche se esercita una discrezionalità tecnica o adotta atti vincolati. La neutralità, per contro, è una condizione che si realizza quando l'eteronomia, sugli interessi, sui contenuti, sulla procedura per giungere alla decisione, è totale. Per contro essa è perduta ogni qual volta la legge, anziché costituire l'unica fonte del giudizio, torna ad essere un mero "limite" all'esercizio di un'attività. Il riferimento a parametri vaghi quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, presenta indubbiamente questo rischio. In tema cfr. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1982, p. 21; R. GUASTINI, sub *Art. 101*, in G. BRANCA-F. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, Tomo I, Bologna 1994, p. 148, G. GAVAZZI, *Elementi di teoria del diritto*, Torino, 1984, cap. XII e XIII. Da tale differenza "normativa" discende altresì la diversità tra i due sillogismi esecutivi. L'esecuzione della legge da parte dell'amministrazione si basa su un sillogismo "pratico", in cui la premessa minore è una relazione di mezzo-fine che l'amministrazione costruisce secondo il proprio apprezzamento concreto, "storicizzando" la norma con la motivazione del provvedimento. Questo processo di storicizzazione altro non è che la discrezionalità amministrativa, concepita come potestà di giudizio, appunto, discrezionale. Sulla intestazione "funzionale" del potere, sul carattere "legale" di tale intestazione e sulla definizione della discrezionalità come "ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario", cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, p. 7 e 47. Sul concetto di discrezionalità amministrativa cfr. altresì A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli 1984, I, 571 ss.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1989, p. 21 e ss.; R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in L. MAZZA-

contro, la mancata predeterminazione legislativa dei criteri del contraddittorio e della decisione è ammessa solo se, ed in quanto, chi decide è strutturalmente “interessato” all’organo ausiliato, come accade nel controllo collaborativo: come già detto dalla Consulta, tale controllo è estraneo all’art. 100 Cost. e si caratterizza per il fatto che il controllore è radicato “nell’interesse del soggetto controllato” (C. cost. sent. n. 470/1997), con la evidente conseguenza che non ci si trova dinanzi ad un giudice “neutrale”.

Allo stesso tempo, per tutto quanto sopra si è ricordato in merito alla natura del giudice e del giudizio, la giurisprudenza contabile esclude categoricamente la possibilità di applicare la l. n. 241/1990¹³.

A questo punto, per colmare la lacuna di procedura, l’unica strada che rimane aperta è la ricerca tra i modelli di processo disponibili all’interno del codice di giustizia contabile.

2. *Il merito del giudizio: il rapporto sostanziale*

Come si è detto, il “merito” comune del giudizio in unico grado (tanto nella fase d’ufficio quanto in quella eventuale attiva su ricorso) è la decisione sullo stato di un bene della vita (il bilancio espresso dai suoi predicati sintetici, ossia, i saldi), con riguardo ad un ente, ad un tempo (C. cost. sent. n. 244/2020) e ad un atto. Ente, tempo e atto costituiscono il caso concreto su cui il giudice decide.

Il fatto che il bilancio sia un sistema di informazioni non oggetto di privativa, per definizione “pubblico” (sent. n. 184/2016)¹⁴, comporta

ROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, V ed., Bologna 2005, I, p. 770 ss.

¹³ Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 15/2017, n. 7/2018 e da ultimo SS.RR. spec. comp. sent. n. 8/2021.

¹⁴ A proposito dei beni pubblici, cfr. R. JHERING, *Lo scopo nel diritto*, op. cit., p. 331-335. Secondo l’A. il diritto organizza le relazioni tra tre tipi fondamentali di figure soggettive: le persone fisiche, le loro associazioni (la cui la massima espressione è la società), ed infine lo Stato, inteso come forma massima di un’altra forma associativa, nella tradizione giuridica in cui si muove l’Autore, di tipo fondazionale. In quel contesto si definisce fondazione la “destinazione di cose o di capitali a favore di persone indeterminate, per uno scopo non transitorio, ma duraturo”. Questo comporta la creazione di un patrimonio e di un bilancio separato dai conferenti. Il conferimento avviene con un atto a liberalità astratta (p. 332) verso un nuovo soggetto giuridico con una personalità propria (*universitas bonorum*). Tali *universitates* sono amministrate da persone fisiche o da persone giuridiche o enti di fatto. Questo processo – portato al livello della massima

che questo sistema di informazione deve essere sempre disponibile e accessibile a tutti i consociati, per l'esercizio di prerogative, queste sì, individuali, come ad esempio il consapevole esercizio di diritti di elettorato, ma anche di "diritti" che sono strettamente connessi con il bilancio. A venire in considerazione, peraltro, sono soltanto gli interessi diffusi alla corretta informazione e al rispetto dei predicati dell'equilibrio e sostenibilità, vincoli giuridici che sono stabiliti a presidio della capacità delle politiche pubbliche di garantire nel tempo le prestazioni "costituzionalmente necessarie"¹⁵.

Gli interessi sostanziali in gioco, quindi, sono almeno due e sono quelli che la dottrina delle istituzioni private¹⁶ riconduce al c.d. "rap-

società – coincide con la nascita e creazione dello Stato (*«lo stato è un bene comune con tutti gli altri concittadini»*) in cui la tutela si riduce al solo diritto pubblico della responsabilità politica. In questo secondo caso essi operano come fiduciari, che amministrano un bene "pubblico" di cui devono rendere conto alla collettività di riferimento/beneficiaria, non al conferente. I beni conferiti diventano infatti "pubblici" e la loro tutela è affidata al diritto obiettivo (ad es. polizia e amministrazione giustizia). Da questo punto di vista, gli organi delle pubbliche amministrazioni sono però, in conflitto d'interessi, in quanto soggetti obbligati ma anche giudici del corretto adempimento. Come si diceva, i soggetti nel cui interesse operano gli enti fondazionali vengono dotati dall'ordinamento di vari strumenti per attivare la responsabilità degli amministratori, di solito tramite forme di responsabilità istituzionale (attivabili sulla base del principio di legalità); tuttavia Jhering evidenziava che talvolta possono essere riconosciuti anche rimedi di diritto privato, come le *actiones populares*. Non è difficile intravedere in Jhering lo stesso filo conduttore che porta la dottrina nazionale ad isolare – tra le figure soggettive che spiegano il funzionamento della pubblica amministrazione (e l'imputazione di risultato) – la categoria dell'*officium*, quale immediato precedente della persona giuridica, forma in cui è costituito lo Stato (cfr. *infra*).

¹⁵ C. cost. sentt. n. 275/2016, n. 6/2019 e da ultimo n. 10/2022. Può quindi accadere che in determinate circostanze, se la legge stabilisce un vincolo diretto, il processo possa occuparsi di tali interessi, conferendo la legittimazione processuale a "terzi" (cfr. prossimo paragrafo).

¹⁶ Sul piano teorico si verifica una convergenza tra teoria delle istituzioni private (le imprese) e teoria dell'istituzioni pubbliche. Lo Stato, gli enti territoriali e le aziende sanitarie, infatti, sono anche "aziende", ma con tutta evidenza, "aziende di erogazione", ossia "non imprese" o "no profit organizations", cfr. E. VIGANÒ, *Il concetto generale di azienda*, in E. VIGANÒ (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, Padova, 2000, p. 651. Segnatamente, esse organizzano risorse per la soddisfazione di bisogni e interessi umani, riconducibili ad una utenza (e ad una platea di interessi) assai ampia. Nell'ambito della teoria economica delle aziende, per spiegare il fenomeno dell'organizzazione dei diversi interessi all'interno delle stesse, sono state elaborati schemi teorici diversi: la teoria dell'agenzia e la più evoluta teoria degli *stakeholders*. Entrambe sono elaborazioni atte a spiegare le relazioni di impresa e il loro collegamento agli scopi, in modo da fornire un modello che spieghi il funzionamento delle *corporations* ed il loro sistema legale di responsabilità. Per la teoria dell'agenzia cfr. C. JENSEN - W.H. MECKLING, *Theory*

porto di agenzia”. Un rapporto siffatto, nei sistemi di diritto pubblico¹⁷,

of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in *The Journal of Financial Economics*, 1976: «We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal». Per la seconda teoria, una variante della prima, si parla di “stakeholder-agenzia”. Questo modello estende il concetto di “stakeholder” anche ai portatori di interessi potenziali come, ad esempio, le generazioni future cfr. R.E. FREEMAN, *Strategic Management, A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984; C.W.L. HILL - T.M. JONES, *Stakeholder agency theory*, in *Journal of Management Studies*, n. 29/1992, p. 131-154; M.B.E. CLARKSON, *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, in *Academy of Management Review*, vol. 20, n. 1/1995, pp. 92-117.

¹⁷ Nel campo del diritto pubblico, la teoria dell’agenzia è sovrapponibile agli studi che spiegano il sorgere delle istituzioni, con la primigenia forma (che precede quella della persona giuridica) dell’*officium*. L’*officium* è descritto come una evoluzione della figura organizzativa del *munus*, in cui il titolare del potere di agire nell’interesse del rappresentato si “complessifica” realizzando un’organizzazione assai articolata (un ente di fatto, cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del codice civile*, A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), Bologna, 1967, che ha uno scopo “generale” proprio, “ipostatizzato”). Più nel dettaglio, l’*officium* è una categoria concettuale elaborata dal diritto canonico (cfr. P.G. CARON, *Persona giuridica, ufficio e organo nel diritto canonico*, Milano, 1968), la quale fornisce la spiegazione della nascita di istituzioni capaci di fare “rappresentazione” di una comunità di individui di cui sono esponenti. Ciò porta il diritto ad effettuare una ipostasi dell’interesse della comunità rappresentata e a identificare lo stesso con l’interesse istituzionale. Ne consegue che nell’*officium* non c’è rappresentanza negoziale degli interessi, come nel *munus*, ma solo rappresentanza organica (tra l’istituzione e gli organi con cui agisce), mentre nessun rapporto giuridico, in termini di imputazione legale degli effetti degli affari compiuti, vi è con la comunità servita dall’istituzione (gli *stakeholder*, nella teoria economica). Alla comunità, gli effetti degli affari non sono imputati sul piano del diritto, ma solo su quello degli effetti pratici (i risultati) dell’azione istituzionale, cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Vol. I, Milano, 1993, p. 131. La categoria dell’*officium* si sviluppa come evoluzione della nozione di *munus* pubblico, dove vi è un soggetto investito di una funzione nell’interesse della collettività, interesse che rimane “alieno” ed in potenziale conflitto con quello proprio. Nella teoria generale del diritto pubblico, l’*officium* diventa lo Stato-apparato, mentre la comunità servita, il c.d. Stato-comunità. In proposito, si veda la giurisprudenza costituzionale che qualifica la Corte dei conti, essa stessa, come organo dello Stato-comunità (C. cost., sentenza n. 29/1995) e poi dello Stato-ordinamento (C. cost., sentenza n. 267/2006, nonché sentenze nn. 179/2007, 37/2011, 198/2012). La dialettica “latente” tra membri della comunità politica e ufficio (e tra membri della comunità ed ente “fondazionale”, come evidenzia R. JHERING, *Lo scopo nel diritto*, cit., p. 331-334) spiega la recente giurisprudenza costituzionale sulla c.d. contabilità di mandato (cfr., *ex multis*, C. cost., sent. n. 49/2018) tra gli elettori e i membri dell’amministrazione che sono “fiduciarmente” investiti del compito di realizzare i loro interessi, e verso i quali sussiste un’aspettativa ad un risultato.

coincide con il modello istituzionale dell'*officium*, vale a dire con la formazione di organizzazioni pubbliche per la cura di interessi di una comunità di riferimento, con l'eliminazione della "rappresentanza giuridica" tipica del *munus*. Le relazioni tra *officium* e membri della comunità, pertanto, diventano politiche, proiettando la rappresentanza dal piano degli effetti giuridici a quello (concreto) dei risultati. I titolari dell'*officium*, infatti, amministrano e attivano processi allocativi per produrre servizi per la comunità: i servizi che, a loro volta, costituiscono i risultati che si imputano ai singoli, provocando e perseguendo il loro benessere.

Tuttavia, lo Stato di diritto elabora, per definizione, vincoli giuridici che pretendono di essere effettivi e di essere giustiziati: limitare e prevedere gli esiti del comportamento dei governanti, anche in materie ad alta discrezionalità politica, è una caratteristica degli Stati a costituzione rigida; quando tale effettività non è affidata alla sola dinamica dei poteri e alla loro "separazione" ed "equilibrio", lo strumento di tale effettività è la predisposizione di giurisdizioni speciali¹⁸ che verificano e rendono obbligatorio nel caso concreto norme giuridiche che sono poste a presidio di interessi generali, anche (anzi soprattutto) se queste vengono fatte valere nei confronti del potere pubblico. Così accade per la giurisdizione penale (in un duplice senso: sia per veicolare l'interesse generale alla repressione dei reati, sia per garantire l'*habeas corpus* e i diritti fonda-

¹⁸ L'esistenza di vincoli giuridici legittima il controllo giurisdizionale, sia pure con funzione di perimetrazione del limite della discrezionalità politica, riconducendo il potere al governo della legge. Cfr. G. MOFFA, *La Corte dei conti nel regno d'Italia*, Milano, 1939, p. 129. Di recente, sul rapporto tra attività politica e giurisdizione cfr. C. cost. sent. n. 81/2012, punti 4.2. e 4.3. *cons. in diritto*. Come evidenzia S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, op. cit., p. 66, «In via generale non può disconoscersi che la "forma giudiziaria rappresenti, in ogni tempo, la più idonea ed efficace garanzia del controllo sul pubblico danaro". Naturalmente, questo strumento, per costituire una valida colonna dello Stato di diritto, deve essere integrato in un sistema organico, insieme ad altri strumenti per il perseguimento del massimo grado di garanzie obiettive». Per la funzione "obiettiva" della giurisdizione amministrativa, cfr. anche C. cost. n. 81/2012, a proposito della sindacabilità degli atti politici previsti dall'art. 7 c.g.a.: «L'affermazione della ricorrente, quanto all'esistenza di spazi riservati alla scelta politica, è condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo. Ciò nondimeno, gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate».

mentali di libertà); o ancora, attraverso l'istituzione della giurisdizione costituzionale e, nel caso italiano in particolare, con la giurisdizione contabile.

La giurisdizione contabile, in generale, presuppone l'obbligo costituzionale di rendere conto del processo allocativo, attraverso appositi documenti (quelli di bilancio) per i quali è stato istituito un giudice speciale che può verificare, con la sua perizia sul fatto contabile, la conformità del processo allocativo (rimessa alla discrezionalità politica degli amministratori) ad alcune regole "limite". Tale controllo, peraltro, non esclude, ma anzi rinforza le dinamiche del controllo "politico" da parte dell'elettorato e degli organi della rappresentanza, controllo che resta separato e parallelo¹⁹.

Più nel dettaglio, l'obbligo di resa del conto discende, nel nostro sistema, dal c.d. principio di rendicontazione pubblica, per il quale il conto deve essere corretto, equilibrato e sostenibile²⁰.

Limitatamente a questi aspetti, pertanto, il rapporto tra amministratori e amministrati torna ad essere "giuridico", nel senso che non si svolge più soltanto sul piano del giudizio politico sui risultati. Il controllo politico è affiancato da quello giuridico, affidato ad un giudice appositamente previsto dall'ordinamento costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.).

L'obbligo giuridico giustiziabile riguarda, come si è detto, il bilancio, inteso come processo allocativo; esso coinvolge quindi le seguenti parti e si traduce e declina nei seguenti contenuti: da un lato, l'obbligo dell'ente/ufficio di rendere conto, dall'altro la posizione di vantaggio e

¹⁹ Sul carattere separato e parallelo dei due controlli, politico e giuridico, cfr. C. cost. n. 121/1966 e n. 29/1995.

²⁰ In proposito, R. JHERING, *Lo scopo nel diritto* (Der Zweck im Recht, 1877, edizione del 1894), trad. it. a cura di G. LOSANO, Torino, 1972, osserva che il diritto obiettivo crea vincoli e relazioni di natura diversa: nei rapporti privati l'*obligatio* (p. 335) concetto che richiama l'atto del legarsi, l'autonomia (p. 337); nei rapporti pubblici l'*oportet*, che si manifesta con la coercizione, l'onere, il debito (intesa come obbligazione pecuniaria, connessa al prelievo fiscale). Ecco perché occorre più propriamente parlare di obbligo e non di obbligazione di rendiconto, atteso anche la mancanza primaria di un contenuto patrimoniale quanto alla prestazione, che attiene invece a valori fondamentali indivisibili, cioè non misurabili in termini di beneficio patrimoniale diretto, come l'interesse al buon funzionamento democratico della Repubblica. Per l'obbligazione di rendiconto, in sede civile, nell'ambito di rapporti che si inquadrano latamente nella causa del mandato, cfr. C. CINCOTTI, *L'obbligazione di rendiconto: profili ricostruttivi*, in *Rivista di diritto civile*, n. 6/2017. Cfr. altresì F.P. LUISO, (voce) *Rendiconto*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, p. 795 ss.; P. LOCATELLI, (voce) *Rendiconto*, in *Noviss. Dig. it.*, XV, Torino 1968, p. 422; G.A. NUTI, *L'obbligazione di rendiconto*, Milano 1954, *passim*; G. RAMPAZZI GONNET, *Il giudizio civile di rendiconto*, Milano 1990, p. 38 ss.

la pretesa, diffusa, dei membri della comunità di verificare che i risultati “rendicontati” siano conformi ai limiti che sono oggetto di una disciplina fissata da regole costituzionali o prodotte con fonti “paradigma”²¹. L'inadempimento, inoltre, è “sanzionato” dal diritto costituzionale del bilancio con effetti secondari, consistenti nella necessità di variazioni di bilancio a cui l'istituzione stessa non può sottrarsi (C. cost. sent. n. 250/2013).

Le “parti” sostanziali del rapporto, quindi, sono almeno due e sono in conflitto obiettivo²² (astratto); per volontà della legge, al momento della resa del conto ad un “giudice”, gli interessi (e le parti) si concretizzano e possono diventare giustiziabili: da un lato, gli amministratori *pro tempore*, i quali pretendono alla conferma – tramite il provvedimento del giudice – della “credibilità” e affidabilità delle proprie programmazioni e rappresentazioni contabili; dall'altro, i cittadini che, sempre a mezzo dello stesso provvedimento, hanno la pretesa alla affidabilità e correttezza del saldo.

In ragione del carattere adespota di questa seconda categoria di interessi, la giustiziabilità di tale pretesa non può essere garantita attraverso il processo “dispositivo”. Il processo civile o amministrativo, infatti, è concepito per tutelare diritti soggettivi ed interessi legittimi, che presuppongono una relazione esclusiva e rivale con un bene della vita, rispetto a tutti gli altri consociati. Per giustiziare interessi non rivali su beni pubblici, l'ordinamento decide se e come proiettare il conflitto dentro alle forme della giurisdizione: in tali casi, si creano processi di diritto obiettivo, oppure si fa ampio ricorso all'istituto all'azione popolare²³.

²¹ Cfr. F. SUCAMELI, “*Patto di stabilità*”, *principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019.

²² I dati devono transitare nella sede della rappresentanza politica (art. 81 e 100 cost.), ma essere altresì immediatamente disponibili alla cittadinanza. L'obbligo di rendere disponibili pubblicamente tali dati, secondo la giurisprudenza costituzionale (C. cost., sentt. n. 184/2016, n. 228/2017, n. 49/2018 e n. 80/2021) risponde alla c.d. “contabilità di mandato”, ovvero la riproposizione del tema dell'obbligo costituzionale di rendicontazione pubblica, non più fondato solo sull'istituto della rappresentanza politica, ma direttamente sull'art. 1 Cost.

²³ Il novero degli interessi collegati alla correttezza del bilancio non si esaurisce dentro la comunità di cui l'ente è esponenziale; possono entrare in gioco “altre” comunità, che si inquadrano nel sistema della finanza pubblica allargata, ad esempio, le altre comunità territoriali o, persino, quella europea. Inoltre, gli interessi lesi potrebbero avere carattere soggettivo, ad esempio, quando l'effetto di un saldo di bilancio è in grado di scaricarsi direttamente sui singoli cittadini (come i residenti di un ente locale in caso di dichiarazione di dissesto, a causa dell'innalzamento automatico delle aliquote). Alla rap-

Il giudizio in unico grado, dunque, può considerarsi l'ultima delle forme tramite cui il legislatore ha dato consistenza processuale al "confitto" astratto e alla successiva contesa concreta sul bilancio, la palinogenesi della tradizionale giurisdizione obiettiva sulla legalità dei conti²⁴.

Le forme di tale giurisdizione, sebbene obiettive, inoltre, sono anche "contenziose", ma in un senso diverso dal processo dispositivo: nei processi dispositivi la "lite" preesiste al processo, mentre nel caso delle giurisdizioni di diritto obiettivo, inerenti alla giustizia di interessi generali, la contesa non è *in rerum natura*; essa, piuttosto, è una creazione del diritto positivo. Nel caso della legalità dei conti, secondo gli insegnamenti di Ludovico Mortara²⁵, la resa del conto e la previsione di un controllo esterno da parte di un giudice sono il sistema attraverso cui la legge pone in contesa, in concreto, gli interessi sostanziali sopra richiamati.

L'unico grado, dunque, dal punto di vista sostanziale e della logi-

presentanza degli interessi adespoti provvede il pubblico ministero, senza escludere una legittimazione diretta dei cittadini, anche in base all'azione popolare prevista dall'art. 9 TUEL. Tanto è ipotizzato dalle Sezioni riunite spec comp., nella sentenza n. 32/2020.

²⁴ S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, op. cit., p. 290 e ss. individua i tratti essenziali e trasversali della giurisdizione oggettiva sui conti della Corte nella: (a) necessarietà; (b) officiosità; (c) sindacatorietà o inquisitorietà; (d) esclusività. Tutti questi elementi, in concorrenza, qualificano il giudizio sui conti come un esempio di giurisdizione di diritto obiettivo. La inquisitorietà, che al tempo accumulava il processo contabile a quello penale, consiste nella presenza, nella struttura del processo di una preminenza per l'interesse pubblico, la quale «*induce una limitazione di quell'autonomia individuale che alle parti è riconosciuta nel diritto comune, ma consente di giudicare su fatti che le parti medesime non abbiano allegato*», C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, Milano, 1965, p. 493 (e p. 496 quanto al carattere oggettivo della giurisdizione). Prosegue Buscema, *ibidem*, p. 292, evidenziando che l'esclusività consiste invece nella ampiezza della giurisdizione sui conti che, essendo una giurisdizione per "materia", implica, che «*la Corte è chiamata a risolvere tutte le questioni incidentali che siano col conto intimamente e logicamente collegate e [...] connesse con la materia del conto*», G. MOFFA, *Corte dei conti*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. IV, Torino, 1899, p. 309. Per una ricostruzione di sintesi dei caratteri del giudizio di conto si rinvia a C. cost., sent. 10 luglio 1981, n. 129, laddove si precisa: «*[...] In via di principio, la giurisdizione sui conti giudiziari è retta da un impulso d'ufficio, determinante processi di tipo inquisitorio, che prescindono dalle istanze delle amministrazioni; ed anzi presenta – allo stato attuale dell'ordinamento – un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono*». Il carattere generale del paradigma del giudizio di conto è testimoniato dalla recente estensione di tali norme al giudizio di parifica, cfr. SS.RR. n. sentenza 20/2021; per una ricostruzione, anche storica, del sistema processuale del giudizio di parificazione e della sua intima connessione con le norme della giurisdizione "contenziosa" sui conti, cfr. C. conti, Sez. reg. contr. per la Campania, decisione n. 5/2021/PARI.

²⁵ Cfr. Capitolo II, nota 64.

ca processuale, corrisponde esattamente a questo schema, riportando al centro della giurisdizione contabile il controllo giuridico in ordine al corretto adempimento dell'obbligo di rendicontazione pubblica (giurisdizione sulla *accountability*).

Si ripropone, infatti, l'archetipo a suo tempo realizzato dalla Riforma Crispi, che tale giudizio consentiva, tramite un processo officioso sul rendiconto degli enti locali. Peraltro, nel sistema post 2012, a differenza che nell'esperienza risalente al 1888²⁶, l'obbligo si estende non più soltanto agli enti locali, ma anche alle regioni; inoltre, l'occasione del giudizio non è solo il consuntivo, ma una molteplicità di atti del ciclo di bilancio, indicati nel d.l. n. 174/2012 (e nel d.lgs. n. 149/2011). Tali atti ("conti") vanno dal bilancio di previsione al rendiconto, passando da numerosi atti di micro e macroprogrammazione e rendicontazione.

3. *L'applicazione analogica delle norme del giudizio di conto*

La novella costituzionale ha quindi innovato profondamente il tessuto normativo precedente, a partire dall'affermazione della necessità che il ciclo di bilancio (l'"andamento della finanza pubblica") sia costantemente verificato (art. 5, lett. *a*) comma 1 della l. cost. n. 1/2012 e art. 100 Cost.) attraverso i saldi stabiliti dalla legge (art. 81, comma 6, Cost.). In pratica, la l. cost. n. 1/2012 ha previsto la necessità del controllo successivo di legittimità, marginalizzando la possibilità di controlli di "merito", orientati ai risultati (i quali si possono prevedere in aggiunta, ma non in sostituzione).

Il d.l. n. 174/2012 e il d.lgs. n. 149/2011 costituiscono una implementazione possibile delle menzionate novità costituzionali: essi prevedono una vera e propria "rete" di controlli di legittimità-regolarità che abbraccia tutto lo svolgimento del bilancio. La loro caratteristica comune, a bene vedere, è che consentono la costante verifica del risultato di amministrazione presunto del ciclo di bilancio, saldo il quale, a sua volta, è disciplinato dal d.lgs. n. 118/2011 e dalle correlate norme del TUEL.

²⁶ Si rammenta che la principale novità della Riforma Crispi era l'uso del paradigma del giudizio di conto (in origine previsto solo per gli agenti contabili, per gestioni secondarie rispetto al bilancio principale, attraverso documenti proiettati sul "maneggio" del danaro, e quindi su una contabilità di cassa) per bilanci di competenza attinenti alla "gestione" complessiva del bilancio. I soggetti di tale controllo erano quindi non più, non più soltanto, gli agenti contabili, ma anche gli amministratori degli enti locali, tenuti ad approvare annualmente il consuntivo della gestione, cfr. Capitolo II, § 4.

Conseguentemente si può affermare che gli odierni controlli successivi sul bilancio (art. 100 Cost. e art. 20 l. n. 243/2012), presentano le seguenti caratteristiche: (a) sono ciclici, in quanto mirano a verificare la persistenza dell'equilibrio di bilancio, in tutto il suo svolgimento. La legge stabilisce la "misura" dell'equilibrio (art. 81 comma 6 Cost.) e, contemporaneamente, le "modalità" del controllo (art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012 e art. 20 l. n. 243/2012). Le modalità consistono nei presupposti del controllo: spetta alla legge indicare il documento di bilancio la cui trasmissione o disponibilità determina l'attivazione del controllo. Proprio a garanzia della ciclicità (art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012), tali controlli sono altresì: (b) necessari (nel senso che non sono soggetti a "programmazione", contrariamente a quanto avviene nel caso del controllo collaborativo, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della l. n. 20/1994.); (c) officiosi (non sono attivati su impulso di parte, ma legalmente, sulla base della disponibilità pubblica di taluni documenti); (d) sindacatori (potere del giudice di cercare e riscontrare le prove delle eventuali irregolarità)²⁷. L'ampiezza dei poteri istruttori dipende dalla peculiare funzione del giudizio: verificare e dare certezza "incontestabile" al saldo espresso dal conto stesso, con riferimento ad una certa data (rendiconto, rendiconti dei gruppi consiliari) o relativo ad un certo periodo (bilanci previsionali o di lunga programmazione, come i piani di riequilibrio *ex* artt. 243-*bis* e ss. TUEL).

Inoltre, il diritto positivo, attraverso previsioni di legge (*ex* art. 20 della l. n. 243/2012) non si limita ad individuare le "modalità" fondamentali del controllo, ma procede altresì ad individuare le "forme" di tali controlli. La disamina della disciplina vigente consente di osservare che tali "forme" si connotano: (i) per la limitazione delle parti che possono partecipare al giudizio che conduce alla pronuncia di accertamento.; (ii) per la parallela esigenza di espandere tutele e contraddittorio in una seconda fase, nel rispetto dell'art. 24 Cost.

Quanto alla prima caratteristica (limitazione delle parti), la legge circoscrive la partecipazione al giudizio di controllo alla sola pubblica amministrazione controllata e, talvolta, alle amministrazioni portatrici di interessi istituzionali concorrenti e potenzialmente in conflitto²⁸ con

²⁷ Cf. sent. n. 115/2020, punto 10 *cons. dir.*

²⁸ A titolo esemplificativo e non tassativo, si può fare qui l'esempio del Ministero dell'interno che, nella procedura nel piano di riequilibrio, è rappresentato dalla Commissione che elabora una relazione istruttoria, su cui cfr. art. 243-*quater*, comma 1, TUEL: in tale procedura tale organo rappresenta l'interesse dell'amministrazione statale ad esercitare la competenza di coordinamento della finanza pubblica.

la prima. Sono invece esclusi i terzi, la cui tutela viene riservata alla fase eventuale del ricorso dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione. La ragione della limitazione “soggettiva” del contraddittorio è di mera economia processuale: raggiungere un giudizio sui saldi in tempi compatibili con lo svolgimento del ciclo di bilancio. Si può quindi dire che i giudizi di controllo sono dei procedimenti che si caratterizzano per una *cognitio ommaria*.

Allo stesso tempo, però, lo stesso diritto positivo non può ignorare la potenzialità lesiva di tale giudizio (seconda caratteristica, il rispetto dell'art. 24 Cost.), e per tale ragione ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione (art. 11, comma 6, c.g.c.). Come si ricordava sopra, le “deliberazioni” assunte da giudici contabili in sede di controllo (art. 11, comma 6, lett. e) c.g.c.), quando hanno “forma-sentenza” (C. cost. sentt. n. 60/2013 e n. 18/2019) sono capaci di generare interpretazioni sul caso concreto dotate di particolare autorità. Esse, infatti, stabiliscono la legittimità-regolarità del saldo di bilancio ad una certa data, in relazione ad una specifica manifestazione del ciclo di bilancio, “definendo” il caso concreto. Tali pronunce, in pratica, forniscono una interpretazione della legge contabile e definiscono il corretto calcolo delle poste, previo accertamento della “veridicità” dei fatti di bilancio. Da tale “definizione” l'amministrazione non può discostarsi senza il rischio di affrontare un “blocco della spesa” (art. 148-*bis* TUEL) ovvero di produrre atti di bilancio illegittimi, sindacabili nelle forme stabilite dall'ordinamento (ad esempio, mediante l'attivazione del sindacato del giudice delle leggi, in via principale o incidentale). Tali interpretazioni, inoltre, non vincolano soltanto le amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma anche, indirettamente, i terzi che sono destinatari di decisioni amministrative conseguenziali.

Si badi, altresì, che tale potenzialità lesiva sussiste anche se si tratta di pronunce dal contenuto meramente dichiarativo (“pronunce di accertamento”). Come è intuibile, nessun giudizio dichiarativo della legge in un caso concreto è privo di effetti giudici, perché la “certezza” del diritto implica, sempre, certezza della fattispecie e con essa delle sue conseguenze giuridiche. Infatti, le norme contabili di cui il giudice è chiamato a verificare il rispetto o violazione nell'ambito dei suoi controlli hanno una protasi (fattispecie), ma anche una apodosi (effetto). Pertanto, nel caso di accertamento di una illegittimità-irregolarità, la pronuncia implica anche la dichiarazione della necessità di effetti, talvolta espressi (si pensi all'effetto restitutorio che si impone al Gruppo consiliare, ai sensi degli art. 1, comma 9 e ss. del d. l. n. 174/2012), a volte impliciti: l'accertamento di una violazione della legge di bilancio, infatti, impone

all'autorità di bilancio di intervenire con correzioni che ripristino l'equilibrio violato (in questo senso, C. cost. n. 250/2013).

È proprio l'effetto dichiarativo (vincolante) di tali conseguenze ad essere potenzialmente lesivo della sfera giuridica del controllato e dei terzi.

A questo punto, il discorso è maturo per introdurre la questione della necessità delle garanzie ed il tema della rigorosa osservanza del principio di difesa (art. 24 Cost.), attraverso "forme" rispettose della possibilità di "reagire" costantemente contro ipotesi ricostruttive del fatto concreto o della legge che comprimano ingiustamente le prerogative dei controllati o dei terzi. Il compito di assicurare tale garanzia spetta in primo luogo al legislatore, che deve stabilire, appunto, le "forme" dei controlli (art. 20 l. n. 243/2012): in un sistema a Costituzione rigida, in cui esistono gli artt. 24 e 101 Cost., la legalità non deve sussistere solo al momento del "giudizio" (l'applicazione della legge al caso concreto), ma anche – a monte – nel "giudicare" (procedimento di formazione del giudizio). Per tale ragione, il controllo non può non essere improntato a forme che garantiscono il pieno contraddittorio oggettivo (discussione e controdeduzione su ogni profilo di eventuale illegittimità) e soggettivo (estensione della discussione a tutte le parti potenzialmente vincolate dagli effetti della decisione) del *thema decidendum*.

Il giudice, in particolare, non può creare da sé tali forme, ma deve rispettare il principio di legalità sostanziale, che di fronte a controlli "formalmente" giurisdizionali (giudizio emesso da un giudice "neutrale", capace di definire la legge nel caso concreto), postula l'elevazione delle garanzie non solo dal punto di vista del procedimento necessario, ma anche relativamente alla fonte che lo può disciplinare (riserva assoluta di legge *ex art. 111 comma 1 Cost.*). Come è stato chiarito all'inizio di questo lavoro (Capitolo I, § 3), il controllo non è una funzione in sé (una quarta funzione), ma una relazione tra organi/funzioni. La natura della funzione, come si è detto, è data dalla "forma" del soggetto (in questo caso, un magistrato con funzioni giudicanti) e della decisione (come si è visto, la forma-sentenza, caratterizzata da un'insindacabilità che discende dal carattere esclusivo delle attribuzioni della Corte dei conti).

La disciplina che il giudice applica nel suo "giudicare", dunque, deve essere necessariamente "regolata dalla legge" (art. 111 comma 1 Cost.). Di conseguenza, la procedura non può essere oggetto di auto-poiesi o di atti *soft law*, ma può essere solo il frutto dell'applicazione di "modelli" stabiliti all'interno del sistema delle fonti, con forma di legge²⁹.

²⁹ Per la distinzione tra 'amministrare' e 'giudicare' (a loro volta, come declinazioni

Peraltro, la disciplina vigente del processo contabile (d.lgs. n. 174/2016) non offre istituti che si prestino ad una applicazione diretta. Come in passato, occorre fare ricorso, in via analogica, ad un archetipo fondamentale, che ha già dato prova di ampia flessibilità per oltre un secolo, nel periodo di vigenza della Riforma Crispi (1888-1989): il giudizio di conto.

Come allora si pongono tre problemi. Il primo è la lacunosità di una disciplina stabilita per rinvio anziché tramite una regolazione procedu-

della originaria *iurisdictio in genere sumpta*) cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, pp. 162-172 e M. ESPOSITO, *Lo stare decisis al vaglio dei principi costituzionali*, in *Rivista di diritto processuale civile*, n. 3/2020, p. 1007 e ss. In questa prospettiva, partendo dalla distinzione tra disposizione e norma (cfr. V. CRISAFULLI, (voce) *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, XIII, p. 196 e ss.) il sistema giuridico è il prodotto della integrazione tra dottrina delle fonti (*legislatio*, intesa come regole che presiedono alla produzione dei comandi normativi) e dottrina dell'interpretazione (un sinolo tra *iurisdictio* e *scientia iuris*, intesa come attività di estrapolazione delle norme e creazione del loro collegamento sistematico, per la risoluzione di questioni concrete). Per il rapporto tra *scientia iuris* e *iurisdictio* cfr. E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1971 e G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in A. CICU - F. MESSINEO (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I.2, Milano 1980, nonché R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano 2004 e, in modo sintetico ed efficace, proiettando il tema sull'attuale complessità degli ordinamenti giuridici L. VACCA, *Interpretazione e scientia iuris: problemi storici e attuali*, in *Interpretazione e scientia iuris: problemi storici attuali*, in *Europa e diritto privato*, n. 3/2011, p. 661 e ss. Il concetto di *soft law* è un prodotto della dottrina dell'interpretazione. Esso tende a sganciare la creazione della norma dalla *legislatio* (ossia dal sistema delle fonti); esso è stato in origine sviluppato nel campo del diritto internazionale, cfr. R.J. DUPUY, *The Protection of the Environment and International Law*, Sijthoff, Leiden, 1975, p. 623-627. In estrema sintesi, il *soft law* si può definire come un sistema di norme prodotte al di fuori del circuito del diritto positivo (*hard law*), prescindendo, cioè, dalla necessità di una "disposizione" valida. Il diritto positivo è solo uno dei materiali a disposizione dell'interpretazione (peraltro non necessario), la quale genera norme capaci di condizionare il sistema normativo mediante la loro "effettività" (la forza sociale delle prassi e della "politica"). L'integrazione di *hard* e *soft law* avviene mediante il conferimento di un valore interpretativo privilegiato e "formante" ai materiali "soft". Si può dunque affermare che il *soft law* è un "non diritto" capace di far prevalere nel sistema giuridico le norme dotate di maggiore effettività, a prescindere dalla loro validità, e dal principio di gerarchia delle fonti (e di competenza). In buona sostanza, può diventare una forma surrettizia e post-moderna di "diritto libero". In questa categoria, ad esempio, ricadono le "circolari" degli organi amministrativi o anche le dichiarazioni politiche, ovvero le stesse prassi giurisprudenziali auto-fondative. Per la ricostruzione della critica della "moda" del *soft law* e sui rischi per lo Stato di diritto, cfr. G.U. RESCIGNO, *Note per la ricostruzione del sistema delle fonti*, in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 825 nonché R. BIN, *Soft Law, No Law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft Law e Hard Law nelle società post-moderne*, Torino, 200, p. 31 e ss. Il ricorso alla auto-normazione caratterizza la prassi del giudizio di parificazione, come è bene ricostruito dall'ordinanza SS.RR. siciliane n. 1/2022/QMIG, ha generato un sistema che riduce le "forme" della giurisdizione a pura "formalità".

rale dedicata. Vale la pena di ricordare che i giudici della fine del XIX secolo dovettero affrontare la difficoltà di adattare uno schema procedurale nato per riscontrare la gestione di cassa di un agente contabile, per verificare la legittimità dei conti “di competenza” giuridica, la cui funzione era (ed è) quella di misurare l’eventuale mancanza di coperture (e non tanto l’inerenza della spesa). Il secondo problema attiene alla garanzia delle parti in un giudizio a *cognitio summaria*³⁰, con contenuto di controllo e, solo successivamente, di “responsabilità”. La prima fase del giudizio, infatti, è effettuata «da un giudice in funzione di controllo [...] che dà luogo ad una pronuncia *inaudita altera parte*»³¹. Il terzo problema riguarda il tema dell’estensione del contraddittorio a terzi che non hanno partecipato al procedimento. Ed infatti, per rimediare alla limitazione soggettiva del contraddittorio, ieri si prevedeva l’opposizione/ricorso del controllato e del “contumace”; specularmente, oggi si contempla il ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione.

L’obbligo di adottare soluzioni interpretative rispettose del principio di legalità e della riserva di legge si impone anche per ragioni che attengono alla forma dello Stato di diritto italiano, connotata da un ampio decentramento (art. 114 Cost.): l’assenza di regole procedurali (specialmente sul piano della difesa tecnica) esporrebbe le parti alla compressione delle loro capacità, diritti e interessi, con il rischio di violare l’autonomia territoriale.

Che si voglia o meno parlare di natura giurisdizionale o paragiurisdizionale del controllo di legittimità-regolarità, è innegabile che l’esercizio di poteri di controllo così penetranti può incidere in modo indebito e negativo sugli spazi di autonomia, senza presidi formali a garanzia degli artt. 24 e 114 Cost.: in mancanza di “forme” adeguate tutto il vigente sistema sarebbe esposto a seri dubbi di costituzionalità, a causa del rischio di “abusi”. Ed infatti, il Giudice delle leggi ha affermato che esiste il vero e proprio onere per l’interprete³² di evitare un “cattivo uso” del potere a mezzo del quale si svolgono i controlli, per tutelare diritti e limiti fondamentali previsti dalla Costituzione³³. In pratica l’interpretazione deve

³⁰ Sulla costante storica di questo schema, cfr. L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, op. cit., spec. p. 718 e ss.

³¹ O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, in (diretto da) G. SANTANIELLO *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1989, spec. p. 27.

³² Cfr. sent. n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3. *cons. dir.*

³³ Cfr. sent. n. 72/2012, punto 2.3. *cons. dir.* e sent. n. 81/2012, punto 4.1. e 4.2. *cons. dir.*: «Non vi è dubbio, infatti, che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale; condizione però di ammissibilità di tale tipo di conflitto è che

restituire una “regola” (art. 111 comma 1 Cost) che renda prevedibile lo svolgimento del giudizio del magistrato contabile, attraverso le leggi vigenti (*de iure condito*).

Le leggi “disponibili” che vengono qui in considerazione sono quelle che regolano l’ordinamento giudiziario della Corte dei conti (art. 108 comma 2 Cost., cfr. in questo capitolo § 4) ed il processo contabile. Le prime prevedono una rigorosa distinzione tra magistrati giudicanti e requirenti, la seconda legge è il Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016), che prevede una Parte III dedicata al giudizio “sui” conti, basata sul solo archetipo del giudizio “di” conto.

Ovviamente, prima di applicare tale modello, occorre verificare la sussistenza dei presupposti per una analogia. Ad avviso di chi scrive, tra le due discipline (giudizio di conto ed unico grado) è evidente l’identità di *ratio*, sebbene quella del giudizio di conto sia duplice e più ampia³⁴. Entrando nel dettaglio, nel giudizio di conto la *ratio* del processo è la disamina del “rapporto” con l’agente contabile sotto due profili: l’*accountability* e, successivamente, la *liability*. La struttura processuale, infatti, mira preliminarmente all’accertamento oggettivo della corretta

esso non si risolve in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori in iudicando, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (tra le altre, le sentenze n. 72 del 2012, nn. 150 e 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003)».

³⁴ Nella sua matrice originale, il giudizio di conto è la procedura attraverso cui verificare la legittimità del conto, non solo sotto il profilo della verità della rappresentazione, ma anche della “inerenza” (l’attinenza delle entrate e delle spese/uscite con le finalità dell’ente, sulla base di un implicito divieto di atti di spesa *ultra vires*). Il parametro sostanziale che il giudice è chiamato ad applicare, infatti, riguarda un rapporto personale che lega l’agente o l’amministratore con l’ente. La violazione di tale parametro del “rapporto” genera quindi responsabilità (*liability*). La verifica di *accountability*, peraltro, è la premessa logica della *liability* ed è ciò che la procedura inquisitoria rende possibile. Diversamente, nel caso dei controlli di legittimità-regolarità la norma sostanziale da applicare riguarda solo l’obbligo di rendere un conto, in modo da garantire trasparenza e verità delle scritture (*accountability*). È una giurisdizione di diritto obiettivo, in purezza. Ad esempio, nel giudizio di parifica il parametro della verifica è solo la conformità alle “leggi di bilancio”, proiettando il giudizio sostanziale soltanto sul piano della *accountability*. Sul significato di “legge di bilancio” nell’art. 39 del T.U. 1214/1934, cfr. G. RIVOSCHCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l’accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, p. 170. La diversità di *ratio*, dunque, non riguarda la norma di procedura ma quella sostanziale; la procedura, in entrambi i casi (giudizio di conto ed unico grado) mira a processare la legittimità del conto. Ciò che bisogna espungere dall’applicazione analogica, dunque, è il sistema di norme processuali strumentali alla *liability*; diversamente le norme processuali del giudizio di conto rimangono applicabili se ed in quanto compatibili con l’accertamento dei profili di *accountability*.

esecuzione dell'obbligo di diritto pubblico di rendere un conto della gestione delle risorse pubbliche³⁵ (il rapporto tra ufficio e titolare); in secondo luogo, e di conseguenza, si sofferma sugli aspetti di responsabilità dell'amministratore (il rapporto tra patrimonio pubblico e la persona che amministra). Per contro, nella fase necessaria ed officiosa dell'unico grado il rapporto tra persona e il patrimonio pubblico (*liability*) non viene mai direttamente in questione. Un giudizio su tale rapporto può attivarsi successivamente ed eventualmente, con le garanzie che riguardano in generale le "sanzioni" e i "risarcimenti" (cfr. ad es. art. 248, comma 5, TUEL).

Il nuovo modello processuale, dunque, prevede che i due giudizi si celebrino davanti a giudici e con riti diversi. Il giudizio di responsabilità resta affidato a processi che accertano i presupposti delle responsabilità personali dei titolari degli organi (quelli per risarcimenti e "sanzioni"); il giudizio sulla legittimità-regolarità del conto in sé considerato, invece, viene celebrato dentro ad un processo di nuovo conio (il giudizio in unico grado). Il punto di divergenza, ma anche di maggiore connessione con l'archetipo tradizionale del giudizio di conto, è che nel giudizio in unico grado, a venire in questione, non è il rapporto personale tra ente ed amministratori, ma quello istituzionale tra apparato ed amministrati (la relazione tra *officium* e le comunità di riferimento) in ordine al (e attraverso il) bene pubblico bilancio. Proprio per questo, l'oggetto del giudizio non è il conto materialmente considerato (l'atto), bensì il "rapporto" sulla affidabilità delle informazioni dovute al "pubblico". Il conto materialmente considerato, pertanto, è solo l'occasione della instaurazione del giudizio, ma il suo oggetto è il conto astrattamente considerato, il contenuto informativo espresso tramite i saldi ad una certa data, che proiettandosi sul ciclo di bilancio, è in grado di fornire le informazioni sullo "stato degli equilibri" e sulle misure necessarie per correggerlo o ripristinalo³⁶. Il rapporto, dunque, riguarda il solo dovere di *accountability*, ossia quello di "rendere pubblico", in modo corretto e trasparente, il risultato della gestione deve rispettare determinati limiti (equilibrio e sostenibilità).

Per altro verso, l'accertamento di illegittimità del saldo, a causa di errate rappresentazioni o violazioni di legge, corrisponde altresì alla dichiarazione di un dovere di correzione che non è inflitto dalla pronuncia del giudice, ma discende dalle stesse norme violate in particolare dalla

³⁵ Cfr. Sez. giur. Campania, sentenza 27 dicembre 2011 n. 216.

³⁶ Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 20/2021.

violazione del precetto dell'equilibrio (C. cost. sent. n. 250/2013). L'obbligo di correggere il bilancio, attraverso gli assestamenti, dunque, non è sancito da una "condanna" del giudice, ma dall'efficacia diretta di norme costituzionali (art. 81, 119, 97 Cost.) e di legge ordinaria (d.lgs. n. 118/2011, l. n. 196/2019, l. n. 243/2012).

Fatte queste precisazioni, l'analogia è possibile perché in entrambe le ipotesi (giudizio sul saldo di bilancio; giudizio sul conto degli agenti contabili), la *causa petendi* consiste nell'adempimento concreto di una obbligazione di resa del conto prevista dalla legge; il *petitum*, invece, nel dovere del giudice di emanare una decisione di accertamento che renda definitivi i saldi del conto e la loro perimetrazione. Tuttavia, la doppia finalità del giudizio di conto impone all'interprete un rigoroso discernimento di finalità delle singole disposizioni, per selezionare le norme applicabili al giudizio in unico grado.

Tirando le fila, si può quindi affermare che, per quanto non diversamente disposto dalla legge che istituisce il controllo, il giudice deve colmare eventuali lacune utilizzando le norme dettate dall'archetipo del giudizio di conto, oggi disciplinato dagli artt. 141-149 c.g.c. Tale schema, infatti, impone di rispettare il principio del giusto processo (art. 4 c.g.c.) e la parità delle armi (art. 111 comma 1 Cost.), a garanzia del diritto di difesa delle parti che la legge prevede partecipino necessariamente alla fase officiosa.

L'applicazione analogica deve peraltro escludere: (i) le norme che sono legate alla finalità ulteriore di accertare la responsabilità (ad es. l'art. 149 comma 4 c.g.c.); (ii) le norme eccezionali, come quella che attiene alla composizione del collegio giudicante (art. 148 comma 2-bis c.g.c.). Tale ultima disposizione costituisce una deviazione dal modello inquisitorio collegato alla circostanza che il giudizio di conto può comportare anche responsabilità patrimoniali, secondo una visione del legislatore che negli ultimi anni tende ad avvicinare il giudizio di responsabilità contabile all'archetipo penalistico piuttosto che a quello civile. L'art. 148 comma 2-bis c.g.c., quindi, non solo ha la sua *ratio* nella finalità della *liability*, ma è anche eccezionale, perché deroga alle generali norme sul processo civile (art. 7 c.g.c.) secondo cui l'istruttore fa parte sempre del collegio (art. 174 c.p.c., artt. 63 e 78 e ss. disp. att. c.p.c.)

Sono invece pienamente applicabili i principi e le regole che garantiscono prevedibilità e conoscenza dell'oggetto del giudizio e conseguente "parità delle armi". Di conseguenza devono essere rispettati: il principio della perimetrazione del *thema decidendum* attorno alle questioni indicate dalla relazione del giudice istruttore (art. 147 c.g.c.); l'obbligo di

adunanza pubblica in caso di relazione che discuta della eventuale accertamento di illegittimità (art. 148 c.g.c.); la possibilità di avvalersi della difesa tecnica facoltativa (*ex art. 148 comma 2 c.g.c.*); infine, ma non per importanza, anche la potenziale partecipazione del pubblico ministero che ne faccia richiesta (art. 148 comma 3 c.g.c. cfr. *infra*)³⁷.

In buona sostanza, si può dire che la fase officiosa dell'unico grado si basa su una disciplina processuale legale che prevede la centralità del giudice istruttore, che con la sua relazione di deferimento fissa il *thema decidendum*. Il ridotto numero delle parti necessarie, peraltro, risponde ad esigenze di celerità ed economia processuale, che impongono che il controllo giuridico si chiuda in tempi compatibili con il ciclo politico del bilancio (cfr. art. 18 e 63 d.lgs. n. 118/2011). In definitiva, le forme del processo in unico grado, nella prima fase, sono oggetto di un bilanciamento tra gli artt. 97 (buon andamento) e 111 Cost. (giusto processo e correlata riserva di legge).

4. *Le parti: legittimazione, parti necessarie, parti eventuali*

La digressione fin qui effettuata ha cercato di mettere in evidenza che l'unico grado nasce come giudizio necessario ed officioso, che traccina in un'altra fase, eventuale, con funzione di garanzia, in ragione delle compressioni procedurali che caratterizzano il procedimento dinanzi alla sezione di controllo, sotto il profilo del contraddittorio in senso soggettivo (parti ammesse al giudizio, per esigenze di economicità). In questa prospettiva, il giudizio rimane unitariamente necessario, mentre l'officiosità viene sostituita dall'iniziativa di parte nella seconda fase, dinanzi alle Sezioni riunite.

Dal carattere necessario del giudizio sul bilancio in "unico grado", si possono fare derivare alcuni corollari: (1) esso è sempre un giudizio con contenuto di controllo, anche dinanzi alle Sezioni riunite, nel senso che mira ad eliminare una rappresentazione errata dei saldi di bilancio *ex art. 81 comma 6 Cost.*, in ragione dell'errata quantificazione delle poste (perimetrazione oggettiva) o dei soggetti che concorrono alla for-

³⁷ Tale partecipazione, infatti, è sistematicamente non prevista dalle norme che disciplinano le "modalità" del controllo. Le varie disposizioni del d.l. n. 174/2012 e del d.lgs. n. 149/2011 contemplano, di regola, la sola presenza del controllato o di altri soggetti pubblici dell'apparato amministrativo (non anche quelli dell'ordinamento giudiziario diversi e distinti dalla stessa sezione di controllo medesima).

mazione del bilancio (perimetrazione soggettiva e consolidamento di bilancio). Il giudizio è quindi unitario ed ha lo stesso contenuto finale, perché attiene sempre al bilancio e ai suoi predicati in rapporto ad un documento che ne esprime una fase (previsione, rendicontazione), uno sviluppo temporale più ampio (piano di riequilibrio), ovvero, una parte (rendiconti dei gruppi consiliari).

L'insorgenza del giudizio è determinata per volontà della legge, che rende "attivo" un conflitto latente tra amministratori e amministrati. In quest'ottica (2) la legge trasforma tale conflitto astratto in un "contenzioso", attraverso la preposizione di un giudice al controllo su determinati atti e con "modalità" sommarie, con la possibilità di espandere il contraddittorio successivamente a tutti i soggetti che hanno un interesse processualmente rilevante per l'ordinamento, collegato al saldo o ai saldi. Il giudizio ha quindi carattere "contenzioso", ma in un senso diverso rispetto alle giurisdizioni su diritti e interessi legittimi. Non esiste, infatti, una "lite" in senso naturalistico, ma un contenzioso legale, collegato alla previsione (cavouriana) del controllo da parte di un giudice, con le caratteristiche sopra ricordate.

Quanto alle forme, (3) quelle della giurisdizione sono anch'esse "necessarie" e si impongono per due ragioni: (3.1.) la capacità delle interpretazioni del giudice di dichiarare illegittimità e (quindi) effetti che possono vincolare le parti in conflitto; (3.2.) l'esigenza ineliminabile, in uno Stato di diritto a costituzione rigida, di "garantire" diritti e limiti fondamentali³⁸.

Allo stesso tempo, trattandosi di un contenzioso "per legge", (4) la rinuncia delle parti o eventi come il mutamento del quadro normativo sostanziale non possono mai, tecnicamente, determinare la "cessazione della causa del contendere", dovendosi il giudizio, complessivamente,

³⁸ J.H.H. WEILER in *Excursus 3, I diritti umani nello spazio giuridico europeo* in B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL - J.H.H WEILER (a cura di), *L'Unione Europea*, Bologna, 1998, p. 342 ss. distingue tra "diritti" e "limiti" fondamentali, come espressioni complementari del costituzionalismo: entrambi atterrebbero all'esigenza fondamentale della limitazione delle manifestazioni concrete della sovranità. Tuttavia, mentre i diritti umani attengono alla dimensione individuale di questa tutela, i "limiti" fondamentali sarebbero l'espressione del principio di attribuzione delle competenze che caratterizza il sistema delle fonti di ordinamenti plurali, "essi hanno il compito di garantire che in certi settori le comunità (più che i singoli individui) siano libere di fare le loro scelte sociali senza interferenze dall'alto. Se si vuole, i diritti fondamentali si riferiscono all'autonomia e all'autodeterminazione degli individui, i limiti fondamentali si riferiscono all'autonomia e all'autodeterminazione delle comunità".

chiudere con una pronuncia nel merito della consistenza dei saldi. Si tratta infatti di un giudizio di diritto obiettivo e, appunto, necessario.

Infine, dal punto di vista soggettivo, (5) l'attribuzione della cognizione sul bilancio ad una magistratura come quella contabile (con articolazioni requirenti e giudicanti), da un lato (5.1) consente di rendere "concreto" il conflitto, individuando parti che possono contraddire sul bene "pubblico" delle informazioni di bilancio (l'amministrazione e il pubblico ministero); dall'altro lato (5.2), permette di conservare la "neutralità" del giudice, che rimane estraneo agli interessi in gioco.

Del resto, come è stato storicamente evidenziato dalla dottrina³⁹, la giustiziabilità degli interessi diffusi inerenti a beni pubblici presuppone che la "legge" si occupi dei modi con cui "soggettivizzare" (cioè convogliare su parti concrete) la loro rappresentanza processuale: questo risultato, di solito, si persegue tramite lo strumento delle azioni popolari o tramite la creazione di appositi organi con la "funzione" precipua di veicolare processualmente l'interesse (pubblico) al bene della vita⁴⁰.

Nel caso della giurisdizione contabile, la possibilità di una simile rappresentazione è garantita dall'istituto della "funzione" del pubblico ministero, per la quale le leggi sull'ordinamento giudiziario di tale ma-

³⁹ Il pubblico ministero, come afferma Salvatore Satta, pur essendo parte, è, comunque, "organo giurisdizionale", perché ad esso si "intestano" gli interessi della legge, consentendogli di agire nel processo, cfr. S. SATTA - C. PUNZI, *Diritto processuale civile*, Padova, 1996, p. 107. Alla tesi secondo cui con la natura giurisdizionale è incompatibile l'"azione" nel processo, Satta obiettava che il giudice opera continuamente nel processo (si pensi all'eccezioni rilevate d'ufficio o ai poteri di ricerca della prova), ma lo fa in modo neutrale, cfr. A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 207 e ss.

⁴⁰ La figura del pubblico ministero è prevista per veicolare nel processo interessi che altrimenti difficilmente potrebbero entrarvi, spesso senza una intestazione soggettiva (si pensi alla pretesa alla sicurezza e punizione del reo). Per tale ragione, la dottrina nel tempo ha escluso che esso possa essere ricondotto *sic et simpliciter* alla figura della "sostituzione processuale" (così L. GRECO, *Il processo contabile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 349), ma si deve ritenere realizzati una forma peculiare di "rappresentanza" processuale, che può essere della P.A (L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, op. cit., p. 426 e F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vol. I, Milano, 1911, p. 228) ma anche della "legge" (G. SALEMI, *Il concetto di parte e la pubblica amministrazione nel processo civile, penale e amministrativo*, Roma, 1916, p. 226), rappresentanza che si realizza creando una "parte in causa", anche senza un soggetto di diritto di cui si provvedere alla rappresentanza (E. PIETRANERA, *Il Procuratore Generale presso la Corte dei conti*, Roma, 1958, p. 617). Tanto accade nel caso in cui esso agisce o interviene come aggregatore degli interessi adespoti, cfr. D. MORGANTE, *La posizione del Pubblico Ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019, rappresentando lo stato-comunità.

gistratura⁴¹ prevedono una pluralità di appositi organi (art. 12 c.g.c.), la cui indipendenza è stabilita come necessaria dalla Costituzione (art. 108 comma 2 Cost.). Grazie a questa “specialità” organizzativa della magistratura contabile, è possibile creare una trilateralità che, nel processo “inquisitorio” contabile, consente di “neutralizzare” l’esercizio dei poteri d’ufficio del giudice del controllo, lasciando al dialogo tra le parti, il presidio di interessi concreti.

Con queste premesse, è chiaro che il processo contabile dell’unico grado è un luogo in cui gli interessi sostanziali del richiamato conflitto sul bilancio possono agire e contraddire⁴².

⁴¹ Cfr. G. CHIOVENDA, *I principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 33: «Vi sono norme che regolano l’attività pubblica nel conseguimento d’un bene pubblico: proprio di tutti i cittadini, della collettività (tale è l’interesse ad avere una buona amministrazione, un buon esercito, buone fortificazioni; l’interesse al mantenimento delle strade pubbliche e simili). Da queste norme nascono diritti collettivi (o diritti civili generali) così diffusi sopra un numero indeterminato di persone, che non si individualizzano in nessuna di queste in particolare; il singolo non può farli valere a meno che la legge gli conceda di farsi organo della collettività. Il singolo come tale ha un diritto verso lo Stato solo quando la legge che regola l’attività pubblica ha avuto di mira il solo interesse personale, immediato, diretto» (enfasi del testo originario).

⁴² L’interesse sostanziale e quello processuale si radicano verso oggetti diversi. Quello processuale è collegato all’utilità che il provvedimento del giudice può rendere alle parti (infatti, in greco antico si esprimerebbe con la parola *πρόγμα*); l’interesse si radica rispetto ad un bene della vita e attiene tutte i vantaggi ricavabili da quel bene (in greco sarebbe *συμφέρον*). Come annota Falzea, discorrendo delle linee fondamentali della *Interessenjurisprudenz* (ed in particolare di Jhering) gli “interessi” consistono in quella particolare “connessione che lega il soggetto agente” al suo bisogno, ossia, l’interesse è il legame tra un attore dell’ordinamento ed un bene, espresso da una aspirazione di godimento del bene stesso, A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Milano, 2008, p. 199 e ss. Per la teoria generale sull’interesse processuale e la relazione con bene e interesse tutelato, cfr. R. JHERING, *Lo scopo nel diritto*, cit., p. 52 Sulla definizione dell’interesse come connessione che lega il soggetto con un bene della vita, cfr. P. PERLINGIERI, *Profili del diritto civile*, Napoli, 1994, p. 36: l’interesse è «la tensione della volontà di un soggetto verso la conservazione o il conseguimento di un bene patrimoniale (interesse patrimoniale o economico) ovvero di una situazione esistenziale da cui dipende il benessere del suo titolare (interesse non patrimoniale o non economico) è necessario tenere conto delle conseguenze che la realizzazione dell’interesse può produrre nel mondo giuridico». L’impostazione si ritrova infatti sia in Betti che in Chiovenda. Così per tali Autori l’interesse è la connessione tra soggetto e bene della vita, concezione che ritroviamo richiamata dalla dottrina italiana che parla di aspettativa ad un determinato bene della vita, così E. BETTI, *Il concetto di obbligazione costruito dal punto di vista dell’azione* (1920), in E. BETTI. - F. CARNELUTTI, *Diritto sostanziale e processo*, con presentazione di Natalino Irti, p. 11 e G. CHIOVENDA, *I principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 30, che parla analogamente di “aspettazione” garantita dalla volontà dello Stato. Tale interesse si può sviluppare in concreto secondo la nota dicotomia “interesse a conseguire”/“interesse

La legittimazione processuale, peraltro, dipende direttamente dalla legge e dalla Costituzione, nella misura in cui il sistema delle fonti preveda la necessaria partecipazione di un interesse alla formazione dell'atto controllato (si pensi al ruolo del Ministero dell'interno nella procedura sui piani di riequilibrio) ovvero quando il destino di diritti, doveri o interessi legittimi dipenda direttamente alla quantificazione del saldo di bilancio (si pensi ai cittadini residenti in caso di procedura di dissesto, con il conseguente innalzamento di tutte le aliquote fiscali).

Per quanto concerne l'interesse processuale, infine, la sua nascita, a causa del carattere legale e necessario del contenzioso, tende ad essere coeva con la formazione degli atti sottoposti al controllo, che consentono di attivare lo scrutinio di *accountability* sul ciclo di bilancio. Infatti, è nel momento della disponibilità delle informazioni di bilancio (emesse dall'ente che è tenuto a renderle "pubbliche" con le forme di legge) che sorgono l'interesse concreto da tutelare e, contemporaneamente, la legittimazione processuale e l'interesse ad agire, intervenire, resistere.

Tornando alla questione della legittimazione, l'analisi della disciplina processuale consente di identificare tutti gli interessi sostanziali che sono legittimati a reagire rispetto alle statuizioni interpretative del giudice, e, pertanto, è in grado di raccontare quali sono le parti del "contenzioso" creato dalla (e rilevante per la) legge⁴³.

La disciplina della "forma" delle domande, in particolare, contiene informazioni sul ruolo del "giudice" nella prima fase e conferma la rilevanza "necessaria" della rappresentanza degli interessi diffusi.

Segnatamente, la "forma" della domanda è disciplinata dall'art. 124 c.g.c., il quale stabilisce che essa deve essere presentata con la modalità della *vocatio in ius* (forma della citazione) diretta ad una parte necessaria (art. 127 c.g.c.), entro termini perentori per notifica e deposito ("a pena di inammissibilità", cfr. artt. 124 e 125 c.g.c.). Senza tale *vocatio in ius*, quindi, non vi sono le condizioni fondamentali per l'esercizio dell'azione nella giurisdizione contabile.

L'unica parte "necessaria" (art. 127 comma 2 c.g.c.) di tale *vocatio in ius* è, per legge, il pubblico ministero, al quale si contrappongono le altre "parti intime" (art. 127 comma 1 c.g.c.).

Le parti da intimare sono in alcuni casi "tipizzate" dal legislatore

a conservare", cfr. R. NICOLÒ, *Istituzioni di diritto privato*, I, Milano, 1962, p. 11. Sulla legittimazione e l'interesse processuale collegati al bene della vita "bilancio", si rinvia alla lettura della SS.RR. spec. comp. sent. n. 32/2020.

⁴³ Cfr. di recente, SS.RR. spec. comp. ordinanza n. 3/2022.

re (art. 124 comma 1 c.g.c.). In questa categoria, però, ricadono tutti i potenziali “controinteressati” (art. 124, comma 1, lett. c), c.g.c.) alla domanda e alle possibili contro-prospettazioni del P.M.: includendosi quindi nel concetto persino lo stesso soggetto controllato, quando non sia egli stesso il ricorrente.

In nessun modo, invece, si può considerare “parte” la sezione di controllo. La disciplina della forma della domanda, infatti, prevede che vi sia una notifica all’organo emittente la deliberazione, ma solo “a scopo conoscitivo” (cfr. art. 124 c.g.c.): ciò significa che la sezione non “contraddice” ma “*ius dicit*” e non può quindi, conseguentemente, essere chiamata in giudizio, dinanzi alle Sezioni riunite, ad integrare il contraddittorio⁴⁴.

Se questo è vero, è evidente che il presupposto della “lite” (*recte* contenzioso) non è il contrasto con la sezione territoriale di controllo, ma con gli interessi ad una certa definizione di fatti, norme ed effetti concernenti i saldi di bilancio, interessi che sono “diffusi” e, quindi, evocati in giudizio tramite il Pubblico Ministero.

La differente posizione del P.M. rispetto a tutte le altre parti si ricava da elementi letterali (l’uso della congiunzione “nonché” nell’art. 124, per indicare le parti da intimare ai sensi dell’art. 127 c.g.c.) ma anche logici: in particolare, dal fatto che i “controinteressati” elencati dalla legge sono del tutto “eventuali” e dipendono dalla specificità del caso.

L’espressione “controinteressato”, infatti, è fuorviante, perché il *thema* dell’impugnazione (in tutte le ipotesi previste dall’art. 11 comma 6 c.g.c.) non è mai la legittimità di un atto amministrativo, né quella della decisione della sezione di controllo, ma il rapporto di soggetti che hanno un interesse rilevante, secondo la legge, alla corretta determinazione dei saldi del bilancio a mezzo degli atti considerati. Il *medium* dell’interesse non è un quindi l’atto materialmente impugnato, su cui contrappongono gli interessi di chi agisce, l’amministrazione e (accanto all’amministrazione) altri controinteressati.

Il *medium* è il bene su cui si crea contesa, ossia il saldo/i di bilancio oppure un suo presupposto (l’elenco ISTAT)⁴⁵ ed effetto (sanzioni con-

⁴⁴ Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 39/2015: «come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, la Sezione regionale di controllo non è parte, né processuale, né sostanziale del giudizio in quanto il controllo svolto dalla Sezione regionale non ha natura amministrativa (SSRR in speciale composizione, sentenza n. 2/2013/EL, sentenza/ordinanza n. 32/2014/EL, sentenza n. 9/2015/EL)». In questo senso cfr. anche SS.RR. spec. comp. sent. n. 17/2019, a proposito del valore “conoscitivo” della notifica.

⁴⁵ SS.RR. spec. comp. nn. 17 e 20/2020 e ordd. 5 e 6/2021.

seguenti alla mancata redazione della relazione di fine mandato di un sindaco)⁴⁶. La giurisdizione riguarda l'affermazione e il riscontro di fatti, norme, effetti collegati a tali saldi.

Pertanto, le altre "parti intime" si differenziano dal P.M., semplicemente, perché non veicolano interessi "diffusi", ma interessi "speciali", rilevanti per la legge; specialità che può emergere: (a) da attribuzioni di competenze in merito all'atto controllato o suoi precipitati; (b) dal caso concreto sottoposto all'attenzione del giudice.

Alla prima categoria appartengono i c.d. controinteressati "tipici" elencati dall'art. 124, comma 1, c.g.c. Sono soggetti, infatti, che svolgono una funzione pubblica collegata alla determinazione del conto ed ai suoi effetti: così, ad esempio, nel caso delle decisioni sui piani di riequilibrio, è prevista la "intimazione" di due organi del Ministero dell'interno che, per legge, forniscono elementi istruttori e una valutazione che concorre al giudizio della sezione di controllo (art. 243-*quater* commi 1 e 2 TUEL) in ragione della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica territoriale, ovvero devono eseguire gli effetti vincolanti di una determinata decisione sul saldo (il prefetto, *ex art. 243-*quater* comma 7 TUEL ed art. 6 comma 2 d.lgs. n. 149/2011*).

I controinteressati "atipici" possono essere, analogamente, altre pubbliche amministrazioni che svolgono funzioni di legge immediatamente collegate alle variazioni dei saldi e della loro perimetrazione, come accade per il Ministero dell'economia e delle finanze in ragione delle funzioni esercitate *ex art. 7 della l. n. 243/2012* (collegate al variare del perimetro della "pubblica amministrazione" rilevante per il contro economico consolidato)⁴⁷.

Il p.m., dunque, è parte necessaria, perché rende possibile la *vocatio in ius* degli interessi diffusi che altrimenti non sarebbero mai veicolabili nel processo. Le altre parti vanno intimare per completare il contraddittorio con le parti che hanno un interesse speciale che già può agire nell'ordinamento.

È per tale ragione che, logicamente, l'art. 124 c.g.c. prevede la sanzione della "inammissibilità" immediata solo per il mancato rispetto del termine o per la mancata *vocatio* del p.m.; mentre (e per contro), per tutti gli altri soggetti "intimati" rimane possibile procedere ad integrazione del contraddittorio, in base alle regole del giusto processo (art. 4 c.g.c.) e delle impugnazioni (art. 129 c.g.c.).

⁴⁶ SS.RR. spec. comp. nn. 5/2021.

⁴⁷ Cfr. ordinanza n. 1/2021 (nonché nn. 7, 8, 9/2021) sulla posizione di controinteressato del MEF nei ricorsi avverso l'elenco ISTAT.

La regola dell'integrazione del contraddittorio, infatti, si ricava dal principio di inscindibilità (art. 129 e 183 c.g.c.), che, pur concepito per le impugnazioni, in questo caso si riferisce al “rapporto sottostante”; esso impone al giudice di effettuare una indagine sugli interessi speciali che la legge ricollega alla determinazione dei presupposti e degli effetti del saldo di cui si giudica. Il criterio legale di selezione delle parti legittimate, quindi, è in primo luogo ricavabile dalle “modalità” di controllo stabilite dalla legge (art. 20 l. n. 243/2012).

Dalle norme speciali previste per i vari controlli, inoltre, si possono ricavare informazioni anche sul ruolo del P.M. Ci si riferisce, in particolare, al disposto dell'art. 243-*quater*, comma 5, TUEL, che prevede la possibilità di impugnare decisioni favorevoli all'amministrazione controllata, ossia, la decisione di omologazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. PRFP, cfr. art. 243-*bis* e ss. TUEL, in particolare, art. 243-*quater* comma 7 TUEL). Tale disposizione consente di affermare che il p.m. può impugnare ma anche partecipare, ove lo richieda, alla procedura di controllo sul piano di riequilibrio.

Considerata la difficoltà di immaginare che una simile decisione possa arrecare un pregiudizio a danno di diritti e interessi legittimi dei cittadini, è evidente che si ipotizza che vi siano un soggetto che abbia un interesse rilevante a rimuovere una decisione favorevole all'ente controllato. I soggetti che potrebbero avere un simile interesse sono solo i creditori chirografari estromessi dalla possibilità di accedere alla soddisfazione concorsuale e paritaria del loro credito, che in assenza di un titolo esecutivo che specializzi la loro posizione, potrebbe essere veicolato in giudizio solo dal pubblico ministero⁴⁸.

Ciò che qui si sostiene è che l'unico modo di individuare le parti legittimate nella fase officiosa è il sistema delle norme costituito dalle modalità del controllo (che restituisce il novero delle parti “necessarie”⁴⁹)

⁴⁸ La decisione di omologazione evita le conseguenze più restrittive della procedura di dissesto (anche a carico della cittadinanza). Su PRFP e dissesto, si rinvia *amplius* a 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), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, p. 544 e ss. La procedura di dissesto (guidato), infatti, scatta nei seguenti casi: (i) approvazione intempestiva del piano, (ii) decisione di non omologazione del PRFP, (iii) grave e reiterato inadempimento degli obiettivi intermedi; (iv) mancato raggiungimento dell'obiettivo finale nei tempi previsti (art. 243-*quater* comma 7 TUEL); per una ricostruzione sistematica cfr. SS.RR. sentenze nn. 9 e 10/2021.

⁴⁹ Nel giudizio sul PRFP, ad esempio, oltre al controllato è presente il Ministero dell'interno che produce relazioni istruttorie ed una propria valutazione; nel caso di

e quelle del codice di giustizia contabile, che indicano e perimetrano la legittimazione a ricorrere o resistere⁵⁰ nella (successiva) fase “eventuale”. Le stesse parti legittimate ad impugnare o ad intervenire ai sensi degli artt. 124 e 127 c.g.c. sono quelle che, nella fase officiosa, in mancanza di una espressa disposizione di legge, possono mancare, in quanto il giudice deve fare prevalere l’economia del giudizio, decidendo in “contumacia”, in presenza del solo controllato; peraltro, le stesse parti diventano necessarie nella fase oppositiva ed eventuale dinanzi alle Sezioni riunite (per cui occorrerà garantire l’integrità del contraddittorio).

In definitiva, poiché vi è identità di rapporto, tanto nella fase officiosa che in quella eventuale “oppositiva” dinanzi alle SS.RR.⁵¹, il novero delle parti interessate e “controinteressate”, di cui agli artt. 124, 125, 127 e 129 c.g.c., non può che essere altrettanto identico.

L’unica differenza consiste in ciò: nella procedura di controllo solo alcune parti sono ritenute necessarie e sufficienti per l’emissione del giudizio, sulla base delle “modalità” stabilite per i singoli controlli (art. 20 della l. n. 243/2012). Peraltro, le parti non necessarie nella fase officiosa devono avere la possibilità, se lo richiedono, di esercitare immediata-

controlli sui bilanci delle aziende sanitarie, presenza “naturale” è quella della Regione. Le previsioni di legge che riducono la partecipazione necessaria nella fase officiosa (salvo poi rispendere il contraddittorio anche alle parti eventuali, in fase di ricorso) secondo la giurisprudenza rispondono al principio di tipicità ed economia dei mezzi processuali nel giudizio sul bilancio, cfr. C. conti, Sez. reg. contr. per il Lazio, n. 108/2021.

⁵⁰ Per la legittimazione del PM nei giudizi sui PRFP, cfr. SS.RR. spec. comp. n. 32/2020. Per la legittimazione nei giudizi di parificazione, le SS.RR. spec. comp. sentenze n. 44/2017 e n. 20/2021; per la legittimazione avverso i provvedimenti ISTAT, la sentenza n. 20/2020. In realtà, considerato che la procedura di dissesto apre alla *par condicio creditorum*, un interesse potrebbe sussistere, alla luce della lettura della sentenza n. 32/2020, per i creditori dotati di titolo esecutivo.

⁵¹ Come si è più volte sottolineato, (a) l’identità di “merito” consegue al carattere pieno ed esclusivo della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione, ex artt. 2 e 11 c.g.c. (cfr. SS.RR. spec. comp. n. 12/2019); (b) l’incontestabile circostanza che il giudice del controllo assicura « *un grado di tutela che qualsiasi organo giustiziale europeo possa riconoscere come equiparabile alla tutela giurisdizionale* » proietta l’esame dello stesso merito dinanzi ad un giudice che deve “garantire” il diritto di difesa « *che qualsiasi organo giustiziale europeo possa riconoscere come equiparabile alla tutela giurisdizionale* », così, testualmente A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione*, op. cit., p. 603. Il vincolo della interpretazione conforme (C. cost., sent. 39/2014, punto 6.3.4.3.3 *in diritto*), infine, obbligando i giudici ad interpretare il sistema “giustiziale” in modo conforme ai principi del giusto processo (“neutralità” del giudice, contraddittorio e difesa) e di tutela delle autonomie (art. 114 Cost.), hanno indotto la giurisprudenza delle Sezioni riunite e delle sezioni territoriali di controllo a qualificare il giudizio sul bilancio alla stregua di un palinogenetico giudizio di conto di epoca “cavouriana”.

mente il loro diritto di difesa, sulla base delle regole del giusto processo ed in particolare della parità delle armi (artt. 4 c.g.c. e 111 Cost). Esse sono, cioè, parti “eventuali”. Pertanto, di fronte alla richiesta di tali parti di partecipare, il giudice del controllo non può disconoscere la legittimazione ad intervenire⁵², ammettendole al procedimento di controllo *ex art. 20 della l. n. 243/2012*. Questo vale, evidentemente ed in primo luogo, per il pubblico ministero, che è la prima parte “eventuale” (ma poi necessaria *ex art. 127 c.g.c.*), che può impugnare e resistere.

5. *La cognitio summaria, il thema decidendum ed il giudicato a valle della fase officiosa*

In ragione del carattere “parziale” del contraddittorio, si può dunque affermare che, come in passato, il giudizio officioso sui conti si caratterizza per una *cognitio summaria*⁵³ che è controbilanciata da istituti “oppositivi” che consentono di riesperire tale contraddittorio nel pieno rispetto del diritto di difesa.

La variante moderna di tale costante archetipo si caratterizza per una maggiore varietà ma, anche, per una maggiore compressione del processo per ragioni di economia: anziché svolgersi in due gradi, si propone in due fasi, dentro un unico grado: una fase officiosa e necessaria dinanzi alle sezioni territoriali di controllo; una “oppositiva” (ed eventuale), su ricorso di chi vi abbia interesse, dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sebbene in “speciale composizione”. La legittimazione, salva la verifica dell’interesse al ricorso, deve essere riconosciuta a tutte le parti necessarie o eventuali della prima fase.

L’analogia, inoltre, non ricorre solo con schemi processuali del passato, ma anche con quelli vigenti in altri settori dell’ordinamento, che

⁵² Cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, pronunce nn. 30 e 31/2022/PRSP, che non riconoscono la legittimazione del Governo e dei suoi organi nel procedimento di controllo sul bilancio di una ASL, ai sensi dell’art. 1 commi 3 e 7 del d.l. n. 174/2012. Il Governo (che nel caso aveva esercitato i poteri sostitutivi *ex art. 120 Cost.*) infatti, né è tra gli organi necessari del controllo ai sensi dell’art. 20 della l. n. 243/2012, né sarebbe legittimato al giudizio dinanzi alle Sezioni riunite, in quanto mero titolare *pro tempore* dell’ufficio regionale, in un giudizio che non giudica di responsabilità ma di correttezza dei conti. Per tale ragione è stata rifiutata l’integrazione del contraddittorio.

⁵³ O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, in G. SANTANIELLO (diretto da) *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1989, spec. p. 27; cfr. altresì E. VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, Milano, 1925, p. 377. Per questa impostazione, in giurisprudenza, cfr. da ultimo C. conti, Sez. contr. Campania, pronuncia di accertamento, n. 11/2020/PRSP.

pure prevedono lo sviluppo di un contenzioso prima parziale, di tipo “camerale”, e poi pieno, in un unico grado⁵⁴. La fase “oppositiva”, infatti, è strumentale ad assicurare il pieno svolgimento della difesa (al centro della giurisprudenza costituzionale⁵⁵) e rendere possibile (e costituzionalmente giustificabile) la formazione di un giudicato⁵⁶.

La diversità della struttura processuale delle due fasi, tra l’altro, ha una giustificazione ulteriore, evidenziata dallo stesso Giudice delle leggi: i nuovi controlli, infatti, a differenza della giurisdizione di “responsabilità”, mirano ad una tutela “preventiva”⁵⁷ del bilancio; per assicurare tale funzione urge una economia di mezzi processuali che possa garantire fisiologia e speditezza del ciclo di bilancio, al punto che il controllo delle sezioni regionali assume il carattere di un mezzo di “cautela” a tutela dell’integrità dell’equilibrio di bilancio⁵⁸.

La fase officiosa, infatti, si instaura in modo automatico (necessariamente), in ragione della disponibilità pubblica di atti indicati dalla legge, che vengono regolarmente trasmessi alla sezione regionale di controllo perché attivi, d’ufficio, il riscontro della legalità del ciclo di bilancio.

⁵⁴ L’idea di un unico grado in due fasi, come è stato osservato, non è nuova nel nostro ordinamento, si pensi al procedimento per decreto ingiuntivo, o l’articolazione in più fasi, del primo grado del processo penale, dinanzi a giudici diversi. In questo, cfr. M. CARTABELLOTTA, *Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dichiarazione di dissesto: il conflitto tra giurisdizioni in un caso paradigmatico*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, pp. 223-242.

⁵⁵ La decisione di controllo incide senz’altro sull’autonomia (art. 114 Cost.), nonché, potenzialmente, su diritti connessi incompressibili; per tale ragione la Consulta onera l’interprete di individuare il “quomodo” per l’attivazione piena del diritto di difesa (C. cost., sent. 39/2014, punto 6.3.4.3.3 *in diritto*). Inoltre, attesa la capacità di tali decisioni di generare un giudicato sostanziale sul saldo di bilancio ad una certa data (C. cost., sent. n. 244/2020), mediante la definitività (C. cost., sent. n. 18/2019), occorre evitare un cattivo esercizio del potere giurisdizionale (C. cost., sent. n. 72/2012, punto 2.3 *in diritto*).

⁵⁶ Sulla essenzialità della fase a contraddittorio pieno, per giustificare la formazione della cosa giudicata cfr. E. GARBAGNATI, *Il procedimento d’ingiunzione*, Milano, 1991, pp. 11 ss., 27 ss.; A. GRAZIOSI, *Passaggio in giudicato del decreto ingiuntivo e opponibilità del credito al fallimento* in *Riv. Dir. Proc.*, n. 1, 2019, p. 201; D. GRIFFINI, *Decreto ingiuntivo e decreto non opposto nel termine e fallimento: continua il dibattito* in *Giur. It.* n. 11, 2015, p. 2380; G. MARMIROLI, *Della tutela dell’ingiunto avverso il decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo per difetto di opposizione tempestiva ai sensi dell’art. 647 cpc* in *Esecuzione forzata* n. 3, 2014 e la costante giurisprudenza, per tutte si vedano Cass., 20 aprile 1996 n. 3757, Tribunale Torino sez. I, 13 aprile 2018 n.1733, Cassazione civile sez. VI, 30 ottobre 2020 n. 24157, Tribunale Vercelli Ord., 23 marzo 2016.

⁵⁷ Cfr. C. cost., sentenze nn. 39 e 40/2014.

⁵⁸ Cfr. F. DIMITA, *Il blocco dei programmi di spesa dell’ente locale, nell’ambito dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019, in commento a C. conti, Sez. contr. Campania decisione n. 108/2018/PRSP.

Inoltre, l'officiosità dell'iniziativa, per garantire il giusto processo ed in particolare la "parità delle armi", deve essere chiaramente perimetrata. Tale (prima) perimetrazione avviene con la relazione di deferimento del magistrato istruttore, ai sensi dell'art. 147 c.g.c., nella quale vengono indicate le poste di dubbia illegittimità e gli effetti potenziali sul saldo. Del resto, solo l'ancoraggio a tale documento (che deve essere portato a conoscenza del soggetto controllato e delle altre parti "necessarie") garantisce un contraddittorio effettivo e parità delle armi.

Esaurito il contraddittorio su tali temi, mediante l'interlocuzione tra le parti necessarie stabilite dalla legge, il giudice si pronuncia collegialmente sull'oggetto dedotto con la relazione.

Va da sé che, al netto della concreta perimetrazione effettuata con la relazione, l'oggetto del controllo è sempre il bilancio, ovvero un sistema di informazioni che si esprime in uno o più saldi individuati e disciplinati dalla legge (art. 81 comma 6 Cost.) i quali, in sintesi, esprimono la situazione di equilibrio e indebitamento, in un singolo esercizio (risultato di gestione; utile/perdita) e nel tempo (risultato di amministrazione; patrimonio netto)⁵⁹.

L'archetipo di questo giudizio, quindi, è costante, e ricorre in tutte le "modalità" contemplate (specialmente) dal d.l. n. 174/2012. Esso ha sempre riguardo agli effetti (attuali) sul saldo di bilancio di eventuali illegittimità che si sono registrate sui documenti contabili ad una certa data, per effetto del principio di continuità del bilancio⁶⁰.

⁵⁹ L'approdo di questa evoluzione è catturata con efficace sintesi dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 49/2018: «*In definitiva, la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri.*

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria».

⁶⁰ Infatti, oggetto del giudizio contabile non è un atto, un'attività o un rapporto sottostante con soggetti determinati (per cui rilevano direttamente situazioni giuridiche

Si può quindi affermare che, in generale, la giurisdizione del giudice del bilancio consiste nel riscontrare un fatto (il bilancio come struttura tecnica di informazioni) con il sistema delle fonti del diritto del bilancio, riscontro che conduce ad un giudizio a carattere dicotomico e sillogistico (C. cost. sentt. n. 39 e n. 40/2014) avente ad oggetto i saldi previsti dalla legge. Non a caso la Corte costituzionale, trattando della struttura essenziale del giudizio di parificazione, ha affermato che oggetto del giudizio è la “validazione” del saldo⁶¹ (cfr. sentt. n. 189/2020, n. 138/2019 e n. 49/2018), con l’effetto di dichiarare gli effetti che per legge conseguono sul risultato di amministrazione presunto e, quindi, sul ciclo di bilancio.

La relazione di deferimento individua gli ambiti su cui si può formare un giudicato sostanziale, identificando le illegittimità il cui accertamento può fare stato, se confermate dal collegio, a valle del contraddittorio. Si tratta di un giudizio che definisce lo “stato” del saldo ad una certa data, che segue un rigoroso schema sillogistico, secondo la tipica sequenza di accertamento (del fatto)-interpretazione (del diritto)-sussunzione (giudizio).

La premessa minore di tale sillogismo è l’accertamento del fatto, che nel giudizio sui conti consiste nella c.d. parificazione⁶², cioè nel riscontro

soggettive, tipiche della giurisdizione amministrativa o ordinaria, caratterizzate dal principio dispositivo e/o a situazioni giuridiche soggettive in cui si struttura il rapporto con la p.a.), ma è il “processo di bilancio”, fortemente intriso dall’elemento temporale e collegato alla tutela di interessi finanziari adespoti: esso non si sviluppa linearmente, secondo un inizio ed una fine, ma in modo ciclico, senza soluzione di continuità, tra rendicontazione e programmazione, per garantire, appunto, l’ “*inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari*” (Corte costituzionale sent. n. 274/2017 e n. 105/2019).

⁶¹ Nel caso del giudizio di parificazione, in particolare, la “validazione” del risultato di amministrazione, come evidenziato da costante giurisprudenza costituzionale, (cfr. sentt. n. 189/2020, n. 138/2019 e n. 49/2018).

⁶² Nonostante la denominazione “parificazione” sia utilizzata per indicare l’intero giudizio sul rendiconto dello Stato e delle regioni, in verità, il termine indica tecnicamente soltanto il riscontro della coerenza interna (logica e matematica) dei saldi e la conformità del conto con le scritture sottostanti. Nel sistema degli artt. 39-41 T.U. 1214/1934, la “parificazione”, infatti, era costituita dal riscontro di conformità tra le scritture dei ministeri con quelle interne (*double check*) tenute dalla Corte, alla quale seguiva la sua “verificazione”, ossia il riscontro della conformità del conto alla “leggi di bilancio”, cfr. A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 200 e ss.: alla Corte dei conti e al Consiglio di Stato, «Non è poi senza significato che l’art. 40 del T. U. sulla Corte dei conti disponga addirittura che quest’organo proceda – per ciò che riguarda la «verificazione» del rendiconto generale dello Stato – “con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”». Sulla distinzione tra parificazione (che nel giudizio di conto è effettuata dalla amministrazione di appartenenza prima della trasmissione del conto, cfr. art. 140 c.g.c.) e verificazione cfr. O. SEPE, *La struttura e le attribuzioni della Corte dei conti*, Milano, 1962, p. 151; G. INGROSSO, *Diritto finanziario*, 1954, Napoli, 763 e ss.;

del processo logico-matematico che porta al “saldo” e nella verifica della corrispondenza con le scritture contabili sottostanti al conto⁶³.

Il giudizio vero e proprio consiste invece nel riscontro della conformità del fatto alle prescrizioni di legge e costituzionali (verificazione)⁶⁴. La verificazione, a monte, presuppone l'interpretazione della legge e, a valle, la sussunzione sillogistica del caso concreto.

Il giudizio, quindi, si chiude con un accertamento di illegittimità/regolarità del saldo, che ove non conforme ai predicati di legge del bilancio

ID., *Il controllo successivo*, 1951, III, 120 e ss.; C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, Milano, 1960, p. 585; S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*, Milano, 1960, p. 46; ID., *Il rendiconto statale*, in *Rass. Fin. Pubbl.*, 1957, n. 12. La distinzione è stata ereditata dalla dottrina tedesca (cfr. J. HECKEL, *Rechnungshof und Rechnungskontrolle*, in J. CONRAD - L. ELSTER - W. LEXIS - E. LOENING (eds.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena, 1900, vol. VI, p. 318-319) che aveva elaborata una articolata dottrina dei controlli (amministrativi) sul bilancio. Essa distingueva il “controllo contabile” dal controllo – in senso ampio – di “gestione”. Il controllo contabile concerneva il fatto materiale del maneggio del denaro pubblico, e consisteva nel verificare la riscossione delle entrate e l'erogazione del denaro pubblico fosse avvenuta secondo gli ordini impartiti. Il giudizio espresso da tali organi di controllo si articolava a sua volta in due fasi: il controllo di calcolo, e il *Gebarungskontrolle* (letteralmente “controllo di gestione” contabile). Quest'ultimo consisteva nella verifica della concordanza tra il conto materiale con le prescrizioni normative sulla contabilizzazione dei flussi finanziari e sulla presenza delle pezze giustificative e delle prove necessarie.

⁶³ Il giudizio di parificazione, infatti, si chiama così perché originariamente si svolgeva come controllo/riscontro tra le scritture interne e quelle dei ministeri (art. 39 T.U. 1214/1934). La parificazione del conto degli agenti contabili, invece, viene fatta dall'amministrazione di provenienza (art. 140 c.g.c.). In entrambi i casi, peraltro, il giudizio vero e proprio consiste in una verificazione. Infatti, nel regolamento di procedura del giudizio di parificazione, vigente fino al 2010 (il D.P.R. 248/2010 – allegato 1, elenco n. 655 – ha espressamente abrogato il Regolamento 5 ottobre 1862, n. 884), il Titolo III, dedicato al giudizio di parificazione, recava la rubrica “norme per la verificazione e per l'accertamento dei conti dell'amministrazione”.

⁶⁴ In quest'ottica, i principi contabili del d.lgs. n. 118/2011, sebbene emanati prima della l. cost. n. 1/2012, attuano i canoni costituzionali sugli equilibri di bilancio *ex artt.* 81 e 119 Cost., per la verifica della costituzionalità dello schema di rendiconto. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha sottolineato che: «*Gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118/2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiata dall'art. 81 Cost. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario [di riferimento] nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi progressi. Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011*» (sent. n. 279/2016).

(equilibrio e sostenibilità), deve essere ri-quantificato, con l'obbligo di adeguare le scritture e di adottare comportamenti di bilancio conseguenti (misure correttive).

Tuttavia, come si evidenziava, tale sillogismo può svolgersi solo entro il perimetro tracciato dalla relazione di deferimento del giudice istruttore. Ai sensi dell'art. 149 c.g.c., infatti, la relazione di deferimento fissa il *thema* ed i termini del contraddittorio; pertanto, la decisione può fare "stato" solo con riferimento a quelle poste (e il loro impatto sul saldo) di cui si contesta e si accerta l'illegittimità, sulla base di quella relazione. Detto in altri termini, la relazione di deferimento stabilisce le *questiones decidendi*; il processo consente che su di esse si instauri il contraddittorio e solo su quelle (*rectius*, sul loro precipitato sul saldo), quindi, si può formare il giudicato⁶⁵, alla data di accertamento (C. cost. sent. n. 244/2020).

Il ricorso alle Sezioni riunite, peraltro, può stimolare una nuova decisione che sopravanza quella con modalità "camerali" della prima fase, proiettando il diritto di difesa ad un livello più pieno, grazie ad un processo che approda ad una sentenza, *audita et altera parte*⁶⁶.

⁶⁵ Tanto è affermato altresì dalla controversa e superata SS.RR. spec. comp. sentenza n. 44/2017, la quale dopo avere confermato la natura di gravame e non impugnatoria del ricorso, ha precisato che "le formalità della giurisdizione" hanno come scopo ultimo quello di rendere la "decisione" (e non il referto allegato) – e per essa "le risultanze del rendiconto" – "intangibili, con l'efficacia di giudicato". Sul giudicato nella parifica, cfr. altresì C. conti, Sez. contr. Campania, decisione n. 110/2018/PARI, C. cost. sent. n. 244/2020, SS.RR. spec. comp. n. 20/2021; in ordine a pronunce emesse nei procedimenti di controllo ex art. 148-bis TUEL) cfr. SS.RR. spec. comp. sentenza n. 20/2021, nonché sentenza n. 7/2018; *similiter*, per pronunce emesse per i piani di riequilibrio finanziario pluriennali (art. 243-bis e ss. TUEL) cfr. SS.RR. spec. comp. n. 64/2015 (dove si parla di "giuridica stabilità").

⁶⁶ La dottrina e la giurisprudenza civilistica, ad esempio, con lo stesso approccio, giustificano e ammettono la capacità del decreto ingiuntivo di passare in giudicato, in senso formale e sostanziale. Cfr. E. GARBAGNATI, *Il procedimento d'ingiunzione*, Milano, 1991, pp. 11 ss., 27 ss.; A. GRAZIOSI, *Passaggio in giudicato del decreto ingiuntivo e opponibilità del credito al fallimento*, in *Riv. Dir. Proc.*, n. 1 (2019), p. 201; D. GRIFFINI, *Decreto ingiuntivo e decreto non opposto nel termine e fallimento: continua il dibattito*, in *Giur. it.* n. 11 (2015), p. 2380; G. MARMIROLI, *Della tutela dell'ingiunto avverso il decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo per difetto di opposizione tempestiva ai sensi dell'art. 647 c.p.c.*, in *Esecuzione forzata*, n. 3 (2014), e la costante giurisprudenza, per tutte si vedano Cass., 20 aprile 1996 n. 3757, Tribunale Torino, Sez. I, 13 aprile 2018, n. 1733, Cass., Sez. VI, 30 ottobre 2020 n. 24157, Tribunale Vercelli, ord. 23 marzo 2016. Ed infatti, anche di recente, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che «Come questa Corte ha posto più volte in evidenza, l'art. 111, secondo comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 2 del 1999, stabilendo che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità», ha conferito veste autonoma a un principio, quello appunto di parità delle parti,

6. *Il rapporto tra le due fasi: doppia perimetrazione e domande cautelari*

Tanto chiarito sulla “perimetrazione” della fase officiosa, occorre precisare come il ricorso alle Sezioni riunite può devolvere il *thema* e definire il giudizio (e quindi determinare il giudicato finale).

La giurisprudenza contabile si è occupata del problema, stabilendo che a regolare il rapporto tra le due fasi è la c.d. regola della “doppia perimetrazione”⁶⁷, desumibile dalla particolare struttura del giudizio in un unico grado, in parte officioso (fase di primo controllo), in parte rimesso ad iniziativa di parte (ricorso alle Sezioni riunite).

Come si è chiarito, trattandosi di un giudizio in “unico grado”, pieno (art. 2 c.g.c.) e (quindi) di merito⁶⁸, l’ambito della cognizione coincide, “in astratto”, con la stessa materia attribuita alla competenza del primo giudice e, in “concreto”, con le questioni decise dal giudice sulla base del *thema* fissato a suo tempo dal giudice istruttore. La regola è stata costruita dalla giurisprudenza come corollario del riparto di competenze previsto dalla legge per le due fasi di giudizio, pertanto: la sezione di controllo esamina l’intero atto (tramite cui è riscontrato il ciclo di bilancio), seleziona le illegittimità sussistenti e determina l’impatto sul saldo o sui saldi rilevanti; le Sezioni riunite, invece, conoscono solo di quella parte degli accertamenti, norme ed effetti dichiarati dalla sezione

che era già stato ritenuto insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali (sentenze n. 34 del 2020, n. 26 del 2007; ordinanze n. 110 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

La novella del 1999 ha, infatti, positivizzato, attribuendogli portata generale, il principio audiatur et altera pars, in base al quale il provvedimento giurisdizionale non può assumere carattere di definitività senza che la parte destinata a subirne gli effetti sia stata posta in condizione di svolgere una difesa effettiva e di influire, in condizioni di parità rispetto alle altre parti, sul convincimento del giudice.

Nondimeno, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, l’attuazione del contraddittorio non implica necessariamente che il confronto dialettico tra i litiganti si svolga in modo esplicito e contestuale, potendo dispiegarsi anche in tempi successivi, purché anteriori all’assunzione del carattere della definitività della decisione, e come momento soltanto eventuale del processo (ex aliis, sentenze n. 80 del 1992, n. 125 e n. 89 del 1972).

La Corte ha inoltre precisato che il contraddittorio, quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo, consiste nella «necessità che tanto l’attore, quanto il contraddittore, partecipino o stiano messi in condizione di partecipare al procedimento» (sentenza n. 181 del 2008; ordinanza n. 183 del 1999), mentre «al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 89 del 1972; v. anche sentenza n. 80 del 1992 e ordinanza n. 37 del 1988).».

⁶⁷ Cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 32/2020, e n. 9/2021.

⁶⁸ Sul carattere pieno ed esclusivo della giurisdizione in unico grado, cfr. *ex plurimis* Cass., S.U., ord. nn. 12517 e 12520/2017.

di controllo, oggetto di motivi di ricorso “specifici” (art. 123, comma 2, lett. *d*), c.g.c.).

La sezione regionale, quindi, può svolgere il riscontro su tutte le poste contabili che hanno effetto sul saldo finale, mentre le Sezioni riunite possono esaminare solo quanto perimetrato dalla prima decisione, nei limiti dei motivi di ricorso. In pratica, l’oggetto del giudizio delle Sezioni riunite si determina per un gioco di cerchi concentrici: tutto ciò che è stato deciso e non è devoluto con il ricorso alle Sezioni riunite diventa oggetto di un giudicato implicito.

La giurisprudenza, inoltre, ha chiarito che le pronunce delle sezioni di controllo hanno un contenuto giurisdizionale puramente dichiarativo: non occupandosi di responsabilità, infatti, non pronunciano sentenze di condanna o costitutive. Pertanto, le eventuali domande cautelari, proposte col ricorso, sono in sé inammissibili. Infatti: *«nella pendenza del termine per la proposizione del ricorso avverso il decisum della Sezione regionale di controllo, gli effetti di legge accertati dalla Sezione di controllo [...] non possano ritenersi definitivi. Inoltre, poiché si tratta di provvedimenti giudiziari con effetti dichiarativi, per giunta emessi nell’ambito di un procedimento in unico grado, ad essi non è applicabile la regola della provvisoria esecutività, ai sensi dell’art. 282 c.p.c, implicitamente richiamato dall’art. 7 c.g.c. (cfr., in tal senso, Corte di Cassazione, Sezione II, sentenza 26 marzo 2009, n. 7369). Per altro verso, l’esigenza di celere definizione della causa è soddisfatta proprio dall’organizzazione processuale dell’unico grado del giudizio sul piano di riequilibrio, prevista dal combinato disposto degli artt. 20 della L. n. 243/2012, 243-quater del TUEL e 11 c.g.c. Tale organizzazione garantisce concentrazione e celerità del giudizio, a garanzia della certezza del diritto e della funzionalità del bilancio. Ne consegue, che l’accertamento del giudice contabile diventa esecutivo solo quando passa in giudicato, per decorrenza dei termini ovvero in ragione del pronunciamento [...] dinanzi a queste Sezioni riunite»*.⁶⁹

⁶⁹ SS.RR. sentenza n. 10/2021.

CAPITOLO V

IL GIUDICE DEL BILANCIO NELLA DIMENSIONE EUROUNITARIA

SOMMARIO: Sezione I. Il diritto del bilancio interno. – 1. Lo Stato costituzionale “integrazionista”: la centralità del nuovo art. 81 comma 6 Cost. – 2. Il bilancio al servizio delle finalità dello Stato costituzionale. – 3. Le nuove modalità di attuazione degli artt. 100 e 103 Cost.: contabilità di mandato e *fiscal accountability*. – Sezione II. Il diritto del bilancio europeo. – 4. Il principio di leale cooperazione. – 5. Il diritto del bilancio dell’Unione europea: il bilancio Ue. – 6. Il diritto del bilancio dell’Unione europea: il coordinamento delle politiche economiche. – 7. L’applicazione interna del diritto Ue: i controlli sui fondi Ue ed il conto economico consolidato. – Sezione III – Modelli a confronto. – 8. Lo Stato di diritto Ue e lo Stato di diritto interno. – 9. La diversa rilevanza della violazione interne dello Stato di diritto. – Sezione IV. Conclusioni: prove di dialogo – 10. I presupposti per il *fine tuning*... – 11. ...ed il mancato avvio del dialogo col giudice europeo. – 12. Le ragioni di un dialogo necessario: “identità costituzionali”, controlimiti e certezza del diritto.

Sezione I - Il diritto del bilancio interno

1. *Lo Stato costituzionale “integrazionista”: la centralità del nuovo art. 81 comma 6 Cost.*

Come si è accennato all’inizio di questa ricerca, nello Stato costituzionale¹ democratico e pluralista non esiste una gerarchia assiologica astratta e fissa tra valori, principi e diritti inviolabili; essi sono posti su un piano di parità, in modo che il bilanciamento legislativo e giudiziario sia per sua natura “mobile”²,

¹ Sullo Stato costituzionale si rinvia a P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. a cura di P. Ridola, Roma 2005; cfr. altresì, nella dottrina italiana, G. MORBIDELLI, *La costituzione*, in *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2004, p. 165; E. CHELI, *Intorno ai fondamenti dello «Stato costituzionale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2006, p. 263 e G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, p. 118.

² Cfr. in proposito C. cost. sent. n. 85/2013, punto 9, *in diritto*. non esistono principi o valori tiranni che si impongono ad altri, anche quando “fondamentali”: «La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuzione delle norme e dal giudice delle leggi in

adattativo ed in continuo “moto”³. La Legge fondamentale della Repubblica è dunque una costituzione “aperta”, perché capace di accogliere il doppio moto delle trasformazioni del diritto e della società che proviene dal costante dialogo tra funzione legislativa e giurisdizione. Tale comunicazione consente di introiettare, dentro i confini della Costituzione formale e delle sue garanzie, nuovi contenuti e valori, per i quali la Carta è una “risorsa di integrazione”, nel senso fatto proprio da Rudolf Smend⁴.

sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale». Tuttavia, in proposito, l’assenza di gerarchia non esclude che alcuni valori siano “centrali” nel ridetto bilanciamento, fornendo una “prospettiva” (ci si riferisce in particolare ai principi supremi e ai diritti inviolabili). In quest’ottica cfr. M. LUCIANI, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Nuovo diritto civile*, n. 1/2018, p. 1 e ss. Questa prospettiva la forniscono i “principi di struttura dell’ordinamento” (sia per quanto riguarda i limiti al potere di revisione costituzionale (C. Cost. sent. n. 1146/1988) sia per quel che riguarda le limitazioni di sovranità ammesse dall’art. 11 Cost. (C. cost. sentt. nn. 95/1965; 183/1973; 170/1984; 232/1989; 168/1991; 348/2007; ordinanza n. 24/2017 e sent. n. 115/2018; cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207). I “principi di struttura” secondo E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, *passim*, sono la base per il dialogo tra Corti in materia finanziaria e sembrano potersi individuare nel principio personalista, l’uguaglianza, il principio democratico ed il principio lavorista. Sul concetto e sul contenuto essenziale dei vincoli finanziari, cfr. Corte cost. sent. n. 27/1998, risalente a prima delle revisioni costituzionali del 2001 e del 2012 cfr. O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1170.

³ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 1/2013.

⁴ Per cui la costituzione è l’ordinamento dell’integrazione. Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano, 1988 con introduzione di G. Zagrebelsky. Lo Stato è il risultato di tale processo di integrazione, non un dato immanente alla realtà (*Natur*); esso è una manifestazione della dimensione culturale dello spirito umano (*Kultur*). Ciò ha portato ad interpretare anche i diritti fondamentali non più, e non solo, come istanze individuali, ma come un ordine oggettivo di valori presidiati dai meccanismi della giurisdizione. I diritti sono uno dei *topoi* della comunanza e del vincolo comunitario dell’individuo nell’ambito della Comunità (*Gemeinschaft*, il luogo della diversità) della Società della (*Gesellschaft*, il luogo della unità) che si mediano costantemente con altri interessi e valori, attraverso la solidarietà che lega gli individui dentro la società. Sono assonanti le considerazioni di C. MORTATI, *La costituzione di Weimar*, Firenze, 1946, p. 83, il quale mette in evidenza che la caratteristica costante delle costituzioni (e il segreto del loro successo o insuccesso) è quello di mediare tra il vecchio ed il nuovo, ponendo le basi di una ordinata trasformazione. Una costituzione adempie alle sue funzioni se riesce a mediare la trasformazione, creando “*stabilimentum*”: «*Il successo di una costituzione non può essere affidato ai programmi che essa contiene, bensì all’efficienza dei congegni che essa riesca a porre in essere onde assicurare il mantenimento di un certo equilibrio sociale, e pertanto presuppone che un siffatto equilibrio si sia, più o meno stabilmente, raggiunto. Una nuova costituzione (almeno quella che non possa limitare il suo compito ad un semplice rimaneggiamento dei rapporti fra gli organi supremi) deve considerarsi non come l’inizio,*

Il carattere aperto della nostra Legge fondamentale, inoltre, non è rivolto solo verso l'interno e i mutamenti della società e delle sue precomprensioni⁵, ma – altresì – verso l'esterno, proiettando la sovranità costituzionale, nelle sue varie declinazioni, in un dialogo che prevede l'integrazione del sistema delle fonti con il diritto internazionale (artt. 10, 11, 117 Cost.) e con altre giurisdizioni (in particolare la Corte di giustizia europea). Ciò ha reso l'Italia partecipe della formazione di un "ordinamento di nuovo genere"⁶, ossia l'Unione europea, che con i propri apparati ed il proprio diritto condiziona il funzionamento dell'intero sistema repubblicano (art. 114 Cost. e art. 117 comma 1 Cost.).

Mentre la dottrina segnalava il sempre più marcato sbilanciamento del sistema di governo⁷ e delle fonti a favore dell'esecutivo⁸, forse pro-

ma come la fase terminale, di assestamento, di un processo di trasformazione del precedente sistema di relazioni sociali, l'espressione di un riordinamento su nuove basi, dei rapporti fra le classi, in altre parole, lo stabilimentum di una precedente decisione politica. Ora, in un'epoca di transizione, che sia caratterizzata dalla coesistenza di elementi del vecchio ordine, poggiante ancora su solide basi, e del nuovo, tendente a sostituire, in misura più o meno ampia, il primo, la costituzione che si limiti ad esprimere questo dualismo, ma non contenga in sé elementi atti ad operare su di esso in modo sostanziale per superarlo, non appare idonea a sottrarre lo Stato, come invece le sarebbe imposto dalla funzione ad essa propria, dalle scosse violente, ed a sfuggire ad un destino di incertezza e di labilità».

⁵ Le «precomprensione» sono giudizi che precedono l'interpretazione, «un pregiudizio sul contenuto del testo, in anticipo sui, e a scapito dei, risultati dell'esegesi; un pregiudizio che spinge l'interpretazione verso esiti segnati dall'arbitrio soggettivo», cfr. L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996, p. 6 e s. Cfr. altresì G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 43 secondo cui esse sono «anticipazione di senso e di valore che richiede [...] soluzioni adeguate alle norme dell'ordinamento». In definitiva, le precomprensioni dell'interprete che, interagendo con le norme, specie i principi, determinano l'evoluzione dell'ordinamento, nonché, il suo adeguamento al tempo e alla cultura della società di cui l'ordinamento è espressione.

⁶ Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1: «La Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini».

⁷ Il Governo è stato definito il "comitato direttivo" del Parlamento: L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea (atti del convegno organizzato dall'Accademia nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003)*, Roma, 2003, p. 83 e ss. usa questa espressione per dare «il senso di una situazione in cui il governo agisce per davvero come comitato direttivo del Parlamento e come vertice operativo dell'intero apparato statale; per lo meno in una misura e con una durata inusitate fin qui e con la dotazione di un ampio potere autoorganizzatorio di strutture di alta amministrazione, fornito al Presidente del Consiglio e ai ministri dai decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999».

⁸ Cfr. M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE -

prio per superare lo storico rimprovero di “deficit democratico”⁹ rivolto a *governance* e ordinamento dell’Unione, l’attuazione delle riforme sul bilancio è stata contrassegnata dalla costante preoccupazione di aumentare il tasso di democraticità della decisione allocativa (tramite il “nuovo” controllo politico sulle regole di bilancio e il connesso controllo di legalità della Corte dei conti). Ciò, ovviamente, ha indirettamente inciso sull’assetto della forma di governo, portando ad un nuovo bilanciamento dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Si è così determinato un vero e proprio effetto di spiazzamento: nel 2012, la domanda europea di cooperazione sul terreno delle politiche di bilancio non ha abbassato, ma (almeno sulla Carta) ha innalzato il tasso di partecipazione parlamentare al processo di bilancio¹⁰. Il fulcro di questa nuova centralità è l’ultimo comma dell’art. 81, che una lettura complessiva del testo novellato rivela essere in stretta connessione con molte altre disposizioni, disseminate nel testo costituzionale.

In breve: il nuovo art. 81 comma 6 Cost. prevede che la definizione dei saldi e dei modi di verifica dei risultati della loro gestione contabile (art. 5, comma 1, lett. *a*) della l. cost. n. 1/2012) sia rimessa ad una legge statale. Come sempre accade, la previsione di una nuova riserva di legge, per giunta doppiamente qualificata (d’assemblea, in aggiunta a quelle previste dall’art. 72 comma 4 Cost.) e rinforzata (le competenze specifiche e procedura rinforzata per la sua approvazione) non può essere neutra sul piano della forma di governo¹¹. La riserva, così congegnata, dovrebbe consentire

P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, p. IX s.

⁹ L’espressione deficit democratico è stata coniata da David Marquand, all’epoca della elezione a suffragio indiretto del Parlamento europeo, che si accingeva alle prime elezioni (D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979). In tema si rinvia a A. MANZELLA, *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quad cost.*, n. 3/2006, p. 569 ss. Per la distinzione tra deficit democratico e deficit costituzionale, cfr. L. LEVI, *Carta dei diritti e Costituzione europea*, in G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano, 2001, p. 179 e ss. Quanto al recupero della centralità e alla *crisi dei parlamenti*, si rinvia alle osservazioni di D. GRIMM, *Una costituzione per l’Europa*, in G. ZAGREBELSKY - P. PORTINARO - J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, p. 339 e ss.

¹⁰ Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021, p. 130 e ss.

¹¹ Come è noto, una riserva di legge comporta una più forte associazione dell’esercizio di una funzione alla legittimazione democratica del potere ed effetti sul piano della forma di stato e di governo, cfr. S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963, p. 9 e ss.; L. CARLASSARE, *La riserva di legge: presupposti teorici*

di attrarre il discorso pubblico sui risultati fiscali al di fuori del circuito esclusivo del rapporto fiduciario interno alle “autorità di bilancio” (ossia gli organi che lo adottano), per favorire un grado di condivisione superiore, a garanzia della stabilità e chiarezza delle regole sui saldi.

In secondo luogo, la riserva completa e si integra con le previsioni dell’art. 117 comma 5 Cost. (di cui la l. n. 234/2012 costituisce attuazione). In buona sostanza, nell’ottica interna, se è vero che spetta agli Stati membri definire le “regole del gioco” del bilancio (attraverso i loro esecutivi), le regioni possono (anzi devono poter) partecipare al processo di formazione e attuazione di tali regole, per favorire la massima condivisione istituzionale e democratica del diritto euro-unitario del bilancio.

In terzo luogo, le regole contabili che devono essere stabilite con la fonte rinforzata, costituiscono una prerogativa legislativa statale esclusi-

e implicazioni pratiche, in *Studium iuris* 1996, p. 986 ss.; R. BALDUZZI- F. SORRENTINO, *Riserva di legge* (voce), in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, p. 1216 e ss. Da ultimo, per una ricostruzione sistematica di dottrina e giurisprudenza, a valle delle riforme costituzionali, cfr. G. PICCIRLLI, *La «riserva di legge». Evoluzioni costituzionali, influenze sovrasistematiche*, Torino, 2019, passim. In particolare, la riserva di legge è uno strumento di distribuzione delle competenze che può essere utilizzato per rafforzare la posizione dell’organo della rappresentanza politica e, quindi, diventare uno strumento del più ampio processo di legittimazione legale-razionale del potere, tramite la legge e gli atti aventi forza di legge (sulle diverse forme di legittimità del potere cfr. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922 (trad. it. *Economia e società*, Vol. I, Milano 1974, p. 29). I due istituti, ossia principio di legalità e riserva di legge, combinandosi, generano il primato della legge strutturando la forma contemporanea dello Stato (lo “Stato di diritto”). In tale “forma” la sovranità – intesa come concreta capacità di indirizzo strategico e manifestazione di forza fisica – viene limitata e subordinata al rispetto delle comunità e delle persone che sono la fonte della sua legittimazione. Il principio di legalità, infatti, innerva tutto l’apparato di governo (si tratti del potere amministrativo o di quello giudiziario) subordinandolo al rispetto di garanzie. Nello Stato costituzionale, inoltre, la legge giunge a “vincolare” anche il legislatore, cfr. P.P. PORTINARO, *Principio di legalità*, *Enciclopedia delle scienze sociali*, Torino, 1996 e E. CHELI, *Intorno ai fondamenti dello “Stato costituzionale”*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, p. 262 e ss. Sulla relazione tra riserva di legge e principio di legalità cfr. M. LUCIANI, *Profili costituzionali della riforma del controllo*, in *Raccolta atti del convegno di studi xx anniversario dall’adozione della delibera n. 14/2000*, Roma, 2020, p. 87 e ss. Luciani ricorda che il primato della legge (ovvero lo Stato di diritto) si è affermato storicamente prima attraverso l’affermazione e diffusione di riserve di legge e solo dopo con l’affermazione del principio di legalità sostanziale «*Conseguentemente, se il primato è logicamente antecedente alla riserva di legge, questa, a sua volta, è logicamente antecedente al principio di legalità*». A tal proposito ricorda come Otto Mayer, nel suo *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1895-96, distingueva gli effetti dei due istituti: la riserva di legge determina l’invalidità degli atti amministrativi adottati “in carenza” di atti legislativi legittimanti (piano della competenza), il principio di legalità l’invalidità degli atti amministrativi “in contrasto” con quelli legislativi.

va (117, comma 2, lett. e) Cost., armonizzazione dei conti pubblici), in quanto le regole contabili, ed in particolare il sistema delle coperture ad esse collegato, non diventino strumento di elusione del dovere di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.)

In buona sostanza, il nuovo art. 81 ha innovato procedure e contenuti del diritto del bilancio: sul piano delle procedure, stabilisce una nuova riserva di legge formale (peraltro rinforzata) che riassetta le relazioni tra Governo e Parlamento; sul piano dei contenuti, prescrive la necessità di un parametro giuridico per la valutazione della legalità dei bilanci. Gli effetti collaterali e i parallelismi con il diritto dell'Unione, peraltro, non si limitano agli aspetti connessi al rafforzamento dei controlli politici: coerentemente con il modello tradizionale dello Stato di diritto italiano, in materia di bilancio, l'ordinamento comunitario¹² ha indotto a rafforzare il doppio binario del controllo per consentire un effettivo riscontro delle regole di bilancio. Secondo questo comune tratto culturale e giuridico, la democraticità della forma di governo (e della *governance*)¹³ non si misura soltanto attraverso le procedure che governano le relazioni tra gli apparati, ma anche attraverso il riscontro del principio di legalità affidato ad un giudice che – già in base alla Costituzione del 1948 – presidia il bilancio.

La disposizione costituzionale, quindi, da un lato mira ad espandere ruolo e poteri dell'organo della rappresentanza (controllo politico) e, di

¹² Il doppio controllo, politico (attraverso le procedure, cfr. art. 10 TUE) e giuridico (art. 4 e 19 TUE), sia da parte delle istituzioni che degli Stati membri, è la vera cifra della "Unione di diritto". Cfr. in proposito, Corte di giustizia (Grande sezione), sentenza del 27 febbraio 2007, *Segi*, Causa C-355/04 P; ECLI:EU:C:2007:116: «51. *I ricorrenti, tuttavia, non possono fondatamente affermare di essere privi di qualsiasi tutela giurisdizionale. Come risulta dall'art. 6 UE, l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario. Ne consegue che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione.*»

¹³ Il termine anglosassone "governance", più che alla struttura (alla forma di governo) ha una connotazione dinamica, si riferisce all'atto del governare. Peraltro, tale termine ha un corrispondente linguistico, per quanto arcaico, nella lingua italiana. Si tratta, segnatamente, del termine "governazione" utilizzato da Dante Alighieri nel suo "Convivio" (Trattato IV, capitolo IX), scritto politico che prelude al più famoso *De Monarchia*. Come si può notare, il termine pare avere il medesimo significato del più famoso e moderno lemma anglosassone: «*Per questa ragione, in ciascuna arte e in ciascuno mestiere li artefici e li discenti sono, ed esser deono, subietti al prencipe e al maestro di quelle, in quelli mestieri ed in quella arte; e fuori di quello la subiezione pere, però che pere lo principato. Sì che quasi dire si può de lo Imperadore, volendo lo suo officio figurare con una imagine, che elli sia lo cavalcatore de la umana volontade. Lo quale cavallo come vada senza lo cavalcatore per lo campo assai è manifesto, e spezial-mente ne la misera Italia, che senza mezzo alcuno a la sua governazione è rimasa!*».

rimbalzo (con la sponda del previgente art. 100 Cost.), fornisce alla Corte dei conti un rinnovato parametro, su cui basare il suo controllo successivo. Il metro del suo giudizio, infatti, è ora certamente una fonte del diritto, indicata dalla Costituzione. Pertanto, il rafforzamento del diritto “sul” bilancio, implica, parallelamente, quello del diritto “per” il bilancio. Infatti, il controllo successivo della Corte dei conti viene in questo modo emancipato dal circuito “procedurale” della rappresentanza e si aggancia direttamente ai sistemi per la verifica del rispetto del principio di legalità (controlli giuridici e giudiziari); una legalità, tra l’altro, a carattere rinforzato, poiché la fonte che il giudice è chiamato ad applicare o è una legge in senso formale a competenza specializzata (art. 81 comma 6 Cost) oppure, direttamente, norme costituzionali, che egli applica direttamente quando queste hanno efficacia diretta e per esse non vi è stata interposizione legislativa.

Si può dunque affermare che il “moto” delle costituzioni innestato dal doppio (e reciproco) innesco del diritto dell’Unione e di quello interno, ha portato ad un riassetto del sistema delle fonti, ma anche del sistema giudiziario.

Guardando al diritto italiano, peraltro, il rinnovamento del sistema delle fonti non si è ancora completato: infatti, la maggior parte delle fonti di cognizione sul diritto del bilancio rimane, ancora oggi, a prevalenza governativa. Ci si riferisce, in particolare, al c.d. “Decreto premi e sanzioni” (il d.lgs. n. 149/2011) e poi al d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), che disciplinano i casi e i modi dei controlli (in combinato disposto con il d.lgs. n. 174/2016, che ne contiene le “forme”, ossia le garanzie dei nuovi controlli, disciplinando l’“unico grado”).

Anche il diritto sostanziale del bilancio degli enti territoriali è ancora affidato ad una fonte governativa (d.lgs. n. 118/2011), che peraltro contempla un’ampia clausola di delegificazione, di dubbia costituzionalità¹⁴.

¹⁴ Ci si riferisce, in particolare, alla delegificazione prevista dall’art. 3 comma 6 del d.lgs. n. 118/2011. Il tema non può essere qui affrontato per economia di spazio e di svolgimento. Qui basti segnalare il problema ricordando che la disposizione prevede una delegificazione disposta in un decreto legislativo, ossia una norma “delegata” che a sua volta “delega”, rarefacendo i vincoli del principio di legalità sostanziale. Per questo tipo di delegificazione, infatti, in dottrina si parla di una “anomalia”, che era stata già ampiamente criticata prima della l. n. 400/1988, cfr. C. LAVAGNA, *La delegificazione: possibilità, forme, contenuti*, in *Studi per il ventesimo anniversario, dell’Assemblea costituente*, IV, Firenze 1969, p. 329. Come è noto, la stessa possibilità della delegificazione è stata oggetto di accese discussioni in dottrina (per una ricostruzione del dibattito cfr. A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1997). I regolamenti di delegificazione,

In questa sede, per ragione di economia, mentre ci si accinge alle conclusioni della ricerca sin qui svolta, non si possono affrontare tutti gli aspetti problematici che questo assetto, anteriore alla entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, pone. Piuttosto si vuole procedere a compendiarne i risultati raggiunti e dall'altro, proiettare gli stessi nell'ottica dell'ordinamento europeo.

Tuttavia, prima di svolgere le ultime riflessioni, non ci si può esimere dal fare qualche considerazione anche sul tema appena accennato.

Un riscontro a prima lettura della l. n. 243/2012, legge rinforzata approvata in attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost., dimostra che essa ha un contenuto "parziale" rispetto allo spettro di competenze della disposizione costituzionale. Essa sviluppa il concetto di equilibrio soltanto in chiave europea: la ragione è che gli altri aspetti e ambiti del diritto del bilancio erano stati da poco normati con le citate regole ancora oggi vigenti, prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012. La l. n. 243/2012 si è dunque occupata solo degli aspetti residui e non dell'intero spettro delle materie riservate alla legge rinforzata. Per altro verso, se è vero che le fonti governative a suo tempo emanate restano valide e costituzionali per il principio *tempus regit actum*, cionondimeno, le nuo-

infatti, costituiscono una fonte senza "valore" di legge, ma che ne ha la stessa "forza" sostanziale (soprattutto in ragione della volontà dell'organo cui l'atto di delegificazione è affidato). Ancora più dubbia appare la possibilità di delegificazione prevista da atti delegati al governo, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla "centralità" del Parlamento alla "centralità" del Governo nella produzione normativa?*, in *Le Regioni*, n. 1/1999, p. 138 e ss. L'art. 3 comma 6 del d.lgs. n. 118/2011 incide pesantemente sull'ambito materiale degli allegati al decreto legislativo medesimo, che è il piano di lavoro costante e consueto per gli operatori contabili e per il giudice della contabilità, specie in sede di controllo, in quanto contengono i criteri per la "codificazione" contabile dei fatti di gestione, che tramite le prescrizioni dei principi contabili si traducono in poste e fondi che concorrono a determinare il saldo espressivo della situazione di equilibrio e della capacità di sostenere l'indebitamento con il mercato. Il tema, per ragioni di economia non può essere qui affrontato. Basti solo notare che l'ambito della delegificazione dell'art. 3 comma 6 aggancia tutti gli allegati del d.lgs. n. 118/2011, con l'eccezione dei principi generali (Allegato 1) e che essi non contengono affatto, soltanto, "norma tecniche". In ogni caso il tema della delegificazione dovrebbe essere escluso in un ambito dove sussiste una riserva di legge assoluta, formale e rinforzata, come nel caso del diritto "sul" e "per" il bilancio. Infatti, dal punto di vista della tecnica legislativa, l'art. 3 comma 6 costituisce un doppio caso di "fuga": dalla forma "legge" e dalla forma "tipica" prevista per la delegificazione dalla "Legge Labriola" (art. 17 della l. n. 400/1988). In tema cfr. N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017; cfr. anche M. ROTUOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 3/2011.

ve forme dell'art. 81 comma 6 Cost. si impongono al legislatore, il quale non potrà evitare di rispettare le nuove fonti sulla produzione per stabilire o rinnovare il diritto "sul" e "per" bilancio. L'art. 81, comma 6, infatti, è il fulcro della riforma del 2012, una norma centrale, che costituisce il punto di caduta del processo di trasformazione della forma di stato e di governo indotta dal processo di integrazione europea.

Come è noto, fino al 2001 l'unico riferimento costituzionale alla possibilità della "limitazione della sovranità" interna è stato soltanto l'art. 11 Cost.¹⁵; a partire dalla l. cost. n. 3/2001 il testo costituzionale è stato disseminato di numerose "clausole europee", volte a costituzionalizzare il nuovo assetto del sistema delle fonti (e della *governance*) nel rapporto con il diritto dell'Unione¹⁶. Una simile "apertura" dell'ordinamento interno a quello dell'Ue porta a ritenere che non sia fuori luogo affermare che il nostro Stato costituzionale, oltre che sociale, aperto e pluralista, oggi si possa definire, anche, "integrazioneista"¹⁷.

Quello che qui si intende dire è che se si guarda alla l. cost. n. 3/2001 e alla l. cost. n. 1/2012 come novelle che incidono sulla "forma di stato", non si può fare a meno di riconoscere che il loro effetto è stato quello di dare rilevanza positiva (ed espressa), in Costituzione, ad un nuovo livello di "governance" che struttura il rapporto tra cittadini, comunità e apparati. Grazie a questo riconoscimento, l'Unione europea influenza a pieno titolo il sistema delle fonti (art. 117 comma 1 e 5¹⁸ Cost.) e, in particolare,

¹⁵ La clausola "integrazioneista" dell'art. 11 Cost. influisce certamente sul rapporto tra la comunità degli amministrati ed il sistema dei centri istituzionali abilitati ad esercitarne la sovranità, attiene cioè alla forma di Stato. Il modo in cui la concreta conformazione dell'Unione ha inciso sulla forma di governo, dimostra la stretta connessione tra la forma di Stato e quella di governo, in tale senso cfr., *ex multis*, ancora C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, p. 136; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, p. 635-639, che conferma – nei regimi non liberaldemocratici – l'"assorbimento" dell'una (forma di governo) nell'altra (forma di Stato).

¹⁶ Per il rapporto tra art. 11 e art. 117 Cost., si rinvia alle sentenze C. cost. nn. 348 e 349/2007, cfr. G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, p. 478; cfr. altresì M. CARTABIA – M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2001, p. 97 e 98, a proposito della emersione di un vero e proprio concetto di "interlegality".

¹⁷ Con riguardo ai profili di integrazione concernenti il diritto eurounitario, infatti, la dottrina ha parlato di "Stato comunitario". In questa prospettiva, A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, p. 273 e ss. e M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2/1997, p. 1178 e ss. Sul carattere "aperto" della Costituzione e della forma di stato, cfr. C. cost. n. 73/2001, punto 3.1. *in diritto*.

¹⁸ In attuazione dell'art. 117 comma 5 Cost. è stata adottata la l. n. 234/2012, su cui

la disciplina e il controllo dell'“andamento delle finanza pubblica” (art. 5, lett. *a*), l. cost. n. 1/2012, in connessione con gli artt. 97, 119 e 120 Cost.).

Le ricadute di tale nuovo livello di *governance*, allo stesso tempo, non sono estranee alla “forma di governo”: una attenta disamina delle norme che aprono il Trattato dell'Unione europea (in particolare l'art. 10) e della “direttiva sui quadri di bilancio” (direttiva n. 85/2011/UE) non può non restituire una evidenza, e cioè la stretta connessione che vi è tra l'art. 81 comma 6 Cost. e l'obiettivo di conferire una legittimazione democratica agli obblighi europei in materia di bilancio (artt. 119 e ss. TFUE), di modo che essi siano vincolanti per tutte le “pubbliche amministrazioni” (esecutivo compreso) e allo stesso tempo che il Governo risponda delle politiche e degli accordi assunti in sede europea davanti al Parlamento.

Inoltre, il riassetto della forma di stato e di governo risponde ad una certa idea di “Stato di diritto” (artt. 2, 7 e 49 TUE) assunto dai trattati a standard di integrazione (ossia come “condizione” per l'adesione e partecipazione alla vita dell'Unione). Si tratta, nel complesso, di principi organizzativi tutti orientati ad evitare l'arbitrio degli esecutivi e ad assicurare la certezza ed effettività del diritto dell'Unione europea: la rappresentanza politica, il principio di legalità, il controllo giurisdizionale sull'azione della pubblica amministrazione attraverso la legge.

L'art. 81 comma 6 Cost., dunque, è una norma vincolante per il legislatore e l'esecutivo, ma anche una norma obiettivo, che codifica, a livello interno, il dovere di parlamentarizzazione il diritto “sul” e “per” il bilancio, per allargare la base di legittimazione democratica delle decisioni assunte in sede europea (art. 81 commi 2 e 6 Cost.), e per rendere maggiormente effettive tali regole. La scarsa risposta del Governo, che continua a modificare le norme del d.lgs. n. 118/2011 e le norme sui controlli, per decreto-legge o addirittura per regolamenti di delegificazione (cfr. art. 3, comma 6, d.lgs. n. 118/2011), nonché le note vicende sui tempi di approvazione della legge di bilancio¹⁹, ci raccontano che la

si rinvia a O. CARAMASCHI, *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 novembre 2016.

¹⁹ Ci si riferisce alle note vicende della ordinanza C. cost. n. 17/2019, su cui si rinvia S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019 e N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, nonché E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019.

strada per la realizzazione di questo obiettivo è ancora lunga. Tuttavia, è solo nel contesto di questa evoluzione che si comprendono appieno le riforme del bilancio del biennio 2011-2012.

2. *Il bilancio al servizio delle finalità dello Stato costituzionale*

Come si è visto, la l. cost. n. 1/2012 ha profondamente riformato il diritto costituzionale del bilancio, sia sul versante sostanziale che su quello del diritto processuale.

Tali innovazioni hanno innestato un processo di reinterpretazione degli istituti e dei principi preesistenti che sono stati oggetto della disamina sin qui compiuta. Nelle pagine che precedono, si è cercato di dimostrare che la definizione di nuove regole finanziarie di livello costituzionale non ha lasciato indifferente il sistema dei controlli; e ciò non solo perché vi è una innata connessione tra questi ultimi e le regole di rappresentazione contabile (un collegamento che si può definire di mezzo a scopo)²⁰, ma anche perché tale stretta relazione è stata sancita dal nostro diritto positivo, attraverso il collegamento stabilito tra artt. 81, 97 e 119 Cost., da un lato, e art. 5, l. cost. n. 1/2012, artt. 100 e 103, artt. 24 e 111 Cost., dall'altro.

²⁰ Di recente riconosciuta dal giudice europeo, il quale ha affermato che i controlli giurisdizionali (che a loro volta presidiano l'indipendenza delle autorità di sorveglianza e di *audit* dei conti) sono una "condizionalità orizzontale" a presidio del bilancio, che ciascuno Stato membro è tenuto a garantire ai sensi degli artt. 2 e 19 TUE, secondo il proprio ordinamento costituzionale interno. La condizionalità di bilancio, consistente nella "giustiziabilità" delle violazioni delle regole finanziarie, sono esse stesse "regole finanziarie" che possono essere adottate con l'unitaria base giuridica dell'art. 322 TFUE, cfr. Corte di giustizia (Seduta plenaria) sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 121-128: «. [...] 122. A tale riguardo, sotto un primo profilo, le parti del procedimento concordano nel ritenere che un «meccanismo di condizionalità», che subordina il beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto di talune condizioni, possa rientrare nella nozione di «regole finanziarie», ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE [...] 128. Ne consegue che, conformemente al principio di attribuzione delle competenze sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, nonché al principio di coerenza delle politiche dell'Unione previsto all'articolo 7 TFUE, il valore comune all'Unione e agli Stati membri costituito dallo Stato di diritto, il quale fa parte dei fondamenti stessi dell'Unione e del suo ordinamento giuridico, è idoneo a fondare un meccanismo di condizionalità rientrante nella nozione di «regole finanziarie» ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE». Negli stessi termini, Corte di giustizia (Seduta plenaria), sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:98, punti 137 e 146.

Si può quindi affermare che il vigente diritto del bilancio prescrive, con la forza del principio di rigidità costituzionale: (a) il rispetto di regole particolari per la produzione degli atti del ciclo di bilancio (presiediate da una fonte rinforzata, il c.d. diritto “sul” bilancio), (b) un sistema di norme per il controllo della loro osservanza (il diritto “per” il bilancio).

Come si è ricordato nel capitolo I, il concetto di controllo non indica una funzione, ma solo il contenuto di una attività, il cui scopo e natura muta a seconda delle forme e degli organi coinvolti nella relazione tra i poteri che compongono l'apparato dello Stato. Infatti, il “controllo” non è una autonoma funzione dello Stato di diritto, che si può contrapporre o affiancare a quelle tradizionali (legislativa, esecutiva, giurisdizionale), ma una delle forme e dei possibili contenuti di ciascuna di tali funzioni. Il controllo è quindi il contenuto di una relazione che l'ordinamento può stabilire tra i suoi organi, in relazione ad una specifica “causa”, cioè vincolare lo sviluppo dell'oggetto del controllo alle finalità dell'ordinamento. Sempre nel I capitolo, si è visto che il contenuto di tale relazione esita sempre in un giudizio, preceduto da una fase di conoscenza, al quale segue un effetto, stabilito dalla legge (le c.d. “misure”). Il suo effetto tipico è quindi di tipo impeditivo/caducatorio, cioè orientato ad espellere atti o comportamenti ritenuti incompatibili con un parametro²¹.

Fatte queste premesse, è chiaro che il termine “controllo”, in materia di bilancio, si colora di forma, oggetto e natura diverse a seconda della funzione e dell'organizzazione del soggetto preposto al controllo, secondo le stesse norme costituzionali. Seguendo questa trama concettuale, i controlli sul bilancio previsti dalla Costituzione possono quindi essere politici (in quanto affidati agli organi della rappresentanza politica, spesso nella forma della legge, in tal caso, dirette a controllare la produzione degli atti del ciclo di bilancio), amministrativi (se esercitati da organi

²¹ Si deve ricordare, che, una volta stabilito quale è l'oggetto del controllo (un atto, un fatto, un'attività, una persona, un organo) la relazione stabilita dall'ordinamento tra distinti poteri e/o funzioni ha come “causa” l'esigenza di riavviare l'oggetto del controllo, verso esiti ritenuti compatibili con gli scopi dell'ordinamento. La dottrina citata nel primo capitolo ha infatti precisato che quando la legge mette a disposizione del controllore “misure” di carattere sostitutivo, esso tecnicamente esonda dal controllo in senso stretto, e diventa, se funzione amministrativa, attività di direzione, se giurisdizione, attività di giudizio per l'attivazione di sanzioni e responsabilità stabilite dall'ordinamento. Si rinvia, oltre che alle riflessioni del capitolo I, *amplius*, agli scritti di U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, Vol. II, parte II, Milano, 1914, p. 608, e ss.; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956 e, specialmente, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano, 1963.

dello Stato-apparato, su altri organi amministrativi, per l'esercizio delle loro competenze) ed infine giurisdizionali. La natura giurisdizionale consegue dall'intestazione del controllo ad una magistratura, che li adotta in "forma-sentenza" o attraverso forme ad essa assimilabili, con riguardo ad oggetti che, nel caso del bilancio, sono oggetto di un vero e proprio riparto di giurisdizione: al giudice costituzionale, la verifica della legittimità della legge di bilancio e dei suoi effetti, al giudice contabile, la verifica della veridicità-legittimità del saldo del bilancio, che è la premessa concreta per la rendicontazione²² e, poi, per la programmazione degli assestamenti del bilancio. In pratica, il giudice contabile non si cura del contenuto normativo della legge di rendiconto o di bilancio, ma di un fatto ad essere esterno, cioè lo stato del bilancio, che è la premessa del bilanciamento legislativo, di cui giudice rimane la Consulta.

Per quanto concerne i controlli amministrativi, bisogna ricordare che la l. cost. n. 3/2001 ha segnato una forte riduzione del loro ambito operativo. La novella del 2001, infatti, ha segnato l'espulsione dei CO.RE.CO dal sistema delle relazioni intersoggettive tra lo Stato e gli altri livelli di governo. I controlli amministrativi intersoggettivi, per altro verso, sono ancora previsti ma sono attivabili in casi tassativi: ci si riferisce al caso del "potere sostitutivo" di cui all'art. 120 Cost. (una forma di controllo, per il vero, di tipo "direzionale", che però ha una fase "demolitoria", consistente nella "sostituzione" del titolare dell'organo)²³ e a quello contemplato dall'art. 126 Cost. (scioglimento presidenziale dei Consigli regionali per "atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge"). Altri controlli possono essere previsti dal legislatore statale, per il perseguimento di finalità statistiche e per la costruzione del conto economico consolidato della pubblica amministrazione (art. 117, comma 2, lett. e) e r) Cost., in quanto ascrivibili a "vigilanza informativa").

Per altro verso, la l. cost. n. 1/2012, ha provveduto ad effettuare un vero e proprio "upgrade" degli altri due tipi di controllo.

Per quanto concerne quelli politici, come si è già detto, l'art. 81 Cost. revisionato mira a un recupero di democraticità dei processi di bilancio, attraverso l'uso di maggioranze qualificate per l'approvazione dei saldi di indebitamento (comma 2), ma anche per l'approvazione della c.d. leg-

²² Sull'oggetto del controllo giurisdizionale della Corte costituzione in ordine alla legge di bilancio, cfr. C. cost. sent. n. 39/2014; per l'oggetto del controllo giurisdizionale del giudice (comune) del bilancio, cfr. SS.RR. spec. comp. n. 20/2021.

²³ Sulla non necessaria interposizione legislativa statale per l'esercizio dei poteri sostitutivi, cfr. S. PAJNO, *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 9/2018.

ge rinforzata (comma 6), a cui è affidato il compito di produrre e predisporre il c.d. diritto “sul” bilancio per tutta la finanza pubblica allargata (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.). Si può quindi dire che la novella del 2012 ha spinto verso un rinnovamento della relazione tra le due “autorità di bilancio” (Parlamento e Governo), attraverso una ristrutturazione del sistema delle fonti e un aumento della base di legittimazione (e della connessa responsabilità politica) che sostiene le scelte allocative, quanto meno nella fase di predisposizione (questo, ovviamente, con riferimento al bilancio di previsione; resta invariata, infatti, la maggioranza per l’approvazione della legge di rendiconto).

Tale aggiornamento “democratico” è stato in parte stimolato dall’“integrazione” del nostro Stato costituzionale, a cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente: come si accennava, lo stimolo è provenuto dalla direttiva n. 85/2011/Ue e da una fonte di diritto internazionale (il c.d. Fiscal compact, cfr. *infra*).

Entrambe le fonti hanno sancito l’obbligo, per lo Stato italiano, di stabilire norme interne capaci di vincolare le “autorità di bilancio”²⁴ e la “amministrazione pubblica nel suo insieme” al rispetto di “vincoli numerici” nella programmazione ed esecuzione dei loro bilanci. La pubblica amministrazione da vincolare “per legge”, a sua volta, doveva essere identificata attraverso criteri statistici e sostanziali stabiliti dal c.d. SEC 2010 (Reg. n. 549/2013/Ue e, prima, il Reg. n. 2223/1996/Ce), costruendo un perimetro della “pubblica amministrazione” capace di comprendere enti pubblici e privati, purché controllati e svolgenti una attività “non market” di servizio alla collettività²⁵.

In un ordinamento come quello costituzionale italiano, in cui il Governo ha assunto una posizione di sostanziale supremazia nella produzione delle norme²⁶, l’unico modo per addivenire al risultato posto dalla direttiva e dagli impegni internazionali era quello di identificare, nel sistema delle fonti, “forme” in grado di vincolare, in primo luogo, le stesse autorità di bilancio e, a cascata, il resto della pubblica amministrazione, articolata nei suoi “sotto-settori” e livelli di governo.

²⁴ Cfr. art. 2 del Regolamento 2011/473/Ue e art. 6 della Direttiva 2011/85/Ue.

²⁵ Per la ricostruzione della disciplina del Sec 2010, si rinvia alla lettura integrale delle sentenze SS.RR. spec comp. nn. 17 e 20/2020, su cui cfr. R. PESCATORE, *Lo status di pubblica amministrazione e la “ridondanza” sul bilancio della Repubblica*, in *Diritto&Conti*, 26 luglio 2020.

²⁶ Per uno studio sistematico del tema, cfr. M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011.

La l. cost. n. 1/2012 ha raggiunto tale obiettivo, da un lato rivestendo l'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo della rigidità tipica del diritto costituzionale²⁷, dall'altro vincolando il Governo, l'amministrazione statale, ma anche quelle territoriali, al rispetto di regole stabilite da una fonte sottratta alla disponibilità del Governo (la c.d. legge rinforzata)²⁸.

Tale fonte ha una competenza specializzata che, in estrema sintesi, si può identificare nel tracciamento della "grammatica" comune dei saldi di bilancio²⁹, raggiungendo così un duplice obiettivo: (i) rendere partecipi i Parlamenti nella fase discendente dei processi decisionali euro-unitari, in materia di "coordinamento" delle politiche economiche (artt. 119 e ss. TFUE), nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5 parr. 1 e 3 TUE e il correlato "Protocollo" n. 2); (ii) rinforzare un modello comune

²⁷ La novella ha espressamente introdotto una serie di "clausole europee" sul diritto del bilancio, che impattano sull'intero sistema organizzativo della Repubblica (art. 97 primo comma) e, in particolare, nel settore delle autonomie. Ad essi si impone di osservare "i vincoli" economici e finanziari che provengono dall'Unione europea. Tali clausole europee si aggiungono a quanto previsto dall'art. 117 comma 1 Cost. per il sistema delle fonti primarie, tenuto ad osservare i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". In tema, si rinvia a G. RIVOCCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018.

²⁸ Per la qualificazione della fonte prevista dall'ultimo comma dell'art. 81 alla stregua di una "legge paradigma" e per il carattere "esemplificativo" ma non esaustivo dell'elenco contenuto nell'art. 5 l. cost. n. 1/2012, si rinvia a F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020. Come è stato già sostenuto, in tale scritto, la l. n. 243/2012 (ma in questo contesto si possono assorbire anche la L. n. 196/2009 e il d.lgs. n. 118/2011) può essere ascritta al novero delle c.d. "leggi paradigma" (cfr. F. SUCAMELI, *"Patto di stabilità", principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019). Con l'espressione "leggi-paradigma", si intende fare riferimento a quelle leggi che, appunto, esplicitano standard minimi di tutela e di contenuto con fondamento costituzionale. Per questi motivi, tali leggi sono logicamente in grado di prevalere, di conformare ed integrare le discipline speciali, a meno che la loro applicazione non sia inequivocabilmente stabilita dal Legislatore d'ambito. Quando l'applicazione di una "legge paradigma" è esclusa, ovviamente, resta salva la possibilità di effettuare il test di costituzionalità sulle norme introdotte in deroga allo standard, ricorrendo, ove possibile, al Giudice delle leggi. Tale caratteristica è stata riconosciuta nel tempo, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, alla l. n. 241/1990. Per la legge n. 241/1990, cfr. in proposito le osservazioni di M. TIMO, *Considerazioni sull'ambito di applicazione della legge 241/1990, anche alla luce della "riforma Madia"*, in *Amministrazione in Cammino*, 20 settembre 2017.

²⁹ L'espressione "grammatica" è usata dalle Sezioni riunite in speciale composizione nella sentenza n. 20/2021.

di “Stato di diritto” (artt. 2, 4 e 7 TUE), assicurandosi che il Governo sia chiamato a rispondere (e a discutere) delle politiche europee davanti al Parlamento³⁰. La previsione costituzionale di una fonte siffatta, invero, non risponde solo a prescrizioni di diritto derivato, ma addirittura a norme stabilite direttamente nei trattati, in particolare nell’art. 10, paragrafo 2 TUE, secondo cui «*Gli Stati membri sono rappresentati [...] dai rispettivi governi [e sono] a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*». Il giudice del bilancio, in questa prospettiva, è l’arbitro della corretta applicazione della grammatica dei saldi scritta in questa ottica democratica; grammatica di una lingua che, come accade sempre, non è mai fine a sé stessa, ma è “forma del pensiero” della persona di cui è espressione.

Occorre perciò domandarsi quali sono le coordinate di quel pensiero, ossia le finalità che definiscono la persona. Per fare questo, nella prospettiva del diritto del bilancio, bisogna ricordare che le competenze della legge rinforzata, previste dall’art. 81 comma 6 Cost., sono assai più ampie e sganciate dall’esclusivo perseguimento degli obiettivi europei, come dimostra una rapida lettura della disposizione insieme all’art. 5 l. cost. 1/2012³¹. La sede degli obblighi di conformità agli obiettivi europei, infatti, non è allocabile nell’art. 81 comma 6 Cost., bensì nel riferimento ai “vincoli” negli artt. 97, 117 e 119 Cost. Solo questa considerazione dà alla fonte stessa un respiro più esteso della attuazione ed esecuzione del diritto dell’Unione, rendendola uno strumento del più ampio programma di trasformazione³² della Costituzione italiana.

Ne deriva che l’art. 81 comma 6 Cost.³³ non risponde solo ad esi-

³⁰ L’effetto è stato quello di spingere il modello di democrazia rappresentativa interno verso nuovi assetti compromissori L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Torino, 2001.

³¹ Si rammenta, in proposito, che l’art. 81 comma 6 identifica l’ambito materiale della legge rinforzata in tre macro-competenze, in larga parte declinate dall’art. 5 della l. cost. n. 1/2012: 1) il contenuto della legge di bilancio, 2) le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e 3) la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

³² Sul concetto di costituzione trasformatrice C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, New York, 2001, trad. it. *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, 2009, cap. 3, che muove da L. LESSIG, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999; P. LANGA, *Transformative Constitutionalism*, in Stellenbosch L. Rev., 17/2006, p. 351 e ss., ma non solo: M. HAILBRONNER, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 65, Issue 3, Sept. 2017, p. 527 e ss. Nella dottrina italiana si rinvia a C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.

³³ Ed in generale, il diritto “del” e “per” il bilancio ad esso riservato: ad esempio, quello in materia di “indebitamento”.

genze ragionieristiche di rispetto degli accordi europei sui saldi, ma si colloca in una prospettiva assai più ampia, che coinvolge tutti gli interessi finanziari che si strutturano attorno al “bene pubblico” bilancio, siano essi concernenti l’Ue, che i livelli di *governance* interni, in particolare quelli che sono stati oggetto della novella della l. cost. n. 3/2001. Si tratta, in altri termini, di stabilire per legge (formale e rinforzata) le regole finanziarie che consentono di rispettare le reciproche competenze e responsabilità, nelle relazioni intersoggettive che intercorrano tra Stato ed autonomie.

Di conseguenza, l’“equilibrio”, l’“indebitamento” ma anche il “contenuto” della legge di bilancio deve riguardare tanti “terzi” quanti sono i livelli di governo. Questa interpretazione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale sulle c.d. “anticipazioni straordinarie di liquidità”, che sono state dichiarate incostituzionali per violazione dell’art. 119 comma 6 Cost.³⁴: se il diritto del bilancio interno (da disciplinare ai sensi dell’art. 81 comma 6 Cost.) riguardasse solo i rapporti con l’Unione europea (e cioè soltanto un livello di *governance*), le anticipazioni straordinarie di liquidità non sarebbero state considerate “indebitamento” ai sensi e gli effetti previsti dalla nostra Costituzione.

In proposito, come ha evidenziato la Corte costituzionale prima dell’entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, giova rammentare che il concetto costituzionale di indebitamento corrisponde ad una “nozioni tecnica” «il cui contenuto [non può] *determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui [la] Corte [costituzionale possa] offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre*»³⁵. Per altro verso, tali nozioni traggono contenuti dai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici», e per questo, la disciplina europea «*costituisce lo standard ermeneutico “de minimis” per l’elaborazione dei concetti di “indebitamento” e di “investimento”, di cui all’art. 119 comma 6 Cost.*»³⁶.

Allo stesso tempo, il Giudice delle leggi ha evidenziato che esiste uno spazio di discrezionalità per il legislatore interno, che ben può discostarsi da tali nozioni, procedendo a “concretizzare”, ossia “bilanciare” le

³⁴ Cfr. C. cost. sent. n. 181/2015, nn. 4 e 115/2020, 80/2021.

³⁵ C. cost. sent. n. 425/2004.

³⁶ Il riferimento è ai criteri statistici e defnitori contenuti nel c.d. SEC 2010, come evidenzia la Sezione regionale di controllo per la Campania, nella pronuncia consultiva n. 96/20/PAR.

definizioni nell'ottica della propria contabilità pubblica, individuando eventuali ragionevoli eccezioni ai concetti generali presupposti. Tale bilanciamento, per altro verso, non è del tutto libero ed è soggetto a scrutinio di costituzionalità³⁷, poiché ha a che fare con i fini stessi della contabilità oggetto dell'art. 81 comma 6 Cost., che di seguito si espongono.

Tanto è avvenuto, per esempio, con riguardo alla questione del debito a breve, ossia con riferimento alle anticipazioni di tesoreria³⁸ (art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003).

Passando in rassegna la disciplina europea del SEC 2010 (cfr. *infra*), la casistica declinata dall'art. 3 della l. n. 350/2003, così come la comune nozione accettata dalla dottrina bancaria, si ricava che l'indebitamento si può definire genericamente come il complesso delle forme tecniche che assicurano la disponibilità di capitale finanziario di terzi, da restituire nel tempo³⁹. La nozione di indebitamento, quindi, è una funzione del concetto di "terzo" che le norme dell'ordinamento, europeo e costituzionale, ritengono rilevante: la distinzione tra "risorse proprie" e "capitale di terzi", infatti, dipende ai criteri di individuazione della controparte della relazione finanziaria. Guardando a tali criteri in ottica esclusivamente europea, i prestiti interni resi dal MEF o della Cassa depositi e prestiti agli enti territoriali non sarebbero stati considerabili "indebitamento", in quanto partita di giro interna nel più ampio perimetro soggettivo della "pubblica amministrazione" italiana, ricostruita secondo i criteri del SEC 2010. Detto in altri termini, nell'ottica Ue, il "terzo" è solo il mercato.

Invece, nell'ottica interna, la Corte costituzionale, per identificare il concetto di indebitamento non ha potuto prescindere dalla conside-

³⁷ Cfr. C. cost. sent. n. 188/2014: «Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale – ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici» (sentenze n. 425 del 2004) – ha cercato di conciliare, attraverso l'enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea.

Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento».

³⁸ Cfr. sent. n. 425/2004 e sent. n. 188/2004, punto 3 e punto 3.1. *cons. in diritto*.

³⁹ Cfr. C. conti, sezione contr. Campania, parere n. 96/2010/PAR, su cui REDAZIONE, *Il concetto contabile di indebitamento e di investimento*, in *Diritto&Conti*, 15 luglio 2020.

razione di tutti i soggetti costituzionalmente rilevanti nelle relazioni finanziarie. Nella nota ed ampia giurisprudenza sulle anticipazioni di liquidità a sostegno del pagamento dei debiti pregressi, infatti, ha tenuto conto dei vincoli europei solo per giustificare la possibilità di interventi siffatti, che però rimangono “straordinari” e che non possono mai assurgere a strumenti di copertura dei disavanzi degli enti territoriali. Essi possono supportare il ciclo di bilancio solo in termini di mera cassa, in particolare per favorire la tempestività dei pagamenti. Per contro, ove l’anticipazione fosse utilizzata per coprire gli squilibri accumulati, essa sarebbe certamente indebitamento perché proveniente da un “terzo” (lo Stato), che si limiterebbe ad erogare un mutuo per espandere a capacità di futura spesa dell’ente destinatario del capitale. Pertanto, se il prestito a favore dell’ente territoriale è autorizzato da una norma di legge e tale disposizione prevede forme di contabilizzazioni identiche o finanziariamente equivalenti a quelle di un mutuo, allora la norma contabile viene considerata inevitabilmente incostituzionale, per violazione dell’art. 119 comma 6 Cost.

A conferma di tutto ciò, nella sentenza n. 4/2020⁴⁰, la Consulta ha ricordato che la disciplina costituzionale dell’indebitamento non è estranea ai fini, ai limiti e ai presupposti dell’autonomia territoriale. La Corte ha infatti affermato che l’art. 119 comma 6 (*golden rule*)⁴¹ chiude il sistema delle disposizioni che lo precedono. Il punto focale, ben presente al Giudice delle leggi, è che l’indebitamento obbliga l’ente a distogliere risorse dalle spese “finali” (art. 119 comma 4 Cost.) per provvedere all’ammortamento di un mutuo contratto per spesa diversa da investimento (119 comma 6 Cost.)⁴². Inoltre, l’indebitamento a copertura di disavanzi o spesa corrente realizza una surrettizia entrata con vincolo di destinazione, al di fuori della casistica contemplata dal comma 5 dell’art. 119 Cost.: esso fornisce “fondi destinati” alla restituzione, che avrebbero l’effetto di comprimere le coperture disponibili e l’autonomia di bilancio negli anni successivi (per fare fronte all’ammortamento).

⁴⁰ Cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell’equilibrio di bilancio*, in *Diritto&Conti*, 2 febbraio 2020.

⁴¹ Per un interessante commento sull’art. 119 Cost. dal punto di vista di un economista e nella sua formulazione originaria, cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

⁴² Per questa prospettiva, cfr. l’ordinanza che solleva una questione di legittimità costituzionale sul perimento sanitario della Regione siciliana, che assorbe anche la spesa “non finale” per indebitamento, cfr. SS.RR. spec. comp., ordinanza n. 1/2022.

La possibilità di utilizzare l'indebitamento per finanziare spesa corrente ed indifferenziata, peraltro, è riconosciuta ed è affidata allo Stato, che ha il compito di assicurare il rispetto del principio di unità (art. 5 e 120 Cost.), nonché il coordinamento della finanza pubblica (art. 117 comma 3 Cost.), anche a garanzia dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Lo Stato ha quindi una particolare competenza di controllo politico, a mezzo delle sue leggi (art. 81 Cost), del suo potere sostitutivo (art. 120 Cost.), ma anche di attivazione del giudizio di costituzionalità in via principale (art. 127 Cost). Sul piano delle leggi, esso ha il monopolio dell'indebitamento per spesa corrente che può attivare mentre "custodisce" l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (sent. n. 107/2016), assicurandosi, da un lato, il rispetto dei vincoli dell'Unione europea in materia di politica economica e, allo stesso tempo, che le gli enti territoriali assicurino l'uguaglianza nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 3 e 117 comma 2, lett. m) Cost., art. 120 Cost.)⁴³.

In definitiva, la Costituzione conferisce all'apparato centrale dello Stato una responsabilità di "garanzia" sull'intero sistema delle relazioni finanziarie; agli enti territoriali, invece, la possibilità di indebitamento per spesa corrente è preclusa, al di fuori del caso degli investimenti, i quali garantiscono che il capitale finanziario si "trasformi" in un bene durevole senza comprimere le risorse disponibili spesa per le funzioni da cui al comma 4 e senza impoverire le generazioni future. In quest'ottica, la spesa di ammortamento, poiché collegata ad un investimento, rimane indirettamente una "spesa finale" ai sensi del comma 4 (e dell'art. 9 della l. n. 243/2012), mentre, a garanzia delle generazioni future l'art. 10 della l. n. 243/2012 ha un vincolo di durata, agganciato al piano di ammortamento e alla utilità del bene.

A copertura dei disavanzi delle regioni e degli enti locali e della spesa corrente correlata alle "funzioni pubbliche loro attribuite", per contro, possono essere utilizzate solo le risorse proprie dell'ente territoriale, di cui non si deve comunque alterare la necessaria proporzionalità (art. 119 comma 4 Cost.)⁴⁴.

⁴³ Lo Stato deve svolgere un ruolo di "custode della finanza pubblica allargata" (C. cost. sent. n. 107/2016) e il suo dovere di promuovere il buon funzionamento delle autonomie, attivando i meccanismi di responsabilità istituzionale (art. 120 Cost.) in caso di incapacità di garantire la continuità del bilancio e del funzionamento dell'ente sul piano dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Sui caratteri e sulle funzioni dei poteri sostitutivi, si rinvia all'ampia disamina di S. PAJNO, *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 9/2018.

⁴⁴ Per una ricostruzione dei rapporti tra bilancio e diritti costituzionalmente garantiti,

Le regole di bilancio dell'art. 81 comma 6 Cost. sono quindi collegate a doppio filo con la distribuzione costituzionale delle competenze e dei doveri tra Stato, Regioni, Enti locali. In particolare: (a) la legge statale può disporre ed autorizzare il Governo a contrarre indebitamento anche per spesa corrente (purché con una procedura rinforzata ed in funzione anticicla, cfr. art. 81 comma 2 Cost.); (b) la legge regionale può disporre indebitamento solo per spese di investimento (art. 119 comma 6 Cost.)⁴⁵. L'art. 119 comma 6, pertanto, come evidenziato nella sentenza n. 4/2020, è una disposizione di chiusura del sistema di autonomia predisposto dalla l. cost. n. 3/2011, che giunge solo dopo avere elencato le reciproche responsabilità di Stato, regioni ed enti locali per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (comma 4)⁴⁶. Ove fosse consentito allo Stato di abusare per legge della sua capacità finanziaria, divenendo erogatore di prestiti nei confronti degli enti territoriali, al di fuori dei casi previsti dalla l. cost. n. 1/2012⁴⁷, l'apparato centrale verrebbe meno ai doveri di "custodia" di cui sopra si è detto, scaricando sulla finanza locale gli effetti finanziari di crisi che tali enti, da soli, senza un vigoroso intervento sostitutivo, non sono in grado di sostenere, se non a danno della continuità delle funzioni pubbliche attribuite.

In definitiva, le regole sull'indebitamento, e quindi sull'equilibrio e sulla copertura – attratte alla competenza dell'art. 81 comma 6 Cost. –

in particolare sotto il profilo della proporzione tra risorse e funzioni, cfr. G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.

⁴⁵ La Costituzione, in buona sostanza, tempera le esigenze dell'indebitamento per spesa sociale corrente con quella di una razionalità del sistema della finanza pubblica, individuando nello Stato un centro di coordinamento della politica economica, a garanzia di una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei diritti. Tocca perciò allo Stato impegnarsi sul mercato per poi distribuire al proprio interno le risorse a garanzia dell'unità giuridico-economica e l'uguaglianza nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 120, 119 Cost e 117, comma 2, lett. *m*) Cost.), attivando, se necessario, le responsabilità giuridiche e politiche connesse alla violazione delle norme sulla responsabilità finanziaria (artt. 120 e 126 Cost.), dando primazia all'esigenza di garantire i diritti incompressibili (C. cost. sent. n. 275/2016).

⁴⁶ Sull'importanza dei controlli giurisdizionali sulle risorse, in tema di diritti sociali, cfr. B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020.

⁴⁷ L'art. 5, comma 1, lett. *g*) della l. cost. n. 1/2012, prevede che la legge rinforzata stabilisce: «*le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*».

non sono neutre rispetto ai valori costituzionali: esse sono strumentali all'assetto delle autonomie, alla tutela delle "generazioni future"⁴⁸, nonché alla garanzia di continuità e uguaglianza nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ne consegue che le competenze rimesse alla fonte dell'art. 81 comma 6 Cost. non si riferiscono solo agli obiettivi di bilancio concordati dallo Stato italiano in sede europea, in attuazione degli artt. 119 e ss. TFUE (ed in particolare del divieto di disavanzi eccessivi ex art. 126 TFUE e correlato Protocollo n. 12), ma, più in generale, alla struttura dei saldi e ai contenuti della legge di bilancio, e con essi, alla struttura dei rapporti finanziari tra Stato e regioni, che sono il vero punto focale dell'autonomia territoriale e della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni⁴⁹.

In questa prospettiva, la contabilità pubblica diventa servente ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale: equilibrio e sostenibilità, cioè, diventano garanzie del perseguimento degli obiettivi fondamentali della Costituzione, e non il contrario⁵⁰. Un risultato esattamente opposto a quello a cui è giunta di recente la Corte di giustizia a proposito del rapporto tra Stato di diritto e bilancio Ue, secondo cui lo Stato di diritto, nel diritto dell'Unione, è a protezione degli obiettivi della comunità europea e non un bene tutelato in sé (cfr. *infra*).

3. *Le nuove modalità di attuazione degli artt. 100 e 103 Cost.: contabilità di mandato e fiscal accountability*

Come si è evidenziato, i controlli amministrativi dello Stato sono stati molto ridotti e sono attivabili, in generale, nel presupposto della tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico, in ragione della posizione di garanzia che la Costituzione riconosce all'amministrazione centrale, quale

⁴⁸ Sul tema cfr. C. BERGONZINI, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022.

⁴⁹ Cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

⁵⁰ Peraltro, non può nascondersi che una lettura, anche superficiale della l. n. 243/2012, rivela una visione limitata e parziale della portata innovativa delle disposizioni, in quanto tutta la legge è declinata dal Legislatore rinforzato nella stretta prospettiva del perseguimento del c.d. Patto di stabilità e crescita europeo.

titolare di una funzione di coordinamento che essa è chiamata svolgere, specie e soprattutto, con riguardo alla finanza pubblica allargata.

Sul versante dei controlli giudiziari, invece, come evidenziato nei capitoli precedenti, l'art. 5 della l. cost. n. 1/2012 – interagendo con i sistemi di controllo e giurisdizione preesistenti, affidati ad un giudice (art. 100 e 103 Cost.) – ha in parte ripristinato un modello di tutela che è stato a lungo accantonato e che, a suo tempo, è stato disciplinato esclusivamente per legge ordinaria. Ci si riferisce al sistema ereditato dalla esperienza albertina⁵¹, ed eclissatosi alla fine degli anni '90 del secolo scorso (nella fase di “cesura” che ha attraversato l'attuazione e l'esecuzione degli artt. 100 e 103 Cost., nel periodo 1990-2011).

Per comprendere le interazioni tra il recente aggiornamento del sistema dei controlli e il diritto dell'Unione europea, conviene ripercorrere le evidenze “storiche” raccolte nel corso di questa ricerca.

Il modello recentemente riproposto con la l. cost. n. 1/2012 aggiorna lo standard precedente alla Costituzione repubblicana, basato su una doppia relazione di controllo, orientata alla tutela della finanza pubblica attraverso il primato della legge: (a) quella a carattere politico, che si sviluppa nel circuito della rappresentanza democratica (che pone le

⁵¹ Per una ricostruzione storica, si rinvia ad A. INDELICATO, *La Corte dei conti: La prima magistratura dell'Italia unita*. Il 5 maggio 1852 il Ministro delle finanze Cavour presentava alla Camera del Regno sabauda il progetto di legge sull'Ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale, e della Corte dei conti: “*Vi è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile [...]. La creazione, dunque, di una Corte dei conti, incaricata dei controlli preventivo e giudiziario, non è concetto nuovo per noi, ma essa ha radice nella nostra legislazione [...].* Il progetto cavouriano riuniva i due controlli, allo scopo di rinforzarli a vicenda. La proposta prevedeva di affidare ad una magistratura, i cui membri dovevano essere inamovibili e indipendenti dal potere regio e dell'esecutivo, con controlli che avessero una “*efficacia tali da soddisfare ai desideri del Parlamento e del Paese*”. Tale impostazione fu la base della legge Rattazzi del 1859 (l. 30 legge 23 ottobre 1859 n. 3705 e n. 3706), approvata sulla base delle proposte del Guardasigilli del nuovo Governo, ora presieduto da Cavour. I due progetti prevedevano, da un lato, l'abolizione della Camera dei Conti e disposizioni sul contenzioso amministrativo, l'altro l'istituzione della Corte dei conti. Le leggi citate soppressero la Camera dei Conti sarda e le competenze di quest'ultima vennero divise tra il Consiglio di Stato e la Corte dei conti: mentre al primo fu devoluta la competenza come giudice di appello del contenzioso amministrativo, alla seconda vennero conferiti l'appello in materia di contabilità e le attribuzioni non contenziose in materia di contabilità. Tale assetto istituzionale venne trasfuso nella legge unitaria “Bastogi”, n. 800 del 14 agosto 182. Sul modello cavouriano e sul passaggio al modello neo-cavouriano, si permetta di rinviare a F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2019, 65 ss.

leggi di bilancio e attua la responsabilità politica⁵²); (b) quello giudiziario⁵³ affidato ad una magistratura speciale (la Corte dei conti) che, con forme prevalentemente giurisdizionali, attiva responsabilità giuridiche sulla base del principio di legalità finanziaria. Come si è sottolineato nelle pagine precedenti, dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale, tale giudice speciale opera in stretta connessione con un altro giudice, previsto dalla Costituzione stessa a garanzia della sua rigidità, ossia la Corte costituzionale⁵⁴.

⁵² Si rinvia a G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 3/2012, p. 333 e ss.: le «differenze essenziali della responsabilità giuridica rispetto alla responsabilità politica [in estrema sintesi, sono]: a) nella responsabilità politica non sono predeterminati i fatti che generano responsabilità; al contrario sono i soggetti che rendono politicamente responsabile qualcuno [...] che in piena libertà decidono quali sono i fatti (nel senso più ampio del termine, compresi i programmi, le previsioni ed i pregiudizi) che essi pongono a base della loro chiamata in responsabilità; b) nella responsabilità politica non sono predeterminate in alcun modo le conseguenze ricollegabili alla responsabilità: le conseguenze pensabili sulla base del sistema sociale complessivo (nel senso ampio del termine, compresi gli aspetti politici, economici, culturali, religiosi, ecc.), descrivibili sulla base della esperienza passata e delle ipotesi immaginabili, dipendono dal gioco politico e dalle armi che il gioco politico può usare (in altre parole ex ante sono ipotesi, ex post sono constatazioni sulla base di fatti oggettivi conoscibili); c) per conseguenza non esistono soggetti terzi (i giudici) specificamente incaricati di verificare se sussistono i fatti che hanno generato responsabilità e incaricati di produrre le conseguenze ricollegabili alla responsabilità»; cfr. altresì F. LANCHESTER, *Responsabilità politica*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Lessico della politica*, Roma, 1987, p. 489 e ss.

⁵³ Quest'ultimo, in forme giurisdizionali, cfr. C. cost. sent. n. 121/1966 che a proposito del giudizio di parificazione afferma: «Con la sentenza n. 165 del 1963 questa Corte ebbe già a ritenere ammissibile, e decise nel merito, una questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte dei conti nel corso di un giudizio "di parificazione" ai sensi degli artt. 38 e seguenti del testo unico approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214. Invitata ora espressamente a pronunciarsi sul punto, essa non ritiene di modificare il proprio orientamento. L'art. 40 del ricordato testo unico (le cui regole risalgono all'art. 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800, e all'art. 84 del R.D. 5 ottobre 1862, n. 884) dispone che la pronuncia di competenza della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato viene adottata da quel consesso a sezioni riunite "e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa", e perciò, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione». La sentenza prosegue evidenziando la capacità della decisione di passare in giudicato. Infatti: «La pronuncia della Corte dei conti è definitiva e insindacabile».

⁵⁴ Anche tale giudice svolge funzioni di "controllo" sia pure al di fuori dello schema contenzioso tipico di un giudizio tra parti. Questo aspetto è stato sottolineato nella ordinanza n. 536/1995, per escludere che la Corte potesse rimettere essa stessa questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. A fronte delle forti critiche della dottrina (si rinvia per la ricostruzione delle coeve critiche, a F. DONATI, *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti nazionali e comunitarie*, in U. DE SIERVO (a cura di),

Ricapitolando gli elementi sin qui raccolti, è dunque possibile affermare che l'attuazione e l'esecuzione degli artt. 100 e 103 Cost., dal 1948 ad oggi, hanno conosciuto almeno tre fasi.

La prima fase è agganciata al diritto positivo vigente già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ed in particolare al Testo unico del 1934 (r.d. n. 1214/1934). La Carta fondamentale, infatti, al momento della sua entrata in vigore, faceva implicitamente riferimento ad un preciso modello organizzativo dei controlli sul bilancio, basato sulla conservazione del sistema del doppio controllo, politico e giudicio⁵⁵. Quello giuridico, in particolare, si realizzava attraverso forme giurisdizionali, che per il bilancio dello Stato erano quelle del giudizio di parificazione sul rendiconto generale (retto, almeno formalmente, fino al 2010, da una propria procedura "contenziosa")⁵⁶ e, per gli enti territoriali (più precisamente, solo per gli enti locali), sul giudizio di conto ("Riforma Crispi").

Il tipo di responsabilità giuridica attivata nel caso del giudizio di parificazione era, virtualmente, l'obbligo di rettificare le scritture (obbligo trasparenza e veridicità, operante sul terreno della *accountability*), responsabilità giuridica che, peraltro, soccombeva dinanzi ai paralleli mec-

Osservatorio sulle fonti 1997, Torino, 1998, p. 1 e ss. e T. GROPPI, *La Corte costituzionale come giudice del rinvio*, in P. CIARLO – G. PITRUZZELLA – R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Torino, 1997, p. 185 e ss.) come è noto, la Corte ha poi ampiamente cambiato prospettiva, autoqualificandosi *pleno iure* come "giurisdizione", pur in ragione dei particolari contenuti della sua funzione, cfr. ord. n. 103/2008 nonché la celebre ordinanza n. 24/2017. Cfr. A. RUGGERI, *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, in *Federalismi.it*. n. 6/2021.

⁵⁵ Nella sentenza n. 121/1966, sempre a proposito del giudizio di parificazione, il Giudice delle leggi (cfr. punto 1 *in diritto*) afferma che l'organo della rappresentanza politica e la Corte dei conti, rispetto al rendiconto, svolgono funzioni e attribuzioni profondamente diverse; il primo svolge un controllo politico, sulla base di parametri di merito, mentre la Corte dei conti effettua un'attività di "riscontro giuridico", con le forme della giurisdizione, che produce una decisione "definitiva ed insindacabile". Ciò rende le due funzioni autonome e destinate ad operare su piani differenti: «Il Parlamento viene successivamente chiamato ad approvare a sua volta - nell'esercizio della sua autonoma funzione politica - il rendiconto governativo (art. 81, primo comma, della Costituzione), senza che ciò possa significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti. Né potrebbe essere invocata in contrario la disposizione regolamentare riflettente il rendiconto, contenuta nell'art. 150 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, secondo la quale quell'atto, "una volta chiuso ed approvato per legge, è intangibile, né può essere modificato in nessuna delle sue parti».

⁵⁶ Regolamento 5 ottobre 1862, n. 884, espressamente abrogato solo con il D.P.R. 248/2010 (allegato 1, elenco n. 655, regolamento di adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4-ter della l. n. 400/1988), cfr. Capitolo I, § 1, spec. nota 3.

canismi della responsabilità politica, affidata al controllo parlamentare. Nel sistema albertino, infatti detentore dell'ultima parola sovrana era il Parlamento, che poteva sanare le illegittimità stesse, con l'approvazione della legge di rendiconto.

Diverso il caso del controllo sui rendiconti degli enti locali. Il sistema prevedeva un controllo di affidabilità/veridicità/legittimità dei conti (*accountability*) e tuttavia, per garantire l'effettività del diritto del bilancio, esondava in profili di responsabilità personale degli amministratori (*liability*). In questa prospettiva, infatti, la Riforma Crispi aveva stabilito che il sindacato dei conti avvenisse con la procedura del giudizio di conto.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, né la dottrina, né la giurisprudenza, registrarono significativi mutamenti di impostazione nella lettura delle norme che avevano preceduto il nuovo assetto costituzionale⁵⁷, astenendosi da una riflessione sistematica che desse il giusto rilievo al mutamento del sistema delle fonti e delle connesse garanzie⁵⁸. Questa fase, che possiamo denominare "cavouriana", si è caratterizza per l'inizio di un dialogo costituzionale tra giudice del bilancio e Consulta⁵⁹. Dal punto di vista dei contenuti, peraltro, si registrava una

⁵⁷ Le analisi aggiornate dei vecchi istituti, tuttavia, non mancano. Ad esempio, A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e Società*, Padova, 1979, p. 33 e ss. sul controllo preventivo di legittimità annotava la necessità di superare la "registrazione con riserva": «L'unica funzione che sotto la vigente costituzione può essere legittimamente riconosciuta all'istituto del visto con riserva è [...] quella di consentire al Governo di portare alle necessarie conseguenze quegli atti amministrativi [...] nei confronti dei quali esso ritenga che la Corte dei conti abbia a torto negato il visto. Una funzione, quindi, non più basata sulla "ragion di Stato", bensì sulla "ragion di diritto"». In buona sostanza, non può essere ammessa una registrazione con riserva basata su valutazioni esclusivamente politiche e non giuridiche, atteso che un'applicazione in questi termini rappresenterebbe una gravissima violazione al principio dello Stato di diritto, ed infatti: «Il primato della legge (artt. 70, 76-77) [...] il principio della responsabilità della pubblica Amministrazione (articolo 28), quello della giustiziabilità dell'azione amministrativa (articoli 24 e 113) e il principio di eguaglianza (art. 3), cospirano tutti nel senso dell'impossibilità che il Potere esecutivo si sottragga — sia pure al più alto livello e con la condiscendenza del Parlamento, all'osservanza della legge, trasformando l'atto amministrativo in atto politico».

⁵⁸ Con le eccezioni di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956; S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano, 1963; S. BUSCEMA, *La giurisprudenza contabile*, Milano, 1969.

⁵⁹ Com'è noto è attraverso una interpretazione della nozione di giudice/autorità giurisdizionale e di giudizio recata dall'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 e dall'art. 23 l. n. 87 del 1953 ai limitati fini del controllo di costituzionalità è stato aperto l'accesso al giudizio in via incidentale alla Corte dei conti sia nel controllo sugli atti (a partire da C. cost. sentt. n. 226/1976 e 384/1991) e poi sul rendiconto statale (Corte cost. sentt. 121/1966;

convergente attività di “aggiornamento” svolta da legislatore e Corte costituzionale, entrambi occupati ad eliminare o ridurre i residuati illiberali che derivavano dall’epoca fascista (l. n. 258/1959, modificativa della l. n. 720/1939) e che incrostavano, altresì, la Riforma Crispi.

In particolare, con pronunce storiche, che inaugurano un vero e proprio filone sull’indipendenza dei giudici, la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità dei consigli di prefettura⁶⁰ quali giudici dei conti di primo grado, ritenuti ormai incompatibili con gli artt. 101 e 108 Cost. Il sindacato sui conti svolto da questo organo amministrativo, infatti, per la Consulta non solo costituiva attività materialmente giurisdizionale⁶¹, ma anche, di tipo contenzioso, grazie agli istituti di garanzia inseriti a tutela delle parti. Tali istituti, infatti, consentivano di pervenire alla neutralità del giudice, nonostante l’attivazione officiosa (prevista dalla legge) e il carattere obiettivo della giurisdizione (orientata alla tutela non di diritti, ma di interessi generali e diffusi).

Questi argomenti⁶², come è noto, sono stati ripresi dalla Consulta

143/1968; 244/1995; 213/2008). Solo di recente questo è avvenuto anche per i bilanci ed i rendiconti regionali (Corte cost. n. 181/2015; 18/2019). Sul progressivo ampliamento del parametro giustiziabile, attraverso la “ridondanza” cfr. C. cost. n. 196/2018; 146/2019; 138/2019; 112/2020, cfr. in proposito F. GUELLA, *Leggi regionali in competenze “altrui” ma spendendo risorse “proprie”? Perché occorre che la Corte costituzionale sia sollecitabile dalla magistratura contabile, in sede di parificazione, per poter ricordare che l’avanzo di amministrazione non è un utile d’esercizio*, in *Le Regioni*, 4/2019.

⁶⁰ C. cost. sent. n. 55/1966. Seguiranno a breve la sentenza n. 55/966 e n. 30/1967.

⁶¹ Ancora oggi, con riguardo ai controlli privi di una disciplina processuale dedicata di diritto positivo parla di attività “para-giurisdizionale” (cfr. sent. n. 18/2019). Il carattere di giudizio e di manifestazione di potere giurisdizionale è invece riconosciuto con riguardo ai controlli con disciplina processuale espressa, come il giudizio di parificazione, cfr. C. cost. setn. n. 72/2012.

⁶² La Corte costituzionale ha progressivamente superando la storica resistenza di parte della dottrina al riconoscimento di una legittimazione nel giudizio incidentale con riguardo ai controlli sul bilancio. Tale resistenza, in passato, si basava in sostanza sulla necessità di evitare di rompere il rapporto di ausiliarità (tutta interna) con il Parlamento e trasformare i controlli della Corte di conti in un controllo di piena legalità, su un bene altamente politico come il bilancio. La critica veniva addirittura rivolta ad alle ipotesi per questo si negava la correttezza del riconoscimento della legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità nel controllo preventivo e nel giudizio di parificazione, cfr. per tutti L. ELIA, *Manifesta irrilevanza della quaestio o carenza di legittimazione del giudice a quo?*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2340 ss. nota a commento di Corte cost. n. 142/1968; V. ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice «a quo» nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo*, in *Giur. it.*, 1968, p. 232; G. AMATO, *Invaldità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.* 1967, p. 782. La Consulta ha quindi mostrato di avere aderito agli argomenti della dottrina più aperta alla piena integrazione tra giudice

oltre 50 anni dopo⁶³, per riconoscere la legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità sul bilancio degli enti territoriali. Il nocciolo del giudizio di conto della Riforma Crispi, infatti, è l'accertamento della legittimità dei saldi di un conto amministrativo di un ente territoriale, esattamente come gli odierni controlli del d.l. n. 174/2012; ciò che oggi varia, piuttosto, è la conseguenza (di legge) di tale illegittimità, non più svolta sul piano della *liability*, ma solo della *accountability* (obbligo di variazione delle scritture e del bilancio di previsione), obbligo che non investe la persona degli amministratori (titolari di un organo), ma l'ente stesso, attraverso i suoi organi.

A fronte della materialità giurisdizionale della funzione esercitata, a differenza del caso dei consigli di prefettura, la Consulta non ha mai dubitato della qualità di giudice in senso soggettivo della Corte dei conti e del suo *status* nel sistema delle magistrature (art. 108 Cost.). Pertanto, dichiarata l'incostituzionalità della norma che prevedeva la competenza giurisdizionale di tali organi amministrativi, l'intero ciclo di giudizio è stato affidato, in primo e secondo grado, alla Corte dei conti, estendendo pienamente, anche alla prima fase sommaria di riscontro del conto, la forma del giudizio di conto e le sue garanzie di difesa.

Il Giudice delle leggi, inoltre, ha ribadito in più occasioni che la Costituzione prevedeva e prevede un principio generale di rendicontazione pubblica⁶⁴, connesso al principio democratico. Tale rendicontazione, nel

del bilancio e Corte delle leggi, per favorire il pieno sviluppo dello Stato costituzionale, cfr. in questo senso A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e Società*, Padova, 1979, p. 33 e ss, e V. CRISAFULLI, *Corte costituzionale-Corte dei conti-Parlamento*, in *Parlamento*, 3-4/1977, p. 13 ss.

⁶³ Cfr. C. cost. sent. n. 18/2019, n. 105/2019 e n. 157/2020.

⁶⁴ Il Giudice delle leggi, a partire dalla pronuncia n. 114/1975, ha affermato che costituisce «*principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere*». La sentenza pertanto stabilisce il principio della non disponibilità legislativa dei controlli contabili giurisdizionali, i quali non possono che essere necessari; ove il legislatore operasse per renderli "facoltativi", infatti, ne svuoterebbe la funzione: «*Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obbiettiva funzione di garanzia ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale (salvo deroghe temporanee ed eccezionali per i conti consuntivi degli enti locali tassativamente*

nostro modello costituzionale, deve essere necessariamente sottoposta, oltre che a quello politico, al controllo giurisdizionale della Corte dei conti: per tale ragione sono state dichiarate incostituzionali disposizioni di leggi regionali che avevano reso facoltativo tale controllo⁶⁵. Infatti, come viene sottolineato in dottrina nello stesso periodo, il controllo giudiziario sui conti, o è necessario o non è⁶⁶, pena la sostanziale degradazione del carattere vincolante delle norme stesse che il giudice è chiamato ad applicare.

Rileggere oggi il pensiero e le parole di Salvatore Buscema sulla relazione tra controllo e giurisdizione, sviluppatosi in quella fase storica, può provocare una sorta di effetto *déjà-vu*, per la straordinaria attualità della ricostruzione. Buscema evidenziava che la Costituzione allora vigente lasciava in effetti ampio spazio all'interposizione legislativa delle due attribuzioni; eppure, individuava un limite preciso, a suo giudizio non valicabile. Se da un lato non era possibile affermare che controllo e giurisdizione, in termini funzionali, fossero perfettamente sovrapponibili (in ragione delle possibili diverse forme previste dal legislatore ordinario: il visto per il controllo preventivo, la sentenza per parifica e giudizio di conto; il referto, nel caso della relazione allegata alla parificazione⁶⁷ e nei casi della l. n. 258/1959), dall'altro non si poteva negare che il Costituente aveva concepito tali attribuzioni come inscindibili e "parallele", funzionalmente unitarie; unità che si esprimeva attraverso quella organizzativa, ossia, la comune intestazione all'Istituto. La previsione unitaria di controlli ad ampio spettro, accanto alle forme della funzione giurisdizionale nelle "materie di contabilità pubblica" veniva identificata

disposte con leggi per il periodo bellico e post-bellico fino alle gestioni relative all'esercizio finanziario 1953) ha trovato costante applicazione». Per la ricognizione dei caratteri fondamentali del giudizio di conto, cfr. C. cost. n. 129/1981. Il carattere necessario, non degradabile a facoltativo, dei controlli contabili giurisdizionali, viene ribadito nella sentenza C. cost. n. 1007/1988. Queste considerazioni possono trasporsi nell'ambito del dibattito in corso sul carattere necessario e non disponibile del giudizio di parificazione. Sostenere, come ha fatto la regione siciliana o la Procura generale (cfr. SS.RR. spec. comp. n. 20/2021, parte in fatto), che l'interesse al giudizio viene meno per effetto della approvazione della legge di rendiconto equivale ad affermare che il controllo contabile sul rendiconto generale è un controllo facoltativo, rimesso alla mera volontà politica delle Regioni, così eliminando il doppio binario dei controlli politici e giurisdizionali, bene evidenziato nella sentenza C. cost. n. 121/1966.

⁶⁵ Cfr. C. cost. sentenza n. 1007/1988 e ordinanza n. 1005/1988.

⁶⁶ Cfr., con finezza di argomenti, F. GARRI, *Notazioni generali in tema di giudizi contabili*, in *Giur. it.*, 1974, IV, p. 72 e ss.

⁶⁷ Cfr. art. 41 del TU n. 1214/1934.

come una vera e propria una caratteristica specifica dello Stato di diritto italiano, che non poteva essere disarticolata senza danneggiare il principio di legalità e un elemento “identitario” della nostra Costituzione⁶⁸.

Da questa premessa, Buscema derivava l’esistenza di un principio (costituzionale) di parallelismo tra le due attribuzioni⁶⁹, operante, però, in modo non biunivoco: se è vero che possono esistere competenze giurisdizionali senza contenuto di controllo (ad es. le responsabilità, i giudizi ad istanza di parte), non può accadere il contrario; il dittico degli artt. 100 e 103 Cost., proprio per il richiamato e unanimemente riconosciuto collegamento funzionale e organizzativo, non ammette competenze di controllo che possano essere disgiunte da quelle giurisdizionali. Detto in altri termini, dove è riconosciuta una competenza di controllo, non può non esistere la giurisdizione del giudice contabile. In questo modo, per implicito, si riconosceva un nucleo di competenze giurisdizionali che, in quanto coincidenti con i controlli attribuiti dall’art. 100 Cost., vedeva la Corte dei conti come “giudice naturale”⁷⁰ degli eventuali contenziosi giurisdizionali che ne fossero sorti (con l’eccezione dei casi in cui la Costituzione stessa prevede la competenza di altro giudice, come accade per la giurisdizione di legittimità sugli atti del Consiglio di Stato)⁷¹.

La seconda fase di attuazione degli artt. 100 e 103 Cost. è stata invece contrassegnata da una profonda “cesura” tra le due attribuzioni, che peraltro la Corte costituzionale ha cercato di ridurre, affermando che il controllo successivo, collaborativo e refertuale, previsto dalla legge n. 20/1994, si colloca al di fuori dell’art. 100 Cost. e che esso trova la propria base costituzionale, piuttosto, nell’art. 97 Cost. Solo in questa chiave, infatti, la Consulta ha ritenuto ammissibile la dequotazione delle forme della procedura, che altrimenti, per implicito, devono essere rispettose degli standard costituzionali imposti dalla relazione tra art. 100 e art. 103 Cost. e quindi, di questi stessi articoli con gli artt. 108, 24 e 111 Cost.⁷².

La terza fase è quella che si è denominata “neo-cavouriana” e che nel corso di questa trattazione si è cercato di dimostrare costituire uno

⁶⁸ Cfr. G. TREVES, *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1959, p. 400 e ss., spec. p. 413.

⁶⁹ Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1979, Parte III, Capitolo V. Sulla riserva di giurisdizione cfr. sec. Sezione VII. *Amplius*, Id., *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969.

⁷⁰ S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1979, p. 831.

⁷¹ *Ibidem*, p. 835

⁷² Cfr. C. cost. sent. n. 470/1997.

dei contenuti più diretti e importanti della l. cost. n. 1/2012. Come si è evidenziato, il rafforzamento dei controlli è dipeso dalla precipua previsione del carattere giuridico del controllo sulla gestione del bilancio (art. 81 comma 6 Cost, in combinato disposto con l'art. 100) al quale si è aggiunto il principio di ciclicità di tali controlli sull'intero "andamento della finanza pubblica" (art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012)⁷³. Tali controlli, come si è già accennato e si vedrà a breve, costituiscono la via italiana alla attuazione della disciplina europea, in quanto nel nostro ordinamento l'attività di *audit* è svolta da un giudice, anche in forme giurisdizionali (artt. 100 e 103 Cost.), in posizione non solo "indipendente", ma addirittura neutrale⁷⁴ rispetto alla pubblica amministrazione e capace di registrare con maggiore efficacia le violazioni al diritto del bilancio. Il rafforzamento del modello, peraltro, dipende anche dalla peculiare natura delle norme di contabilità pubblica inserite in Costituzione e, anche, dall'introduzione di un principio di differenziazione.

Veniamo alla prima caratteristica. Sia i vincoli europei sia i precetti introdotti dalla l. cost. n. 1/2012 non muovono da una logica meramente ragionieristica, ma sono profondamente radicati in una certa idea di democrazia⁷⁵, in cui le informazioni di bilancio sono pubbliche, disponibili

⁷³ Il principio di ciclicità ha un riscontro, altresì, nell'art. 81 Cost., il quale tradizionalmente prevede che il controllo del Parlamento (quindi, nella fattispecie, un controllo politico) si eserciti, per legge, tanto sul bilancio di previsione (conferendogli effetti autorizzatori) che sul rendiconto (quantificando debito ed equilibrio da cui possono conseguire obblighi di conformazione a parametri normativi, di solito di rilevanza europea). Per la descrizione della disciplina dei controlli "giuridici", organizzato dal legislatore in base ai precetti dell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012, si rinvia al Capitolo III, § 2.1. Sull'attuazione del principio di ciclicità della l. cost. n. 1/2012 attraverso il d.l. n. 174/2012 ed il d.lgs. n. 149/2011, si rinvia a F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020.

⁷⁴ Per il collegamento dei nuovi "controlli sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.)", con "i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), cfr. C. cost. sent. n. 60/2013.

⁷⁵ È forte l'eco, in questa impostazione della teoria democratica di Jürgen Habermas., cfr. G. GIACOMINI, *Habermas e gli studi sperimentali sul ragionamento collettivo. Sulla praticabilità sociale e politica del principio del discorso*, in *Poetica&Società*, n. 2/2017, p. 2999 e ss. Per una analisi del tema degli istituti democratici nell'organizzazione giudiziaria italiana, cfr. L. LONGHI, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Napoli, 2021, spec p. 16-23. Sullo stesso tema, con riguardo specifico al bilancio cfr. altresì G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio comunità persona*, 1/2020, p. 16 ss. e P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di*

e perciò consentono ai cittadini di esercitare il loro diritto di voto in piena coscienza, e agli organi della rappresentanza politica di partecipare al processo allocativo delle risorse in modo attivo.

Per questa ragione, gli organi rappresentativi non si limitano a prendere atto dei risultati della gestione (rendicontazione) ma devono partecipare attivamente al processo allocativo (previsione). Questa è la ragione per cui il nostro ordinamento prevede la forma “legge” (che può avere un effetto “autorizzativo”, di modo che le scelte allocative abbiano carattere giuridico e vincolante) e sono previste maggioranze rinforzate per l’autorizzazione dell’indebitamento (ma anche, come si è visto, per la scrittura delle regole di previsione e rendicontazione art. 81 Cost.)⁷⁶.

paradigma, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, reperibile su <https://core.ac.uk/download/pdf/228418506.pdf>. Il sistema della democrazia cognitiva, peraltro, si sviluppa tramite un dialogo “costituzionale” che non è solo politico, ma anche giuridico, cfr. B. DE WITTE, *il processo semipermanente di revisione dei trattati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, p. 500. Del resto, già Kelsen sottolineava che la *Grundnorm* di ogni ordinamento giuridico “dovrebbe” essere proiettata a tutelare la produzione delle norme e le libertà fondamentali a ciò strumentali (diritto di voto, libertà di espressione etc.), cfr. in proposito A. DI GIOVINE – M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, p. 321. Per un’analisi dell’impatto di questa teoria nella costruzione ed evoluzione dell’ordinamento europeo, mediante il riscontro sistematico della giurisprudenza che fa applicazione “giuridica” del principio democratico, cfr. S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Milano, 2004, passim, spec. p. 14 e ss. L’Autrice ricorda il dibattito sviluppatosi negli anni ’80 del secolo scorso sui compiti delle Corti nel preservare le democrazie, nell’ambito dello Stato costituzionale. L’assunto di base è che le Corti (supreme) esistono per correggere quelle situazioni in cui «*representative government cannot be trusted*» ed è necessario un loro intervento per espungere dal sistema i rischi di un abuso del principio maggioritario a danno delle minoranze, cfr. J.H. ELY, *Democracy and Distust. A theory of Judicial Review*, Cambridge, 1980, p. 183, secondo cui il giudice costituzionale (e quindi anche quello comune, che dialoga con la Corte suprema per la tutela dell’*higher law*) è perciò un “outsider” del sistema di governo, che lo mette in posizione di garanzia.

⁷⁶ Per lo stesso motivo, non è possibile immaginare una contabilità pubblica a carattere esclusivamente rendicontativo (contabilità proiettata al passato), ma è necessario che la programmazione (il processo allocativo) sia centrale. Sono queste le riflessioni che inducono la Corte dei conti tedesca a criticare fortemente la sterzata verso il modello contabilità *accrual* nel sistema Ue, che intende porsi come standard di contabilità per le contabilità pubbliche nazionali degli Stati membri, rilevando che il sistema costituzionale tedesco (come quello italiano) ha bisogno di una contabilità che consenta al principio democratico di dispiegare la sua forza nella fase di programmazione. Il sistema *accrual*, infatti, è orientato al passato, per consentire agli *stakeholders* di premiare o sanzionare chi ha gestito il bilancio per i suoi risultati (utile/perdita); la contabilità di mandato pubblica, per contro, non ha solo questa funzione “sanzionatoria”, ma “partecipativa”. Per la traduzione e un commento sulle riflessioni della Corte dei conti tedesca, si rinvia

In tale contesto, prendono corpo i principi costituzionali (oggi “clausole generali”) di copertura ed equilibrio⁷⁷, “facce della stessa medaglia”, capaci di operare anche in assenza di interposizione legislativa grazie al divieto di ricorso indiscriminato all’indebitamento (principio di sostenibilità). È quindi proibito coprire la spesa con indebitamento se questo non è “giustificato” da presupposti giuridici e costituzionali (procedure, anticiclicità, *golden rule*). In presenza di una siffatta norma proibitiva (che, come tutti i divieti, ha fattispecie completa e quindi efficacia diretta) i due aspetti del precetto (equilibrio e copertura) si legano in modo inscindibile. Ne consegue che copertura/equilibrio/indebitamento sono una unica clausola generale, la cui violazione è assistita da una norma secondaria che fa discendere da ogni scarto tra copertura e spesa, l’obbligo di “misure correttive”.

I controlli giuridici, a loro volta, presidiano tali regole e le procedure poste dal diritto del bilancio proprio a garanzia dell’effettività del principio democratico, per il buon funzionamento del controllo politico.

a C. FORTE (traduzione e postfazione di), *Corte dei conti federale tedesca – L’obiettivo di introdurre principi armonizzati di gestione contabile per il settore pubblico (Epsas) negli Stati membri dell’Unione europea (in base all’art. 99 della legge sulla contabilità federale)*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1/2019, p. 114 e ss. Sempre sul tema, si rinvia all’ottima disamina di M. BERGO, *Democraticità e principi contabili: una lettura del progetto EPSAS per un dialogo costruttivo fra istituzioni*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019.

⁷⁷ Cfr. C. cost. sent. n. 26/2013, punto 4.1. *in diritto* e sent. n. 274/2017 punto 4 *in diritto* e giurisprudenza ivi citata. Un valore, si rammenta, può essere indifferentemente incorporato entro un “principio”, una “clausola generale”, una “regola”. Se si assume che le norme sono, dal punto di vista della struttura deontologica, postulati logici composti da uno scopo, una protasi (la fattispecie) e una apodosi (l’effetto normativo conseguente), i principi pongono solo scopi con indeterminatezza di protasi e apodosi (assenza di fattispecie in senso lato), le clausole generali sono indeterminate nella protasi, le regole hanno una fattispecie completa, sono cioè determinate sia sul piano della protasi che dell’apodosi. La definizione dell’equilibrio come “valore” ha la funzione di evidenziare che, in ogni caso, esso si colloca nella tavola dei “significati” del testo Costituzionale. Il valore, infatti, è il fine, il contenuto fondamentale che si nasconde dentro la struttura di ogni norma giuridica. Per la distinzione tra “clausole generali” “principii generali” si rinvia. S. PAJNO, *Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, p. 95 e ss., M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2020, nonché L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 e ss.; S. RODOTÀ, *Il tempo delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 709 e ss.; A. DI MAJO, *Clausole generali e diritto delle obbligazioni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1984, p. 593 ss.; M. LIBERTINI, *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato, una proposta di distinzione*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2011, 345-378 e G. D’AMICO (a cura di), *Principi e clausole generali nell’evoluzione dell’ordinamento giuridico*, Milano, 2017.

Quest'ultimo, peraltro, corre parallelo e non è alternativo o sostitutivo a quello giuridico⁷⁸, in quanto l'esistenza di un giudice evita che i meccanismi maggioritari si producano a danno delle garanzie legali e quindi delle minoranze.

La saldatura della magistratura contabile, nel sistema giudiziario che consente di attivare il Giudice delle leggi, depura il controllo giuridico della Corte di conti da ogni aspetto di ambiguità, perché disancora le sue attribuzioni da una logica interna al processo politico-rappresentativo. La Corte dei conti non svolge una attività "consultiva" all'interno del processo di formazione delle leggi, alla stregua di un *internum corporis*, ma contribuisce alla legittimazione legale-razionale dello Stato-ordinamento, tramite il principio di legalità. In questa prospettiva, la Corte dei conti contribuisce alla qualità della democrazia (mediante il primato della legge, arricchita dal principio di rigidità), ma al di fuori del circuito del controllo politico, che produce atti e fa scelte che non necessitano della approvazione della Corte dei conti. Le leggi in materia di bilancio, infatti, dispiegano pienamente i loro effetti, né possono essere "paralizzate" dalle sue decisioni (C. cost. n. 39/2014). Tuttavia, tale giudice, operando in stretta connessione con il Giudice delle leggi, giudicando di un "fatto" (lo stato e la legittimità di una informazione), accerta i presupposti per l'effettuazione di scelte correttive (controllo politico), la cui doverosità può eventualmente essere "sanzionata" attraverso il sindacato del giudice costituzionale. In questo modo, il controllo politico e quello giuridico tornano a correre su binari paralleli e convergenti, come già evidenziato dalla Consulta nella sentenza n. 121/1966.

E qui si pone il tema della "differenziazione" rispetto ai modelli precedenti.

Sul piano del ruolo costituzionale della Corte dei conti, ancora nel periodo cavouriano, pur presente il sistema del doppio controllo, la presenza dei "referti" (la relazione allegata al giudizio di parifica)⁷⁹ aveva indotto a recuperare gli approdi della dottrina nel sistema costituzionale albertino⁸⁰. Quando i "referti", col tempo, sono diventati quantitativa-

⁷⁸ Buscema parlava di "integrazione", cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Milano, 1979, p. 735 e ss.

⁷⁹ Sulla diversa natura, funzione e ruolo della relazione allegata (art. 41 T.U. 1214/1934) rispetto alla "decisione" (art. 39), cfr. SS.RR. spec. comp. n. 7/2021 e F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2019, 65 ss.

⁸⁰ G. CARBONE, art. 100, in G. BRANCA-F. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, nonché ID., *Corte dei conti* (ad vocem), in *Enciclopedia del*

mente prevalenti (periodo della “cesura”), la scienza giuridica ed il diritto vivente furono indotti a ritenere che la magistratura contabile continuasse a svolgere una funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento, alla stregua di un suo consulente.

La continuità delle categorie e dei concetti è stata però messa in crisi dalla forza del diritto positivo introdotto con la riforma del 2012. Una rapida scorsa alle disposizioni della l. cost. n. 1/2012, infatti, mostra che la funzione ausiliaria al Parlamento⁸¹ è stata ora affidata all’UPB, che svolge specifiche competenze a carattere consultivo.

Per altro verso, la funzione ausiliaria al Governo rimane limitata all’ipotesi eccezionale (di vera e propria “rottura” costituzionale, cfr. Capitolo II, § 4) della “partecipazione” al controllo governativo sul parastato (art. 100 Cost., comma 2, seconda parte)⁸².

Alla Corte dei conti residua il controllo preventivo e successivo sulla base di parametri giuridici, in posizione di piena “neutralità” rispetto alle amministrazioni controllate. La forma “referto”, prevista dall’art. 100 secondo comma Cost. “in aggiunta” alle forme di controllo elencate prima dalla stessa disposizione finale (controllo preventivo, successivo, di “supporto” al governo del parastato), resta perciò una prerogativa che viene esercitata dal Presidente dall’istituto. Del resto, la funzione ausiliaria del Governo è oggi primariamente svolta attraverso il sistema dei controlli interni, affidati agli uffici centrali di bilancio del MEF, in forma amministrativa⁸³.

In ogni caso, ai sensi dell’art. 100 Cost., il controllo successivo della Corte dei conti sul bilancio non può non essere che basato su parametri di legge (e non su generici caratteri manageriali): nel sistema neo-cavou-

diritto, IV, agg. 2000. Cfr. altresì G. CARBONE, Sub. *art. 100 Cost.*, in S. BARTOLE., R. BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 903 e ss.

⁸¹ Cfr. l. cost. n. 1/2012, art. 5 comma 1 lett. a), il cui ambito operativo e soggettivo si ricava, per contrapposizione, se si guarda al ruolo distinto e separato dell’UPB, che svolge una attività consulenziale (effettivamente “ausiliaria”) per il Parlamento, in base agli art. 5, comma 2, lett. f) e comma 4. Si deve da ciò dedurre che il comma 1 lettera a) si riferisca al controllo giuridico, intestato, per la normativa previgente, alla Corte dei conti.

⁸² La quale, peraltro, non può essere svolta nell’ottica fascista del concorso della Corte dei conti alla determinazione dell’indirizzo politico, bensì, in quella della fornitura di relazioni che mirino ad evitare a considerarsi situazioni di illegalità che possono diventare rilevanti negli altri controlli previsti dalla Costituzione stessa.

⁸³ Si rinvia a A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, 2008, spec. Capitolo III e Capitolo XI, soprattutto con riferimento ai controlli del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

riano, dunque, devono essere portate a conclusione le premesse negative della sentenza della C. cost. n. 470/1997. Parafrasando tale risalente pronuncia, se vi è un controllo che ricade *pleno iure* nell'art. 100 Cost.⁸⁴, allora vi deve essere anche una adeguata tutela del diritto di difesa, attraverso un contraddittorio (C. cost. sentt. nn. 39/2014, 89/2017, 18/209) assicurato dentro ad un "processo" e non di un mero "procedimento", come avrebbe potuto essere – ed è stato – sotto l'egida della versione originaria dell'art. 97 Cost.⁸⁵.

Nel sistema neo-cavouriano, inoltre, il diritto di difesa concerne tutti gli interessi che si radicano attorno al bilancio, ora elevato a vero e proprio bene in senso giuridico: un sistema di informazioni la cui costruzione, sia in fase di programmazione che di rendicontazione, deve essere "pubblica" (sent. n. 184/2016), cioè accessibile a tutti; basato su dati veritieri; e, soprattutto, funzionale agli scopi della Costituzione (sent. n. 275/2016)⁸⁶.

In tale contesto, le funzioni materialmente giurisdizionali della Corte sull'accertamento della veridicità/legittimità dei conti (come già quelle dei Consigli di prefettura) si saldano con quelle del Giudice delle leggi (art. 134 Cost.), rendendo giustiziabile il diritto del bilancio (art. 81 comma 6 Cost.) che la magistratura contabile conosce nell'ambito dei nuovi controlli introdotti dal d.l. n. 174/102, per evitare inammissibili "zone d'ombra"⁸⁷ (C. cost. n. 18/2019). L'obiettivo è assicurare il rispetto della

⁸⁴ Orientato ad accertare le conseguenze della violazione di un diritto che pretende di essere vincolante, addirittura in assenza di interposizione legislativa (C. cost. sent. n. 192/2012).

⁸⁵ Cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 1952, p. 118 e ss., ripubblicato su *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021.

⁸⁶ «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (C. cost. sent. n. 275/2016, punto 11 in diritto). Cfr. sul rapporto tra bilancio e diritti, cfr. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2012 e A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. CAVASINO - G. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, p. 582 e ss.

⁸⁷ Sul tema delle zone d'ombra del diritto del bilancio, si rinvia ai vari contributi, in *Le Regioni*, n. 1/2019, in particolare, a R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*; A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle 'zone d'ombra' della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*; E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità*.

clausola generale e delle norme *ex art. 81 comma 6 Cost.*, attraverso l'affidabilità dei conti, per assicurare il rispetto di regole democratiche. Il collegamento tra democrazia e conti è talmente stretto che la Corte costituzionale giunge a definire il diritto del bilancio della l. cost. n. 1/2012 (e quello prodotto in sua attuazione) come "contabilità di mandato"⁸⁸. Come si vedrà, la stessa finalità di trasparenza e veridicità dei conti è funzionale alla *fiscal accountability* prescritta dalla normativa europea⁸⁹, anche se in tale contesto la trasparenza è un mezzo, un dispositivo, per garantire la reciproca fiducia degli Stati membri, piuttosto che uno strumento di democrazia.

Questa saldatura tra Corte dei conti, diritto del bilancio ordinario e costituzionale e Giudice delle leggi proietta definitivamente il ruolo di ausiliarietà fuori dalle ambiguità della rubrica e della topografia normativa delle disposizioni costituzionali, che si riferiscono all'Istituto

zionalità in via incidentale, e P. GIANGASPERO, «La Corte e le sue Corti». Cfr. altresì M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 1 ss. Nel nostro sistema, infatti, il principio di costituzionalità porta a ritenere non ammesse zone franche o "zone d'ombra" rispetto al giudizio di costituzionalità. Il tema è emerso soprattutto con riferimento alle sentenze della Corte cost. nn. 1/2014 e 35/2017 sulle quali il dibattito è stato molto acceso. Sul tema si rinvia a R. BIN, «Zone franche» e legittimazione della Corte, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Id. *Chi è responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 maggio 2014, A. ANZON, «Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche» (e per coprire una «zona franca» del giudizio di costituzionalità), in *Rivista AIC*, n. 3/2013; Id., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento «creativo della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale Prime considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.* 2016, 39 ss. Più in generale, sul tema dell'accesso al giudizio di costituzionalità, cfr. A. ANZON - P. CARETTI - S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino 2000, 425, nonché R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra. della giustizia costituzionale I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

⁸⁸ Sul tema, per l'ampia ricostruzione giurisprudenziale, si rinvia a V. MANZETTI, *La contabilità di mandato quale nuova frontiera della "casa di vetro finanziaria": il Carosi pensiero*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, p. 609 e ss. Cfr. da ultimo C. cost. sent. n. 80/2021. Cfr. altresì G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020.

⁸⁹ Si rinvia all'ampia ricostruzione di A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

quale “organo ausiliario del Governo”. Nel sistema a Costituzione rigida, aggiornato dalla novella del 2012, la Corte dei conti è ormai uscita dalla relazione di ausiliarità a singoli organi dello Stato centrale (pena la violazione dei principi organizzativi della l. cost. n. 3/2001). Infatti, la Consulta ha chiaramente affermato che la magistratura contabile può svolgere i propri controlli sul sistema delle autonomie proprio perché non è espressione degli apparati dell’esecutivo o organo ausiliario del Parlamento (cioè un organo dello Stato-persona), bensì dello Stato-ordinamento (C. cost. sent. n. 60/2013).

In definitiva, si può affermare che il modello neo-cavouriano altro non è che la riproposizione dei caratteri del modello cavouriano, prevalentemente fondato, a suo tempo, su norme di legge ordinaria e che invece, oggi, si pone come il precipitato di norme costituzionali, attraverso cui controlli e garanzie partecipano della forza dalla Costituzione rigida.

La disciplina ordinaria, attuativa della l. cost. n. 1/2012, per altro verso, si è differenziata ulteriormente da quella vigente fino al 1989 (che condensava, dentro il giudizio di conto, la verifica delle legittimità sotto il profilo contabile con la responsabilità gestionale). Se è vero, infatti, che l’attività di verifica della legittimità dei conti è una attività materialmente giurisdizionale, per altro verso, il legislatore ha operato per scindere gli aspetti della responsabilità personale (*liability*) da quelli che attengono alla necessità delle azioni organiche (cioè dello stesso ente) per correggere gli squilibri e ripristinare la trasparenza e la veridicità del bilancio (*accountability*).

Gli effetti sul bilancio, infatti, sono effetti necessari e di legge, che discendono automaticamente da una pronuncia di accertamento sullo stato del bilancio ad una certa data. Per contro, l’accertamento giurisdizionale delle responsabilità, attraverso una sentenza “condanna” e misure di carattere patrimoniale, compensative, sul piano finanziario della violazione della legalità finanziaria, viene “scissa” e ricollegata a separati giudizi, dinanzi ad altro e distinto giudice, su iniziativa del P.M. contabile (quindi sulla base di un’attività officiosa, ma di parte)⁹⁰.

⁹⁰ Per “rimedio” si intende qui il sistema dei dispositivi che garantisce la realizzazione (l’effettività, la trasformazione di un bisogno in un fatto) degli interessi “giuridici” (cioè riconosciuti come rilevanti dall’ordinamento). Si tratta di situazioni giuridiche strumentali che assicurano la realizzazione di una situazione finale (il bisogno primario, l’interesse sostanziale al bene della vita). In tal senso si rinvia a A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Milano, 2003, *passim*, il quale discrimina “rimedi” e sanzioni (p. 65 e ss.). Le sanzioni si differenziano dai rimedi meramente riparatori sulla base dell’interesse considerato dalla norma: la misura riparatoria (come il risarcimento del danno) a suffraga un

Coerentemente con questo orientamento di politica legislativa, nel giudizio di conto è stata introdotto l'art. 148 comma 2-*bis* c.g.c., volto a garantire la separazione tra chi verifica preliminarmente la legittimità dei saldi e il giudice che deve in ultima istanza decidere della responsabilità personali. Lo schema viene replicato, ad esempio, in materia di responsabilità da dissesto (art. 248, comma 5-*bis* TUEL).

Su questo modello, l'accertamento della responsabilità personale è un *thema decidendum* sempre rimesso alla competenza di altro giudice (contabile), previo riscontro dei presupposti oggettivi (danno e nesso di causalità) e soggettivi (rapporto di servizio e colpa); esso diventa un "rimedio" ulteriore a presidio del bilancio (spesso attraverso lo schema della responsabilità sanzionatoria⁹¹) che per una scelta storica e garantista del legislatore, viene affidata a separato giudice.

interesse del tutto identico a quello oggetto del comando, laddove la sanzione suffraga un interesse superiore e diverso ed intorno esso si determina (per natura e consistenza) anche per evitare il ripetersi della condotta vietata.

L'approccio "rimediabile" è stato accolto dalla Corte costituzionale con riguardo al rapporto tra azione di risarcimento e altre azioni nell'ambito della giurisdizione amministrativa, si può dire che nella giurisdizione contabile, l'azione di controllo sul bilancio si attiva d'ufficio ed esita sempre in una pronuncia di accertamento (cfr. SS.RR. spec. comp. n. 10/2021) senza caducare l'atto su cui il controllo si instaura. Tuttavia, tale pronuncia produce, *ex lege*, un effetto simile a quello caducatorio della giurisdizione amministrativa, poiché le norme costituzionali (C. cost. sent. n. 250/2013) e ordinarie sull'equilibrio di bilancio (art. 148-bis TUEL, su cui SS.RR. spec. comp. sent. n. 5/2019 e C. conti, sezione contr. Campania, decisione n. 107/2018/PRSP) determinando, come conseguenza della sua violazione, una situazione giuridica equivalente alla mancata adozione del bilancio di previsione, a causa della mancata corrispondenza tra saldo accertato in sede politica e saldo riscontrato dal giudice bilancio. Il rimedio risarcitorio attivato dal pubblico ministero contabile, è un *posterius*, che necessita della verifica giurisdizionale di altri presupposti ed elementi fattispecie.

Si può dire, contrariamente (ma anche molto similmente) a quanto accade nella giurisdizione amministrativa (cfr. C. cost. n. 204/2004 e n. 196/2006) che nella giurisdizione contabile i rimedi a tutela degli interessi finanziari che sorgono attorno al bene della vita bilancio è sì affidato alla stessa giurisdizione (artt. 100 e 103 Cost.), ma per ragioni di garanzia, sempre, davanti a giudici diversi dello stesso plesso.

⁹¹ In tema cfr. F.M. LONGAVITA, *Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nell'esperienza dell'attività del controllo e suo raccordo con la giurisdizione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1/2019; P. EVANGELISTA, *Le frontiere della responsabilità amministrativa fra atipicità, fattispecie normale e ipotesi sanzionatorie*, in *Diritto&Conti*, 20 settembre 2019; L. D'AMBROSIO, *La responsabilità sanzionatoria dopo il nuovo codice di giustizia contabile*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2019

Sezione II - Il diritto del bilancio europeo

4. *Il principio di leale cooperazione*

All'inizio di questo capitolo si è posto in evidenza che il diritto Ue ha agito come fattore di trasformazione del diritto interno. In questo paragrafo si vogliono indagare gli ambiti in cui il sistema dei controlli sul bilancio italiano è tenuto a dare esecuzione al diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 4 TUE (in precedenza, art. 10 TCE, e prima ancora art. 5 TCE), innescando un eventuale dialogo con la Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 19 TUE.

Come è noto, infatti, l'art. 4, par. 3 del TUE⁹² stabilisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione, in base al quale l'effettività del suo diritto (la sua attuazione ed esecuzione)⁹³ si fonda sul principio

⁹² La Corte di Giustizia ha avuto modo di specificare che i destinatari della norma sono tutti gli organi nazionali che sono coinvolti nell'attuazione del diritto Ue. A tale riguardo, si considerano tali sia il legislatore, la cui attività è necessaria per dare attuazione alle parti non auto esecutive dei trattati, regolamenti, e direttive, sia le autorità amministrative che giudiziarie. Tale obbligo importa, per tali autorità, in negativo, il dovere di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione degli scopi del Trattato, in positivo, di assicurare l'effetto utile del diritto comunitario in relazione allo scopo dell'atto comunitario (cfr. Corte di giustizia 8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:43, punto 12, nonché sentenza 18 marzo 1986, *Commissione c. Belgio*, C-85/85, ECLI:EU:C:1986:129, punti 22-23).

Quanto al dovere di astensione, l'art. 4 TUE comma 3, «*stabilisce un obbligo generale il cui contenuto concreto dipende, in ciascun caso particolare, dalle disposizioni del trattato e dai principi generali in esso impliciti*» (Corte di giustizia, sentenza 8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft*, C-78/70, punto 5). La Corte di Giustizia ha altresì affermato che per configurare una violazione dell'obbligo di astensione e un pregiudizio all'effetto utile del diritto comunitario, non è necessario che le nuove norme dispongano la sospensione od un ostacolo ai suoi scopi, ma è sufficiente che, in relazione agli scopi perseguiti, esse incidano sulla disciplina previgente alterandone l'efficacia, in modo da comprometterne l'applicazione piena e uniforme della disposizioni comunitarie (Corte di giustizia, sentenza 31/03/1971, *AETS*, C-22/70, punti 20-22).

⁹³ La distinzione è di R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge, in La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006)*, Napoli 2010, p. 201 e ss., riferita al fenomeno complessivo di interpretazione del diritto positivo "costituzionale". Tale implementazione avviene su due versanti. Il primo è quello della *legisl-latio*, ossia della produzione del diritto positivo, dominato dalla volontà e da equilibri contingenti delle forze politiche. Su tale versante lo sviluppo delle "regole". Il secondo versante (la *legis-executio*) è quello su cui si esprime l'effettività dello stato costituzionale. La *legis-executio* coinvolge le burocrazie e poi i giudici che verificano la "legalità" dell'esecuzione. Pronunciando di-

generale di leale cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione europea⁹⁴. In forza di tale regola strutturale del diritto dell'Unione, gli apparati degli Stati membri (legislativi, amministrativi, giudiziari) hanno il dovere di cooperare nell'"esecuzione" (in senso ampio) del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia, in tale senso, ha avuto modo di specificare che l'obbligo di cooperazione riguarda tutti gli organi nazionali che sono coinvolti nell'attuazione del diritto Ue, anche quando essi generano soltanto "prassi"⁹⁵. Tale obbligo ha due contenuti: uno negativo, che comporta la necessità di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione degli scopi del Trattato; uno positivo, che consiste nel dovere di porre in essere attività in grado di assicurare l'effetto utile del diritto comunitario, considerato lo scopo che la norma di diritto Ue (primaria o derivata) intende perseguire⁹⁶.

ritto i giudici sono essi stessi parte della traduzione dell'ordinamento nel caso concreto, con i loro variegati poteri di accertamento.

⁹⁴ Su cui la Corte di giustizia ha fondato il diritto dei singoli ad ottenere il risarcimento del danno derivante da una violazione del diritto UE, anche se proveniente dal legislatore o da un giudicato di un giudice nazionale. Per la responsabilità dello Stato da atto legislativo cfr. Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, punto 36. Per la responsabilità dello Stato per atto definitivo dei propri giudici, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, *Ko bler*, causa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punti 33 e 36.

⁹⁵ Le prassi, quindi, possono coincidere con il diritto vivente, ossia nel modo in cui il diritto positivo, anche per effetto di *soft law*, circolari amministrative, giurisprudenza dei giudici nazionali, assume una data conformazione. Infatti, la Corte di giustizia, in numerose sentenze ha affermato la necessità della disapplicazione immediata del diritto interno in presenza di prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che è negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, la possibilità di disapplicare e/o intraprendere il dialogo con la Corte di giustizia. In questa prospettiva, è necessario disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie, in relazione alle circostanze concrete e allo scopo che la normativa comunitaria intende perseguire (sentenza 9 marzo 1978, *Simmenthal*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punti da 14 a 18; sentenza 9 novembre 1983, *San Giorgio*, C-199/82, ECLI:EU:C:1983:318, punti 12 e 14, sul piano delle prove,; sentenza del 19 giugno 1990, *Factortame e a.* C-213/89, ECLI:EU:C:1990:216, punti 18 e 20; nonché sentenza 13 marzo 2007, *Unibest*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, punto 76 in materia di tutela e disapplicazione cautelare, sentenza 5 ottobre 2010, *Elchinov*, C-173/09, ECLI:EU:C:2010:581, punti 27-30, in merito agli effetti nomofilattici di pronunce di giurisdizioni di grado superiore, e sentenza 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, a proposito degli effetti preclusivi del giudicato, punto 1 24-31).

⁹⁶ Corte di giustizia 17 marzo 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:431, punto 12, nonché sentenza 18/03/1986, *Commissione vs. Belgio*, C-85/85, ECLI:EU:C:1986:129, punti 22-23.

L'art. 19 TUE (ed in particolare l'art. 267 TFUE) costituisce una specificazione dei contenuti dell'art. 4 TUE, sul piano della necessaria collaborazione che deve essere realizzata a livello dei sistemi giudiziari⁹⁷. Esso stabilisce in che termini e con che modalità *de minimis* deve essere assicurata la cooperazione tra istituzioni europee e Stati membri, attraverso i loro apparati giudiziari⁹⁸.

5. *Il diritto del bilancio dell'Unione europea: il bilancio Ue*

Fatta questa breve premessa, in questo paragrafo si vuole fornire una *overview* delle occasioni di collaborazione tra l'apparato dello Stato italiano e quello europeo in materia di bilancio e, quindi, del terreno su cui il nostro ordinamento giuridico può essere, a propria volta, fattore di evoluzione dell'ordinamento europeo, contribuendo al processo di integrazione. La chiave di esposizione che qui si sceglie è quella del principio di attribuzione (art. 5 TUE)⁹⁹, ossia della individuazione degli

⁹⁷ Cfr. Corte di giustizia, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:123, punti 68 e 69; e le sentenze 3 ottobre 2013, *Inuit*, causa C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, punti 99-101; sentenza 27 settembre 2017, *Puskár*, causa C-73/16, EU:C:2017:725, punto 57; sentenza 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, causa C-64/16, ECLI:EU:2018:117, punti 33 e 34; ord. 8 aprile 2020, *Commissione c. Polonia*, causa C-791719 R, ECLI:EU:2020:277, punto 30.

⁹⁸ Non a caso la cooperazione costituisce anche la base logica su cui la Corte di giustizia ha fondato la sua giurisprudenza sull'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno al diritto comunitario, cfr. Corte di giustizia, sentenza 10 aprile 1984, *Von Colson*, C-14/83, ECLI:EU:C:1984:153; Corte di giustizia, sentenza del 4 febbraio 1988, *Murphy* 1988, C-157/86, ECLI:EU:C:1988:62; Corte giustizia, sentenza 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395. Per il riconoscimento di un obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario a livello interno cfr. C. cost. sentt. n. 190/2000 e n. 86/2004.

⁹⁹ Il principio è codificato nel Trattato dell'unione, sin dalle origini (cfr. artt. 3 u.c., art. 4, comma 1 e art. 5 TUE). Tuttavia, la definizione finalistica delle competenze ha molto inciso sulla sua interpretazione, generando dottrine interpretative che tendono a consentire la continua espansione degli spazi di legittimità dell'Unione. Tra questi, in particolare, si rammenta il principio degli *implied powers*: secondo tale dottrina, tra le competenze dell'Unione non vi sono quelle cui i Trattati fa espresso riferimento, ma anche quelle cui essi fanno implicito rinvio (cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, causa C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, punti 15 e 16 in materia di competenze a stipulare trattati nelle materie di competenza UE; sentenza 2 luglio 1987, *Germania c. Commissione*, cause riunite 281, 283-285 e 287/85, ECLI:EU:C:1987:351, punti 16-18, sul rapporto tra politica sociale e questioni migratorie) oppure quelle che possono considerarsi implicitamente comprese in "macro-competenze"

ambiti materiali in cui sussiste una competenza, esclusiva o concorrente, in materia di bilancio, dell'Unione europea.

La rassegna del diritto primario dell'unione europea consente di affermare che il suo diritto del bilancio riguarda, in primo luogo, le regole stabilite dai trattati per l'individuazione delle entrate e delle spese dell'Unione (art. 311 e ss. TFUE); in secondo luogo, la formazione e rendicontazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni statali, nell'ottica del coordinamento delle politiche economiche (art. 119 e ss. TFUE). Merita precisare che nel linguaggio dei trattati, per indicare le norme che disciplinano la formazione del bilancio – ma anche i controlli e le sanzioni – si usa, in luogo dell'espressione diritto del bilancio, la più generica etichetta onnicomprensiva “regole finanziarie”.

Dal punto di vista del principio di attribuzione, la disciplina del bilancio Ue è una competenza di auto-organizzazione: di conseguenza, essa è una competenza strumentale che si comporta alla stregua di una attribuzione esclusiva, anche se non ricade nell'elenco tassativo dell'art. 3 TFUE. Essa, perciò, in ragione di questa sua peculiarità, può interferire, oltre che con le competenze esclusive in senso stretto, con quelle concorrenti (art. 2 e 4 TFUE).

Fatta questa precisazione, come per il diritto del bilancio interno, le “regole finanziarie” attengono alla formazione del bilancio e alla sua esecuzione (diritto “sul bilancio”), ma anche la sua protezione, attraverso i controlli (diritto “per” il bilancio).

Di conseguenza, ricadono nel perimetro delle “regole finanziarie” quelle che consentono di individuare le risorse Ue (entrate): l'art. 311 TFUE stabilisce che sui mezzi finanziari dell'Unione decide il Consiglio,

previste dai Trattati (Corte di giustizia, 3 luglio 1974, *Casagrande*, C-9/74, ECLI:EU:C:1974:74, punto 4, su connessione tra libera circolazione e disciplina dell'istruzione e sentenza 7 luglio 1992, *Parlamento c. Consiglio*, C-295/90, ECLI:EU:C:1992:294, a proposito di accesso alla formazione professionale transfrontaliera e disciplina del diritto di soggiorno). Nella stessa ottica, la competenza può derivare dall'art. 352 TFUE che ha previsto una procedura speciale e formale per l'ampliamento dei poteri, ogni qual volta si ravvisi una competenza “necessaria” per il raggiungimento dei fini assegnati dal Trattato. La Corte di giustizia esercita sui presupposti di attivazione della “clausola di flessibilità” (la “necessità”) un rigoroso controllo, cfr. il parere 2/1994 punto 4, a proposito della prospettata possibilità di adesione della Comunità alla CEDU, dal quale si evince che non è compatibile coi trattati l'adesione ad altri che possano determinare una *deminutio* del monopolio interpretativo della Corte di giustizia, essendo la nomofilachia della Corte stessa uno dei fondamenti dell'architettura comunitaria. In tema, cfr. P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati sull'Unione europea*, Milano, 2013, p. 44 e ss.

all'unanimità, con il Parlamento Ue che, a margine, gioca solo un ruolo consultivo.

Per quanto concerne il profilo degli impieghi (il processo allocativo, le spese), i trattati prevedono che le decisioni vengano assunte secondo regole maggioritarie, con procedura legislativa (codecisione di Consiglio e Parlamento). Il principio maggioritario governa sia l'adozione del bilancio (art. 313 e ss.) sia la fissazione delle regole finanziarie, attraverso lo specifico regolamento previsto dall'art. 322 par. 1, lett. a) TFUE. Secondo il Trattato esso stabilisce le "regole" per la formazione ed esecuzione del bilancio, del rendiconto e per la verifica dei conti (quindi, inscindibilmente, diritto "sul" e "per" il bilancio).

Pertanto, la parte più importante del diritto del bilancio è contenuto in un atto di diritto derivato¹⁰⁰.

Il bilancio deve quindi essere adottato nel rispetto delle disposizioni dei trattati e delle istruzioni stabilite nel "regolamento finanziario", che attualmente corrisponde al Reg. n. 1046/2018/Ue¹⁰¹.

Dal punto di vista esecutivo, la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio, sia per quanto concerne le entrate, che per le spese (artt. 317-319 TFUE), nei limiti degli stanziamenti autorizzati. La Commissione opera sotto la vigilanza reciproca delle altre istituzioni europee, ma anche, come si vedrà a breve, degli Stati membri.

Più nel dettaglio, il regolamento finanziario prevede che la Commissione può eseguire il bilancio con una delle seguenti modalità: (i) direttamente, attraverso i suoi dipartimenti o attraverso agenzie esecutive («gestione diretta»); (ii) nell'ambito della gestione concorrente con gli Stati membri («gestione concorrente»); (iii) indirettamente, affidando i compiti di esecuzione del bilancio a entità o persone quali paesi terzi, organizzazioni internazionali e altri («gestione indiretta»).

¹⁰⁰ Si rammenta che, in generale, l'Unione – negli ambiti di sua competenza – può adottare atti "legislativi" e "delegati" di diritto derivato (289-290 TFUE); contemporaneamente, considerato che l'esecuzione del diritto Ue è sempre rimesso alla decisiva collaborazione degli apparati degli Stati membri, in coerenza con il principio di leale cooperazione, gli Stati membri devono adottare le "*misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione*" (art. 291 TFUE).

¹⁰¹ Le basi giuridiche evocate dal Regolamento dimostrano la connessione della disciplina finanziaria con gli obiettivi di diritto sostanziale. Sono infatti citati l'articolo 46, lettera d) [occupazione], l'articolo 149, l'articolo 153, paragrafo 2, lettera a), gli articoli 164, 172, 175, 177 e 178 [coesione territoriale], l'articolo 189, paragrafo 2, l'articolo 212 [cooperazione paesi terzi], paragrafo 2, l'articolo 322, paragrafo 1, e l'articolo 349, [Bilancio UE] in combinato disposto con il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 106-bis.

Tuttavia, tale esecuzione non può fare quasi mai a meno degli Stati membri. Infatti, le gestioni indirette e concorrenti (che prevedono un'ampia partecipazione degli Stati membri) sono di solito previste in ambiti che corrispondono a competenze concorrenti dell'Ue, in quanto tali, rette dal principio di sussidiarietà.

In proposito, bisogna ricordare che l'art. 317 TFUE, al secondo comma, stabilisce che il "regolamento (finanziario)" non si deve limitare a stabilire le norme per l'esecuzione, ma deve prevedere gli "obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri" che concorrono all'esecuzione del bilancio (comunitario) "e le responsabilità che ne derivano". Come già l'art. 322 par. 1, lett. a), l'art. 317 TFUE, da un lato, si pone come fonte di obblighi di adeguamento normativo ed esecutivo in materia di esecuzione del bilancio Ue, per altro verso, evidenzia l'obbligo di leale cooperazione degli apparati degli Stati membri in materia contabile. La disposizione, quindi, costituisce una specificazione del più generale obbligo di cui all'art. 4 TFUE.

Ancora: all'art. 59, il regolamento prevede che gli Stati membri sono genericamente tenuti ad effettuare controlli *ex ante* ed *ex post* sull'esecuzione del bilancio Ue da parte delle proprie strutture. Allo stesso tempo, il Reg. n. 182/2011/Ue ha stabilito le modalità di controllo da parte degli Stati membri nei confronti delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

In buona sostanza, l'art. 322 e l'art. 317 TUE e, sul piano regolamentare, l'art. 59 del "regolamento finanziario" e il Reg. 182/2011/Ue confermano che nel diritto comunitario vi è un rapporto di inscindibilità tra regole contabili sostanziali e controlli.

Come già si è visto nell'ordinamento interno, i controlli sul bilancio Ue sono di varia natura, politica e giurisdizionale.

Quelli politici prevedono l'intervento di diversi attori istituzionali: accanto al controllo svolto dal Parlamento europeo, vi è quello degli Stati membri, a mezzo del Consiglio e degli organi del citato Regolamento 182/2011. Quelli giurisdizionali sono rimessi alla Corte di Giustizia, che interviene nelle dinamiche procedurali a garanzia del rispetto delle regole per la formazione ed esecuzione del bilancio, specialmente attraverso il ricorso per annullamento (art. 263 TFUE) e, nei confronti degli Stati membri, mediante la procedura per infrazione (art. 258 e ss. TFUE).

Il ruolo degli Stati membri, del resto, è particolarmente preminente in relazione alle politiche specifiche di spesa che possono essere deliberate con l'adozione del quadro finanziario pluriennale (art. 312 TFUE) e poi del bilancio (art. 313 e ss. TFUE). Segnatamente, l'attuazione del bilancio può avvenire mediante programmi puntuali di finanziamento "a spe-

cifica destinazione”, ai sensi dell’art. 21 del regolamento finanziario. Si tratta di fondi che corrispondono, normalmente, a competenze concorrenti. Tale è il caso dei c.d. “Fondi strutturali e di investimento europei” (Fondi SIE), per i quali la modalità di esecuzione è quella concorrente e indiretta. La disciplina dei fondi è attualmente affidata al Regolamento n. 1303/2013/Ue (c.d. Regolamento Fondi SIE).

Un caso peculiare – recente ed a tutti noto – di esecuzione di un programma specifico, ma in regime di gestione diretta (in quanto espressione della competenza ex art. 122 TFUE) è quello creato dal Regolamento 2020/2094/Ue (il c.d. *Next Generation European Union*, NGEU)¹⁰².

Il programma, segnatamente, è stato adottato in deroga al divieto di soccorso finanziario (*no bail-out clause*, ai sensi dell’art. 125 TFUE) e consente, ex art. 322 TFUE l’assistenza finanziaria agli Stati membri in condizioni di *shock* economico, a causa della pandemia.

L’eccezionalità del programma non riguarda solo la destinazione della spesa, ma anche (e forse soprattutto) il versante delle entrate. La copertura finanziaria del regolamento, infatti, si basa in gran parte su una decisione storica, adottata all’unanimità degli Stati membri ai sensi dell’art. 311 TFUE. La decisione prevede, per la prima volta, una cospicua autorizzazione alla Commissione a contrarre indebitamento comune, mediante i c.d. *eurobond*¹⁰³.

Era inevitabile, che una simile crescita finanziaria del bilancio Ue e dei volumi intermediati portasse ad un rafforzamento dei controlli. A tale scopo è stata emanata una nuova disciplina “condizionale” per gli Stati membri che vogliono accedere ai fondi europei. Ci si riferisce, in

¹⁰² La parte più consistente del NGEU è destinata al c.d. *Recovery and Resilience Facility*, cioè il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, destinato a sostenere la ripresa dell’economia degli Stati membri dovuta alla crisi derivante dalla pandemia da Covid-19. Si tratta del Regolamento 241/2021/Ue del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (c.d. Reg. RRF). Il dispositivo prevede l’obbligo di spenderne i denari per effettuare riforme e investimenti nell’ambito delle aree politiche di rilevanza europea strutturate in sei pilastri.

¹⁰³ La Commissione è stata autorizzata ad emettere *eurobond*, contraendo prestiti sul mercato dei capitali (destinati a finanziare il *Next Generation EU* e la sua componente essenziale, la *Recovery and Resilience Facility*) con decisione del Consiglio (2020/2053) del 14 dicembre 2020, per un importo di 750 miliardi di euro. La decisione si basa sull’art. 311 TFUE, il quale richiede un voto unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e la successiva approvazione di tutti gli Stati membri secondo le rispettive regole costituzionali. La Commissione opera sul mercato per conto dell’Unione; i debiti che ne derivano sono dunque debiti dell’Unione, non degli Stati membri. Per una ricostruzione dei precedenti, di minore portata e impatto, cfr. G.L. TOSATO, *Debito comune: NextGeneration non è il primo*, in *Luis SEP Policy Brief*, n. 7/2021

particolare, al Regolamento 2092/2020/Ue (c.d. Regolamento *Rule of Law*, ROL). Sebbene approvato in coincidenza con il varo del NGEU, il ROL ha disposto un meccanismo “generale” (a regime e non transitorio), il quale stabilisce un sistema di sorveglianza sulla qualità dello “Stato di diritto” dei membri, per l’accesso e godimento dei fondi. In base a tale regolamento, anche che per il futuro, l’assistenza finanziaria agli Stati membri da parte del bilancio Ue sarà quindi subordinata alla verifica del rispetto di alcuni principi generali che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha individuato come articolazioni dello Stato di diritto e che il regolamento codifica espressamente.

Come è noto, il concetto di “Stato di diritto” è peraltro di difficile definizione ed è diversamente articolata se lo si riferisce alle strutture dell’Unione e agli stessi Stati membri¹⁰⁴. Nel rinviare al prossimo paragrafo per una breve digressione sul concetto, bisogna precisare da subito due aspetti: (i) il ROL è rilevante direttamente solo per l’esecuzione del bilancio Ue; (ii) a fronte della valenza per così dire “interpretativa” della giurisprudenza Ue, il ROL è destinato ad avere, comunque, una rilevanza indiretta per l’esecuzione di tutto il diritto Ue, specie se afferente alle politiche di bilancio degli stati membri.

Infatti, lo Stato di diritto così “codificato” è destinato ad entrare nel circuito del “diritto vivente Ue”¹⁰⁵ condizionandone l’attuazione ed ese-

¹⁰⁴ Per lo studio delle peculiarità della caratteristica di tale forma ordinamentale nel sistema anglosassone, si rinvia a T. BINGHAM, *The Rule of Law*, London, 2013, per l’ordinamento tedesco a E. FORSTHOFF, *Lo Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, passim. Sullo Stato di diritto nell’ordinamento italiano la letteratura è sconfinata. In questa sede, ci si limita a rinviare, tra i molti a G.U. RESCIGNO, *Principio di legalità, Stato di diritto, Rule of Law*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, I, p. 305 e ss.; L. CARLASSARE, (voce) *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, 1990, p. 4 e ss.; ID., (voce) *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, p. 1. ID. *Regolamenti dell’esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1996, p. 114; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, pp. 659 e ss.; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e “giusto procedimento”*, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 133 e ss.; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2007. P.P. PORTINARO, *Legalità, Principio di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1996, p. 1 e ss.; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, pp. 84 e ss., R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2017, e ID., *Stato di diritto e ideologie*, in *Scritti in onore di Roberto Martucci* (in corso di stampa). Sulle connessioni con il principio democratico, cfr. S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Dir. Pubbl.*, 2005, p. 467 e ss.

¹⁰⁵ Il diritto eurounitario, secondo la nota sentenza CILFIT, non è uno statico e astratto diritto scritto, ma appunto, il diritto che scaturisce dalla costante applicazione e dalla interpretazione che di tale diritto dà la stessa Corte di giustizia. Infatti: «[...] ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell’insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di

cuzione degli Stati membri. Ciò in ragione del già menzionato principio di leale cooperazione e del modello di esecuzione indiretta che contrassegna tutti il diritto Ue (art. 2, 4, 5, 19 TUE)¹⁰⁶.

Questo accadrà, in particolare, per il diritto dell'Unione che attiene al coordinamento delle politiche economiche e, quindi, dei bilanci dei singoli Stati.

6. *Il diritto del bilancio dell'Unione europea: il coordinamento delle politiche economiche*

Come si è già sottolineato, il bilancio (in uno con il relativo diritto) degli Stati membri è strumento di attuazione della politica di conver-

evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi», Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 1982, CILFIT, C- 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, punto 20. Sul carattere vincolante e quindi di fonte del diritto dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia cfr. art. 99 regolamento di procedura CgUe nonché Corte giust., sentenza 27 marzo 1963, Da Costa, cause riunite 28-29- 30/62, ECLI:EU:C:1963:6. Sul valore vincolante delle sentenze della Corte di giustizia anche nel nostro ordinamento cfr. C. Cost. sent. n. 113/1985 nonché sentt. nn. 389/1989; 132/1990; 285/1993; 249/1995. Nello stesso senso, fra tutte, cfr. Consiglio di Stato, IV sez., sentenza 4 marzo 2014, n. 1020: «È ben noto al Collegio, che lo condivide, il consolidato principio secondo il quale "l'interpretazione del diritto comunitario adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia "ultra partes", sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali e sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino "ex novo" norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia "erga omnes" nell'ambito della Comunità (ex aliis Cass. civ. Sez. V, 11-12-2012, n. 22577) dal che si è fatto conseguire che (Cass. civ. Sez. lavoro, 21-12-2009, n. 26897) "il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavate in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nell'esercizio dei compiti ad essa attribuiti dagli artt. 169 e 177 del Trattato del 25 marzo 1957, reso esecutivo con L. 14 ottobre 1957, n. 1203».

¹⁰⁶ Ed infatti, ad esempio, «La garanzia di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 49; del 14 giugno 2017, Online Games e a., C-685/15, EU:C:2017:452, punto 60, nonché del 13 dicembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punto 40) si impone non soltanto a livello dell'Unione, per i giudici dell'Unione e gli avvocati generali della Corte, come previsto dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE, ma anche a livello degli Stati membri, per i giudici nazionali», cfr. Corte di giustizia Ue, sentenza (grande Sezione) del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses contro Tribunal de Contas, Causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

genza delle politiche economiche, principalmente realizzato tramite uno strumento di diritto derivato, noto a tutti come “Patto di stabilità e crescita” (PSC)¹⁰⁷.

Si può affermare che il complesso degli atti che compongono il PSC restituisce una interpretazione condivisa di alcune fondamentali norme dei trattati¹⁰⁸. Le disposizioni primarie di cui esso costituisce attuazione (ed interpretazione) sono, segnatamente, quella recante il divieto di disavanzi eccessivi (art. 126 TFUE) e, contemporaneamente quelle che indicano la necessità di uno sviluppo armonico ed equilibrato dell’economia europea (art. 3 TUE). Il PSC, infatti, costituisce uno strumento di coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri e quella monetaria, affidata ad un centro istituzionale europea unico (la BCE ed il correlato SEBC), e contrassegnata dal principio di stabilità della valuta (art. 127 TFUE).

Al contrario di quanto accaduto per quest’ultima, la politica economica non è stata comunitarizzata, attraverso una unificazione istituzionale (attribuzioni dirette a una o più delle istituzioni europee), ma è stata fatta oggetto di mera competenza di coordinamento (artt. 119, 120 e 121 TFUE), diretta ad armonizzare l’azione di bilancio dei vari Stati, in ragione del già richiamato divieto di disavanzi eccessivi (art. 126 TFUE) e del relativo protocollo (Protocollo n. 12).

All’interno del PSC spiccano le norme della già citata direttiva n. 2011/85/UE, nota anche come “direttiva sui quadri di bilancio” (o “direttiva 85”), collaterale anche al c.d. *Fiscal Compact* (o Patto di bilancio, corrispondente con il c.d. Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, c.d. TSCG). Va precisato che il TSCG, diversamente dal PSC, non è una fonte di diritto Ue; ma un accordo internazionale concluso tra quasi tutti gli stati membri che riproduce e rafforza norme già esistenti, istituendo meccanismi di finanziamento “condizionali” (il

¹⁰⁷ Il PSC è composto dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997; Regolamenti n. 1997/1466/CE e 1997/1467/CE, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale ex art. 121 TFUE e della procedura per i disavanzi eccessivi ex 126 TFUE. Il PSC è stato poi aggiornato, modificato, integrato ed esteso con le riforme normative del 2005 (regolamenti n. 2005/1055/UE e n. 1056/2005), del 2011 (Six Pack) del 2013 (Two Pack).

¹⁰⁸ Per uno studio dedicato al Patto di stabilità, si rinvia a F. SUCAMELI, “Patto di stabilità”, *principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l’art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019. Cfr. altresì C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 515 e ss.

MES) con lo scopo di rendere più “attrattivi” gli impegni già assunti, in particolare quello di introdurre all’interno degli Stati membri l’obbligo giuridico, per tutte le pubbliche amministrazioni, di rispettare o concorrere agli obiettivi fiscali europei (Titolo III, artt. 3-8).

Dalla analisi della direttiva 85 emerge che, per promuovere efficacemente il coordinamento delle politiche di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche nell’area euro, gli Stati membri hanno stabilito “regole dettagliate” (art.1) volte a stabilire la “*fiscal accountability*” di ciascuna pubblica amministrazione all’interno degli Stati membri (art. 13). Tale *fiscal accountability* è affidata ad un sistema di controlli e misure giuridiche vincolanti, evocati dalla stessa direttiva.

Segnatamente, la direttiva impone agli Stati membri due obblighi di risultato. Il primo (a) è un vincolo di armonizzare, in ragione del quale ciascuno Stato membro deve adottare una disciplina contabile e statistica interna omogeneo e ugualmente valida per tutte le pubbliche amministrazioni indeterminate secondo i criteri statistici del SEC (artt. 3 e 12) che consenta di pervenire al rispetto dei vincoli “comuni”. Questo ha trasformato lo stesso SEC (prima, il Reg. n. 2223/1996/Ce, SEC 95, ora il Reg. n. 549/2013/Ue, SEC 2010), da pura disciplina statistica in una norma contabile, in quanto strumento per identificare il perimetro del consolidamento contabile dei saldi dello Stato membro. Lo scopo è pervenire alla costruzione di saldi interni raffrontabili con quelli costruiti secondo lo standard del SEC 2010 (in contabilità *accrual*), per verificare il rispetto degli obiettivi comunitari comuni di politica economica. Il secondo obbligo di risultato (b) è rappresentato dal vincolo di effettività (art. 6), da realizzare tramite controlli e “sanzioni”. Il concetto di sanzione è qui utilizzato in senso ampio, ossia come misure sfavorevoli che conseguono giuridicamente per effetto del mancato adempimento di un obbligo¹⁰⁹. La direttiva specifica, infatti, che le regole “numeriche” imposte a ciascuna pubblica amministrazione dal diritto interno devono essere assistite da “b) [un] controllo effettivo e tempestivo dell’osservanza delle regole, basato su un’analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri; c) [da] conseguenze in caso di mancata osservanza” (art. 6).

¹⁰⁹ Questo concetto di sanzione, in ambito comunitario, si può rintracciare, ad esempio nelle conclusioni dell’Avvocato generale Roemer del 12 novembre 1963 (caso *Macchiorlatti Dalmas e Figli* contro l’Alta Autorità della CECA, Causa 1/63, ECLI:EU:C:1963:44).

7. *L'applicazione interna del diritto Ue: i controlli sui fondi Ue ed il conto economico consolidato*

Al termine di questa prima *overview*, emerge una conferma: che si tratti del bilancio comune o di quelli interni, le “regole finanziarie” devono essere sempre articolate in un diritto “sul” bilancio omogeneo, ma anche in un efficiente diritto “per” il bilancio, assistito da controlli e sanzioni in caso di inosservanza. La conferma, se ce ne fosse bisogno, viene altresì dalla analisi delle norme di diritto derivato che fanno parte dell’ampio bacino del PSC.

Infatti, come è noto, uno dei contenuti (e degli scopi essenziali) della direttiva 85 è quello di rendere possibile in sede comunitaria, un controllo politico sulle politiche di bilancio nazionali e, per implicito, il consueto controllo giurisdizionale sul diritto dell’Unione, secondo le regole generali.

Questo è vero, infatti, anche se i trattati escludono un ruolo diretto della Corte di giustizia, in quanto, ai sensi dell’art. 126 par. 10 TFUE, la procedura di infrazione ai sensi degli art. 258 e ss. TFUE è espressamente esclusa. Rimane per altro verso intatta la funzione “nomofilattica” della medesima Corte di giustizia, in assenza della quale il diritto dell’Unione rimarrebbe privo di effettiva tutela e di capacità unificante. Ed infatti, nonostante l’esclusione dell’art. 126, par. 10, la Corte di giustizia non ha mancato di esaminare, in via pregiudiziale, il sistema delle regole del SEC 2010, che del PSC (e della direttiva 85) costituisce il perimetro soggettivo¹¹⁰.

Tuttavia, il controllo giuridico e giurisdizionale esiste e rimane affidato prevalentemente al principio di cooperazione, in base agli artt. 2, 4 e 19 TUE. Sicché l’attuazione ed esecuzione del PSC rimane affidato agli Stati membri, in particolare, alla loro cooperazione degli apparati giudiziari.

¹¹⁰ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2019, *FIG e FISE vs. ISTAT*, C-612/17 e C-613/17. Sul recente rinvio pregiudiziale nello stesso ambito, si rinvia a SS.RR. spec. comp. ordinanza n. 5/2021 commentata da A. ABBATE, *I rapporti tra diritto interno e diritto europeo e le recenti implicazioni in tema di equilibrio di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021. Le norme del PSC sono state ritenute giustiziabili anche nell’ambito del ricorso “in carenza” (art. 265 TUE) e, in parte, mediante ricorso per annullamento (art. 263 TFUE), nell’ambito del giudizio della Corte di giustizia esitato con sentenza (seduta plenaria) del 13 luglio 2004, *Commissione c. Consiglio dell’Unione europea*, Causa C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436, su cui cfr. G. RIVISECCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it.*, 2005, p. 899 e ss. e M. SALERNO, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. pubbl. comparato ed eur.*, 4/2004, p. 1842 e ss.

Tanto è avvenuto in quanto gli artt. 19 TUE e 267 TFUE sono considerati da sempre una degli architravi del sistema dell'Unione europea e perché la cooperazione giudiziaria tra tale giudice e la Corte suprema del diritto comunitario si basa sul ruolo centrale dei giudici nazionali, per costante giurisprudenza "incaricati della applicazione" del diritto dell'Unione all'interno degli Stati membri. Ne riviene che il rinvio pregiudiziale genera un vero e proprio sistema di nomofilachia a rete, dove però il giudice "naturale"¹¹¹ del diritto dell'Unione è quello nazionale (che garantisce, tramite il rinvio, l'effettività e la corretta applicazione del diritto UE), quello dell'uniformità e della certezza è la Corte di giustizia, la cui centralità nel sistema non può essere messa in discussione senza fare crollare il sistema stesso. In ragione di ciò: (a) il sindacato costituzionale "nomofilattico" fa parte del "nucleo duro" dei trattati istitutivi¹¹²; (b) la violazione dell'obbligo di rinvio è un illecito comunitario, che espone gli Stati membri a procedura di infrazione¹¹³ e a responsabilità extracontrattuale¹¹⁴.

¹¹¹ Cfr. G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, p. 431. In proposito, si rinvia a Corte di giustizia, sentenza del 22 febbraio 2001, *Ministério Público*, Causa C-393/98, ECLI:EU:C:2000:478, punto 17: «Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, tale obbligo di adire la Corte rientra nell'ambito della cooperazione istituita al fine di garantire la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri, fra i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione delle norme comunitarie, e la Corte di giustizia (v., in particolare, sentenze 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Cilfit e a.*, Racc. pag. 3415, punto 7, e *Parfums Christian Dior*, citata, punto 25), ed esso mira, più in particolare, ad evitare che in uno Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie (v., in particolare, sentenze 24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche*, Racc. pag. 957, punto 5, e 27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, *Morson e Jhanjan*, Racc. pag. 3723, punto 8)».

¹¹² Cfr. Corte di giustizia, parere 1/1991, punti 3 e 4 secondo cui il conferimento di competenze giurisdizionali ad organi terzi che intaccano la funzione nomofilattica e la centralità della Corte di giustizia sono incompatibili con il diritto comunitario. In tal senso cfr. R. BARATTA, *Le pregiudiziali Randstad sull'incensurabilità per cassazione della violazione di norme europee imputabile al giudice amministrativo*, in *Rivista Eurojus*, n. 1/2021, p. 172, secondo cui il rinvio pregiudiziale opera: «come la "chiave di volta" del sistema giurisdizionale dell'Unione», mediante la «essenziale complementarietà tra giudice dell'Unione e giudice nazionale [...]: alla Corte di giustizia [...] la funzione nomofilattica, mentre al secondo [...] il compito di applicare uniformemente il diritto».

¹¹³ L'inosservanza del dovere può condurre a procedura di infrazione, cfr. *ex multis*, Corte di Giustizia, sentenza 4 ottobre 2018, *Commissione c. Francia (anticipo d'imposta)*, C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 e giurisprudenza ivi citata. Per la ricostruzione del complesso tema dell'obbligo/facoltà di rinvio pregiudiziale, cfr. M. LIPARI, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, dopo la sentenza 6 ottobre 2021, c-561/2019: i criteri Cilfit e le preclusioni processuali*, in *Giustamm.it*, n. 12/2021.

¹¹⁴ Per la responsabilità dello Stato a causa della mancata applicazione del diritto

In definitiva, il controllo giuridico sul rispetto del PSC deve in ogni caso essere realizzato dalle autorità nazionali, in ragione del principio di effettività del diritto comunitario attraverso i loro giudici.

In quest'ottica diventa essenziale rispettare gli standard di tutela previsti dall'art. 2 TUE, anche in punto di giustiziabilità delle violazioni del diritto Ue (art. 19 TUE). L'operato delle autorità di bilancio, infatti, rimane affidato al controllo giurisdizionale dei giudici nazionali quali "incaricati" del rispetto del diritto dell'Unione; pertanto, il loro sindacato giurisdizionale è destinato ad attivarsi ove e quando essi entrino in contatto con le "regole finanziarie" dell'Unione.

Controllo giurisdizionale e realizzazione dello scopo della direttiva 85, dunque, diventano inscindibili. Come si diceva, lo scopo della direttiva è la *fiscal accountability* (art. 13), ossia preservare la fiducia reciproca nonché la solidarietà tra le pubbliche amministrazioni dell'area euro, attraverso "regole numeriche" imposte ai loro bilanci e una connessa responsabilità (attivabile tramite controlli). Il valore aggiunto della direttiva sta nell'estendere la platea dei soggetti di tale solidarietà e responsabilità, non più limitata ai vertici degli Stati membri, ma estesa a tutte le pubbliche amministrazioni, anche se si tratta di mere articolazioni interne degli Stati membri, ovvero, anche se queste sono organizzate in forme privatistiche.

Dal punto di vista oggettivo, il contenuto e lo scopo fondamentale della *fiscal accountability* è rendere effettivo e presidiato il dovere di ciascuna pubblica amministrazione di assicurare dati di bilancio veritieri e affidabili (sia a preventivo, sia a consuntivo).

Tuttavia, il controllo giurisdizionale è previsto come *extrema ratio* e come mero incidente, in quanto la lettura delle norme del PSC evidenzia che lo scopo dell'effettivo rispetto dei vincoli, prima di tutto, deve es-

to dell'Unione, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, *Köbler*, causa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punti 33 e 36, nonché Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, casua C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391. Cfr. G. DI FEDERICO, *Risarcimento del singolo per violazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali: il cerchio si chiude?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, p. 133 e ss.; e C. RASIA, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario da parte del giudice supremo: il caso Traghetti del Mediterraneo contro Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2007, p. 661 e ss., nonché R. BIFULCO, *L'attività interpretativa del giudice non è esente da responsabilità (a proposito della sentenza della Corte di giustizia 13 giugno 2006, C-173/03, Traghetti del Mediterraneo S.p.a.)*, in *Giustizia amministrativa*, n. 3/2006, p. 521 e ss.; A. PALMIERI, *Corti di ultima istanza, diritto comunitario e responsabilità dello Stato: luci ed ombre di una tendenza irreversibile*, in *Il Foro italiano*, 2006, IV col., p. 420 e ss.

sere raggiunto tramite “controlli politici” a rete, mediante sorveglianza reciproca tra istituzioni Ue e Stati membri. Tali controlli avvengono, tra l’altro, su due livelli: uno euro-unitario, l’altro nazionale.

In particolare, per quanto riguarda il primo livello, il Regolamento n. 473/2013/Ue (procedure, cd. reg. 473) e il Regolamento 1173/2011/Ue (sanzioni, cd. reg. 1173) dettano disposizioni per il monitoraggio reciproco rafforzato, a garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC (art. 1 reg. 473). Inoltre, ciascuno Stato membro è tenuto a rispondere dei dati resi e della loro affidabilità, a pena di gravi sanzioni (art. 8 reg. 1173). In buona sostanza, i due regolamenti citati prevedono un controllo incrociato (cioè interno al circuito amministrativo-politico Commissione-Consiglio-Stati membri) per la verifica della “qualità” dei dati contabili e dell’affidabilità delle aggregazioni.

Per il secondo livello, la direttiva 85 prevede la creazione, da parte degli Stati membri, di sistemi di controllo tecnico e giuridico, sottratti alla negoziazione politica¹¹⁵, che gli Stati membri sono tenuti ad affidare ad organismi indipendenti. La natura di tali organi, chiamati a svolgere attività di *audit* (controllo di legalità dei conti), non è precisata, ma la direttiva 85 lascia intendere che possono essere anche di natura meramente amministrativa. Infatti, l’art. 6 afferma soltanto che tali organismi devono avere un’autonomia solo “funzionale” – con ciò ammettendosi che il controllo possa essere svolto da organi della stessa pubblica amministrazione compresa nel SEC o addirittura afferenti all’organizzazione delle autorità di bilancio – purché sia assicurato lo standard di indipendenza previsto dall’art. 2 del regolamento n. 473/2011/Ue (tra cui spicca, in particolare, la garanzia del “*divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato*”). Questo non significa che il controllo amministrativo possa prescindere dal controllo giurisdizionale, perché spetta sempre ai giudici, nel sistema di cooperazione costruito ai sensi degli art. 2, 4 e 19 TUE, garantire il rispetto dei vincoli di risultato, compresa l’effettività dei controlli, sul piano dell’indipendenza, e il carattere giuridicamente vincolante delle conseguenze in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Riassumendo, per il diritto Ue, il sistema di bilancio degli Stati membri, per essere conforme agli artt. 119 e ss. TFUE, come attuati con il

¹¹⁵ La direttiva, segnatamente, prevede controlli “interni” a ciascuna pubblica amministrazione, ma poi, anche sistemi di “audit indipendente” (art. 3).

PSC, deve prevedere due livelli di controllo: (a) controlli politici (regolamento 473 e reg. 1173, che si traducono nella “sessioni europee del bilancio”) e (b) controlli indipendenti a carattere legale, quanto meno di natura amministrativa, presidiati, però, in base allo “Stato di diritto”.

Il modello italiano di controllo sul bilancio, come si è visto, risponde pienamente a questo standard ed anzi lo supera, in quanto i controlli sono affidati ad una istituzione che cumula funzioni di *audit* indipendente e controllo giurisdizionale. Segnatamente, l’art. 30 della l. n. 161/2014 ha stabilito che, «*al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell’8 novembre 2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013 [...], con particolare riferimento all’attività di monitoraggio sull’osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti, nell’ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni*».

Per le amministrazioni che non hanno la forma pubblica ai sensi del d.lgs. n. 165/2001 ma che comunque ricadono nell’ambito soggettivo di applicazione della direttiva 85 (SEC 2010, applicabile anche ad organismi privati sostanzialmente pubblici), il sistema segue una strada parzialmente diversa. Il controllo, infatti, viene assicurato comunque dalla Corte dei conti, quale giudice del bilancio, mediante la giurisdizione sull’elenco ISTAT, previsto dall’art. 11 comma 6 lett. b) c.g.c. L’elenco ISTAT è un peculiare strumento amministrativo di attuazione del PSC, disciplinato dalla legge italiana. Per il vero, la legge collega diverse conseguenze all’inserimento nell’elenco che non hanno stretta attinenza con il PSC (contenuti di *spending review*). Tuttavia, la ragione fondamentale della sua esistenza rimane il rispetto del diritto dell’Unione europea, come si evince dalla norma di rinvio alla disciplina comunitaria. L’elenco, infatti, è adottato annualmente ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in applicazione del Reg. n. 2013/549/UE (il cui allegato A, appunto, costituisce il c.d. “SEC 2010”)¹¹⁶.

Lo scopo fondamentale dell’elenco ISTAT, infatti, rimane quello di far concorrere agli obiettivi di bilancio della Repubblica italiana anche

¹¹⁶ L’art. 1 comma 2 della l. n. 296/2009 precisa che il predetto inserimento annuale nell’elenco ISTAT avviene «*in conformità sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell’Unione europea*»: sicché, il parametro di legalità da assumere a riferimento è costituito da tali disposizioni comunitarie che discernono tra i vari settori e chiariscono quali sono i presupposti per l’inserimento di un’unità istituzionale nel settore S.13 (settore delle pubbliche amministrazioni), ai sensi del SEC 2010.

tutti gli organismi a sostanziale controllo pubblico e con funzioni “non market”, a prescindere della autonoma personalità giuridica e dall’eventuale forma privatistica. Tale concorso avviene: (a) imponendo il rispetto di vincoli in materia di indebitamento; (b) mediante la raccolta ed il consolidamento dei loro dati dentro il conto economico consolidato (art. 2, lett. *b*) e *c*) della l. n. 243/2012), il cui saldo viene confrontato con il c.d. OMT (art. 3 l. n. 243/2012) e quindi riscontrato anche in sede europea.

Il primo obiettivo è raggiunto attraverso la prescrizione dell’art. 4 della l. n. 243/2012. Il secondo, attraverso una complessa procedura amministrativa che comincia con la compilazione di uno speciale elenco da parte dell’ISTAT e finisce con la predisposizione del conto economico consolidato da parte del MEF, che vigila sull’andamento dei suoi saldi (art. 7 l. n. 243/2012).

L’inserimento di una società o di qualsiasi altra “unità” istituzionale” con autonoma personalità giuridica dentro l’elenco ISTAT, per unanime giurisprudenza, è un provvedimento amministrativo totalmente vincolato¹¹⁷. Esso, infatti, non costituisce esercizio alcuno di discrezionalità, in quanto l’apparato statale procede soltanto alla mera ricognizione dello *status*, consistente nella configurazione della qualità di pubblica amministrazione ai sensi (e ai fini) del SEC 2010¹¹⁸.

Nel sistema italiano, il controllo giurisdizionale sul rispetto del diritto dell’Unione è assicurato dal giudice naturale del bilancio¹¹⁹, ma ad ini-

¹¹⁷ Cfr. SS.RR. spec. comp. nn. 17 e 20/2020 e giurisprudenza ivi citata.

¹¹⁸ Cfr. R. PESCATORE, *Lo status di pubblica amministrazione e la “ridondanza” sul bilancio della Repubblica*, in *Diritto&Conti*, 26 luglio 2020. L’ISTAT, che è un’articolazione dell’amministrazione statale italiana, nello specifico un ente autonomo sottoposto alla vigilanza del Governo secondo le disposizioni dell’art. 14 del D.lgs. n. 322/1989 e degli articoli 3 e 4 del D.lgs. n. 218/2016. Esso approva annualmente un elenco nel quale sono individuate le amministrazioni pubbliche che vanno inserite nel conto economico consolidato. Gli enti sono «*individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea*» (art. 2, lett. a) L. n. 243/2012), «*sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell’Unione europea*» (art. 1, comma 2 della L. n. 196/2009)». Secondo la giurisprudenza italiana, l’ISTAT non ha alcuna discrezionalità amministrativa nella compilazione dell’elenco in quanto è tenuto ad identificare le unità istituzionali che formano l’anagrafe delle pubbliche amministrazioni sulla base di criteri di stretta legalità comunitaria (Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 5617/2015; Cass. SS.UU. sentenza n. 12496/2017; Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, sentenze 19 giugno 2020 n. 17/2020/RIS e 2 ottobre 2020 n. 20/2020/RIS).

¹¹⁹ Secondo Massimo Luciani, una volta chiarito che nell’art. 103 Cost. esiste un nucleo oggettivo di “contabilità pubblica” non interponibile dal legislatore si deve concludere che il magistrato contabile ne è il “giudice naturale”, “precostituito per legge”, cfr. M. LUCIANI, *L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella materia della con-*

ziativa di parte, mediante il ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione che può essere attivato sia dall'ente inserito che dal Pubblico ministero.

L'iniziativa del P.M. contabile, infatti, è l'unico elemento di officialità, che consente di intercettare dentro al controllo giurisdizionale anche le ipotesi di mancato inserimento di enti per cui sussistono i presupposti secondo il SEC 2010)¹²⁰.

Cumulando quanto è stato oggetto di studio e di analisi nei capitoli precedenti, insieme a quanto osservato sulle ragioni di questo ultimo tipo di ricorso, si può dunque affermare che, dal punto di vista dei controlli, l'attuazione della direttiva n. 85/2011/Ue, nel diritto italiano è stata assicurata complessivamente mediante l'attivazione delle attribuzioni costituzionali della Corte di conti. Il controllo, segnatamente, si realizza prevalentemente attraverso il sistema misto dell'unico grado (officiosa più eventuale iniziativa di parte), oggetto della presente ricerca¹²¹; tuttavia, nel caso dell'elenco ISTAT e del conto economico consolidato, il suo controllo si attiva sempre e solo su iniziativa di parte (l'ente inserito o il Pubblico Ministero contabile)¹²², ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera b) del codice di giustizia contabile.

tabilità pubblica, Relazione al Convegno "La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica", Roma, 10 giugno 2019, rimasta, purtroppo, inedita.

¹²⁰ La legittimazione del P.M. a ricorrere per mancato inserimento emerge dalla SS.RR. spec. comp. sentenza n. 20/2020 e nell'ordinanza n. 5/2021. Nelle due pronunce emerge chiaramente come il giudizio sull'elenco ISTAT, dinanzi alle SS.RR., sia un giudizio per l'accertamento di uno *status*, a cui sono collegati effetti, alcuni afferenti al bilancio della Repubblica (costruzione del conto economico consolidato, rispetto dell'OMT, limiti all'indebitamento) altri collegati a politiche di *spending review*. L'ordinanza solleva questione pregiudiziale comunitaria sull'art. 23-quater del d.l. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1, della legge n. 176/2020. La disposizione prevede al comma 1: «Agli enti indicati nell'elenco annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

¹²¹ Il diritto del bilancio Ue che il giudice nazionale è chiamato applicare riguarda peraltro anche il rispetto del Patto di stabilità, rilevante negli stessi giudizi e controlli sopra richiamati, come riconosce, del resto, C. cost. sent. n. 60/2013.

¹²² Il controllo politico-amministrativo è esercitato dal MEF ai sensi dell'art. 7 del-

Conclusivamente, il modello italiano di cooperazione a garanzia dell'attuazione del diritto dell'Unione sul coordinamento delle politiche di bilancio e per l'esecuzione del bilancio UE prevede: (a) la giustiziabilità delle “regole finanziarie” che disciplinano l'accesso e contabilizzazione ai fondi Ue (Fondi SIE ma anche quelli del PNRR) nell'ambito dell'unico grado “misto” e, nella specie, attraverso i giudizi di parificazione dei rendiconti generali delle regioni ma anche nei controlli in unico grado sul bilancio degli enti territoriali ex art. 11 comma 6 c.g.c., esaminati nei capitoli precedenti; (b) la giustiziabilità delle “regole finanziarie” sul consolidamento delle “pubbliche amministrazioni”, attraverso il ricorso diretto alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Sezione III – Modelli a confronto

8. *Lo Stato di diritto Ue e lo Stato di diritto interno*

Da quanto sinora osservato è evidente che lo standard di tutela del diritto del bilancio Ue assicurato dallo Stato di diritto italiano¹²³ è più elevato di quello indicato dalle norme comunitarie (che richiedono controlli politici e amministrativi e, solo di rimbalzo, giurisdizionali). In Italia, infatti, il modello di controllo successivo e di legalità del bilancio previsto dalla Costituzione non è solo amministrativo – come sarebbe stato sufficiente – ma giudiziario. Pertanto, la protezione dello standard costituzionale finisce per rilevare direttamente per il diritto UE, in virtù del principio di effettività¹²⁴ che, in

la l. n. 243/2012 e per questo viene ritenuto parte necessaria del contraddittorio. Cfr. SS.RR. spec. comp. ordd. nn. n. 1, 7, 8, 9/2021.

¹²³ Per la nozione italiana di Stato di diritto, cfr. *ex plurimis* R. BIN, (voce) *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011.

¹²⁴ In ossequio al principio dello Stato di diritto, al diritto dell'Unione deve essere garantita *effectiveness* (principio dell'effetto utile, da non confondere con il principio di effettività, a mezzo di un ricorso effettivo ed equivalente). Il principio dell'“effetto utile”, infatti, è uno dei tratti fondamentali del diritto dell'Unione (cfr. in tal senso, Corte di giustizia UE, sentenza 22 marzo 1961, *SNUPAT/Alta Autorità*, cause riunite 42/59 e 49/59, ECLI:EU:C:1961:5; sentenza 19 settembre 2006, i-21 *Germany e Arcor*, cause riunite C-392/04 e C-422/04, punto 52, ECLI:EU:C:2006:586), insieme al principio del primato (Corte di giustizia, 15 luglio 1964, *Costa v. ENEL*, causa C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66) e all'effetto diretto (Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1). In questa prospettiva, la discrezionalità degli Stati membri nell'attuazione del diritto europeo deve essere esercitata in modo “leale” (art. 4 TUE) e comunque in modo da garantire la pratica vigenza del diritto dell'Unione. In buona sostanza, l'Unione di diritto non aspira solo a produrre diritto valido, ma anche e soprattutto un diritto capace di farsi “prassi” nazionale, mediante un sistema di

termini giudiziari si declina in quello di equivalenza delle tutele¹²⁵ e di assimilazione¹²⁶. Si tratta di veri e propri principi di struttura del diritto Ue, che comportano un “effetto di trascinamento” del diritto interno dei controlli

regole attuative e comportamenti esecutivi in grado di produrre una modificazione della realtà: per questo i sistemi giurisdizionali devono garantire la giustiziabilità del diritto Ue secondo criteri di equivalenza, effettività delle tutele ed in ogni caso di effetto utile del diritto comunitario.

Da tali principi di struttura, infatti, derivano i limiti all'autonomia degli Stati membri nella conformazione dei loro sistemi giurisdizionali. In particolare, poiché per il principio dell'effetto diretto il diritto UE può generare diritti, libertà, ma anche (come in questo caso) *status* e obblighi di fonte europea in capo ai soggetti giuridici all'interno degli Stati membri, tali situazioni devono potere essere giustiziate davanti alla Corte di giustizia, nel circuito di cooperazione oggi previsto all'art. 19 TUE. Sebbene, in forza dell'art. 4 TUE, gli Stati membri possono stabilire, secondo la loro “autonomia procedurale”, le modalità che ritengono più opportune, a tali soggetti deve essere comunque garantito un “ricorso” in modo che l'accesso alla giustizia non sia eccessivamente difficile o tale da rendere impossibile l'esercizio dei diritti o la verifica dell'adempimento degli obblighi (principio di effettività) e in modo equivalente (principio di equivalenza) rispetto alle tutele che sono assicurare per analoghe situazioni giuridiche di diritto interno (Corte di giustizia, sentenze 16 marzo 2006, *Kapferer*, C-234/04, punto 22, ECLI:EU:C:2006:178; sentenza 7 gennaio 2004, *Wells*, C-201/02, punto 67, ECLI:EU:C:2004:12; sentenza 16 maggio 2000, *Preston e a.*, causa C-78/98, punto 31, ECLI:EU:C:2000:247 (vedi altresì la giurisprudenza ampiamente richiamata nei casi qui citati).

¹²⁵ Come è noto, il diritto interno non può stabilire modalità «meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza, cfr. sentenza 10 luglio 1997, causa C-261/95, *Palmisani*, Racc. pag. I-4025, punto 27) né rendono praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività, cfr. sentenza 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punto 73).

¹²⁶ Il principio dell'assimilazione riguarda la parità nelle “sanzioni” stabiliti a tutela di analoghi interessi nazionali, specie se finanziari. Costante giurisprudenza ha inoltre chiarito che le “sanzioni” (con ciò intendendo il sistema degli effetti giuridici collegati alla violazione del diritto dell'Unione): (a) da un lato, devono consistere idonee «misure atte ad assicurare la portata e l'efficacia del diritto comunitario [...]», senza che lo Stato membro si avvalga in modo abusivo della propria discrezionalità per sottrarsi a tale regola (Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, *Inspire Art*, C-167/01, EU:C:2003:512, punti 62, 120 e 122, cfr. altresì sentenza 8 luglio 1989, *procedimento penale a carico di Maria Amélia Nunes*, C-186/98, ECLI:EU:C:1999:376 punto 10; sentenza 21 ottobre 1989, *Commissione vs. Repubblica Ellenica*, c-68/88, ECLI:EU:C:1989:339 punti 23 e 24); (b) per altro verso, queste stesse misure devono essere sottoposte al controllo giurisdizionale, in modo da verificare che nei procedimenti dell'autorità siano rispettati i diritti fondamentali di difesa (Corte di giustizia, sentenza del 1ottobre 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware Co. Ltd*, C-141/08 P, ECLI:EU:C:2009:598, punto 93 e giurisprudenza ivi citata), del giusto processo (Corte di giustizia, 17 dicembre 2020, *Openbaar Ministerie*, ECLI:EU:C:2020:1042, punto 39 e sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione*, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata), e in generale della persona umana (Corte di

(il diritto “per” il bilancio) sotto l’egida delle protezioni e delle garanzie del diritto comunitario. Detto in altri termini, l’organizzazione costituzionale italiana non può abdicare a sé stessa di fronte ad interessi finanziari europei, ma deve adempiere al principio di leale cooperazione, garantendo pari forza e tutela al diritto Ue, a mezzo di un dialogo e di un ricircolo di legalità, che ha bisogno dei giudici (art. 19 TUE)¹²⁷.

Del resto, entrambi gli ordinamenti hanno introdotto principi o regole che irrigidiscono e limitano la discrezionalità degli apparati esecutivi e legislativi degli Stati membri, allo scopo di impedire “abusi della tecnica contabile”¹²⁸ volte ad ottenere rappresentazioni dei saldi e programmazioni non affidabili e/o non corrispondenti alla realtà, capaci di alterare il discorso pubblico.

In quest’ottica, mentre le regole finanziarie Ue hanno indotto trasformazioni del diritto del bilancio italiano, il diritto costituzionale del bilancio, ricambia, rilanciando verso la dimensione euro-unitaria le esigenze di rispetto della democrazia procedurale, a garanzia delle persone (livelli essenziali delle prestazioni) e delle comunità (tutela delle autonomie). I contenuti dell’uno e dell’altro diritto, infatti, non possono essere assicurati senza il riconoscimento del ruolo del giudice “naturale” del bilancio.

Questo dialogo, per altro verso non si basa su un uniforme modello di Stato di diritto, ma standard distinti, tra loro comunicanti e in reciproca contaminazione: quello “minimale” che regge il funzionamento delle istituzioni europee ed il suo sistema normativo; quello degli Stati membri, quali cinghie di trasmissione e di garanzia dell’effettività del diritto Ue.

Il carattere dialogico dei due ordinamenti, del resto, risulta anche dal ruolo reciprocamente “condizionale” dello Stato di diritto¹²⁹. Come precisato dalla Consulta sin nel 1973, nel caso *Frontini*, il rispetto – anche da parte dell’Ue – dei fondamenti dello “Stato di diritto” è una delle pre-con-

Giustizia, sentenza 3 ottobre 2008, sentenza *Kadi*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, punti 281-284 e punto 316).

¹²⁷ Sul dialogo tra identità costituzionali, secondo il diritto Ue e identità costituzionali secondo il diritto interno (corrispondenti alla dottrina dei controlimiti) cfr. le sistematiche e condivisibili riflessioni di G. PISTORIO, *L’operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all’ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2021.

¹²⁸ Cfr. C. cost. 247/2018, punto 10 *in diritto*.

¹²⁹ Sulla ricostruzione dello Stato di diritto nell’Unione, il quale, si rammenta, non è uno Stato, ma un ordinamento *sui generis*, cfr. G.M. SALERNO, *European Rule of Law: un principio in cerca di autore*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020; V. ZAGREBELSKY, *L’Unione europea e lo Stato di diritto. Fondamenti, problemi, crisi*, in *Giustizianinsieme.it*, 28 maggio 2021; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in *Eurojus.it*, n. 3/2021.

dizioni che l'art. 11 Cost. pone al processo di integrazione (un contro-limite)¹³⁰. In buona sostanza, ragionando su tale sentenza capostipite e su tutte le successive pronunce che hanno elaborato la dottrina dei contro-limiti (fino al "caso Taricco")¹³¹, si ricava che lo Stato di diritto è, rispetto all'Unione, quel complesso dei "principi supremi" e dei "diritti inviolabili" che tale ordinamento non solo non può violare, ma deve assicurare nell'ambito delle proprie competenze, tramite il proprio diritto e la sua giustiziabilità.

Lo Stato di diritto dei contro-limiti è quindi una "identità condizionale" che coincide con il rispetto di "principi di struttura" dello Costituzione italiana, anch'essa costruita sul parallelismo tra diritto ed effettività, assicurata tramite il controllo giurisdizionale e il dialogo dei giudici comuni con il Giudice delle leggi.

Nell'ottica europea esiste questa stessa dimensione di validità, effettività e dialogo giudiziario, ma i termini di tale relazione sono il diritto Ue, i giudici comuni e la Corte di giustizia. E così, l'Unione stessa, per mezzo del suo Giudice supremo, si definisce "Unione di diritto"¹³², valorizzando il legame tra art. 4 e art. 19 TFUE¹³³.

¹³⁰ Corte cost. n. 183/1973, c.d. sentenza *Frontini*. In quest'ottica, si è ritenuta compatibile la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ascrivendo il principio dello Stato di diritto a quelli di struttura dell'ordinamento costituzionale italiano, tra i "principi supremi": «Una volta ammessa la legittimità, alla stregua dell'art. 11 Cost., della normativa impugnata, ne conseguirebbe anche la mancanza di contrasto con la Costituzione e con i suoi principi fondamentali, per il fatto che il sistema di garanzie giuridiche possa risultare formalmente diverso da quello previsto nel nostro ordinamento per la funzione legislativa degli organi nazionali. A questo riguardo, sarebbe rilevante la conformità del sistema comunitario ad alcune esigenze fondamentali, corrispondenti ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, quali la democraticità dello Stato e il rispetto dei principi dello Stato di diritto.»

¹³¹ O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, Comunicazione al Convegno "Controlimiti - Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali", tenutosi a Ferrara il 7-8 aprile 2016, reperibile su www.formucostituzionale.it.

¹³² Cfr. *ex pluribus*, nonché sentenza 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, punti 38, 39 e 40. Cfr. da ultimo il caso *Wightman* (Seduta Plenaria, sentenza 10 dicembre 2018, C-621/2018, ECLI:EU:C:2018:999, punto 44): «A tale proposito, si deve ricordare che i trattati istitutivi, che costituiscono la carta costituzionale di base dell'Unione (sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23), hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157 e giurisprudenza citata].»

¹³³ Infatti, l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma TUE dispone che «Gli Stati membri

Questo nucleo comune dello “Stato di diritto” – basato come si diceva, su di un rapporto di necessità e consequenzialità tra validità, effettività, e dialogo giudiziario – contiene al suo interno il valore della rappresentanza politica, della democrazia. Ciò emerge con chiarezza, raffrontando l’art. 10 del TUE con l’art. 1 della Costituzione italiana.

L’osservanza dei principi dello “Stato di diritto”, del resto, è a sua volta condizione per la partecipazione all’Unione (cfr. artt. 2, 6, 7 e 49 TUE), sia in fase di adesione sia successiva; l’osservanza di tale principio generale è presupposto per il mantenimento della reciproca “fiducia”¹³⁴ tra gli Stati membri (condizione permanente). Risponde al nucleo essenziale dei valori del diritto comunitario (e della “Unione di diritto”) la garanzia di una effettiva accessibilità al giudice della nomofilachia co-

stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione». Infatti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha precisato che «l’articolo 19 TUE [...] concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all’articolo 2 TUE, affida[ndo] l’onere di garantire il controllo giurisdizionale nell’ordinamento giuridico dell’Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali» (cfr. Corte di giustizia Ue, sentenza (grande Sezione) del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas, Causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117. Il Tribunale dei conti portoghese è assai simile alla Corte dei conti italiana. Esso è disciplinato dalla legge n. 98/97, relativa all’organizzazione e al procedimento della Corte dei conti, del 26 agosto 1997 (Diário da República, serie I-A, n. 196, del 26 agosto 1997). Detto giudice controlla, in particolare, la riscossione delle risorse proprie dell’Unione e l’utilizzo delle risorse finanziarie provenienti da quest’ultima e, in tale settore, può agire, in forza dell’articolo 5, paragrafo 1, lettera h), di tale legge, in cooperazione con gli organi dell’Unione competenti. Ai sensi degli articoli 44 e 96 della stessa legge, il medesimo giudice è anche chiamato a conoscere di questioni relative al controllo preventivo (visto) della regolarità di atti, contratti o altri strumenti che generano spese o debiti pubblici, in particolare nell’ambito di procedure di appalto pubblico.

¹³⁴ L’osservanza di tali principi è oggetto di un obbligo comunitario la cui violazione può essere accertata in sede di procedura di infrazione, in quanto essa è una condizione 1) preliminare per entrare e 2) garanzia dell’effettività del diritto dell’Unione. Cfr. Corte (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, Causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punti 160 e 161: dove si afferma che «124. [è] condizione preliminare per l’adesione all’Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell’Unione (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punti 160 e 161 e giurisprudenza ivi citata); 125 [...] 125. implica e giustifica l’esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, pertanto, al rispetto del diritto dell’Unione che li attua [v., in tal senso, parere 2/13 (*Adesione dell’Unione alla CEDU*), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti da 166 a 168; sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 30, e del 20 aprile 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 62]».

munitaria¹³⁵. La Corte di giustizia, infatti, ha a più riprese evidenziato che l'effettività del diritto Ue si garantisce non solo attraverso il ricorso diretto al Giudice "costituzionale" del diritto dell'Unione (quando i trattati lo consentono), ma soprattutto attraverso le norme, gli apparati e le prassi degli Stati membri che garantiscono, nel rispetto del principio di leale cooperazione, la giustiziabilità del diritto Ue dinanzi davanti alle Corti nazionali¹³⁶. Solo in questo modo è possibile reprimere le violazioni che mettono in crisi l'effettività del diritto europolitano. In quest'ottica, l'applicazione dell'art. 19 TUE «concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida[ndo] l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali»¹³⁷. In buona sostanza, la Corte di giustizia ha individuato un collegamento di mezzo a fine tra Stato di diritto interno ed effettività del diritto Ue: un vero principio di struttura che si articola lungo la dorsale del artt. 2, 4 e 19 TUE.

Ora, come si è evidenziato, con riguardo al diritto del bilancio Ue (pre-disposizione e esecuzione del suo bilancio; convergenza delle politiche economiche), l'ordinamento italiano assicura un alto standard di

¹³⁵ Sul carattere essenziale e strutturale della saldatura tra giudici nazionali e corte di giustizia cfr. J.H.H. WEILER in *Excursus 2, La Corte di giustizia e l'integrazione europea*, in B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL - J.H.H. WEILER (a cura di), *L'Unione Europea*, Bologna, 1998, p. 212 ss. Cfr. altresì ID., *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, n. /2000, p. 5 e ss.; ID., in M. CARTABIA - J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 60 e ss.

¹³⁶ In Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:98, la Corte della nomoflaccia europea definisce lo Stato di diritto come un obbligo giuridico di risultato, che si impone agli Stati membri in forza dell'art. 2 TUE. Esso coincide con l'obbligo di rispettare il "principio di legalità", realizzando la "certezza del diritto", la quale deve essere presidiata da norme di diritto positivo, che l'attività giudiziaria rafforza, non nega (punti 14 e 319 e 321). Sicché, mentre le modalità di realizzazione nazionale dello Stato di diritto possono essere molteplici, esiste un divieto di immediata efficacia verso tutte quelle riduzioni dell'area della legalità che consistono nella eliminazione dell'indipendenza dei giudici o dei mezzi di tutela e repressione delle violazioni del diritto Ue sul bilancio (cfr. punti 169, 179, 198, 201 263, 282. 294. Cfr. in particolare punti 142, 144, 150 ma soprattutto, 198). Lo Stato di diritto, inoltre, è un obbligo giuridico (punti 201-203) che può essere oggetto di due tipi di controlli: di tipo politico, ma anche giudiziario (punti 103, 195 e 198), con un singolare parallelismo con le affermazioni della sent. C. cost. n. 121/1966.

¹³⁷ Così, Corte di giustizia Ue, sentenza (grande Sezione) del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*, Causa C-64/16, punto 32 e giurisprudenza ivi citata; vedi anche Corte di Giustizia Ue (Grande Sezione), sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblica contro Il-Prim Ministru*, causa C-896/19.

effettività al diritto Ue,¹³⁸ più elevato del “minimo” richiesto dal diritto derivato. La Costituzione italiana e poi il legislatore interno, infatti, affidano i controlli ad una autorità che gode della massima indipendenza possibile in uno Stato di diritto, quella di un giudice che, ovviamente, risponde a tutti i requisiti richiesti dall’art. 2 del Reg. 473¹³⁹, in quanto presidiato dalle garanzie costituzionali dell’art. 108 Cost. Il vantaggio di questo sistema, dal punto di vista europeo, è che esso concentra la funzione di monitoraggio della legalità dei conti direttamente in una magistratura, affidando la giustiziabilità delle violazioni del diritto Ue del bilancio a procedimenti di ufficio, anziché a ricorsi (eventuali) alla giustizia da parte di autorità amministrativa indipendenti costituite ai sensi dell’art. 6 della direttiva 85, oppure di terzi soggetti portatori di interesse. Tranne, come già visto, nel caso dei ricorsi ISTAT, dove però un ruolo centrale viene giocato dal P.M. contabile.

9. *La diversa rilevanza della violazione interne dello Stato di diritto*

Tanto precisato, quali sono le violazioni dello Stato di diritto italiano rilevanti per il diritto UE?

Uno spunto sistematico, capace di gettare luce sul futuro, proviene dalla lettura delle recenti sentenze sul caso Polonia e Ungheria, che hanno agito con un ricorso diretto per ottenere l’annullamento del regolamento ROL¹⁴⁰.

¹³⁸ Sull’impatto del diritto Ue sulla contabilità pubblica interna, cfr. G. RIVOSECCI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Dir. Pubbl.*, 2018, p. 385., e ID. *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra ue, stato e autonomie*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021

¹³⁹ L’art. 2 stabilisce che «1. Ai fini del presente regolamento si intende per: a) «enti indipendenti», enti strutturalmente indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro che, in virtù di apposite disposizioni di legge nazionali, godono di un elevato grado di autonomia funzionale e responsabilità comprendente: (i) un regime giuridico fondato su leggi, regolamenti o norme amministrative nazionali vincolanti; (ii) un divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato; (iii) la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva; (iv) procedure di nomina dei membri in base alla loro esperienza e competenza; (v) risorse adeguate e opportuno accesso alle informazioni necessarie per l’assolvimento del loro mandato»

¹⁴⁰ Le due sentenze hanno la stessa data di deposito, Corte di giustizia (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, Causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell’Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:98. Cfr. per un primo efficace commen-

In primo luogo, la Corte di giustizia ha evidenziato: (i) che le fattispecie tipizzate di violazioni dello Stato di diritto corrispondono a principi generali del diritto Ue¹⁴¹, e quindi a fonti del diritto unionale, già ampiamente riconosciute dalla sua giurisprudenza, di carattere super-primario¹⁴².

to F. SALMONI. *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta Online*, n. 1/2022.

¹⁴¹ Nell'ordinamento Ue, i principi generali rivestono un rango superiore agli atti di diritto derivato, intermedio con il valore delle norme espresse dei trattati. Lo Stato di diritto è infatti indicato dall'art. 2 TUE tra i "valori" su cui l'Unione si fonda. Questa qualificazione in termine di "valore" ha portato alcuni autori ad evidenziare la sussistenza di una divaricazione rispetto ai principi generali ai contenuti giuridici dei Trattati (TUE e TFUE) affermando allo stesso tempo che essi non possono avere "portata giuridica vincolante". Il concetto di valore e principio è ampiamente declinato, analizzando differenze e sovrapposizioni, ma sottolineandone il comune valore normativo, in R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali* (trad. a cura di L. Di Carlo), Bologna, 2012, *passim*. I principi generali, nel diritto comunitario, infatti, rivelano una struttura completa, nel senso che, a contatto con il processo di concretizzazione normativa realizzata attraverso il diritto derivato o la disciplina nazionale attuativa, possono esprimere cioè "regole" imperative o clausole generali con fattispecie chiare precise e incondizionate. Tanto accade, per esempio e frequentemente, in presenza del principio di non discriminazione. Infatti, tale principio, come gli altri principi generali contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, assumono il contenuto del divieto se e quando si combinano con l'attuazione ed esecuzione del diritto comunitario. Cfr. Corte di giustizia, sentenza 25/07/2018, *Gardenia Vernaza Ayovi*, C-96/17, punti 33 e 34; nonché sentenza 17/12/2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, C-336/19, punto 85: «In via preliminare, occorre ricordare che il divieto di discriminazione è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, e che tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenze del 19 ottobre 1977, *Ruckdeschel e a.*, 117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, punto 7, nonché del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23)». Tanto accade, nel caso del principio di effettività a mezzo della tutela giurisdizionale, per il combinarsi dell'art. 47 della Carta con l'art. 19 TUE. Ed infatti, secondo Corte di giustizia, sentenza 24 giugno 2019, *Commissione vs Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:53, punto 49: «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce, infatti, un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 35 e giurisprudenza *ivi citata*).»

¹⁴² La Corte di giustizia ha elaborato il concetto ragionando attorno all'esistenza di una protezione dei diritti fondamentali direttamente nel diritto dell'Unione, implicitamente affermando che esiste un "nucleo duro" dei trattati (cfr. sentenza 17 dicembre

Se questo è vero, le fattispecie di violazione dello Stato di diritto indicate nel ROL vanno considerate una pura codificazione della giurisprudenza generale sui principi di legalità, certezza del diritto, indipendenza dei giudici e tutela effettiva, a mezzo delle giurisdizioni degli Stati membri, i quali sono la cinghia di trasmissione del diritto dell'Unione europea e la base della fiducia reciproca degli Stati membri. Per questa ragione, le stesse fattispecie di violazione finiranno probabilmente per rilevare anche negli altri ambiti del diritto Ue del bilancio: ad esempio, quando non si tratta di eseguire il bilancio Ue, ma “solo” di coordinare le politiche economiche.

Inoltre, tale principio generale (*recte*, le sue varie declinazioni, ossia legalità, certezza, effettività tutela, democraticità etc.) deve prevalere sulle fonti Ue di diritto derivato, diventando anche fonte privilegiata di interpretazione del diritto Ue (primario e derivato) e di quello interno¹⁴³. Questo non significa che i Trattati non possano disporre eccezioni (come le norme dei Trattati che espressamente escludono talune forme di sindacato della Corte di giustizia¹⁴⁴) o comunque prevalere quando essi en-

1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, punto 4), le cui norme genererebbero o sarebbero espressione di principi superiori. Cfr. L.M. DIEZ PICAZO, *Reflexiones sobre la idea de Constitucion europea*, in *Rev. instit. eur.*, n. 2/1993, p. 533., spec. p. 538 e G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, p. 225. Sul tema dei diritti fondamentali cfr. altresì G. GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. internaz.*, 1988, p. 574 e ss., in particolare p. 633 e s. L'A. sostiene che la prevalenza dei principi generali su alcune norme dei trattati potrebbe spiegarsi in virtù del principio di specialità e non di gerarchia, mancando, nell'ordinamento comunitario, un sistema delle fonti su base gerarchica, al netto della distinzione tra diritto primario e derivato. Le problematiche che l'Autore segnalava in merito alla tutela dei diritti, peraltro, sarebbero oggi superate grazie al trattato di Lisbona, che ha reso vincolante la Carta dei diritti fondamentali e ha modificato gli art. 2, 3, 6 e 7 TUE in modo da collocare i principi dello “Stato di diritto” e la connessa tutela dei diritti fondamentali all'apice del nucleo valoriale dell'Unione europea

¹⁴³ Come già rilevato, in chiave interpretativa, lo Stato di diritto ha consentito di ritenere preservata la competenza pregiudiziale, pur in presenza dell'esclusione del sindacato della Corte attraverso la procedura di infrazione, nell'ambito del diritto che attua il divieto di disavanzi eccessivi (art. 126, § 10, TFUE) cfr. Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2019, *FIG e FISE vs. ISTAT*, C-612/17 e C-613/17). Per il valore interpretativo verso il diritto nazionale, cfr. Corte di giustizia, sentenza 21 dicembre 2011, *N.S.*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, punto 77.

¹⁴⁴ Tanto accade, ad esempio, per la deroga alla competenza pregiudiziale della Corte di giustizia, in tre casi: ossia le ipotesi contemplate dagli artt. 275 e 276 TFUE, nonché per l'art. 36 del Protocollo n. 10 del Trattato di Lisbona. Tutte le altre limitazioni al sistema giurisdizionale previsto dalle norme dei trattati sono state intese come limitate

trano in gioco con i “limiti o finalità della Comunità”, considerabili alla stregua di norme “costituzionali” dei Trattati stessi¹⁴⁵.

In secondo luogo, sempre secondo la Corte di Giustizia, (ii) il procedimento ex art. 7 TUE, il procedimento di per violazione dello Stato di diritto previsto dal ROL e infine la procedura di infrazione ex art. 258 TFUE, per violazione di obblighi comunitari, sono attivabili per scopi e con presupposti diversi, e quindi non si sovrappongono.

In particolare, nella recente sentenza sul caso Polonia, ai punti 196-198 si può leggere: «196. Per quanto attiene in particolare al valore dello Stato di diritto, taluni aspetti di questo sono tutelati dall'articolo 19 TUE [...]. Lo stesso vale per gli articoli da 47 a 50 della Carta, [...] che garantiscono, rispettivamente, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione di innocenza e i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene e il diritto a non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato.

197. Più nello specifico, la Corte ha dichiarato che l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto contenuto nell'articolo 2 TUE, impone agli Stati membri, conformemente al paragrafo 1, secondo comma, dello stesso articolo 19, di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca ai singoli il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione¹⁴⁶».

Il Giudice europeo a questo punto evidenzia che il difetto o il depotenziamento dell'efficacia del sistema giurisdizionale interno costituisce una violazione di un dovere comunitario direttamente posto dai trattati e presidiato da rimedi progressivi. Infatti: «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, pone a carico degli Stati membri un obbligo di risultato chiaro e preciso e non

al singolo mezzo di ricorso, tale da non precludere mai la competenza generale, incidentale e pregiudiziale pervista dall'art. 267 TFUE. Si è ritenuto non ostativo nemmeno il riconosciuto carattere non vincolante dell'atto comunitario considerato (cfr. in proposito così per le raccomandazioni prive di effetto vincolanti, sentenza 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, C-322/1988 nonché con riguardo alle “posizioni comuni” adottate con metodo intergovernativo, sentenza 27 febbraio 2007, *Segi*, C- 355/04 P.

¹⁴⁵ Come già sottolineato, la Corte di giustizia, nel parere 1/1991, punti 3 e 4, ha ritenuto la funzione nomofilattica e la centralità della Corte si giustizia nel sistema Ue non possono essere posti in discussione da atti di diritto derivato o da altri trattati con Stati terzi.

¹⁴⁶ Specifica la sentenza: «[v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorsi)*, C-824/18, EU:C:2021:153, punti 108 e 109 e giurisprudenza ivi citata]»

accompagnato da alcuna condizione». L'art. 19 TUE, quindi, non solo è fonte di un obbligo di risultato, ma è anche una norma ad effetto diretto. Tanto precisato, la Corte afferma che la patologia del sistema giurisdizionale degli Stati membri, in primo luogo, può essere “giustiziato”, in primo luogo, tramite “controllo” della Corte, attivato «*nell'ambito di un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE*¹⁴⁷».

In secondo luogo, il Giudice Ue ricorda che i giudici nazionali sono i protagonisti dell'effettività dell'ordinamento comunitario, a cui è delegata l'applicazione del medesimo diritto. Ad essi, infatti, spetta il sindacato diffuso sulle antinomie e l'immediata disapplicazione del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario. Infatti, essi sono “tenuti” «*a disapplicare qualsiasi disposizione del diritto nazionale che violi l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, se del caso dopo aver ottenuto dalla Corte un'interpretazione di quest'ultima disposizione nell'ambito di un procedimento di rinvio pregiudiziale*¹⁴⁸». Si noti che, con l'inciso “se del caso”, la Corte di giustizia sta altresì ricordando che la disapplicazione può essere attivata direttamente dal giudice nazionale, senza il dialogo con il Giudice della nomofilachia comunitaria, ove egli reputi che l'atto dell'Unione sia chiaro e l'antinomia col diritto interno sia facilmente rilevabile.

Il diritto dell'Unione, pertanto, prevede un apparato articolato e progressivo di rimedi della violazione dell'art. 19 TUE, che il ROL ha solo arricchito in un'ottica progressiva¹⁴⁹. Il sistema delle tutele viene parametrato sulla “gravità” della violazione e, quindi, per soddisfare scopi diversi. In particolare: (a) le violazioni “gravi” (violazioni del *minimum standard*), possono essere repressi con le procedure del ROL, purché afferenti all'area della esecuzione del bilancio Ue (“Stato di diritto a pro-

¹⁴⁷ Specifica la sentenza: «*[v., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punti 58 e 59, e del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari), C-192/18, EU:C:2019:924, punti 106 e 107]*».

¹⁴⁸ Specifica la sentenza: «*[v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorsi), C-824/18, EU:C:2021:153, punti da 142 a 146]*».

¹⁴⁹ A valle delle due sentenze, la Commissione ha emanato apposite linee guida per l'applicazione del ROL. Si interroga sull'effettività della tutela, assicurata da un atto normativo come le Linee guida, e sulle inevitabili ripercussioni sulla certezza del diritto, G. GIOIA, *Le linee guida della Commissione europea sul meccanismo di condizionalità a protezione del bilancio UE: effettività della tutela dello Stato di diritto e valorizzazione dello spazio pubblico europeo*, in *Diritticomparati.it*, 24 marzo 2022.

tezione del bilancio” e non viceversa)¹⁵⁰; (b) per tutti gli altri ambiti (in particolare, si pensi al coordinamento delle politiche economiche), le violazioni “gravi e persistenti” possono determinare l’attivazione della procedura politica, generale, *ex art. 7 TUE*, che può portare alla paralisi del diritto di voto dello Stato membro; (c) le altre violazioni dello Stato di diritto restano giustiziabili con l’attivazione di strumenti “ordinari”, ossia la procedure di infrazione e, incidentalmente, la disapplicazioni del diritto interno, in forza di sentenza interpretazione del Giudice europeo.

Tuttavia – questo è il vero punto focale – gli strumenti ordinari non richiedono particolare “gravità” e la riduzione dello Stato di diritto ad un *minimum standard* (correlato, appunto, al criterio della gravità). Occorre piuttosto che ciascuno Stato membro osservi il proprio standard, a mezzo del quale è chiamato a dare effettività al diritto europeo con la stessa intensità assicurata al proprio diritto interno nello stesso ambito, nel rispetto dei principi di equivalenza e di assimilazione.

Se così è, a questo punto della trattazione diventa fondamentale chiarire quale è lo standard dello Stato di diritto italiano, rilevante proprio in relazione alla “tutela ordinaria” e che, ove di ostacolo all’effettività del diritto Ue, può essere oggetto di tutela (se non mediante la procedura di infrazione, a causa dell’art. 126 par. 10 TUE), attraverso la disapplicazione del diritto interno incompatibile, da parte dei giudici nazionali. Tale disapplicazione presuppone la piena accessibilità allo strumento del rinvio pregiudiziale, il quale non può essere ostacolato e reso di fatto non attivabile dalla legislazione degli Stati membri.

In funzione dello scopo di questa ricerca, quindi, alla luce della giurisprudenza e del diritto costituzionale fin qui passato in rassegna, si può tentare di dare una definizione al “modello” di Stato di diritto italiano rilevante, pur nella consapevolezza di una inevitabile approssimazione. Ovviamente questa definizione, che al momento è solo teorica, potrà passare dal terreno della sperimentazione logica alla prassi solo se verrà avviato un dialogo giudiziario con la Corte di giustizia, per chiarire meglio i confini di rilevanza del concetto.

Ad avviso di chi scrive, tale Stato di diritto si “identifica” con i “principi di struttura” del nostro Stato costituzionale (principi supremi e di-

¹⁵⁰ Sul rapporto tra bilancio e Stato di diritto, cfr. di recente C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il Rule of Law a protezione del bilancio?*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022; sul principio in chiave europea cfr. G. M. SALERNO, “*European Rule of Law*”: un principio in cerca d’autore, in *Federalismi.it*, n. 19/2020.

ritti inviolabili, di norma identificati nei c.d. contro-limiti)¹⁵¹. Ciò che lo definisce è la costante tensione di tali principi verso la tutela delle persone e delle comunità, contro l'abuso della burocrazia. I principi organizzativi fondamentali della Costituzione, infatti, sono tutti orientati a creare un apparato che esercita il potere sulla base ed in forza di una legittimazione democratica (art. 1 Cost.), controbilanciata da forme e limiti che assicurano la protezione degli individui (art. 2, 24 Cost.) e della comunità (art. 114 Cost) dagli abusi delle maggioranze. Questo risultato è assicurato attraverso un sistema delle fonti ordinato attorno alla preferenza per la "legge" (artt. 70 e 81 Cost.), nonché attraverso un'organizzazione degli apparati che, a mezzo della legge, assume una legittimazione legale-razionale¹⁵² diffusa (art. 97 Cost.) ed è sottoposto al principio di legalità sostanziale¹⁵³ grazie al controllo giudiziario indipendente e la tutela dei diritti per ciascun individuo (artt. 101, 24 e 111 Cost.), ossia, attraverso la giurisdizione¹⁵⁴. Nel nostro sistema, quest'ulti-

¹⁵¹ In argomento, *ex plurimis*, cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995 e da ultimo, riassuntivamente sullo stato del dibattito e degli approdi giurisprudenziali O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, Comunicazione al Convegno "Controlimiti - Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali", tenutosi a Ferrara il 7-8 aprile 2016, reperibile su www.formucostituzionale.it. A proposito dell'equilibrio di bilancio, come elemento dell'identità costituzionale degli Stati membri, cfr. altresì C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014. Sul tema specifico del bilancio, cfr. D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

¹⁵² Cfr. M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Diritto pubblico*, 1/2008, p. 1 e ss.; M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922 (trad. it.: *Economia e società*, Vol. I, Milano 1974, p. 29).

¹⁵³ Sul tema, di recente, cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

¹⁵⁴ Emerge costantemente la centralità del diritto di difesa tra i diritti inviolabili. L'art. 24, primo comma, Cost., infatti, enuncia un diritto (quello alla tutela giurisdizionale) «che la Corte ha già annoverato "fra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2" (sent. n. 98 del 1965), e che non esita ad ascrivere tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudizio e un giudizio [Tale diritto] si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale [...], ma tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze [...] pur se taluni di questi istituti siano garantiti da precetti costituzionali» (sent. n. 18 del 1982). In ogni caso, «la determinazione concreta di modalità e oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio del diritto, ostacolando sino al punto di pregiudicarlo o renderlo

ma è organizzata attorno a tre giudici, uno dedicato alla materia finanziaria e che, come gli altri, è chiamato a dialogare con un giudice supremo (il giudice costituzionale, art. 134 Cost.) per assicurare la prevalenza del diritto costituzionale.

Poiché la Corte dei conti è il soggetto a cui, nel diritto interno, spetta presidiare la legalità dei bilanci¹⁵⁵, ma è anche “autorità” di sorveglianza, controllo e vigilanza ai sensi della direttiva n. 85/2011/Ue e del Regolamento 2092/2020, allora il suo presidio di legalità è una componente essenziale, per il diritto Ue, nello Stato di diritto interno. L’ordinamento dell’Unione, quindi, non può fare a meno del giudice del bilancio, perché in caso contrario sarebbero violati i principi di effettività, equivalenza, assimilazione, che consentono alle fonti comunitarie di realizzare una “Unione di diritto”. Detto in altri termini, il giudice del bilancio italiano è l’organo giudiziario interno a cui spetta, ex art. 19 TUE¹⁵⁶, controllare l’osservanza diritto eurounitario¹⁵⁷.

particolarmente gravoso» (sent. n. 186 del 1972). La dottrina dei controlimiti è infatti evocata, anche al di fuori del diritto Ue, quasi sempre proprio in relazione al divieto di limitare l’accesso ad un’effettiva tutela giurisdizionale. Ad esempio, sul piano dei rapporti tra Stato e Chiesa (sent. n. 18/1982) oppure nel sistema dei rapporti internazionali per affermare il diritto al risarcimento del danno causato da crimini contro l’umanità, anche a carico di uno Stato straniero che gode della tradizionale immunità (sentenza n. 234/2014). La dottrina dei controlimiti è evocata anche con riguardo al diritto regionale (sent. n. 348/2007), anche per affermare limiti a modifiche costituzionali attraverso l’art. 138 Cost. (cfr. C. cost. n. 1146/1988).

¹⁵⁵ Sul principio di legalità come uno dei contenuti del principio europeo dello Stato di diritto, cfr. Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell’Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:98, punto 290: «A tale riguardo, se è pur vero che l’articolo 2, lettera a), del regolamento impugnato non descrive dettagliatamente i principi dello Stato di diritto in esso menzionati, resta il fatto che il considerando 3 di tale regolamento ricorda che i principi di legalità, della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, della tutela giurisdizionale effettiva e della separazione dei poteri, contemplati da tale disposizione, sono stati oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte. Lo stesso vale per i principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, parimenti menzionati, come risulta in particolare dai punti 94 e 98 della sentenza del 3 giugno 2021, *Ungheria/Parlamento* (C-650/18, EU:C:2021:426), nonché dai punti 57 e 58 della sentenza del 2 settembre 2021, *Stato belga (Diritto di soggiorno in caso di violenza domestica)* (C-930/19, EU:C:2021:657)».

¹⁵⁶ Sulla relazione tra principio dello Stato di diritto Ue ed effettiva possibilità di attivare il rinvio pregiudiziale, cfr. Corte di giustizia, sentenza della Corte (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, Causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punti 160 e 161.

¹⁵⁷ *Ibidem*: «131. Tale sana gestione finanziaria e tali interessi finanziari possono infatti essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro, giacché tali violazioni possono comportare, in particolare,

Un'ultima notazione. Le due sentenze della Corte di giustizia sul regolamento sulla condizionalità finanziaria dello Stato di diritto riproducono, con coerente parallelismo rispetto al modello interno, un dualismo tra controlli politici, affidato al circuito rappresentativo delle istituzioni comunitarie (art. 7 TUE, art. 311 e ss. TFUE), e controlli giudici, affidati a giudici che, con le loro sentenze non minano, ma rafforzano, la “certezza del diritto”¹⁵⁸. Ciò rende ancora più evidente la circolarità ormai in atto tra diritto costituzionale del bilancio Ue ed interno: la “codificazione” costituzionale del controllo successivo di legittimità affidato ad un giudice “neutrale” è dunque destinata a implementare ulteriormente la forza del principio di legalità a tutela degli interessi finanziari adespoti¹⁵⁹ e non degli apparati. Tale legalità si può assicurare solo se il giudice contabile intraprende un dialogo, tanto con la Corte di giustizia quanto con la Corte costituzionale: col Giudice delle leggi deve interloquire con riguardo alla costituzionalità delle implicazioni attuative dei precetti di copertura, equilibrio, sostenibilità¹⁶⁰ (a tutela della “contabilità di man-

l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e, pertanto, rispondano agli obiettivi perseguiti dall'Unione quando essa finanzia spese di tal genere. 132. In particolare, il rispetto di tali condizioni e di tali obiettivi, in quanto elementi del diritto dell'Unione, non può essere pienamente garantito in assenza di un sindacato giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, fermo restando che l'esistenza di un simile sindacato, sia negli Stati membri sia a livello dell'Unione, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, è intrinseca a uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punti 219 e 222)»

¹⁵⁸ La presenza di concetti giuridici elastici non esclude, ma anzi pretende il ruolo interpretativo del giudice che conferisce al linguaggio dei trattati e del diritto derivato la certezza e prevedibilità che altrimenti il diritto positivo da solo non potrebbe mai garantire. Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:9, punti 329 e 341, ma anche punti 103, 195 e 198, sui diversi contenuti e scopi di controlli politici e giuridici, affidati al circuito giurisdizionale dell'art. 19 TUE. Sulla certezza del diritto cfr. altresì Corte di giustizia, sentenza 13 gennaio 2004, *Kubne & Heitz*, causa C-453/00, EU:C:2004:17 punto 24. Per la giurisprudenza costituzionale la certezza del diritto è elemento fondamentale dello Stato di diritto: cfr. Corte cost., sentt. n. 39/1993, n. 6/1994, n. 50/1997, n. 432/1997, n. 525/2000, n. 236/2009, n. 209/2010, n. 225/2013, n. 133/2016, n. 16/2017.

¹⁵⁹ Cfr. F. SUCAMELI, *La “iurisdictio” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione “domestica” del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 21/2017.

¹⁶⁰ Come si è già detto (cfr. Capitolo III, nota n. 37), i precetti di equilibrio, copertura, sostenibilità sono espressione di un'unica “clausola generale”. Essi si comportano come precetti che si impongono direttamente allo Stato e alle altre articolazioni

dato”, delle persone e delle comunità territoriali); con la Corte di giustizia, per la verificare la compatibilità del diritto interno con il diritto UE, in particolare con riguardo al rispetto delle norme sulla “sana gestione” e sulla *fiscal accountability*, a protezione degli interessi finanziari dell’Ue.

Sezione IV – Conclusioni: prove di dialogo

10. I presupposti per il *fine tuning*...

La l. cost. n. 1/2012 ha decisamente riportato il controllo di legittimità-regolarità al centro del sistema, inducendo una nuova convergenza tra le attribuzioni di controllo e giurisdizionali, secondo il principio del parallelismo già evocato nel 1969 da Salvatore Buscema (cfr. Capitolo II, § 3 e Capitolo III, § 2).

Il modello italiano di Stato di diritto è tornato a contrassegnarsi per l’esistenza di un giudice dedicato al bilancio, stavolta supportato dalla forza della rigidità costituzionale, che gli assicurano una protezione maggiore in termini di neutralità ed indipendenza.

Il carattere cogente dei precetti costituzionali deriva dall’esistenza di un vero e proprio divieto di indebitamento in assenza dei presupposti di legge, il quale, da un lato, obbliga primariamente a dare copertura con risorse proprie (principio di copertura), per altro verso, sul piano delle “norme secondarie”¹⁶¹, sancisce un obbligo costituzionale di sostituzione delle coperture illegittime o mancanti mediante assestamenti di bilancio (sent. n. 250/2013), assicurando l’equilibrio dinamico. Il ricorso al debito, in ogni caso, è ammesso, nel rispetto del principio di sostenibilità (art. 81 e 119 comma 6 Cost.). In presenza di norme giuridiche con effetti secondari e vincolanti, gli accertamenti affidati ad un giudice, che monitora e dichiara le violazioni, non possono non essere proceduralizzati osservando i principi del giusto processo, pena l’alterazione dello Stato di diritto interno e dell’Ue.

C’è dunque da chiedersi se, in questo rinnovato contesto costituzionale, siano ammissibili ulteriori estensioni del controllo collaborativo, consulenziale, direzionale o se piuttosto – ed è ovviamente la tesi che qui

territoriali della Repubblica, anche senza interposizione legislativa (sentenza C. cost. n. 26/2013, § 4.1. *cons. diritto*).

¹⁶¹ Nel senso di norme che stabiliscono sanzioni in senso ampio, ossia norme strumentali che determinano le conseguenze relative alla fattispecie contenute in norme primarie. Cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, p. 665; B. CELANO, *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, Bologna, 1999, pp. 206-208.

si sostiene – l'introduzione di controlli di altra specie, e di natura collaborativa (controllo direzionale), debba considerarsi ormai eccezionale e soggetta ad uno stretto scrutinio di costituzionalità.

La eccezionalità dei controlli "collaborativi", infatti, è insita nella stessa necessità di ricorrere ad un neologismo per differenziarne i contenuti e le caratteristiche rispetto alla tradizione dello Stato di diritto italiano¹⁶²: per questa ragione, la Consulta ha poi corretto il tiro, allocando tale forma di controllo al di fuori del perimetro dell'art. 100 Cost., già negli anni '90 del secolo scorso. Segnatamente, al netto della ipotesi (anch'essa eccezionale) prevista dalla seconda parte dell'art. 100 Cost. (controlli sul parastato), siffatti controlli hanno una giustificazione costituzionale che si può ricondurre, semmai, all'alveo dell'art. 97 Cost.¹⁶³. In ogni caso, che si tratti di controlli collaborativi ex art. 100 o ex art. 97 Cost., il legislatore incontra il limite dei principi costituzionali a garanzia dell'indipendenza della magistratura (artt. 101 e 108 Cost.), in modo da evitare compromissioni della posizione di neutralità della magistratura contabile. Infatti, solo la rigidità (e l'eteronomia) del parametro e della procedura rende il giudice "neutrale" e quindi compatibile con il sistema delle autonomie (artt. 5 e 114 Cost.).

Per contro, non si può fingere di ignorare che la neutralità è irrimediabilmente perduta ogni qual volta la legge, anziché costituire l'unica fonte del giudizio, diventi solo un mero "limite" all'esercizio di un'attivi-

¹⁶² L'uso del termine "collaborativo" vien prima fatto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 29/1994 e poi "codificato" nell'art. 7 della l. n. 131/2003

¹⁶³ C. cost. sent. n. 470/1997: «questa Corte, pronunciandosi sul quadro di riferimento costituzionale in cui si colloca la riforma (v. sentenza n. 29 del 1995), ha già avuto occasione di chiarire che le nuove competenze di cui alla norma denunciata non costituiscono attuazione dell'art. 100 della Costituzione, ma sono espressione di una scelta del legislatore ordinario, al quale, come rilevato anche in altre occasioni, non può reputarsi preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse ed ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, secondo comma, [...] purché per esse "sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati". Sulla base di una siffatta premessa, il controllo previsto dalla disposizione contestata - avente ad oggetto la valutazione dell'attività amministrativa non solo in rapporto a parametri di legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento - è stato ricondotto allo stesso disegno costituzionale della pubblica amministrazione, delineato in base ai principi del buon andamento degli uffici (art. 97, primo comma, della Costituzione), della responsabilità dei funzionari (art. 28 della Costituzione), dell'equilibrio di bilancio (art. 81 della Costituzione) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 della Costituzione)».

tà che, alla stregua di quella di qualsiasi amministrazione pubblica¹⁶⁴, viene svolta direttamente dalla Corte dei conti nell'interesse del controllato. Tale neutralità si disperde anche quando il parametro è legale, se la legge costruisce procedimenti che orientano alla realizzazione di interessi che possono appartenere alle amministrazioni controllate o, anche, ad altre amministrazioni che partecipano direttamente o indirettamente al procedimento di controllo.

Per questa ragione, il legislatore, accompagnato dalla riflessione interpretativa della Corte costituzionale e delle Sezioni riunite in speciale composizione, ha generato un nuovo giudizio, l'unico grado, ossia un "sistema giustiziale" che consiste in un unitario processo in due fasi, davanti a due "giudici" diversi del medesimo plesso.

La giurisprudenza contabile, sulla base di tale declinazione della giurisprudenza costituzionale, ha così raggiunto un triplice risultato: primo, individuare l'unitario *ubi consistam* tra tutte le competenze elencate dall'art. 11 comma 6 c.g.c.; secondo, ripristinare l'antico collegamento tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, con finalità di "garanzia" dei soggetti controllati (diritto di difesa e giusto processo); terzo, conferire effettività al diritto del bilancio di matrice interna ed europea.

L'esistenza di questa peculiare giurisdizione pone pertanto lo Stato italiano in posizione di avanguardia nella sperimentazione di un modello che è destinato ad integrarsi con il sistema giudiziario europeo (art. 19 TUE).

11. ...ed il mancato avvio del dialogo col giudice europeo

Ciò nonostante, di recente, la Corte di giustizia ha negato la legittimazione a sollevare questione pregiudiziale comunitaria¹⁶⁵ alle sezioni regionali di controllo. La decisione – che peraltro proviene da una sezione secondaria della Corte di giustizia e da giudici che mostrano di non avere inteso le specificità del modello italiano – non prende posizione su nessuno degli argomenti spesi dal remittente, soprattutto in merito alla qualificazione di diritto costituzionale interno quale giudice *a quo* nel giudizio incidentale sulle leggi (da ultimo C. cost., sentt. n. 89/2021 e n. 215/2021).

¹⁶⁴ Cfr. nota n. 12.

¹⁶⁵ Sui requisiti necessari per l'accesso al giudizio pregiudiziale della Corte di giustizia, cfr. G. TESAURO, *The effectiveness of judicial protection and Co-operation between the Court of Justice and the National Courts*, in *Yearbook of European Law*, Volume 13, Issue 1, 1993 e L. DANIELE, *Commento all'art. 267 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati sull'Unione europea*, Milano, 2013, p. 2013 e ss.

L'ordinanza della Corte di giustizia¹⁶⁶ ha infatti negato la trattazione del merito della questione pregiudiziale, per difetto di legittimazione. La vicenda riguardava un giudizio di omologazione di un piano di riequilibrio, con riferimento al quale, per un periodo di tempo limitato collegato alla crisi COVID-19, il legislatore interno aveva paralizzato i poteri istruttori (e quindi decisori) del giudice¹⁶⁷, di fatto, rendendo ingiustificabile il diritto Ue sul rispetto dei saldi (direttiva sui quadri bilancio, n. 2011/85/UE) e sulla tempestività dei pagamenti (direttiva 2011/7/UE).

Il nucleo argomentativo della ordinanza si incentra sull'affermazione del difetto di una "giurisdizione nazionale" in senso eurounitario, in considerazione del fatto che le sezioni regionali di controllo emettono un giudizio in assenza di una lite, nell'ambito di un controllo preventivo di legittimità, svolgendo una sostanziale attività amministrativa.

In questo modo, la Corte di giustizia ha capovolto l'esito del *test* di giurisdizionalità operato dalla Corte costituzionale. Questo avviene nonostante i requisiti di accesso alla giustizia europea siano in generale meno stringenti di quelli richiesti per il giudizio di costituzionalità, ad esempio, in punto di rilevanza. Infatti, il Giudice Ue, sulla base dei criteri che si è dato, di norma procede ad una verifica esterna assai blanda della qualità giurisdizionale del remittente, ritenendo che la valutazione del requisito della pregiudizialità deve rimanere affidata al giudice rimittente¹⁶⁸.

E tuttavia, proprio per questo, l'ordinanza della Corte di giustizia è utile a ripercorrere la giurisprudenza sui requisiti soggettivi per l'accesso alla giustizia comunitaria, con tutte le sue contraddizioni¹⁶⁹. Come è

¹⁶⁶ Corte di giustizia, 4 ottobre 2021, C-161/21; ordinanza di rimessione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, ord. 9 marzo n. 37/2021/PRSP.

¹⁶⁷ Art. 53 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

¹⁶⁸ Il Giudice delle leggi verifica direttamente la rilevanza, la quale non è appannaggio valutativo esclusivo del giudice rimittente; a tal proposito la giurisprudenza costituzionale afferma che essa deve essere "attuale" (cfr. C. cost., ord. n. 35/2020). Nel caso della Corte di giustizia, per contro, la rilevanza è verificata dal giudice *a quo*, che può andare incontro ad una inammissibilità solo quando la questione appare meramente ipotetica, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punto 41 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁶⁹ Scrive l'Avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, nelle sue conclusioni nel caso *François de Coster*, causa C-17/00: «Si tratta di una giurisprudenza casistica, molto elastica e poco scientifica, con contorni così sfumati che potrebbe rendere ricevibile una questione pregiudiziale proposta da Sancho Panza in qualità di governatore dell'isola di Baratteria».

noto, il Trattato non definisce la nozione di «giurisdizione nazionale» ai sensi dell'art. 19 TUE e 267 TFUE¹⁷⁰; una definizione non la fornisce, per il vero, nemmeno la Corte di giustizia, la quale si è limitata a formulare alcuni criteri di orientamento. Secondo la formula spesso ripresa dalla Corte del Lussemburgo, la possibilità per un determinato organo di accedere al dialogo con l'organo della validità ed interpretazione del diritto dell'Ue (art. 19 TUE e art. 267 TFUE) presuppone che a rimettere la questione sia una "giurisdizione" che, pur conformata dal diritto nazionale, deve rispondere ad alcuni tratti minimi secondo il diritto europeo. Gli elementi in cui si articola il *test* di giurisdizionalità Ue sono in sintesi i seguenti: (1) la natura legale dell'organo; (2) il suo carattere permanente; (3) il fatto che l'organo applichi norme giuridiche; (4) che l'organo sia indipendente; (5) l'obbligatorietà della sua giurisdizione; (6) la natura contraddittoria del procedimento¹⁷¹.

Quanto al carattere contraddittorio o contenzioso del procedimento, la Corte di giustizia afferma che, pur necessario, esso non è "assoluto",

¹⁷⁰ Cfr. G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, p. 435 e ss.

¹⁷¹ Cfr. *ex multis*, Corte giust. 17 dicembre 1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH c. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* e giurisprudenza ivi citata, ECLI:EU:C:1997:413, spec. punto 23; cfr. punto 31 per carattere non "assoluto" del carattere contraddittorio. Si tratta peraltro di un requisito sempre meno necessario nella giurisprudenza UE, requisito che è stato spesso compensato da un test rinforzato di "indipendenza" del giudice. Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, nel caso *François de Coster*, causa C-17/00 punti 30-38 e giurisprudenza ivi citata: «Nelle sentenze *Politi* e *Birra Dreher*, la Corte ha affermato che l'art. [267 TFUE] non fa dipendere la sua competenza dal carattere in contraddittorio o meno del procedimento e che, pertanto, si può sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte in mancanza di una controversia. [...] Ciononostante, nelle sentenze *Simmenthal* e *Ligur Carni* e a. la Corte ha dichiarato che può risultare conforme all'interesse della buona amministrazione della giustizia che la questione pregiudiziale sia posta solo in seguito ad un procedimento in contraddittorio. Tuttavia, questa precisazione non l'ha indotta a modificare la propria posizione precedente, giacché, a suo parere, spetta esclusivamente al giudice nazionale valutare tale necessità». L'Avvocato generale prosegue evidenziando: «Di conseguenza, secondo la Corte, il carattere in contraddittorio non costituisce un presupposto di ricevibilità del rinvio pregiudiziale. Può essere ricevibile una questione sollevata in un procedimento non in contraddittorio o in una fase non in contraddittorio di un procedimento che ha invece tale carattere». Ed infatti: «Il requisito del carattere in contraddittorio ha perso poco a poco le sue connotazioni. Nelle cause *Pretore di Cento* e *Pretura unificata di Torino* la Corte non ha neppure posto in dubbio la ricevibilità di questioni pregiudiziali sollevate in entrambi i casi in procedimenti senza parti. Nella sentenza *Fratelli Pardini* la Corte ha risolto alcune questioni sollevate dal pretore di Lucca in un procedimento relativo ad una domanda di provvedimenti d'urgenza».

nel senso che il requisito ricorre anche se il contenzioso “attivo”, alla presenza di tutte le parti, può essere garantito in una fase successiva a quella in cui la questione è sollevata, come nel procedimento per l’indicazione di misure cautelari¹⁷² o in quello per le ingiunzioni di pagamento¹⁷³, o ancora in procedimenti di volontaria giurisdizione (sebbene nella fase di reclamo)¹⁷⁴, dove il conflitto non è nemmeno tra parti, ma tra un soggetto che vanta un diritto sorretto dal diritto dell’Unione e l’espressione neutrale della volontà dell’ordinamento. Il requisito del “contenzioso”, cioè, non deve consistere nella presenza di parti contrapposte, ma in una lite latente, un conflitto non ancora processualmente manifesto che deve

¹⁷² Corte di giustizia, sentenza 24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche AG c. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mb*, «il codice tedesco di procedura civile contempla la possibilità per il giudice competente di adottare, in un procedimento sommario, provvedimenti cautelativi diretti, in caso d’urgenza, a salvaguardare determinati diritti minacciati [...] nel caso dei procedimenti sommari e d’urgenza, come quello in esame, relativi a provvedimenti cautelativi, le esigenze imposte da detto scopo sono rispettate se vi è la possibilità di riesame di qualsiasi questione risolta provvisoriamente nel procedimento sommario, nel corso di un giudizio di merito normale, indipendentemente dal fatto che il giudizio debba essere iniziato in ogni caso ovvero solo ad iniziativa del soccombente». In tal caso però sussiste solo una facoltà e non un obbligo di sollevare questione.

¹⁷³ Corte di giustizia, sentenza 14 dicembre 1971, causa 43/71, *Politi sas c. Ministero delle finanze della repubblica italiana*.

¹⁷⁴ Corte di giustizia, sentenza 11 dicembre 1997, C-55/96, *Job Centre coop. Arl*. La vicenda esprime in modo paradigmatico il senso del sottile confine che divide, nel diritto Ue, il concetto teoretico di “amministrazione” e quello di “giurisdizione”. Nella sentenza, infatti, si legge che la questione era già stata respinta nella prima fase del procedimento interno, che è un procedimento di volontaria giurisdizione, nel senso che il giudice cura direttamente un interesse di colui che agisce: «Con sentenza 19 ottobre 1995 nella causa C-111/94, *Job Centre* (Racc. pag. I-3361), la Corte ha dichiarato la propria incompetenza a pronunciarsi sulle questioni sottoposte dal Tribunale civile e penale di Milano ritenendo che tale giudice, nell’ambito di un procedimento di giurisdizione volontaria vertente su una domanda di omologazione dell’atto costitutivo di una società per l’iscrizione di quest’ultima nel relativo registro, esercitasse una funzione non giurisdizionale che, del resto, in altri Stati membri è affidata ad un’autorità amministrativa. Infatti, esso agisce come autorità amministrativa senza dover nel contempo dirimere una controversia». E tuttavia, poiché il reclamo evidenzia un conflitto, il quale deve essere risolto da un giudice diverso ed estraneo all’originario provvedimento (emesso dal giudice di prime cure) esso processualmente non è parte. Il giudice d’appello deve esprimersi sulla manifestazione di una “volontà” emessa da un altro giudice (anche se tecnicamente non è una volontà personale del giudice, ma quella neutrale dell’ordinamento giuridico, espressa con un diniego di omologazione). La questione, nella seconda fase, viene ammessa sulla base di una esigenza fondamentale: non è ammissibile nell’ordinamento Ue la preclusione ad un ricorso effettivo a chi si afferma titolare di diritti, con l’effetto di creare zone di non giustiziabilità del diritto e dei diritti dell’Unione.

essersi in qualche modo delineato nella struttura legale del procedimento, nella quale è prevista la possibilità di una reazione, anche dinanzi ad altro organo, di modo che il “giudice” rimanga estraneo all’interesse del giudicato.

Sulla base di queste premesse è stata ammessa la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questione pregiudiziale in sede consultiva, sia pure nell’ambito di un procedimento ed un ricorso amministrativo (il ricorso straordinario al Capo dello Stato)¹⁷⁵.

Ora, è del tutto evidente che i requisiti di cui ai punti (1) - (5) sono incontestabilmente presenti nel giudizio in unico grado innanzi ad entrambi i giudici della Corte dei conti coinvolti nel nuovo rito disciplinato dall’art. 11 comma del Codice di giustizia contabile.

La Corte di giustizia, peraltro, ha ritenuto non sussistente il requisito di cui al punto (6) – la natura contraddittoria del procedimento – in capo alla sezione regionale di controllo sulla base di una duplice considerazione: la fase di controllo dell’unico grado, in sede di rimessione, è stata qualificata come “non contenziosa” e, in secondo luogo, l’espressione “omologazione” coincide, di norma (in termini di diritto comparato),

¹⁷⁵ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 16 ottobre 1997, procedimenti riuniti da C-69/96 a C-79/96, *Garofalo e altri c. Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1997:492. In tale pronuncia, la Corte di giustizia giustifica la legittimazione in base a due argomenti: uno “per assorbimento”, consistente nella riconosciuta natura soggettiva di giurisdizione del Consiglio di Stato e dei Tar «È assodato che il Consiglio di Stato possiede i requisiti necessari per essere considerato una giurisdizione ai sensi dell’art. 177 del Trattato, quando esamina in secondo e ultimo grado i ricorsi proposti avverso le sentenze pronunciate dai tribunali amministrativi regionali nell’ambito di controversie riguardanti atti della pubblica amministrazione», punto 17; l’altro, sulla sussistenza di una funzione risolutiva di un conflitto, pur dentro ad un procedimento amministrativo (punto 20). «Per quanto riguarda il ricorso straordinario, emerge dal fascicolo che la consultazione del Consiglio di Stato è obbligatoria e che il suo parere, esclusivamente basato sull’applicazione delle norme di legge, costituisce il progetto della decisione che verrà formalmente emanata dal Presidente della Repubblica italiana. Tale parere, comprensivo di motivazione e dispositivo, è parte integrante di un procedimento che è l’unico che possa consentire, in quella sede, la risoluzione del conflitto sorto tra un singolo e la pubblica amministrazione. Una decisione difforme da tale parere può essere pronunciata solo previa deliberazione del Consiglio dei ministri e dev’essere debitamente motivata» (punto 24). In buona sostanza la funzione consultiva è in verità una funzione di controllo sulla “legalità” del decidere di un organo dello Stato-apparato, un parere che è vincolante per la Presidenza della Repubblica: in questo modo, però, il requisito soggettivo della magistratura amministrativa ha la capacità di colorare la natura della decisione amministrativa a valle che viene “neutralizzata”, per effetto della qualità soggettiva del giudice (indubbiamente “giurisdizione”) ed un procedimento che è conformativo dell’azione amministrativa a valle (formalmente assunta da un organo amministrativo).

con una attività di riscontro, preventiva e di legittimità, di una pubblica amministrazione.

È proprio su questi due punti che si registra non tanto una divergenza di interpretazione, ma un vero e proprio *aliud pro alio* addebitabile ad un equivoco, probabilmente ingenerato dalla stessa ordinanza di remissione. A parlare di fase “non contenziosa”, infatti, è stato lo stesso giudice remittente¹⁷⁶, per indicare l’assenza e la partecipazione non necessaria del pubblico ministero ed il carattere officioso della sua instaurazione.

Il secondo clamoroso equivoco riguarda la natura del controllo: il giudizio di omologazione non è affatto un controllo preventivo, ma successivo su atti efficaci e produttivi di effetti giuridici (art. 20 l. n. 243/2012), su cui pertanto si innestano situazioni giuridiche, nonché interessi processuali e pratici tra loro in conflitto, come sopra abbondantemente illustrato.

Nel giudizio sul piano di riequilibrio, infatti, sussistono già nella prima fase interessi diversi e necessari al contraddittorio (ente controllato, Ministero dell’interno con funzioni di coordinamento della finanza pubblica; potenzialmente creditori e pubblico ministero quale veicolo degli interessi diffusi della finanza pubblica allargata¹⁷⁷), interessi che possono sorreggere il ricorso nella seconda fase (come nel caso “Politi”¹⁷⁸). Inoltre, è del tutto evidente che la Sezione regionale di controllo è un giudice che applica neutralmente la legge e non cura l’interesse di nessuna delle parti, come è dimostrato dal fatto che la sezione non è parte nel successivo giudizio in Sezioni riunite in speciale composizione.

Come sopra si è visto (Capitolo IV), la prima fase è “non contenziosa” solo nel senso che non vi sono tutte le parti legittimate e ricorrere (ma a cui va notificato il ricorso, in quanto parti “*ex lege*” dell’unico grado); parti che sono, però, virtualmente presenti, che possono intervenire e che possono attivare gli sviluppi ulteriori del giudizio. La prima fase è, semmai, tecnicamente “sommaria”, per via dell’assenza del P.M., par-

¹⁷⁶ Così anche la stessa giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione (da ultimo, C. conti, SS.RR. spec. comp., sentt. nn. 9 e 10/2021) che parlano impropriamente di fase “non contenziosa”.

¹⁷⁷ La Commissione Ministeriale ex art. 155 TUEL, che fornisce una relazione istruttoria ed una propria valutazione sul piano, non si muove sullo stesso piano del giudice, come sostiene la Corte di giustizia. La Commissione, infatti, può potenzialmente ricorrere e contemporaneamente è “parte” a cui deve essere notificato il ricorso, e, a monte, il deferimento del giudice istruttore, cfr. art. 124 c.g.c.

¹⁷⁸ Corte di giustizia, sentenza 14 dicembre 1971, C-43/71, *Politi sas c. Ministero delle finanze della repubblica italiana*.

te non necessaria, ma che può in qualsiasi momento attivare il proprio diritto di partecipazione, con riguardo ad una *res dubia* (il conto) ed *ex lege* “litigiosa”.

Al netto di queste osservazioni tecniche, da un punto di vista più generale, il vero *punctum dolens* della decisione della Corte di giustizia è che essa impatta sui principi generali dei rapporti tra Unione europea e Costituzione italiana. Il principio integrazionista (art. 11 Cost.) e la forma di governo “unionista”¹⁷⁹ (art. 97 comma 1, 117 commi 1 e 5, art. 119 comma 1, art. 120) della Costituzione italiana risultano depotenziate all’unisono con la capacità del diritto Ue di conformare il comportamento degli organi istituzionali interni¹⁸⁰.

Tanto è accaduto avendo reso assai più difficile il dialogo inter-giudiziario, eliminando la possibilità delle rimessioni “facoltative” su una parte rilevante del diritto Ue, da parte del giudice competente ad applicare il diritto del bilancio Ue nel sistema interno. Infatti, la possibilità della rimessione rimarrebbe affidata alla speranza di un ricorso che possa aprire la seconda fase dinanzi alle Sezioni riunite (dove la rimessione, tra l’altro,

¹⁷⁹ Con tale aggettivazione, si intende qui fare riferimento a quel fenomeno di trasformazione costituzionale della forma di governo, determinato, in virtù dell’art. 11 Cost. e delle nuove costituzionali del XXI secolo (specie la l. cost. n. 3/2001 e la l. cost. n. 1/2012); le sopra citate norme costituzionali contemplano la costante proiezione dell’apparato istituzionale interno verso quello europeo, specialmente sul piano dell’esercizio della funzione normativa e delle fonti. Ciò ha indubbiamente determinato una modifica dei processi di formazione dell’indirizzo politico di tutti i livelli di governo, con l’inevitabile effetto che l’indirizzo politico interno è costantemente influenzato da quello comunitario. In tema di rinvia a G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996; ID., *Lex Fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014; ID., *L’Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2020, p. 165 ess.

¹⁸⁰ Ed infatti in Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio dell’Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:98, si legge che costituiscono violazioni nazionali del principio dello Stato di diritto – rilevanti per il diritto Ue – quelle che riguardano: « situazioni o condotte di autorità [nazionali] che sono elencate alle lettere da a) a h) di tale paragrafo 2 [del regolamento Ue 2092/2022], purché siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari [...] Orbene, tale rilevanza può essere presunta per l’attività delle autorità che eseguono il bilancio dell’Unione e che sono preposte al controllo, alla sorveglianza e all’audit finanziari, di cui alle lettere a) e b) del suddetto paragrafo 2. [...] Lo stesso vale per la prevenzione e la sanzione, da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative, delle violazioni del diritto dell’Unione menzionate alla lettera e). Quanto al controllo giurisdizionale menzionato alla lettera d), esso è contemplato solo nei limiti in cui riguarda la condotta delle autorità menzionate alle suddette lettere da a) a c)» (punti 160 1e 161; per la definizione di “interessi finanziari” cfr. punto 297).

sarebbe obbligatoria, in quanto giudice di ultima istanza), creando nel mentre possibili “zone d’ombra” rispetto all’effettività del diritto Ue.

L’ipotesi è un rischio assai concreto, se si pensa che le regole finanziarie Ue hanno quasi sempre un carattere compressivo delle facoltà dei soggetti controllati: ne consegue che è assai probabile che nessuno avrà un interesse concreto ad attivare la fase, eventuale, davanti al giudice della nomofilachia sul bilancio, mediante ricorso. Si pensi, in particolare, al caso del diritto interno che prevede deroghe ai vincoli di bilancio Ue. È assai evidente, inoltre, che una decisione che applicasse un diritto interno siffatto difficilmente sarà impugnata dal P.M. o dalle altre parti. Si tratta, infatti, di soggetti che non sono convocati necessariamente a contraddire nella prima fase e che, quindi, potrebbero non intercettare la violazione del diritto Ue.

In definitiva, sembra che l’esito del dialogo intergiudiziale descritto sia dipeso, da un lato, da un errore ricostruttivo (il carattere preventivo del giudizio di omologazione, che impedisce il sorgere di effetti, *ergo*, di interessi in conflitto); e, dall’altro, da una sottovalutazione degli effetti di una simile chiusura sulla effettività del diritto Ue.

12. *Le ragioni di un dialogo necessario: “identità costituzionali”, controlli-miti e certezza del diritto*

Vi è poi una terza considerazione che forse è opportuno sollevare sul terreno del dibattito scientifico. La questione della legittimazione di un giudice (tale secondo l’ordinamento costituzionale interno) a sollevare questioni pregiudiziali ai sensi dell’art. 267 TFUE non è materia neutra. Essa ha che fare con il problema del rispetto delle “tradizioni costituzionali” dei vari Stati membri che, oggi, la Corte di giustizia è tenuta a considerare¹⁸¹ non più e non solo in base alla sua consolidata

¹⁸¹ Come è noto, la Corte di giustizia ha declinato queste identità come “tradizioni costituzionali” che però non rilevano in quanto tali (diritto interno), ma come strumenti di ricostruzione dei principi generali del diritto comunitario e come giustificazione, talvolta, a deroghe interne, compatibili con le norme del diritto UE, attraverso i concetti di ordine pubblico, oppure attraverso il principio di proporzionalità. La Corte di Giustizia, infatti, non è interessata a valutare il grado di comunanza di un determinato principio, quanto piuttosto a verificare la sua consonanza al sistema comunitario. Come è stato opportunamente evidenziato, la Corte di giustizia usa un peculiare linguaggio, misto di “perentorietà e flessibilità” (J.H.H. WEILER, *Eurocracy and Distrust. Some questions concerning the role of the European Court of justice in the protection of fundamentals human rights within the legal order of the European Communities*, in *Washington Law*

giurisprudenza, ma in forza di una precisa disposizione del Trattato, che parla di “identità costituzionali” (art. 4, par. 2 TUE)¹⁸². L’obbligo di rispettare tali tradizioni/identità, pertanto, influenza in modo sistematico tutti i concetti che hanno a che fare con la cooperazione istituzionale ai sensi dell’art. 4 TUE. Ne consegue che le specificità ordinamentali dei singoli Stati membri non dovrebbero più essere oggetto di un *cherry picking*, funzionale alle esigenze ermeneutiche contingenti della Corte di giustizia, ma dovrebbero essere il contenuto di una sorta di sussidiarietà costituzionale, per la quale il Giudice europeo dovrebbe prendere atto delle forme prescelte da ciascuno Stato membro per organizzare i propri apparati chiamati a collaborare con la Unione europea, con l’unico limite della coerenza con i principi generali dello Stato di diritto e dell’effettività del diritto comunitario.

È del resto evidente che tali identità costituzionali conformano gli apparati amministrativi e giurisdizionali e consentono al diritto Ue di produrre effetti concreti; ed infatti, anche se la Corte di giustizia ha sempre dichiarato di essere disinteressata ai modi in cui tale obiettivo è assicurato nei singoli Stati membri, allo stesso tempo, essa ha sempre ribadito che esiste un limite alla discrezionalità del legislatore interno, che non può compromettere la *effectiveness* del diritto Ue. Per tale ragione, la tutela assicurata da ciascuno Stato membro alle norme comunitarie deve corrispondere a criteri di equivalenza ed assimilazione, in modo da corrispon-

Review, 1986, p. 1125 e ss.). Cfr., tra i casi più rappresentativi, Corte di giustizia, sentenza 13 dicembre 1979, *Hauer*, C-44/79, EU:C:1979:290, spec. punti 14-15; sentenza 4 ottobre 1991, *Grogan*, C-159/90, ECLI:EU:C:1991:378; sentenza 28 novembre 1989, *Groener*, C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599; sentenza 12 giugno 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333; sentenza 12 giugno 2003, *Omega*, C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614.

¹⁸² Per la flessibilità introdotta dalla Corte di giustizia sul dialogo inerente alle identità costituzionali, specie in caso di collaterale questione di costituzionalità interna, cfr. R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal rivisitato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 4090. Il saggio analizza i casi “gemelli” delle due sentenze della Corte di giustizia del 2010 (sentenza 22 giugno 2010, *Melii e Adbeli*, cause riunite C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363; sentenza 11 settembre 2014, *A c. B.*, causa C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195). I dispositivi e le motivazioni sono infatti «pressoché sovrapponibili», come annota A. GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di giustizia UE, A c. B. e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, in *Diritti Comparati.it*, 2 ottobre 2014. Per la conseguente risposta della Corte italiana, sul piano del parziale riaccentramento del sindacato di costituzionalità, cfr. N. LUPPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema ‘a rete’ di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019.

dere con quella predisposta a presidio del proprio diritto interno (art. 4, par. 3, TUE, art. 19 TUE, art. 267 TFUE). Il rispetto degli standard costituzionali interni, in buona sostanza, è il *prius* logico della leale cooperazione e quindi della stessa adesione all'Unione (artt. 2 e 49 TUE).

L'analisi delle motivazioni dell'ordinanza del 4 ottobre 2021 (C-161/21), invece, dimostra che alla base della dichiarazione di "manifesta irricevibilità" della questione rimessa da una sezione regionale di controllo, nell'ambito dell'"unico grado", vi è la mancata percezione sia della natura del procedimento (che è un controllo successivo e non un controllo preventivo), sia della diversità di *status* della Corte dei conti nel sistema costituzionale italiano, la quale non ha nulla a che fare con quello dell'omologo europeo e di altri organismi di controllo contabile nazionali. Le autorità di *audit*, infatti, nella stragrande maggioranza dei paesi europei, sono di regola organi indipendenti, con natura e funzioni amministrative (in *staff*, nonostante la loro indipendenza, con gli organi di governo). Tale, del resto, è la natura della stessa Corte dei conti europea.

La mancata considerazione della Corte di conti italiana come organizzazione di magistrati che, in sede di controllo successivo sul bilancio, svolge funzioni giurisdizionali (con l'eccezione delle funzioni consultive-refertuali) introduce una serie di aporie logiche nella stessa giurisprudenza del Giudice Ue. La ricognizione della casistica, infatti, consente di constatare che la Corte di giustizia ha riconosciuto la qualità di "giurisdizione nazionale" anche ad apparati amministrativi¹⁸³, mentre l'ha talvolta negata alle magistrature, nonostante si trattasse di soggetti che per il diritto interno operano in base alla legge, con lo *status* di massima indipendenza, che assumono decisioni vincolanti sulla base di norme processuali, con un contraddittorio che si sviluppa in modo conforme al principio del giusto processo, sebbene in fasi che assicurano la completezza del contraddittorio in termini progressivi¹⁸⁴.

¹⁸³ Nella sentenza 17 settembre 1997, *Dorsch Consult*, causa C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413, la Corte di giustizia ha fortemente dequutato l'importanza del requisito della terzietà, per concentrarsi sul requisito dell'esercizio della funzione «in modo indipendente» e «responsabile», il che le ha consentito di riconoscere natura giurisdizionale alla commissione federale tedesca di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, nonostante essa sia legata alla struttura organizzativa dell'Ufficio federale in materia di concorrenza (Bundeskartellamt) e del Ministero dell'economia. Ancora, ha riconosciuto la legittimazione di ordini professionali chiamati ad emettere provvedimenti disciplinari, cfr. Corte di giustizia, sentenza 30 novembre 1995, *Gebhard c. Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411

¹⁸⁴ Come si è detto, la Corte ammette al rinvio pregiudiziale giudici che emettono decisioni anche in assenza di un contraddittorio pieno, purché esso sia assicurato in

Se così è, non si può non ammettere che una simile giurisprudenza lascia spiazzati e suscita interrogativi sull'affidamento che è possibile fare sulla legalità comunitaria in materia finanziaria. La leale cooperazione, del resto, come riconosce la Corte di giustizia, opera in chiave bidirezionale: essa deve rispettare le caratteristiche giuridico-istituzionali degli Stati membri ed accettare la cooperazione secondo lo standard nazionale (art. 4, par. 2 TFUE)¹⁸⁵.

Come si argomenterà brevemente, quando ciò non avviene, le conseguenze per il principio di legalità sono imponderabili. Inoltre, è bene chiarire che, quando si parla di legalità, in questo contesto, è bene chiarire che ci si riferisce alla c.d. legalità di risultato, cioè a quella percepita dai cittadini che fanno affidamento e pretendono la certezza del diritto: si tratta di una legalità che ormai è costruita inscindibilmente sul doppio registro dell' "Unione di diritto" e della forma costituzionale di ciascuno Stato membro, senza possibilità di scissione (se non sul piano astratto e teorico), al punto che oggi si parla, più correttamente, di *interlegality*¹⁸⁶.

La mancata cooperazione istituzionale dell'Unione e della Corte di giustizia sul piano del riconoscimento delle forme organizzative proprie dell'identità costituzionale dello Stato italiano, per altro verso, non pone sul tavolo la possibilità di applicare la *i controlimiti*, perché tale tecnica è stata costruita per reagire ad "eccessi di integrazione"¹⁸⁷, e non ad omissioni.

una fase successiva, ad esempio in caso di misure cautelari, Corte di giustizia, sentenza 24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche AG*, ECLI:EU:C:1977:89. E tuttavia, nel caso della volontaria giurisdizione, prima ha negato la legittimazione davanti al tribunale (Corte di giustizia, sentenza 19 ottobre 1995, *Job centre Coop a.r.l.*, C-111/94, ECLI:EU:C:1995:340, relativa alla omologazione di uno statuto societario). E poi l'ha riconosciuta nella fase di reclamo, (Corte di giustizia 11 dicembre 1997, *Job centre Coop a.r.l.*, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603).

¹⁸⁵ In Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:98 si legge: «*poiché l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, le sue istituzioni devono tener conto, quando verificano se gli Stati membri soddisfano gli obblighi di risultato che derivano direttamente dalla loro appartenenza all'Unione, in forza dell'articolo 2 TUE, delle caratteristiche dei sistemi costituzionali e giuridici di tali Stati membri*» (punto 284).

¹⁸⁶ Cfr. G. PALOMBELLA, *Interlegalità. L'interconnessione tra ordini giuridici, il diritto e il ruolo delle corti*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 2/2018. Quando più ordinamenti sono produttivi di effetti giuridici e per il principio integrazionista ciascun ordinamento costituisce un valore giuridico, il diritto è ciò che risulta dall'interconnessione fra le diverse legalità.

¹⁸⁷ Sulla sindacabilità degli "eccessi di integrazione", attraverso la dottrina dei con-

Come evidenziato da autorevole dottrina¹⁸⁸, la complessiva organizzazione della tutela giurisdizionale è un fondamento irrinunciabile della nostra Costituzione, perché attorno ad essa è costruito il “primato della legge”. La nostra Costituzione, peraltro, ha previsto giudici e funzioni giurisdizionali diverse per contenuto, non sempre agganciati alla tutela di diritti (o interessi legittimi). Infatti, la nostra Legge fondamentale non manca di prevedere la tutela giurisdizionale anche per casi in cui non si tratta di giudicare della violazione di interessi soggettivi di individui (come accade nei casi degli artt. 24 e 113 Cost.), ma, piuttosto, di garantire la (necessaria) tutela di interessi oggettivi a carattere generale e/o diffuso, attraverso meccanismi officiosi.

La rilevanza costituzionale di tali interessi e della loro tutela giurisdizionale si dipende da due circostanze: (a) il rilievo costituzionale dell’interesse sancito in una o più disposizioni della Carta, (b) la previsione di una riserva di giurisdizione a favore di appositi giudici. È questo il caso della Corte costituzionale o della Corte dei conti che possono giustiziare interessi generali e diffusi.

Nel caso del giudice contabile, la sua giurisdizione è certamente attinente alla “materia” della contabilità pubblica, costituita dalla formazione ed esecuzione del bilancio, mediante la verifica dei saldi predisposti ai sensi dell’art. 81, comma 6, Cost. Pare quindi ragionevole ritenere

troilimiti, si rinvia a S. NINATTI - O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quad. cost.*, n. 1/2020. Inoltre, la coerenza tra i principi di struttura dell’identità costituzionale e i principi generali dell’Ue rende assai improbabile un conflitto tra i due ordinamenti (C. cost. sent. n. 232/1989).

¹⁸⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014: «innocente non è nemmeno la scelta dell’uno o dell’altro parametro costituzionale: agganciarsi all’art. 97 o all’art. 3, specie al suo comma 257, significa (oltre che richiamare - alludo all’art. 97 - una disposizione in-conferente per le ragioni già viste in apertura) postulare una fondazione del principio su esigenze oggettive e generali dell’ordinamento; agganciarsi agli artt. 24, 103 o 113, invece, vuol dire postularne la fondazione su esigenze soggettive, nel senso che il principio viene legato alla condizione dei singoli e non si connette direttamente a quelle dell’ordinamento nel suo complesso. Più problematico il richiamo all’art. 111, perché il principio del giusto processo, ivi formalizzato, presidia allo stesso tempo un interesse oggettivo dell’ordinamento e una pluralità di diritti soggettivi delle parti del processo». Seguendo questa impostazione si può affermare che i principi fondamentali, rispetto ai diritti inviolabili, costituiscono un concetto di *genus a species*, che abbraccia le funzioni fondamentali dei vari organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, anche se tali funzioni non chiamano direttamente in causa diritti soggettivi e tuttavia sono strumentali ad assicurare il “primato della legge” (lo Stato di diritto). Per una trattazione organica del tema dei principi supremi e del loro rapporto con i “diritti inviolabili”, si rinvia a P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015

che la giustiziabilità delle violazioni del diritto del bilancio attraverso un giudice speciale ai sensi degli artt. 100, 103 Cost e ai sensi dell'art. 5, lett. a) della l. cost. n. 1/2012, rientri tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

Ora, poiché la partecipazione italiana all'ordinamento Ue è "condizionata" al rispetto dei principi supremi e dei diritti inviolabili (Corte cost. sentenza *Frontini*, n. 183/1973) e la tutela giurisdizionale, anche degli interessi finanziari al bilancio, è prevista tra le forme necessarie a garanzia e a presidio di interessi generali, allora si può affermare che la il disconoscimento della appartenenza ad una "giurisdizione nazionale" di un giudice che procede alla cognizione e tutela di interessi in un processo disciplinato dalla legge interna (l'unico grado), costituisce una violazione di uno dei principi di struttura dell'identità costituzionale italiana.

Tuttavia, l'unica reazione possibile di fronte all'arretramento di un Giudice Ue che non assicura il dialogo necessario alla garanzia di interessi giuridici (rilevanti sia per l'ordinamento Ue che per quello italiano) è – come sempre – ma soltanto, il riaccentramento delle tutele nel sindacato di costituzionalità. Questo avviene sistematicamente, anche nel caso della dottrina dei controlimiti, che però ha lo scopo di negare l'effetto diretto di norme comunitarie che "eccedono" la loro competenza o che violano i presupposti della loro efficacia (il rispetto dello Stato di diritto interno). Qui, al contrario lo scopo della reazione è far valere la prevalenza e l'effettività di quello stesso diritto, in quanto la partecipazione dell'Italia all'Ue è essa stessa un valore costituzionale (artt. 11, 117 comma 1, art. 97 comma 1, art. 119 Cost.).

Come si accennava, infatti, il rifiuto della Corte di giustizia di riconoscere il carattere di "giurisdizione nazionale" ai sensi dell'art. 267 TFUE ad un giudice interno non è un eccesso di efficacia del diritto Ue, non costituisce un "eccesso di integrazione" (da arginare con i controlimiti), ma piuttosto una "omissione", per la carenza di garanzia dell'efficacia e prevalenza di norme Ue, la cui applicazione è "delegata" alla giurisdizione di un giudice nazionale che bussa alla porta della Corte di giustizia e che si vede negato l'ingresso.

In questo modo, il Giudice Ue rifiuta l'interlocuzione con una delle giurisdizioni stabilite dalla Costituzione italiana, con la conseguenza che il compito di garantire tale tutela all'ordinamento Ue torna al nostro Giudice delle leggi, che deve applicare le "clausole europee" in Costituzione (a cominciare dall'art. 117 comma 1 Cost.). Il riaccentramento del sindacato, del resto, è una specie di regola generale a cui il sistema ricorre ogni qual volta la Corte di giustizia, per qualche motivo, arretra

nelle sue competenze, come è già accaduto, per esempio, nella casistica delle c.d. “discriminazioni alla rovescia”¹⁸⁹.

Ne consegue che il rifiuto della Corte medesima di scrutinare questioni rimesse, nell’ambito dell’unico grado da parte di sezioni regionali di controllo, di conseguenza, potrebbe avere come primo effetto la nazionalizzazione del sindacato sulle violazioni di norme comunitarie in materia di bilancio, verosimilmente mediante incidenti di costituzionalità sollevati dalle stesse sezioni regionali controllo, le quali potranno invocare la violazione di parametri costituzionali che pretendono il rispetto del diritto Ue. Cionondimeno, tale rimedio non è in grado di assorbire totalmente le esternalità negative connesse alla ridetta “omissione”, che – come si anticipava – produce, in ogni caso, un aumento dell’incertezza generale del diritto e una possibile discriminazione con altri ordinamenti.

Il primo svantaggio abbastanza evidente è la formazione di “zone d’ombra”, in cui la giustiziabilità della violazione del principio di legalità comunitaria è assai più difficile. L’ipotesi è quella di norme interne sul bilancio contrastanti con il diritto Ue sotto vari profili, ma convenienti ai soggetti controllati. Si immaginino norme che eliminano le conseguenze collegate alla mancata osservanza dei vincoli numerici, oppure, disposizioni che diminuiscono l’efficacia dei controlli, minando le garanzie di indipendenza delle autorità di *audit* (art. 6, direttiva n. 85), ad esempio, mediante una violazione del divieto di istruzioni ai sensi dell’art. 2 del regolamento 473, facilmente realizzabile attraverso atti amministrativi a contenuto normativo. Oppure, ancora, come è accaduto nel caso scrutinato dalla Corte di giustizia e dichiarato “manifestamente irricevibile”, si pensi a disposizioni che sospendono le istruttorie o trasferiscono le attribuzioni di controllo ad altri organi.

In queste ipotesi, il giudizio della autorità di *audit* interna (la Corte di conti) diverrebbe più raro o comunque, se celebrato, potrebbe non registrare alcuna irregolarità, facendo prevalere il diritto nazionale. In tutti questi casi, inoltre, la possibilità un ricorso dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione diventerebbe statisticamente improbabile, rarefacendosi le possibilità di un sindacato nomofilattico della Corte di giustizia, attivato su rinvio del giudice della fase “dispositiva” dell’unico grado.

¹⁸⁹ Così è accaduto quando l’ordinamento comunitario si è ritirato intenzionalmente dalla garanzia dell’uguaglianza tra cittadini interni e cittadini dell’Ue, cfr. C. cost. sent. n. 443/1997, su cui cfr. M. CARTABIA – M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2001, p. 94.

La questione pregiudiziale, pertanto, non potrà essere sollevata, a meno che il giudice del controllo non sollevi incidente di costituzionalità e sia la stessa Corte costituzionale a fare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Per altro verso, l'incertezza potrebbe derivare dalla decisione del giudice del controllo regionale di prestare acquiescenza alla "manifesta irricevibilità" delle sue domande di interpretazione pregiudiziale, assicurando la legalità comunitaria per le vie residue. In particolare, il giudice della fase officiosa potrebbe ugualmente procedere alla "non applicazione"¹⁹⁰ ritenendosi, quantomeno, ai fini comunitari, una "pubblica amministrazione", legittimata a riscontrare l'antinomia del diritto interno con una fonte di diritto Ue ad effetto diretto e a disapplicare direttamente, purché tale fonte abbia i caratteri dell'"atto chiaro". Non v'è chi non veda come tale prospettiva porti con sé il rischio di incertezze interpretative, in assenza del conforto immediato nel dialogo con la Corte di giustizia.

Il secondo fattore di incertezza deriva dalla inevitabile riduzione dell'effettività del diritto Ue che consegue tutte le volte in cui si assiste al riaccentramento del sindacato di costituzionalità: come dimostra l'esperienza costituzionale precedente al caso *Granital* (C. cost. sent. n. 170/1984) nonché lo stessa "saga Taricco"¹⁹¹, quando primato ed effetto diretto vengono "dilazionati" al momento della pronuncia del giudice costituzionale, si verifica una tensione con l'ordinamento Ue, quanto meno per "ritardo". Tale rallentamento, del resto, sarebbe inevitabile, dato che il giudice del controllo, non costituendo "giurisdizione nazionale" non potrebbe avvalersi nemmeno della possibilità di attivare la tutela cautelare, conformemente alla c.d. dottrina *Factortame* (dottrina

¹⁹⁰ Per il diritto Ue, cfr. Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, *Simmenthal*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49; sentenza 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano*, C-103/88, ECLI:EU:C:1989:256; sentenza della 9 settembre 2003, *CIF c. AGCM*; C-198/01, ECLI:EU:C:2003:430; per il diritto interno cfr. C. cost. n. 170/1984, n. 389/1991. Cfr. altresì Consiglio di stato, Adunanza plenaria n. 18/2021.

¹⁹¹ La sentenza 115/2018 pone un argine all'effetto diretto dell'art. 325 TFUE. La certezza della tutela degli interessi finanziari europei, infatti, non può svilupparsi a danno della certezza del principio costituzionale interno della certezza della pena. Come osserva D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto Ue, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019: «Né l'art. 325 TFUE né la regola Taricco sono, ad avviso della Corte costituzionale, sufficientemente determinati: il primo per come è formulato, la seconda perché è creazione giurisprudenziale e, dunque, secondo la Consulta, insuscettibile, di per sé, attraverso il riempimento di contenuto di una norma primaria, a generare effetti diretti »

che consente la disapplicazione, in via cautelare, nelle more della remissione alla Corte di giustizia)¹⁹² indebolendo ulteriormente l'efficacia del diritto Ue¹⁹³.

Dal punto di vista dell'ordinamento comunitario, l'esito finale è dunque un *vulnus* al principio generale della certezza del diritto, che la Corte di giustizia ha giudicato particolarmente rilevante in materia finanziaria¹⁹⁴. Una simile mancanza di sicurezza giuridica, ovviamente, ha effetti anche interni poiché la tutela degli interessi finanziari europei, secondo il diritto costituzionale italiano, è legata a doppio filo con quelli che sorgono attorno al bene pubblico bilancio. Si pensi, in particolare, all'importanza dei vincoli di spesa e di destinazione fissati in sede sovranazionale nonché a quelli che limitano l'indebitamento nell'ottica della tutela dell'equità "intra" e "inter" generazionale¹⁹⁵ della comunità repubblicana¹⁹⁶.

¹⁹² Corte di giustizia, sentenza 19 giugno 1990, *The Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd* e altri, Causa C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257. Sul modo in cui tale peculiare dottrina si afferma cfr. R. CAPONI, *Piero Calamandrei e la tutela cautelare*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 1/2012, p. 1250 e ss., spec. § 4.

¹⁹³ In realtà, se le norme interne non indicano sulla giurisdizione del giudice contabile, escludendola (impedendogli di emanare anche provvedimenti d'urgenza) è sempre possibile ipotizzare l'attivazione di una tutela cautelare nelle more dell'incidente di costituzionalità presso la Consulta, cfr. G. MENEGUS, *Tutela cautelare e giustizia costituzionale*, Napoli, 2021, p. 157 e ss.. Al contrario, se la norma interna esclude la giurisdizione sul bilancio a determinati effetti, non è possibile attivare alcuna misura provvisoria che tale effetto produca, se non disapplicando la stessa norma limitativa della giurisdizione, in base alla dottrina *Factortame*. Tanto è accaduto nel caso dell'ordinanza n. 5/2021 con cui le Sezioni riunite in speciale composizione hanno sollevato questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, su una norma che esclude che il giudicato della Corte possa incidere sui saldi del conto economico consolidato.

¹⁹⁴ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 2015, *Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiag Andrei*, C-144/14, ECLI:EU:C:2015:452, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi richiamata.

¹⁹⁵ Il riferimento è all'espressioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18/2019.

¹⁹⁶ Nel senso della necessità del dialogo tra giudice del bilancio e Giudice eurounitario – in quanto giudice neutrale che opera in un giudizio (nella specie, con riferimento al giudizio di parificazione) – cfr. le recenti osservazioni di A. POLICE, *Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parifica dei rendiconti regionali tra giurisprudenza costituzionale e diritto eurounitario*, Relazione all'incontro di studi in memoria di Francesco Garri, Roma 16 aprile 2021, reperibile su <https://www.corteconti.it/Download?id=b3227f87-b586-46d8-b587-c71ca4b2f6a3> :«Da un lato, infatti, si pone la sfera costituzionalmente protetta di autonomia del legislatore regionale e delle sue scelte politiche allocative, dall'altro si pone l'interesse più generale dell'intera Repubblica ad assicurare - nel contesto del diritto europeo - la tutela del bilancio della Repubblica come bene comu-

Si aggiunga che la chiusura del dialogo tra il giudice della prima fase dell'unico grado e la Corte di Giustizia rischia di discriminare il sistema italiano di tutela del bilancio rispetto ad altri ordinamenti, dove la tutela degli interessi finanziari è affidata in modo diffuso ad altri meccanismi officiosi, come ad esempio, la titolarità di un'ampia azione pubblica in capo al Pubblico Ministero. Di conseguenza, sebbene il sistema italiano, sulla carta, sia più efficiente, grazie all'attivazione officiosa delle verifiche sul bilancio da parte di un giudice, la sua tutela e la cooperazione giudiziaria *ex artt. 4 e 19 TUE*, in chiave comparativa, rischia di essere assai meno efficace.

A livello interno, quindi, la chiusura del dialogo produce incertezza, discriminazione e, altresì, un aumento delle occasioni di conflitto interistituzionale, tra autorità di bilancio e giudice preposto all'*audit* indipendente. Infatti, come si è visto, la direttiva n. 85 (art. 6) ha introdotto il principio della separazione tra "autorità di bilancio" ed autorità di controllo "giuridico", la cui indipendenza è presidiata dall'art. 2 del regolamento 473. Per questa ragione, come si è evidenziato, l'ordinamento costituzionale interno ha previsto fonti "rinforzate", allo scopo di separare la legalità del bilancio (la cui giustiziabilità è affidata a giudici speciali) dall'azione di formazione ed esecuzione dello stesso (intestata, appunto, alle "autorità di bilancio").

È a tutti evidente che, senza l'effetto dissuasivo che il sindacato diffuso del diritto Ue è in grado di instillare nelle autorità amministrative (e nel Parlamento), si aggrava il rischio di conflitti costituzionali interni,

*ne; e nel confronto tra queste due posizioni può ben verificarsi (e lo si dice come è ovvio in ipotesi) un conflitto tra l'esercizio della discrezionalità legislativa regionale in tema di bilanci e l'esigenza di piena coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea nell'assicurare l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità complessiva del debito pubblico; un interesse quest'ultimo che si pone a livello di ordinamento euro-unitario ma che si estende alla responsabilità verso le generazioni future, un interesse dello Stato Comunità, la cui tutela pure è rimessa al P.M. in ogni sua attribuzione. In questa prospettiva il ruolo del P.M. nel contraddittorio sostanziale proprio del giudizio di parificazione (soprattutto di quello sui rendiconti regionali) potrebbe ben a ragione assolvere ad una funzione di impulso officioso a garanzia anche degli interessi pubblici fondati sul diritto dell'Unione Europea, eventualmente anche richiedendo alla Corte in sede di parifica (giudizio di unica e quindi ultima istanza) di sollevare pertinenti questioni pregiudiziali innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea a mezzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. Si ritiene infatti che non ricorrano per i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali quegli ostacoli - in termini di ammissibilità - che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea aveva rinvenuto con riguardo ai c.d. controlli-referto, per i quali la stessa Corte di Giustizia aveva ritenuto che la magistratura contabile non esercitasse funzioni giurisdizionali». Il riferimento è a Corte di Giustizia, ordinanza 26 novembre 1999, C-192/98, ECLI: EU:C:1999:589.*

a mezzo di abuso del sistema delle fonti da parte delle stesse autorità di bilancio.

Ed infatti, parimenti, il diritto costituzionale interno ha limitato l'ambito di competenza normativa delle autorità di bilancio, affidando a fonti rinforzate (art. 81 comma 6 Cost.) la disciplina dei saldi e dei controlli, che così dovrebbe essere sottratta al "dominio" del Governo e della sua maggioranza.

Seguendo l'interpretazione qui proposta, ovviamente, il conflitto istituzionale interno non sarebbe del tutto scongiurato, ma il primato, l'effetto diretto, il sindacato diffuso del giudice della fase officiosa dell'unico grado e, infine, la dottrina *Factortame* scoraggerebbero abusi della legislazione, mentre, in caso di conflitto, sarebbe possibile godere del benefico dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia sui rispettivi termini dell'antinomia (diritto Ue e diritto costituzionale interno)¹⁹⁷.

Tirando le somme, non è azzardato concludere che la chiusura del giudice Ue porta con sé solo rischi e nessun vantaggio; in pratica, applicando la teoria dei giochi, si può affermare di trovarsi dinanzi ad un gioco a somma negativa, in cui a perdere è il diritto Ue e insieme a quello interno.

Infatti, la riduzione statistica dei rinvii pregiudiziali (limitati alle sole questioni sollevate dalle Sezioni riunite in speciale composizione o da parte della Consulta stessa) potrebbe portare ad un abuso della "teoria dell'atto chiaro"¹⁹⁸ da parte dei giudici del controllo e ad un aumento dell'incertezza, a causa della disapplicazione randomica del diritto interno sulla base di una interpretazione discutibile dei contenuti del diritto Ue.

¹⁹⁷ Come accaduto nell'ambito della c.d. "saga Taricco". La Corte di giustizia, per un verso ha dichiarato l'effetto diretto dell'art. 325 TFUE, a tutela degli interessi finanziari Ue, cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e a.*, ECLI:EU:C:2015:555 punti 47, 48, 53 nonché Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936. Per altro verso, l'ordinamento italiano ha circoscritto la portata di tali effetti, onde evitare la pericolosa rottura tra i due ordinamenti, cfr. in tema M. LUCIANI, *La dura realtà e il "caso Taricco"*, in *Diritto penale e processo*, n. 10/2018 p.1284 e ss.; V. MARCENÒ, *La sentenza M.A.S.: conseguenze di una sovranità incerta*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 231 e ss. e G. PICCIRILLI, *The "Taricco Saga": the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, Vol.14, Issue 4, p.814 e ss..

¹⁹⁸ Sui rischi di abuso di tale teoria, si rinvia alla ricostruzione e alle riflessioni di G. MARTINICO – L. PIERDOMINICI, *Rivedere CILFIT? Riflessioni giuscomparatistiche sulle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Consorzio Italian management*, in *Giustiziasieme.it*, 17 giugno 2021.

Inoltre, la chiusura al dialogo da parte della Corte di giustizia finisce in ogni caso per ridurre la capacità del diritto del bilancio Ue di raggiungere i suoi obiettivi, in particolare: (i) assicurare la “fiscal accountability” delle pubbliche amministrazioni interne (art. 13 direttiva n. 85); (ii) realizzare la cooperazione istituzionale, anche giudiziaria, realizzando un doppio circuito di controlli sulle “regole finanziarie”.

Del resto, la lettura delle due recenti sentenze del febbraio 2022, sui casi di Polonia ed Ungheria, qui ampiamente citate, ci restituisce proprio questo principio, se si vuole elementare: sul terreno del bilancio, lo Stato di diritto implica sempre la creazione di un doppio circuito di controlli, uno giuridico e l'altro politico. Il primo controllo presuppone che l'autorità giurisdizionale possa sempre “accedere” effettivamente alla cognizione del diritto del bilancio e ne possa determinare, per questa via, l'applicazione dello stesso nei confronti dalle autorità di bilancio. Altrimenti, l'attuazione delle regole finanziarie, costituzionali ed europee, rimarrebbe rimessa al capriccio delle “autorità di bilancio” medesime (e quindi del solo controllo politico).

Come ha affermato la Corte di giustizia, con riferimento ai vari contenuti del principi dello Stato di diritto *ex art. 2 e 19 TUE*, assunti a condizionalità finanziarie del Regolamento 2092/2020/Ue, «*il rispetto di tali condizioni e di tali obiettivi, in quanto elementi del diritto dell'Unione, non può essere pienamente garantito in assenza di un sindacato giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, fermo restando che l'esistenza di un simile sindacato, sia negli Stati membri sia a livello dell'Unione, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, è intrinseca a uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punti 219 e 222)*»¹⁹⁹.

La Corte di giustizia, dunque, per ripristinare, una effettiva cooperazione giudiziaria – nel rispetto delle identità nazionale e con beneficio per il principio di inter-legalità – dovrà prima o poi riconoscere la specificità del nostro sistema di tutela giurisdizionale del bilancio; un sistema, peraltro, “contenzioso”, sebbene il contraddittorio pieno si realizzi solo nella seconda fase dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione. Per pervenire a tale *revirement*, è essenziale che il dialogo intergiudiziale non si interrompa, così da stimolare un ripensamento rispetto alla pe-

¹⁹⁹ Sentenza 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c Parlamento e Consiglio dell'Unione europea*, cit. punto 150; Corte (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 132.

cularità della tradizione giuridica e costituzionale dello Stato di diritto italiano²⁰⁰. Del resto, il Giudice europeo, nel dichiarare la “manifesta irricevibilità” della questione pregiudiziale sollevata da una sezione regionale di controllo della Corte dei conti non ha mancato di riconoscere il carattere unitario dell’unico grado, quale procedura che si svolge in due fasi (cfr. punto 14 della citata ordinanza). Sono quindi già state gettate le basi per un ripensamento, assai auspicabile e non improbabile, come già è avvenuto per il Consiglio di Stato e la sua legittimazione in sede consultiva²⁰¹.

Per contro, proseguire in questa chiusura potrebbe determinare un tipo di frattura invisibile alla stessa Corte di giustizia, quando sottolinea come nell’“Unione di diritto” controlli politici e giuridici svolgono funzioni distinte, complementari, e non contrastanti tra loro, ma anzi reciprocamente necessarie. Se questa condizione non è assicurata, il diritto “sul” e “per” il bilancio (artt. 81, 117 comma 1, 119, 97, ma anche 24 e 111 Cost.) è destinato a rimanere, nel circuito delle relazioni finanziarie della Repubblica e di questa verso l’Ue, un mero *flatus vocis*, con danno per la certezza del diritto.

²⁰⁰ Si condividono le considerazioni di sistema di S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in *Federalismii.it*, n. 3/2012: «Se si parte dalla delimitazione delle competenze, l'obiettivo è tessere un rapporto non ostile, ma sintonico fra Corte costituzionale e CGUE e riempire di contenuti sempre più precisi l'inciso 'nell'attuazione del diritto dell'Unione' [...]. Un sentiero giurisprudenziale comune deve servire a prevenire qualunque disorientamento dei giudici che fronteggiano la scelta del rinvio pregiudiziale, ponendo tale scelta in alternativa anche temporale rispetto alla sollevazione della questione di legittimità costituzionale. Quel sentiero deve perfino poter assicurare il giudice che sceglie consapevolmente di orientarsi verso la non applicazione delle disposizioni ritenute contrastanti con il diritto europeo, quando si profilano le condizioni per farlo».

²⁰¹ Caso sopra citato, nota n. 175.



Finito di stampare nel mese di giugno 2022
presso *Arti Grafiche Licenziato* - Napoli