

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LXXI - n. 1-2 - Gennaio-Aprile 2018

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *La riforma del bilancio dello Stato*
- › *I risultati dell'attività di controllo sulla gestione*
- › *I piani di riequilibrio finanziario dei comuni*
- › *Società partecipate in perdita, liquidazione e soccorso finanziario pubblico*
- › *Il Fondo nazionale per le politiche dell'asilo*
- › *Società pubbliche e responsabilità degli amministratori*
- › *Danno erariale da attività antisindacale*
- › *Giudizio di responsabilità e rito abbreviato*
- › *La giurisdizione pensionistica della Corte dei conti*
- › *La tutela degli interessi finanziari della collettività*

1-2

RUBETTINO

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

Comitato scientifico

Umberto Allegretti	Guido Corso	Bernardo Giorgio Mattarella
Stefano Battini	Giorgio Costantino	Antonio Pedone
Antonio Brancasi	Marco D'Alberti	Rita Perez
Marco Cammelli	Mariano D'Amore	Cesare Pinelli
Francesco Capalbo	Giacinto della Cananea	Giuseppe Pisauro
Vincenzo Caputi Jambrenghi	Gian Candido De Martin	Aristide Police
Beniamino Caravita di Toritto	Giuseppe Di Gaspare	Stefano Pozzoli
Sabino Cassese	Mario Dogliani	Giulio Salerno
Lucia Cavallini Cadeddu	Giuseppe Farneti	Aldo Sandulli
Roberto Cavallo Perin	Erminio Ferrari	Maria Alessandra Sandulli
Vincenzo Cerulli Irelli	Fabrizio Fracchia	Massimo Siclari
Mario P. Chiti	Claudio Franchini	Domenico Sorace
Marcello Clarich	Franco Gallo	Luisa Torchia
Giovanna Colombini	Fabio Giulio Grandis	Aldo Travi
Maurizio Converso	Giampaolo Ladu	Luciano Vandelli
Alfredo Corpaci	Alberto Massera	Alberto Zuliani

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Alberto Avoli; Francesco Belsanti; Alessandro Benigni; Marco Bevilacqua; Giulia Borgia; Anna Rita Bracci Cambini; Angelo Buscema; Angelo Canale; Ernesto Capasso; Ilaria Annamaria Chesta; Agnese Colelli; Adelisa Corsetti; Paola Cosa; Marcello Degni; Christian D'Orazi; Stefano De Filippis; Gerardo de Marco; Eleonora Di Fortunato; Clemente Forte; Valeria Gallo; Giuseppe Giuliano; Maurizio Graffeo; Arturo Iadecola; Enrica Laterza; Fulvio Maria Longavita; Andrea Luberti; Massimo Luciani; Enrico Marinaro; Maria Rita Micci; Daniela Morgante; Giulia Orefice; Lucia Pascucci; Filippo Patroni Griffi; Riccardo Patumi; Paola Pellecchia; Stefania Petrucci; Angelo Maria Quaglini; Guido Raimondi; Maria Cristina Razzano; Daniela Redaelli; Eleonora Rubino; Fabio Saitta; Girolamo Sciallo; Carla Serbassi, Alberto Urso; Massimo Valero; Giuseppina Vecchia; Iolanda Vitolo; Claudia Zennaro; Jacques Ziller; Vittoria Zuccari.

Gaetano D'Auria, **coordinatore e direttore responsabile**

Gli articoli pubblicati dalla Rivista sono, di norma, sottoposti a una procedura di valutazione anonima.

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

R I V I S T A
D E L L A
C O R T E
D E I C O N T I

Rivista della Corte dei conti
Anno LXXI - n. 1-2
Gennaio-Aprile 2018

Pubblicazione bimestrale
di servizio

Direttore responsabile
Gaetano D'Auria

SOMMARIO

Corte dei conti – Inaugurazione dell’anno giudiziario 2018	
- <i>Relazione orale del Presidente Angelo Buscema</i>	1
- <i>Relazione orale del Procuratore generale Alberto Avoli</i>	9
Parte I: ATTIVITÀ DI CONTROLLO E CONSULTIVA	
- <i>Sezioni riunite in sede di controllo</i>	17
- <i>Sezioni riunite in sede consultiva</i>	30
- <i>Sezione centrale controllo legittimità</i>	47
- <i>Sezione centrale controllo gestione</i>	54
- <i>Sezione controllo enti</i>	72
- <i>Sezione delle autonomie</i>	98
- <i>Sezioni regionali di controllo</i>	115
- <i>Calabria</i>	115
- <i>Campania</i>	119
- <i>Emilia-Romagna</i>	154
- <i>Friuli-Venezia Giulia</i>	162
- <i>Lazio</i>	167
- <i>Liguria</i>	170
- <i>Lombardia</i>	190
- <i>Marche</i>	201
- <i>Piemonte</i>	204
- <i>Puglia</i>	213
- <i>Sardegna</i>	219
- <i>Trentino-Alto Adige, Trento</i>	222
- <i>Umbria</i>	225
- <i>Veneto</i>	241
Parte II: ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE	
- <i>Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione)</i>	251
- <i>Sezione I centrale d’appello</i>	263
- <i>Sezione II centrale d’appello</i>	265
- <i>Sezione III centrale d’appello</i>	277
- <i>Sezioni giurisdizionali regionali</i>	289
- <i>Abruzzo</i>	289
- <i>Lazio</i>	291
- <i>Lombardia</i>	312
- <i>Marche</i>	330
- <i>Molise</i>	334
- <i>Puglia</i>	340
- <i>Sicilia</i>	348
- <i>Toscana</i>	351
- <i>Trentino-Alto Adige, Bolzano</i>	360
- <i>Veneto</i>	376

Parte III: DOCUMENTAZIONE

- Corte di giustizia dell'Unione europea	385
- Corte costituzionale	396
- Corte di cassazione	421
- Consiglio di Stato e Tar	528

Parte IV: DOTTRINA

- 63° Convegno di studi amministrativi sul tema: "La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti" (Varenna, 21-23 settembre 2017)	569
- Guido Raimondi, <i>Le azioni volte alla tutela degli interessi finanziari della collettività</i>	569
- Jacques Ziller, <i>La tutela degli interessi finanziari della collettività nello Stato membro dell'Unione europea</i>	571
- Girolamo Sciuillo, <i>I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare: una spesa, un investimento</i>	588
- Aristide Police, <i>La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione</i>	596
- Alberto Avoli, <i>Effettività e limiti della tutela ripristinatoria: nuove modalità di esecuzione</i>	613
- Angelo Canale, <i>Il nuovo rito sanzionatorio nel sistema della giustizia contabile e alla luce dei principi della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	624
- Enrica Laterza, <i>Razionalizzazione della spesa pubblica. Effetti sugli equilibri finanziari e contributo della magistratura contabile</i>	633
- Massimo Luciani, <i>Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"</i>	643
- Filippo Patroni Griffi, <i>La funzione nomofilattica: profili interni e sovranazionali</i>	662
- Fabio Saitta, <i>A proposito della (ribadita) giurisdizione della Corte dei conti in materia pensionistica</i>	669
- Albert Hänel, <i>Gli sviluppi della Costituzione dell'impero tedesco dal punto di vista dell'organizzazione. La legge in senso formale e materiale</i> (Introduzione; Capitolo I; Capitolo II: <i>La forma della legge</i>). Traduzione e postfazione di Clemente Forte	676

Note

- Ilaria Annamaria Chesta, <i>Questioni controverse sulla definizione del giudizio di responsabilità con rito abbreviato</i>	285
- Adelisa Corsetti, <i>Cumulo tra risarcimento del danno ed emolumenti a carattere indennitario relativi ad un unico evento lesivo. La compensatio lucris cum damno nelle cause di servizio</i>	557
- Angelo Maria Quaglini, <i>"Rimodulazione continua" dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali e accesso alla Corte costituzionale delle sezioni di controllo della Corte dei conti</i>	134

Lecture storiche

- Vittorio Olivieri Sangiacomo, <i>Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti</i> , in <i>Riv. Corte conti</i> , 1954, 77-82	711
--	-----

finalità perseguite (conservazione, fruizione, ecc.) (57), ma anche di regimi giuridici misurati sulle diverse “consistenze” dei beni culturali.

Peraltro una differenziazione, in termini di statuto disciplinare, sembra opportuno che venga introdotta anche a proposito dei beni culturali “più tradizionali”. Attualmente la tutela, nella configurazione degli istituti che la caratterizzano, si presenta come una funzione oltremodo “pervasiva”. Questo spinge, come indicazione di riforma, verso la prospettazione di “cerchi concentrici” di tutela, nel più ristretto dei quali le esigenze di protezione-conservazione risulterebbero prevalenti, mentre, in quello più lato, esse si misurerebbero con la pluralità degli interessi insistenti sul bene culturale, dando luogo a forme di regolazione differenziate (58).

La recente legge sulla concorrenza offre, come si è ricordato, un esempio importante in tema di individuazione e di circolazione internazionale dei beni culturali. Altre azioni che vadano nella stessa direzione sembrano però possibili. Del resto, quanto è avvenuto qualche tempo fa a proposito degli interventi sui beni paesaggistici, in taluni casi esclusi da autorizzazione o soggetti ad autorizzazione “semplificata” (d.p.r. n. 31/2017) può considerarsi un modello di cui tenere conto. E si sa che la sottile ma nobile arte del distinguere, strettamente legata al principio di proporzionalità, è segno di ragionevolezza anche per il legislatore.

* * *

LA TUTELA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO TRA CONTROLLO E GIURISDIZIONE: LE PROSPETTIVE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI IN SPECIALE COMPOSIZIONE

di *Aristide Police*

Sommario: 1. *Una necessaria premessa sulle prospettive dopo il codice della giustizia contabile.* – 2. *Le Sezioni riunite della Corte dei conti nella lettura costituzionalmente orientata della Corte regolatrice della giurisdizione: alcuni punti fermi.* – 3. *La speciale composizione di una giurisdizione “non speciale”.* – 4. *La cornice dell’art. 103 Cost., la Corte dei conti e le Sezioni riunite in speciale composizione.* – 5. *Le attribuzioni della Corte a Sezioni riunite in speciale composizione: il vasto perimetro di una giurisdizione “non generale”.* – 6. *Segue: in particolare sulle attribuzioni in merito alla definizione del c.d. elenco Istat.* – 7. *Le attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione nel quadro costituzionale del riparto di giurisdizione.* – 8. *L’oggetto del giudizio e il modello processuale: riflessioni critiche.* – 9. *Conclusioni.*

1. Una necessaria premessa sulle prospettive dopo il codice della giustizia contabile

Nell’accingersi a trattare il tema degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione, nella particolare “sede” delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, non si può tacere della cautela con la quale occorrerà approfondire un argomento nuovo e poco arato nella riflessione di giuristi e operatori, una cautela accresciuta anche in ragione dell’autorevolezza dell’uditorio innanzi al quale la riflessione che ha occasionato questo scritto è stata per la prima volta presentata (1).

(57) Cfr. L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016, 56.

(58) Sul punto cfr. L. Covatta (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Firenze, Passigli, 2012, 24.

(1) Nell’*incipit* è doveroso esprimere un vivo ringraziamento agli organizzatori del convegno e in primo luogo all’ideazione e alla traccia offerta dal Presidente Arturo Martucci di Scarfizzi (*Introduzione del Presidente della Corte dei conti*, ora negli Atti del convegno) e da tutti coloro che hanno immaginato un convegno su temi così attuali e anche così poco approfonditi (soprattutto fra gli studiosi della scienza del diritto amministrativo). Non può non essere segnalata la disattenzione da parte degli studiosi del diritto amministrativo di questa particolare declinazione del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, disattenzione per fortuna colmata dagli studiosi che operano quali magistrati ed esperti nell’ambito della contabilità pubblica. Tuttavia lo scambio tra studi e ricerche di matrice accademica e studi che si alimentano nella vita vissuta e quotidiana del controllo e della giurisdizione contabile sono quanto mai auspicati e, per la parte degli studiosi, questo scambio andrebbe decisamente incrementato. Non mancano, ovviamente, accademici che questi temi affrontano con sapienza e capacità di sguardo prospettico, si pensa ai cari colleghi che autorevolmente siedono nel Consiglio di presidenza della giustizia contabile (come non ricordare le anticipatrici intuizioni di

Il tema, quello delle Sezioni riunite in speciale composizione nel raccordo tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo della Corte dei conti, che si sviluppa e si fonda su di una innovazione relativamente recente del legislatore; un'innovazione che – come molto spesso capita nel nostro ordinamento – si è prodotta in modo occasionale e si è poi sviluppata in modo rapsodico, per stratificazioni legislative successive non sempre di buona qualità e in ogni caso prive di una visione di insieme razionale e strategica; una innovazione che tuttavia, dal periodo in cui questa serie di disposizioni legislative si sono andate via via accumulando, si è guadagnata sul campo una significativa centralità nel panorama della giustizia contabile, grazie all'intervento della giurisprudenza delle stesse Sezioni riunite della Corte.

E proprio il contributo della giurisprudenza delle Sezioni riunite di questi anni ha consentito al legislatore, coadiuvato da una commissione di studio appositamente costituita, di razionalizzare – sia pure in spazi molto esigui – questa novella attribuzione in giurisdizione esclusiva della Corte dei conti (2).

Non v'è dubbio che le possibilità che gli spazi che il legislatore delegante (3) ha lasciato all'opera di “codificazione” erano assai limitati, così come accaduto per la legge di delega sul codice del processo amministrativo (che regola i processi innanzi ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato): il legislatore delegante aveva delegato il governo con l'invito al legislatore delegato a seguire poche linee guida e per il resto a recepire gli orientamenti giurisprudenziali delle giurisdizioni superiori (4), nulla si diceva di specifico in merito alle attribuzioni e al processo innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996; o anche le più recenti riflessioni sul tema di G. Colombini, *Il “nuovo” sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3-4, 588) e tuttavia si tratta di presenze pur autorevoli ma isolate. Quindi l'auspicio è che tra i giovani si sviluppi una cultura e una passione per lo studio delle materie di contabilità pubblica che tanto incidono sulle sorti comuni della collettività nazionale.

(2) Una commissione che nonostante l'autorevolezza dei suoi membri, soprattutto nella sua componente accademica, non sempre ha trovato quella necessaria unità di intenti e consonanza di vedute necessarie per alimentare un progetto di più sistematico e razionale impianto per le Sezioni riunite in speciale composizione. Sul punto v. M. Clarich, F.P. Luiso, A. Travi, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1271. Si deve riconoscere, del resto, come si illustrerà meglio nel testo, che le indicazioni di principio e il perimetro della legge di delegazione in materia era assai esiguo.

(3) È ben noto che esso è stato predisposto in attuazione della l. n. 124/2015 (Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Di quella legge l'art. 20 (Riordino della procedura dei giudizi dinanzi la Corte dei conti) delega il governo ad adottare (entro il 28 agosto 2016) un decreto legislativo recante “il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte”. Tale delega è dunque al “riordino e alla ridefinizione processuale”. Essa pare giustificare l'introduzione di soluzioni innovative sul piano sostanziale, nei limiti di cui i principi e criteri direttivi della delega circoscrivano la discrezionalità del legislatore delegato. Quest'ultimo ha optato per la composizione delle molteplici disposizioni vigenti nella materia in un testo normativo unitario, tale da configurarsi quale “codice della giustizia contabile”.

(4) Come si ricorderà, l'art. 20 della l. n. 124/2015, nel prevedere un'ampia delega al governo per il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla Corte dei conti previste dal r.d. n. 1214/1934 (c. 1), al c. 2 ha dettato 14 principi e criteri direttivi, cui si aggiungono, ove compatibili, quelli dettati per la legge annuale di semplificazione dall'art. 20, c. 3, l. n. 59/1997.

I principi e criteri direttivi dettati dall'art. 20 della l. n. 124/2015 erano, in sostanza quelli di: a) adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori; l'adeguamento va coordinato ai principi generali stabiliti dalla disciplina del codice processuale civile, assicurando in particolare la concentrazione delle tutele spettanti al giudice contabile; b) disciplinare i giudizi tenendo conto degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi da tutelare, in base al principio di concentrazione ed effettività della tutela e nel rispetto del principio costituzionale di ragionevole durata del processo; c) ispirare le disposizioni processuali sulle azioni del pubblico ministero e sulle funzioni e attività del giudice e delle parti a principi di semplificazione e razionalizzazione e riparto delle competenze; d) prevedere, per una sola volta e per un massimo di due anni, l'interruzione – con atto di costituzione in mora – del termine di prescrizione (di 5 anni) delle azioni esperibili dal procuratore regionale; il termine di prescrizione è sospeso per la durata del processo; detto criterio introduce quindi, per il procuratore regionale, una specifica limitazione rispetto alla disciplina generale sull'interruzione della prescrizione di cui agli artt. 2943 ss. c.c.; e) elevare il limite attuale (di 5.000 euro) per il rito monitorio previsto dall'art. 55 t.u. del 1934 per gli atti dannosi di lieve entità patrimoniale; il limite va periodicamente aggiornato sulla base delle rilevazioni Istat; f) prevedere, nei giudizi di responsabilità amministrativa, l'introduzione di un rito abbreviato che permetta all'erario, definendo il giudizio di primo grado, di incamerare rapidamente una somma di denaro, a titolo di risarcimento, non superiore al 50 per cento del danno economico imputato; l'accesso al rito abbreviato è condizionato dal parere favorevole del pubblico ministero ed è precluso in caso di dolo nell'arricchimento del responsabile del danno. La sentenza è immediatamente esecutiva e inappellabile. In secondo grado, la formulazione della richiesta di rito abbreviato consente una sentenza che preveda un risarcimento almeno pari al 70 per cento di quanto domandato con l'atto di citazione; g) prevedere un riordino della fase istruttoria

È evidente che l'assenza di una delega che abilitasse ad innovare sostanzialmente il quadro normativo delle attribuzioni e dello svolgimento del processo abbia precluso una riforma e una razionalizzazione di maggior respiro e di più ampia visione prospettica (5). Sia la commissione di studio, sia il governo non hanno potuto cogliere l'occasione del codice per definire in un contesto organico il rapporto tra controllo e giurisdizione di cui questo organismo, le Sezioni riunite in speciale composizione rappresentano il fulcro.

La mancata occasione della codificazione, tuttavia, non ha limitato le potenzialità dell'istituto e la sua importanza nel complessivo quadro delle attribuzioni che l'ordito costituzionale assegna alla Corte dei conti (6).

Non si vuole certo amplificare strumentalmente l'importanza di questo organo, ma non può non riconoscersi come nella realtà esso potrà assumere una valenza di motore trainante per l'intera giurisdizione contabile e, al contempo, di strumento di rafforzamento e di valorizzazione della funzione di controllo. Questa circostanza fortunata è forse stata occasionale perché come è ampiamente noto la genesi dell'istituto ha visto molte stagioni di accrescimento (7). E, nonostante questo, l'esito di tale processo di stratificazione ha conservato un'unitarietà del disegno e una univocità del discorso, quasi un filo rosso (non so se volontario o involontario, perché è assai difficile leggere il nostro moderno legislatore e scorgere nel suo operato una razionalità compiuta), ma certo nella evoluzione normativa in tema un filo rosso si può senza dubbio scorgere nel raccordo molto stretto tra le esigenze della collettività nazionale rispetto alla finanza pubblica e le funzioni della Corte. Come molto autorevolmente è stato rilevato, infatti, si può scorgere un "legame, non formale, tra pretese finanziarie della collettività e regole contabili il cui presidio è affidato alla Corte dei conti nelle molteplici ma unitarie attribuzioni ad essa intestate" (8), e le Sezioni riunite in speciale composizione sono l'organo più significativo per esaltare questo legame e per garantirne e consolidarne il perimetro.

Si badi, affinché un'istituzione possa svolgere appieno il suo ruolo le si deve assicurare un certo *spatium* temporale di azione; un periodo che per le istituzioni non si misura in ragione di giorni, o di settimane, o di mesi e neppure di qualche anno; occorrono stagioni più lunghe per consentire alle istituzioni di poter lasciare il segno. Ed è quindi evidente che anche per le Sezioni riunite in speciale composizione occorreranno degli anni per comprendere appieno e verificare in concreto la fondatezza dell'assunto che nell'introdurre questa riflessione viene avanzato.

sulla base dei seguenti principi: specificità e concretezza della notizia di danno erariale; pieno accesso agli atti dopo l'emissione dell'invito a dedurre; obbligatorietà dell'audizione personale del presunto responsabile; specificazione delle modalità di esercizio dei poteri del pubblico ministero; formalizzazione dell'archiviazione; preclusione di chiamata in causa su ordine del giudice, in assenza di nuovi elementi, di un soggetto destinatario di archiviazione; h) unificare le norme sull'obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante; i) disciplinare le procedure sulle consulenze tecniche, prevedendo l'istituzione di albi regionali; l) riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le disposizioni e i principi del codice di rito civile in relazione a specifici aspetti, che vengono dettagliatamente indicati; m) curare la ridefinizione della disciplina delle impugnazioni, anche mediante rinvio a quella del primo grado, nonché riordinare e ridefinire le norme relative alle decisioni impugnabili, all'effetto devolutivo dell'appello, alla sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, al regime delle eccezioni e delle prove, ai termini per la revocazione in conformità a quanto previsto dal c.p.c., in ossequio ai principi del giusto processo e della sua durata ragionevole; n) riordinare e ridefinire, in ossequio ai principi nomofilattici e di certezza del diritto, le norme sul deferimento alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale di questioni di massima importanza, conflitti di competenza territoriale e regolamento di competenza su ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo; o) riordinare e ridefinire le disposizioni sull'esecuzione di sentenze di condanna definitive al risarcimento del danno (il pubblico ministero contabile ha la titolarità di agire e resistere davanti al giudice civile dell'esecuzione immobiliare); p) disciplinare chiaramente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti dalla Corte in sede di controllo ed elementi probatori producibili in giudizio, anche assicurando, nell'ambito di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa, la necessaria considerazione dei pareri resi dalla stessa Corte in sede consultiva.

(5) E di ciò ben ci si avvede laddove si esaminano gli studi che si dedicano al nuovo processo contabile. Per tutti, si veda il ponderoso volume A. Canale, M. Smirardo, F. Freni (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2017, nel quale solo poche pagine sono dedicate alle norme che disciplinano le Sezioni riunite in speciale composizione (S. Auriemma, *Giudizi in unico grado*, ivi, 693 ss.), o il sistematico trattato F. Mastragostino, S. Pilato (a cura di), *La giustizia contabile. Dal regolamento di procedura al nuovo codice*, Bologna, Bononia University Press, 2017, o ancora G. Gribaudo (a cura di), *Codice della giustizia contabile. Commento articolo per articolo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

(6) Sia consentito rinviare al mio commento all'art. 103, cc. 1 e 2, Cost., in A. Celotto, R. Bifulco e M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione della Repubblica Italiana*, Torino, Utet, 2006, vol. III, 1987 ss.

(7) Per tutti si rinvia allo studio di P. Della Ventura, *I confini della cognizione delle Sezioni riunite in speciale composizione*, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3-4, 604.

(8) Così A. Martucci di Scarfizzi, *Introduzione del presidente della Corte dei conti*, *infra*, ???.

E, tuttavia, sin da subito a sostegno della tesi che si vuole dimostrare è possibile richiamare l'esperienza e il successo vissuti da istituzioni analoghe nel nostro ordinamento. Il pensiero corre infatti spontaneamente a quello che è accaduto per un'altra ipotesi di giurisdizione esclusiva (quale è appunto la giurisdizione delle Sezioni riunite in questi ambiti). Ci si riferisce alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato. Nata come giurisdizione propria di quel consesso a metà Ottocento e poi trasformata in giurisdizione esclusiva negli anni venti del Novecento, si è via via consolidata per stratificazioni successive fino a quella ipertrofia di materie ad essa attribuite, talvolta sofferta anche dalla Corte regolatrice della giurisdizione e sulla quale non è mancato l'intervento poi molto saggio e misurato della Corte costituzionale. Ma di ciò si dirà più avanti.

2. *Le Sezioni riunite della Corte dei conti nella lettura costituzionalmente orientata della Corte regolatrice della giurisdizione: alcuni punti fermi*

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 la altre giurisdizioni.

Un ruolo molto importante deve essere riconosciuto, più che al nostro legislatore (9), alle Sezioni unite della Corte di cassazione quale supremo giudice regolatore della giurisdizione. In questa stagione, infatti, a differenza di quanto accaduto in un recente passato nelle dispute sorte sul perimetro della giurisdizione (sui diritti soggettivi) con il Consiglio di Stato (10), si devono registrare relazioni improntate a grande serenità e ad uno spirito costruttivo cui fanno seguito molti significativi frutti. Probabilmente anche per il recente avvio di un proficuo dialogo istituzionale tra i vertici delle Corti supreme (11).

(9) Anche in ragione della frammentazione attuale (e prospettica) del quadro politico, sarebbe una vera ingenuità ipotizzare nel breve o nel medio periodo una stagione di serenità del legislatore, che consenta l'elaborazione di interventi di riforma per i quali occorrono profonda capacità di analisi e matura consapevolezza dei problemi e delle possibili soluzioni.

(10) Un dibattito che anche in tempi recenti ha portato taluno a sostenere la necessità, in considerazione dell'eccessivo numero di casi di giurisdizione esclusiva, che le sentenze rese dai giudici speciali in controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi debbano ritenersi impugnabili in Cassazione per violazione di legge ex art. 111, c. 7, Cost. Sul punto, v. R. Rordorf, *Pluralità delle giurisdizioni ed unitarietà del diritto vivente: una proposta*, in *Foro it.*, 2017, V, 123; A. Proto Pisani, *Schede per una relazione su giurisdizione e pubblica amministrazione*, *ivi*, 2016, V, 6; E. Scoditti, *I diritti fondamentali fra giudice ordinario e giudice amministrativo*, *ivi*, 2015, I, 962; F. Bile, *Intorno all'unità della giurisdizione*, *ivi*, 2011, V, 93.

(11) Il tema è ampiamente studiato in dottrina, soprattutto a livello sovranazionale e internazionale. Fra i molti, v. B. Hess, *Justizielle Kooperation*, in *Procedural justice (XIC Iapl world congress*, Heidelberg, 2011), Bielefeld, Giesecking, 2014; S. Cassese, *I Tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, Donzelli, 2009. Ciò ha molto favorito il rapporto tra le Supreme corti nazionali e le Supreme corti sovranazionali (soprattutto Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia dell'Unione europea). Si vedano sul punto le considerazioni di G. Raimondi, pubblicate nel volume degli Atti del convegno che ha occasionato questo scritto. Si veda anche A. Pajno, *La cooperazione e l'integrazione tra Corti supreme nazionali e sovranazionali, Saluto del Presidente del Consiglio di Stato al seminario sul tema "Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"*, svoltosi in Corte costituzionale, 25 maggio 2017, in <www.federalismi.it>, n. 19/2017.

Tuttavia, come notato anche da G. De Vergottini (*Oltre il dialogo tra le Corti*, Bologna, il Mulino, 2010), mentre da tempo esiste un dialogo fra corti statali e corti di Lussemburgo, Strasburgo e la Corte interamericana dei diritti umani, altrettanto non si poteva dire per i rapporti fra corti statali.

Questa prospettiva è significativamente mutata nei tempi recenti e infatti in questi ultimi anni agli studi e alle riflessioni degli accademici è seguita una importante azione di raccordo tra le Corti supreme, in particolare va menzionato il Memorandum tra Corti supreme (Cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei conti), presentato il 15 maggio 2017 al Presidente della Repubblica (in <www.federalismi.it>, n. 11/2017, con nota di commento di B. Caravita di Toritto), volto a garantire la cooperazione istituzionale e la certezza delle regole nel rispetto dell'autonomia di ciascuna magistratura. L'armonizzazione delle interpretazioni, lo scambio conoscitivo tra Corti sono stati dunque considerati da queste elementi imprescindibili per raggiungere una ragionevole prevedibilità delle decisioni, dato che a sua volta sta alla base della certezza del diritto quale primo garante dell'effettività della tutela. Non sono mancate isolate critiche, ma ad avviso dei più (e anche di chi scrive) tali iniziative costituiscono un importante momento di scambio di idee e di costruzione di un patrimonio, di un *acquis* comune di pensiero che consente che i rapporti fra alte Corti possano essere improntati alla costruzione e a non alla contrapposizione, senza con ciò minimamente condizionare o limitare la piechezza della discrezionalità dei singoli giudici nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Di ciò è testimonianza, ad esempio, una significativa recente ordinanza delle Sezioni unite della Cassazione (12) nella quale si ricostruisce in modo molto puntuale il senso di queste attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione, il suo fondamento costituzionale, i suoi limiti.

La Corte di cassazione non ha avuto difficoltà a riconoscere come “la cognizione attribuita alla Corte dei conti – Sezioni riunite in speciale composizione – ai sensi dell’art. 1, c. 169, l. n. 228/2012 (e oggi dal codice della giustizia contabile) deve intendersi piena ed esclusiva, a tale stregua estesa a tutti i vizi dell’atto, del procedimento, al difetto di motivazione o di istruttoria, all’incompetenza” (13).

Si rileva poi come debba “escludersi la violazione della garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), atteso che anche al giudizio in unico grado [...] si applicano le disposizioni contenute nel regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti riguardanti i giudizi ad istanza di parte, nonché le disposizioni comuni sui giudizi contenute nel regolamento stesso, compreso il rinvio alle norme e ai termini del codice di procedura civile, in quanto applicabili e non incompatibili con il regolamento stesso (14). Inoltre, a garantire il rispetto del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, si appalesa sufficiente la fissazione da parte del Presidente della Corte dei conti di una periodica calendarizzazione a data fissa delle udienze delle Sezioni riunite in speciale composizione e dei criteri oggettivi e predeterminati per l’individuazione dei componenti di un collegio giudicante, a nulla rilevando nemmeno che il collegio risulti nominativamente formato dopo la presentazione del ricorso giacché anche in tal caso risultano rispettate le condizioni minime al riguardo indicate dal giudice della legittimità costituzionale delle leggi” (15).

Per la Cassazione, quindi, “la legittimità della previsione della decisione in unico grado trova conferma nella più volte affermata insussistenza di una garanzia costituzionale al doppio grado di giurisdizione di merito (16), trattandosi di soluzione d’altro canto già da tempo sperimentata (ad esempio in materia di espropriazione, concorrenza, irragionevole durata del processo), e che nella specie trova razionale giustificazione nell’esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla ricognizione annuale *de qua*, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative in ordine alla formazione del conto economico consolidato annuale in argomento”.

(12) Il riferimento è a Cass., S.U., 18 maggio 2017, n. 12517 (sostanzialmente identica a Cass., S.U., 18 maggio 2017, n. 12496, in questa *Rivista*, 2017, fasc. 3-4, 503), su cui si veda l’interessante *paper* di F. Cardarelli, *Nozione di pubblica amministrazione finanziaria e accertamento giurisdizionale*, estratto dalla Relazione su “Il ruolo delle giurisdizioni nel sistema giuridico globale e gli effetti sugli ordinamenti nazionali” al XXIV colloquio biennale dell’Associazione italiana di diritto comparato, *Jus dicere in a globalized world*, Napoli, Università Suor Orsola Benincasa, 15-17 giugno 2017.

(13) Un’estensione che attiene ai limiti interni della detta giurisdizione: cfr. Cass., S.U., 21 dicembre 2005, n. 28263, in *Rep. Foro it.*, 2005, voce *Giustizia amministrativa*, n. 1154. Quindi non sussiste in favore del giudice amministrativo alcuna riserva di generale giurisdizione sulla legittimità degli atti amministrativi a tutela di posizioni giuridiche soggettive nonché dei vizi del procedimento o di difetto di motivazione o di istruttoria (cfr. anche Cass., S.U., ord. 13 marzo 2014, n. 5805, in questa *Rivista*, 2014, fasc. 1-2, 335, con nota di richiami).

(14) Su cui già si era espressa mirabilmente Corte conti, Sez. riun. giur. (spec. comp.), sent.-ord. 12 giugno 2013, n. 2, e 11 luglio 2013, n. 3, in questa *Rivista*, 2013, rispettivamente fasc. 3-4, 301, e fasc. 5-6, 358.

(15) Su cui già Corte cost. nn. 143 e 144/1973, e ord. 26 gennaio 1988, n. 93, in *Foro it.*, 1990, I, 2434, con nota di B. Capponi, *Riunione di cause connesse dinanzi alla pretura (ora, dinanzi alla pretura “circondariale”)*, secondo cui “È manifestamente infondata, in quanto *ictu oculi* priva di qualsiasi fondamento, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, e 28 l. 20 maggio 1970, n. 300, nella parte in cui prevedono il potere discrezionale del capo dell’ufficio giudiziario nell’assegnazione dei processi e consentono al pretore titolare di assegnare il giudizio di opposizione ad un giudice dell’ufficio che sia persona diversa dal giudice che ha pronunciato il decreto opposto, in riferimento agli artt. 25, c. 1, e 101, c. 2, Cost.”.

(16) Sul punto anche Cass., S.U., 24 ottobre 2014, n. 22610, in *Rep. Foro it.*, 2014, voce *Ordinamento giudiziario*, n. 130. Come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, “È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 445-bis, c. 7, c.p.c., secondo cui è inappellabile la sentenza che definisce il giudizio introdotto a seguito del mancato accordo circa le conclusioni del consulente tecnico, non avendo la garanzia del doppio grado di giurisdizione copertura costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost.” (Corte cost. 28 ottobre 2014, n. 243, in *Foro it.*, 2015, I, 358, con nota di S.L. Gentile, *La gestione dell’accertamento tecnico preventivo (Atp) previdenziale tra principi costituzionali e riproposizioni infrannuali*). Allo stesso modo, per la Corte costituzionale “È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 33, c. 2, l. 10 ottobre 1990, n. 287, nella parte in cui devolve alla corte d’appello competente per territorio anche le controversie promosse nei confronti di una società di assicurazioni, al fine di ottenerne la condanna, a titolo di risarcimento del danno, alla restituzione della parte di premio indebitamente corrisposta a causa di una intesa restrittiva della concorrenza tra le imprese del settore, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.” (così Corte cost. 26 ottobre 2007, n. 351, *ivi*, 2008, I, 713, con nota di A. Palmieri).

Infine, e non meno significativamente, quanto alla compatibilità costituzionale della previsione di un giudizio di legittimità in unico grado, non impugnabile neppure per cassazione per motivi di legittimità stanti i limiti posti dall'ultimo comma dell'art. 111 Cost., la Corte di cassazione ritiene giustamente come sia "proprio tale ultimo disposto a prevedere un non incondizionato accesso al giudizio di legittimità, limitando il ricorso per cassazione avverso le decisioni della Corte dei conti ai soli motivi inerenti alla giurisdizione (17) e al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice ovvero all'esistenza dei vizi che attengono all'essenza della funzione giurisdizionale, e non al modo del suo esercizio" (18).

Alla luce di questo recente e autorevole arresto giurisprudenziale si può allora affrontare *ex professo* il tema e, partendo da una puntuale ricostruzione del quadro costituzionale di tale attribuzione giurisdizionale, si potrà giungere a qualche considerazione critica sulla natura di tale attribuzione, sul suo perimetro, sull'oggetto del giudizio e da ultimo sulla sua funzione e sul modello processuale che gli è proprio.

3. La speciale composizione di una giurisdizione "non speciale"

Il tema della composizione, come è ben noto, è stato oggetto anche di un approfondimento da parte della Corte dei conti. Sin dalla genesi dell'istituto sono state sollevate perplessità, anche da parte della procura presso la Corte che ha dubitato della correttezza del modo di composizione delle Sezioni riunite. Questo è un tema ormai superato non soltanto perché la Corte di cassazione a Sezioni unite ha sgomberato il campo da ogni residuo dubbio, ma per il fatto che le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti avevano da tempo affrontato e risolto il tema (19). Rileggendo la giurisprudenza contabile, sono pienamente condivisibili le ragioni che hanno condotto al superamento di questo tema e al riconoscimento del fatto che le Sezioni riunite in speciale composizione siano organo che rispetta appieno e in modo assoluto il principio del giudice naturale precostituito per legge e non ponga alcun tema di doppio grado di giurisdizione (ma su questo si tornerà brevemente *infra*).

La specialità della composizione, tema molto significativo e che va sottolineato, sta nel fatto che esso assicura una sede istituzionale di raccordo tra le funzioni di controllo e le funzioni giurisdizionali (in senso proprio) della Corte; la specialità sta proprio in questa compresenza – nelle Sezioni riunite in speciale composizione – di esperienze culturali e professionali diverse ed è forse questa la ragione che attribuisce centralità e importanza all'istituto.

Proprio per questa ragione, tuttavia, pare opportuno avanzare un modesto suggerimento al legislatore prossimo venturo, e comunque *medio tempore* anche agli studiosi che affrontano il tema; pare infatti opportuna una riflessione sul *nomen* dell'istituto. Come si sa, infatti, è diffusa l'opinione che *nomina sunt consequentia rerum* (20) e questa dizione, "speciale composizione", nella lettura veloce e poco meditata che soprattutto i non esperti di questa materia (e di questa giurisdizione) possono farne, tende a far prevalere l'attributo "speciale" sul sostantivo "composizione". Si abilita così il formarsi di una idea sviata (e non corrispondente al vero): quella di un "giudice speciale" in quanto *extra ordinem* o quantomeno di un giudice dotato di "poteri speciali".

Ebbene, non vi è ombra di dubbio che la specialità di cui parla la norma riguarda soltanto la composizione dell'organo collegiale. Anzi, se ben ci si riflette, anche la composizione non pare poi particolarmente speciale; è infatti del tutto rispondente al sistema (e al suo naturale ordine) che nel comporre un organo così autorevole con attribuzioni così significative la composizione debba poter esprimere la complessiva pluralità delle diverse esperienze professionali delle funzioni esercitate dalla Corte, sia con riguardo al controllo, sia rispetto alla giurisdizione. È del resto evidente (e non discutibile) che un magistrato che professionalmente opera in modo prevalente nelle sezioni del controllo, nel momento in cui siede nelle Sezioni riunite eserciti appieno una funzione giurisdizionale e come giudice componga il collegio. È per questo che in realtà, anche con riguardo alla composizione di questo organo, non possa parlarsi di specialità in senso proprio. Certamente nella composizione poteva forse sembrare speciale all'epoca, quando cinque, sei, sette, dieci anni fa si poteva pensare a una commistione di magistrati provenienti dalle due esperienze ma oggi questa specialità di composizione è

(17) Così già Cass., S.U., 12 novembre 2003, n. 17014, in *Foro it.*, 2004, I, 2838, con nota di richiami.

(18) Sul punto del resto già Cass., S.U., 3 dicembre 2008, n. 28653, in *Foro it.*, 2009, I, 1076, con nota di G. D'Auria, *Sulla nomofiliachia delle Sezioni riunite della Corte dei conti*.

(19) Sono già state ricordate *supra* Corte conti, Sez. riun. giur. (spec. comp.), 12 giugno 2013, n. 2, e 11 luglio 2013, n. 3.

(20) Frase nota per la citazione che ne fa Dante (*Vita Nova*, XIII, 4: "Con ciò sia cosa che li nomi seguitino le nominate cose, sì come è scritto: *nomina sunt consequentia rerum*"), e la cui origine è in un passo delle *Istituzioni* di Giustiniano, II, 7, 3: "*Consequentia nomina rebus esse studentes*" ("Cercando di far sì che i nomi corrispondano alle cose").

diventato un dato ordinario e, se è un dato ordinario, che si abbandoni il termine specialità è un contributo alla chiarezza, credo.

Le Sezioni riunite, nell'esercizio della giurisdizione piena, hanno una funzione non speciale ma ordinaria e anzi, se accadrà come è accaduto per la giustizia amministrativa, dove la giurisdizione esclusiva diventa il motore trainante di questa giurisdizione (non solo per l'acquisizione di nuovi ambiti di materie, ma anche e soprattutto per quanto riguarda le tecniche processuali e la profondità del sindacato (21)), anche nell'ambito della giustizia contabile la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite avrà una funzione trainante e assicurerà una significativa spinta evolutiva. E, si badi, questo sviluppo non depotenzierrebbe affatto il sindacato sulla responsabilità amministrativa, anzi diventerebbe un modo per attribuire al sindacato sulla responsabilità un suo ruolo – quello sì un ruolo istituzionale precipuo – che è distinto ma non disgiunto rispetto alle attribuzioni più generali che una giurisdizione piena ed esclusiva sviluppa sulle attribuzioni proprie delle Sezioni riunite in speciale composizione.

Il tema delle Sezioni riunite in speciale composizione deve pertanto essere affrontato sgombrando il campo dalla preliminare e delicata questione del *nomen*. Sul nome “Sezioni riunite in speciale composizione”. L'impiego del termine “in speciale composizione”, infatti, evoca da un lato un qualcosa che nell'attribuzione non c'è, dall'altro non riesce ad evocare quello che in questa peculiare giurisdizione c'è e ci deve essere. Si tratta, quindi, di un nome da un lato decettivo, fonte anche di alcune critiche, sbagliate, ma pur sempre comprensibili, in dottrina, dall'altro soprattutto non aiuta né l'interprete, né il comune cittadino a comprendere che cosa sia e come possa esser qualificata questa nuova attribuzione della giurisdizione della Corte dei conti.

Questa nuova attribuzione, come si è detto, non è una giurisdizione speciale. Il far cadere l'attributo “speciale” è quindi un'esigenza consequenziale e necessaria per segnalare che questa giurisdizione, in primo luogo, non è speciale, e che in secondo luogo, anzi, è una giurisdizione tendenzialmente generale.

Né si deve cadere nell'errore di sottovalutare la questione, ritenendo che la questione abbia valenza unicamente terminologica. Non si tratta di una questione (solo) terminologica, perché evocare la specialità è sempre pericoloso in un ordinamento nel quale al ricordo storico delle doverose lotte combattute contro le giurisdizioni speciali del periodo corporativo e fascista si è sostituita una disputa di altro genere, certo meno giustificata e meno nobile ma non meno accesa, quella alimentata dal perenne conflitto di perimetrazione delle giurisdizioni, quasi una bandiera ideologica. Quindi, la qualificazione di questa attribuzione in termini di specialità delle Sezioni riunite e della stessa Corte in generale è da dimenticare, perché la specialità non soltanto non è propria delle Sezioni riunite, ma non è propria neanche della Corte dei conti in generale, così come non lo è del Consiglio di Stato, in una visione dell'unità della giurisdizione che solo erroneamente (o forse strumentalmente) viene letta come “unicità” della giurisdizione (22).

Quindi, se la giurisdizione della Corte dei conti non è giurisdizione speciale, in quanto giurisdizione generale sulla finanza pubblica nella visione e nella ricostruzione del c. 2 dell'art. 103 della Carta costituzionale, si deve ritenere che queste ulteriori attribuzioni delle Sezioni riunite non debbano essere predicate in termini di specialità. Ma di ciò si dirà più avanti.

Un'ultima parola va spesa sul tema, nell'ambito del discorso sulla “speciale composizione”, con riguardo al doppio grado di giudizio. Si è lamentato e da qualcuno si continua a lamentare il fatto che le Sezioni riunite in speciale composizione decidono in unico grado, precludendo quindi la garanzia che si vuole assicurata in Costituzione del doppio grado di giudizio. Sul punto, come già si è accennato, anche di recente la Corte di cassazione si è espressa per fugare queste perplessità e per contestare che l'assenza di un doppio grado possa essere una ragione di specialità. La Cassazione ci ricorda che il doppio grado non è un principio assicurato dalla Costituzione e che vi sono molte altre materie nelle quali è del tutto ordinario che vi sia un unico grado di giurisdizione di merito. Si pensi alle controversie in materia di indennità di espropriazione, o a quelle di impugnazione delle sanzioni amministrative di Banca d'Italia o della Commissione nazionale per le società e

(21) Il giudizio che si svolge davanti ai giudici amministrativi oggi si deve alla giurisdizione esclusiva: sia le nuove azioni, sia la pienezza del sindacato giurisdizionale, sia la pienezza della cognizione grazie ai nuovi mezzi di prova; il modello della giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi ha assicurato a quella giurisdizione l'esercizio di una funzione più efficace e più rispondente ai principi del giusto processo.

(22) Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. Police, *La mitologia della “specialità” ed i problemi reali della giustizia amministrativa*, in <www.questionegiustizia.it>, n. 3/2015, 136, e a P.L. Portaluri (a cura di), *L'amministrazione pubblica, i cittadini, la giustizia amministrativa: il percorso delle riforme* (Atti del convegno, Lecce, 16-17 ottobre 2015), Napoli, Esi, 2016, 171.

la borsa. Per non dire dei tentativi di autorevole dottrina, che aveva tentato qualche anno fa di assumere che perfino gli atti delle autorità indipendenti potessero essere sottratti alla giurisdizione dei Tar in primo grado e rimessi all'unico grado della giurisdizione del Consiglio di Stato (23).

Si ha ragione di credere che il tema del doppio grado in questo ambito non si ponga affatto anche per una ragione ulteriore e aggiuntiva. La ragione molto semplice e intuitiva, si badi, riguarda il fatto che la gran parte delle controversie devolute alle Sezioni riunite in unico grado sono già state oggetto di deliberazione da una sezione di controllo della medesima Corte, un organo indipendente e imparziale, e lo stesso potrebbe dirsi anche per le autorità indipendenti. Ma la ragione distintiva che giustifica l'unico grado in modo pacifico in questo caso, e ben più a ragione di quanto non si giustifichi nel contenzioso contro gli atti di talune autorità indipendenti, è dato dal fatto che lo svolgimento della funzione di controllo è uno svolgimento procedimentalizzato che assicura delle garanzie di particolare significatività, da un lato, per quanto riguarda il modo di svolgimento della funzione; dal punto di vista invece della struttura e cioè dei soggetti, la decisione è posta non (sol)tanto da un organo indipendente e imparziale, ma da un organo giustiziale, i cui componenti tempo per tempo provengono dalla magistratura, e quindi anche dal punto di vista soggettivo si ha una garanzia molto più intensa rispetto a quella (pure di grande qualità tecnica) che assicurano le amministrazioni indipendenti. È indubbio che dei giudici preposti a una funzione pur non giurisdizionale ma tipicamente giustiziale assicurino un grado di tutela che qualsiasi organo giustiziale europeo possa riconoscere come equiparabile alla tutela giurisdizionale. Anche per questa ragione, quindi, il tema del doppio grado per le funzioni delle Sezioni riunite speciale composizione non si pone.

4. *La cornice dell'art. 103 Cost., la Corte dei conti e le Sezioni riunite in speciale composizione*

Sgombrato allora il campo dalle questioni relative al *nomen*, si può affrontare il tema sin dal suo fondamento costituzionale.

In realtà l'attenzione che la dottrina ha dedicato all'art. 103 Cost. nei commenti e nei trattati di diritto pubblico e diritto costituzionale sino ad oggi è sempre stata molto scarna (o talora assente) e ciò in quanto tale previsione si ricollega alle previsioni che precedono o seguono nel testo costituzionale. Il riferimento è, in particolare, all'art. 24, che assicura la garanzia della tutela giurisdizionale a diritti e interessi legittimi; all'art. 100, che assicura rilievo costituzionale al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti; agli artt. 101 e 102, che fondano il principio dell'unità della giurisdizione, e all'art. 113, che assicura la tutela giurisdizionale (ordinaria o amministrativa) avverso gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione. Ne segue che il commento a tale previsione si è spesso limitato a dei meri cenni di rinvio (24).

In questa sede, pare comunque utile soffermarsi sulle previsioni dell'art. 103 Cost.; grazie ad esse, infatti, è stata assicurata "copertura" costituzionale al criterio di riparto della funzione giurisdizionale fra i diversi ordini di giudici chiamati storicamente a esercitarla, pur nella unicità della funzione medesima sancita dall'art. 101 Cost. Il costituente, infatti, ha cristallizzato proprio nell'art. 103 Cost. il difficile equilibrio che nella prima parte del secolo scorso si era raggiunto nel ripartire l'esercizio della funzione giurisdizionale fra il giudice ordinario, giudice dei diritti civili e politici sin dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo, e il giudice amministrativo, giudice degli interessi legittimi sin dalla sua istituzione con la legge istitutiva della Sezione IV del Consiglio di Stato, mentre la tutela degli interessi finanziari era da sempre affidata alla Corte dei conti.

Un equilibrio raggiunto dopo una brusca oscillazione tra il sistema monistico della funzione giurisdizionale affidata unicamente al giudice ordinario (sistema sostenuto dalla parte maggioritaria della destra storica di Mancini, Minghetti, Boncompagni e Borgatti e inverato nella legge abolitiva del contenzioso amministrativo) e un sistema dualistico caratterizzato appunto dal riparto della giurisdizione fra diversi ordini di giudici (a se-

(23) Il riferimento è a S. Cassese, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 1996, 222; R. Caranta, *Il giudice delle decisioni delle autorità indipendenti*, ivi, 182; G. Morbidelli, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, Passigli, 1997, 253. Posizioni queste che non si condividono per una serie di ragioni ampiamente illustrate in A. Police, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, Giappichelli, 2007, in particolare nell'ultimo capitolo, al quale si rinvia anche per i più ampi riferimenti bibliografici.

(24) Si vedano, fra gli studi migliori, G. Berti, *Art. 113 e 103, cc. 1 e 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. La magistratura*, tomo IV: *Artt. 111-113*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1987; e più di recente G. Cerina Feroni, *L'ambito della giurisdizione amministrativa. Commento all'art. 103, c. 1, Cost.*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2015.

guito del movimento di opinione suscitato da Silvio Spaventa nel famoso discorso di Bergamo e fatto proprio dal Ministero Crispi con la legge istitutiva della Sezione IV del Consiglio di Stato. (25)).

Non è questo il luogo di dilungarsi sull'evoluzione dottrinarie e giurisprudenziale che ha caratterizzato il tema del riparto di giurisdizione. Il dibattito in questione è frutto e trae alimento non già dalla norma costituzionale, o dai lavori preparatori della medesima, ma dalle norme che all'indomani dell'unificazione del Regno d'Italia intesero regolare la materia (26).

L'art. 103 Cost. si limita a recepire e consolidare i frutti di quel dibattito e a riproporre e "costituzionalizzare" un riparto di giurisdizione che, superando l'impostazione monista affermatasi con la legge abolitiva del contenzioso amministrativo, fa propria la soluzione dualistica del discrimine delle giurisdizioni fondata sulla diversa natura e consistenza delle situazioni giuridiche soggettive di interesse legittimo e di diritto soggettivo.

Se il criterio di riparto così cristallizzato, quello fra diritti e interessi, fosse l'unico criterio previsto dalla norma, ben sarebbe sufficiente rinviare al commento che si è dedicato all'art. 24 Cost. nella definizione – sempre tormentata – delle due diverse situazioni giuridiche soggettive.

L'art. 103 Cost., però, sempre per lasciare immutato il delicato equilibrio raggiunto in materia prima dell'avvento della Costituzione repubblicana, accanto al criterio generale di riparto fondata sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive controverse, ha previsto anche un criterio alternativo di carattere speciale. Un criterio speciale che, in deroga al criterio generale, fonda la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (ma implicitamente anche quella del giudice ordinario) in "particolari materie", indipendentemente dal fatto che siano oggetto di controversia situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo. In sostanza, al criterio generale di riparto fondata sulla distinzione fra situazioni giuridiche soggettive è stato affiancato un criterio speciale (e anzi eccezionale) fondata sulla riconducibilità della materia controversa a "particolari materie".

È proprio su questo criterio speciale di riparto, fondata sulle "particolari materie", criterio che nelle prospettive recenti di riforma costituzionale era addirittura assunto a criterio generale e unico di riparto delle giurisdizioni, che deve in particolare soffermarsi il presente lavoro, perché la giurisdizione della Corte dei conti, e quella delle Sezioni riunite in speciale composizione ancor di più, è proprio fondata su tale riparto per materia.

Come si è accennato e come è ben noto, l'art. 103, c. 2, assicura garanzia costituzionale alla giurisdizione del giudice contabile proprio in termini di una giurisdizione esclusiva su una ben particolare e ampia materia, o per meglio dire blocco di materie. Il c. 2 dell'art. 103, infatti, ci ricorda che "La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge". È ben noto altresì che la preminente funzione istituzionale assegnata alla Corte dei conti è da individuarsi nella garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse e nella esigenza del buon funzionamento delle amministrazioni per la realizzazione degli interessi pubblici generali e quindi della comunità amministrata.

Il supporto costituzionale delle richiamate garanzie va individuato rispettivamente negli artt. 97 e 100 della Costituzione vigente. Ma il costituente ha inteso rafforzare questa funzione conservando alla Corte quelle funzioni giurisdizionali che sin dall'avvento dello Stato unitario essa ha sempre esercitato in materia di responsabilità contabile e amministrativa dei pubblici dipendenti, e di ciò si dà conto nell'art. 103, c. 2, Cost., che assicura copertura costituzionale al criterio di riparto della giurisdizione (27).

L'identificazione della nozione di contabilità pubblica non risulta agevole. E anche rispetto alla sua definizione, come si dirà nelle pagine che seguono, il ruolo delle Sezioni riunite in speciale composizione potrà giocare un ruolo assai significativo.

(25) Sul punto, anche per un quadro completo delle diverse esperienze comparate, v. M. Nigro, *Le varie esperienze di giustizia amministrativa*, nel suo intramontato *Giustizia amministrativa*, Bologna, il Mulino, 2002, 6^a ed., 33.

(26) Sul punto valga ancora il rinvio alle belle pagine di M. Nigro, *La formazione del sistema italiano di giustizia amministrativa*, nel citato manuale di *Giustizia amministrativa*, 55 ss., e F.G. Scoca, *La genesi del sistema delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*, nel manuale a sua cura *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2014, 6^a ed., 3.

(27) Sul punto, in dottrina, prima del codice della giustizia contabile, v. F.G. Scoca (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, Cedam, 1997; O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XVI, Padova, Cedam, 1997; G. Correale, *Corte dei conti*, in *Digesto pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989; F. Garri, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Milano, Giuffrè, 2007; M. Sciascia, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, Giuffrè, 2012; L. Mercati, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, Giappichelli, 2002; S. Cimini, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, Giuffrè, 2003; A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005.

La Corte costituzionale ha affermato, con orientamento ormai consolidato, che la giurisdizione della Corte dei conti nella materia è tendenzialmente generale. Affermazione che non consente di desumere la natura esclusiva della giurisdizione nella materia, ma già con il riconoscimento della tendenziale esclusività indica un criterio di assegnazione della giurisdizione. Non va trascurato al riguardo l'orientamento dottrinario che, con una interpretazione evolutiva ed espansiva della norma costituzionale, ritiene che il contenzioso pensionistico rientri nell'ambito della giurisdizione contabile in quanto il sistema previdenziale pubblico costituisce una componente essenziale e non certo trascurabile della finanza pubblica. A ben riflettere tutte le materie assegnate alla giurisdizione contabile potrebbero rientrare nella più moderna nozione di finanza pubblica. L'espressione usata dal costituente "e nelle altre previste dalla legge" può essere interpretata nel senso di una valenza generale della materia della contabilità pubblica, nella nozione al tempo diffusa, e con la riconosciuta potestà del legislatore ordinario di realizzarne la naturale espansione.

Va però ribadito che la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102/1977, ha ritenuto il carattere non cogente e assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, 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 di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 Cost., richiedendo l'*interpositio legislatoris*, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità (28). Le relative scelte, pertanto, attenendo alla politica legislativa, non sono censurabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale ed escludono la possibilità di sentenze additive (29).

Il fondamento normativo della giurisdizione contabile, cui faceva rinvio l'art. 103 Cost., è stato quindi trovato nell'art. 52 del r.d. n. 1214/1934 (T.u. delle leggi sulla Corte dei conti), negli artt. 18, 19 e 20 del d.p.r. n. 3/1957 (T.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nonché nell'art. 83, ultimo comma, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, recante norme in materia di contabilità generale dello Stato. Il quadro legislativo richiamato ha subito poi incisive modifiche a seguito di successivi interventi del legislatore, che ha introdotto innovazioni funzionali incisive. Un primo intervento di rilievo si ha con la l. n. 142/1990, che ha esteso la giurisdizione della Corte dei conti anche ai dipendenti degli enti locali ed ha ampliato quella sugli amministratori. Con le leggi nn. 19 e 20/1994, nonché con una serie di decreti legge successivamente emanati e definitivamente convertiti nella l. n. 639/1996, sono state apportate ulteriori modifiche. Soprattutto con tali ultime modifiche negli anni Novanta si verifica una vera rivoluzione culturale che trova poi nel codice della giustizia contabile del 2016 il suo coronamento.

Tutta l'evoluzione legislativa cui si fa cenno dispone per l'interpretazione della nozione costituzionale di contabilità pubblica nella valenza moderna di finanza pubblica quale è venuta a configurarsi nello Stato moderno, caratterizzato dalla crescente espansione di interessi pubblici e collettivi e dal conseguente dilatarsi delle risorse tributarie prelevate dai cittadini. Secondo la moderna nozione di contabilità, o meglio finanza, le garanzie non si limitano alla proceduralizzazione della spesa pubblica, ma per la complessiva gestione delle risorse prelevate nell'interesse della comunità amministrata.

Al riguardo, tuttavia, non pare superabile allo stato la posizione della Corte costituzionale, che ha precisato più volte – si vedano, fra le più eloquenti, le sentenze n. 773/1988 e n. 641/1987 – che la giurisdizione della Corte dei conti in dette materie resta "tendenzialmente generale" e che, peraltro, la sua portata espansiva incontra il "limite funzionale" della *interpositio* del legislatore. A chiarire l'apparente antinomia tra queste due proposizioni la Corte ricorda, innanzitutto, che l'ambito della materia della contabilità pubblica considerato dal costituente è quello "tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione" (sentenze appena citate), cioè, in sostanza, quello risultante dalla disciplina dettata al riguardo dal t.u. n. 1214/1934 sulla Corte dei conti (30). Disciplina che peraltro, all'epoca in cui la Costituzione fu emanata, si inseriva, come ricordano le sentenze n. 102/1977, nn. 189 e 241/1984, in un contesto normativo nel quale – in coerenza con la generale

(28) Così Corte cost. 9 luglio 1984, n. 189, in questa *Rivista*, 1984, fasc. 1, 650; 30 luglio 1984, n. 241, *ibidem*, 1011; 7 aprile 1988, n. 411, *ivi*, 1988, fasc. 1, 196; 7 aprile 1988, n. 421, *ibidem*, 217; 7 luglio 1988, n. 773, *ibidem*, 225.

(29) Così Corte cost. 18-29 gennaio 1993, n. 24, *ivi*, 1993, fasc. 1, 201.

(30) Così Corte cost. 10 luglio 1981, n. 129, *ivi*, 1981, fasc. 1, 661.

attribuzione della giurisdizione in materia di diritti soggettivi al giudice ordinario – spettava a quest'ultimo di decidere in ordine alla responsabilità amministrativa. Tale essendo l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti considerato dal costituente, ben si spiega come la giurisprudenza costituzionale abbia escluso che in forza della disposizione costituzionale in esame la responsabilità dei predetti amministratori e dipendenti potesse ritenersi attratta nell'orbita della giurisdizione della Corte dei conti.

La necessità, a tal fine, di apposite “valutazioni e deliberazioni” rientranti nella discrezionalità del legislatore (31) discende dal fatto che le questioni sul riparto della giurisdizione involgono scelte in ordine a diversi regimi della responsabilità e del giudizio, tali da “comportare effetti diversi nei riguardi tanto dei responsabili che dei soggetti danneggiati”: sicché soltanto al potere legislativo “può spettare di valutare se e quali siano le soluzioni più idonee alla salvaguardia dei pubblici interessi insiti nella materia *de qua*” (32). L'esigenza di apposite previsioni legislative, d'altra parte, discende sia dal fatto che – al di là degli aspetti formali (natura pubblica dell'ente e dell'oggetto della gestione) – la materia della contabilità pubblica, di per sé suscettibile di evoluzione, “non è definibile oggettivamente” (33), sia dall'incidenza che sulle valutazioni del legislatore possono avere altri fattori, quali il nesso esistente tra regime dei controlli sugli enti e regime della responsabilità dei funzionari, ovvero la configurazione positiva degli organi chiamati a valutare quest'ultima (34).

Avuto riguardo a tutto ciò, ben si comprende che la “tendenziale generalità” della giurisdizione della Corte dei conti, al di là dei casi già in essa espressamente o istituzionalmente ricompresi, necessita normalmente di apposite previsioni legislative e non può sortire un effetto invalidante di norme che facciano ricadere la materia nell'ambito della generale giurisdizione del giudice ordinario; si è detto, inoltre, che la sua potenzialità espansiva può ritenersi operante *ex se*, nelle ipotesi di carenza di disciplina, solo se sussista il requisito della “identità oggettiva di materia” e non siano di ostacolo “i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali” (35), la cui compiuta attuazione può richiedere o suggerire una disciplina diversa.

5. *Le attribuzioni della Corte a Sezioni riunite in speciale composizione: il vasto perimetro di una giurisdizione “non generale”*

Alla luce della richiamata cornice costituzionale, fermo che quella attribuita alla Corte dei conti in speciale composizione non è una funzione giurisdizionale o un'attribuzione giurisprudenziale di carattere speciale, occorre ora interrogarsi sulla sua natura.

Interrogativo necessario, perché quell'idea di frammentazione o di occasionalità delle norme che hanno generato questo tipo di attribuzioni, nel senso che più norme a partire dal 2012 hanno inteso attribuire competenze alle Sezioni riunite nell'esercizio di questa funzione giurisdizionale, crea ovviamente disagio per l'interprete.

Sembrano attribuzioni, inoltre, molto diverse le une dalle altre, da un lato, la scelta o la legittimità dell'inclusione nell'elenco Istat di alcune figure giuridiche anche formalmente private (36), dall'altro la giurisdizione in materia di spese dei consiglieri regionali e dei gruppi consiliari (37), o ancora la giurisdizione in materia di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche (38), accanto alle attribuzioni più significative, le prime del 2012, in materia di finanza pubblica degli enti territoriali (39).

Ora, chi abbia consuetudine con gli studi in materia di giustizia amministrativa non troverà certo difficoltà nell'accettare questa occasionalità, quasi alluvionale, dell'incremento e della stratificazione delle attribuzioni

(31) Così Corte cost. 24 maggio 1977, n. 102, *ivi*, 1977, fasc. 1, 541.

(32) Così Corte cost. n. 189/1984, cit.

(33) Così Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, *ivi*, 1988, fasc. 1, 90; cfr. anche Corte cost. 31 marzo 1965, n. 17.

(34) Cfr. Corte cost. 17 giugno 1987, n. 230, *ivi*, 1987, fasc. 1, 860.

(35) Così Corte cost. n. 129/1981 e n. 773/1988, cit.

(36) Così sin dall'art. 1, c. 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228.

(37) Così sin dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 3, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116.

(38) Così sin dall'art. 11, c. 19, d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112.

(39) Così sin dal richiamato art. 243-*quater* del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, articolo così inserito dall'art. 3, c. 1, lett. r), d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, successivamente modificato dall'art. 3, c. 1, d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla l. 2 maggio 2014, n. 68. Su cui il commento di S. Gambardella, *Sulla giustiziabilità delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti*, in <www.contabilità-pubblica.it>, 14 ottobre 2013.

delle Sezioni riunite, perché è tipico della formazione di ogni giurisdizione esclusiva sia il carattere alluvionale, sia la occasionalità derivante dalla discrezionale scelta legislativa.

Nella giustiziana amministrativa ne sono testimonianza emblematica le sorti delle attribuzioni delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, dalla legge Crispi (soprattutto dal 1923 in poi) ai nostri giorni. Si è assistito all'incessante aggiunta di nuove materie. In realtà, da molto tempo prima, sin dalla legge del 1865, all. D, dove si prevedeva la giurisdizione propria del Consiglio di Stato, vi erano già una serie di materie (40) che sono aumentate nel 1923 con le attribuzioni in materia di giurisdizione sull'impiego pubblico, fino a quell'elenco sterminato, brutto a vedersi, ma significativo nella sua portata, che è racchiuso nell'art. 133 del codice del processo amministrativo, che rappresenta l'insieme delle materie di giurisdizione esclusiva, che sembra un elenco del telefono e rispetto al quale non bastano due o tre alfabeti per la numerazione delle materie.

È la storia della giurisdizione esclusiva ad essere puntellata di aggiunte, e tanto più questa giurisdizione sarà di successo, tanto più essa sarà caratterizzata dall'accrescimento delle attribuzioni. Che questo esempio storico valga, anche come auspicio, per la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione, che le materie si vadano ad accrescere. Perché questo accada è però necessario, come già accaduto nell'altra giurisdizione amministrativa (quella del Consiglio di settore e dei Tar), che il nostro ordinamento abbia modo di apprezzare un'opera di sistemazione da parte dei giudici di questa giurisdizione che, con la loro cultura della giurisdizione e con un disegno, se volete anche di politica giudiziaria, saggio e mirato, ricostruiscano in modo sistematico e razionale l'insieme delle attribuzioni e assicurino in questo modo unità all'insieme delle diverse attribuzioni. Questo percorso si crede sia facilitato proprio dall'esistenza della "particolare composizione". Anche nella giurisdizione amministrativa del Consiglio di Stato si ebbe questa fortunata circostanza, con la distinzione, poi superata nel tempo, delle due sezioni distinte. In origine, la Sezione IV e la Sezione V erano sezioni che operavano giurisdizioni distinte, e questo in origine ha garantito la chiara e precisa percezione delle distinte giurisdizioni di legittimità da un lato, di merito ed esclusiva dall'altro.

Questa separazione pare evidente anche nell'ambito delle attribuzioni giurisdizionali proprie della Corte dei conti.

Da un lato, le attribuzioni che potremmo dire "di responsabilità", la giurisdizione di responsabilità, che è la giurisdizione generale della Corte che viene esercitata in doppio grado di giudizio, secondo un certo assetto a garanzia anche della tutela di situazioni giuridiche soggettive dei soggetti dipendenti pubblici oggetto di quel tipo di giudizio, secondo una certa modalità e certe garanzie costituzionali; dall'altro lato un giudizio, viceversa, rimesso alle Sezioni riunite in unico grado, caratterizzato da una connotazione diversa rispetto a quella del giudizio di responsabilità. Questa distinzione, se volete anche strumentale a fini espositivi, è molto utile per segnare le differenze quanto al sindacato che devono svolgere le Sezioni riunite in queste materie, quanto al tipo di poteri dei giudici e quanto alla giustificazione dell'unicità del grado della giurisdizione per queste attribuzioni.

C'è una ulteriore ragione che giustifica la differenza ed è data dal raccordo molto stretto che sussiste tra l'esercizio delle funzioni di controllo e l'esercizio delle funzioni giurisdizionali in unico grado. Raccordo molto più significativo e molto più importante in queste attribuzioni rispetto alla generale giurisdizione di responsabilità, dove invece il rapporto con il controllo è tendenzialmente inesistente dal punto di vista astratto, potendo sussistere da un punto di vista pratico come occasione di emersione di fatti illeciti generatori di danno erariale.

Quindi, questa distinzione tra le diverse attribuzioni giurisdizionali ci consente di dire che questa non è una giurisdizione assimilabile alla giurisdizione di responsabilità, non è una giurisdizione generale, ma è una giurisdizione esclusiva.

6. Segue: in particolare sulle attribuzioni in merito alla definizione del c.d. elenco Istat

Ritornando alle attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione, una parola aggiuntiva deve esser spesa con riguardo alle competenze relative all'inclusione nell'elenco annuale dell'Istat (41).

(40) Sul punto sia consentito il rinvio ad A. Police, *La giurisdizione "propria" del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della l. 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a.*, in Aa.Vv., *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, 77. Da ultimo sul punto la monografia di F. D'Angelo, *La giurisdizione di merito del giudice amministrativo. Contributo allo studio dei profili evolutivi*, Torino, Giappichelli, 2013.

(41) Sul punto, per un approfondimento, v. F. Grandis, G. Mattei, *L'elenco Istat e la nozione di "pubblica amministrazione"*, in questa *Rivista*, 2014, fasc. 1-2, 523.

Questo tipo di contenzioso e questo tipo di attribuzione segnalano il percorso espansivo di questa giurisdizione. Il passaggio della giurisdizione sull'introduzione nell'elenco Istat dalla giustizia del Consiglio di Stato e dei Tar alla Corte dei conti ha tolto a quella giurisdizione una missione importantissima, quella di definire il perimetro della soggettività pubblica. Quel tipo di missione era sempre spettata al giudice del Tar e del Consiglio di Stato in tutta l'opera di ricostruzione: pensate alla figura dell'organismo di diritto pubblico. Ora siamo passati ad un sistema diverso di individuazione della soggettività pubblica.

Il fatto che questa "materia" sia stata attribuita alla Corte dei conti è di importanza molto significativa, anche nei rapporti tra la Corte dei conti e la Corte regolatrice della giurisdizione, perché nel momento in cui c'è giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione sulla riconduzione all'elenco Istat, c'è un effetto inevitabile e vincolante sulla stessa giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione nel definire il perimetro della giurisdizione tra giurisdizione contabile e giurisdizione ordinaria o amministrativa. Quindi, si ha ragione di credere che questo tipo di attribuzione sia non soltanto prezioso e importante, ma anche un segnale di tendenza nell'attribuire, sostanzialmente, alla Corte dei conti il compito di definire la sfera della finanza pubblica e di esserne guardiana.

La Corte diventa anche in questo ambito giudice del proprio perimetro, perché la sfera della finanza pubblica è la sfera della giurisdizione esclusiva più generale di cui al c. 2 dell'art. 103 Cost. Questa è, dunque, un'attribuzione molto importante anche in termini di potenzialità espansiva delle competenze delle Sezioni riunite in speciale composizione. A questo punto è difficile prevedere cosa accadrà oltre, ma nella giurisprudenza delle Sezioni riunite in particolare composizione già si vede che la stessa giurisprudenza ha una funzione espansiva, perché, nell'interpretare queste attribuzioni, ipotesi non espressamente previste vengono tendenzialmente ricomprese per attrazione a mezzo di una normalissima operazione interpretativa.

Su questo fronte ci può essere dissenso, stante che in ogni giurisdizione esclusiva l'esclusività si fonda sulla espressa previsione normativa e sull'insuscettibilità di estensione analogica.

Tuttavia, si ritiene che in questo ambito non vi sia affatto una interpretazione analogica, ma una interpretazione di concetti giuridici indeterminati il cui compito è proprio della discrezionalità del giudice. La discrezionalità del giudice è esattamente riempire i concetti giuridici indeterminati. È quest'opera di interpretazione qualitativa che la Corte dal 2014 ha svolto, tendendo a ridefinire in senso espansivo gli ambiti delle competenze, per esempio in materia di dissesto e finanza degli enti territoriali. Quest'opera di qualificazione di concetti giuridici indeterminati è l'altro binario, accanto a quello dell'accrescimento per legge, di ampliamento, di estensione della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Si crede, quindi, che in questa prospettiva di crescita le Sezioni riunite si pongano sicuramente come un grimaldello della trasformazione o meglio della maturazione complessiva della giurisdizione contabile (42).

E questo – lo si ribadisce – non certo per "dequotare", deprimere, abbandonare la funzione del giudice della responsabilità, evidentemente, che resta fondamentale e importantissima, ma per far comprendere e per sviluppare una funzione più complessiva e più ampia di queste attribuzioni.

7. Le attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione nel quadro costituzionale del riparto di giurisdizione

A questo punto si ripropone un tema, quello del fondamento costituzionale di questa giurisdizione esclusiva, profilo sul quale non vi sono margini di dubbio.

Si ha ragione di credere che questa giurisdizione esclusiva abbia un radicamento costituzionale talmente evidente che non si debbano spendere parole; valgono tutti gli argomenti che per la giurisdizione più generale della Corte dei conti sono stati appena illustrati (*supra*, par. 5) in termini di giurisdizione esclusiva nelle materie di finanza e contabilità pubblica.

Tuttavia si crede che in questi ambiti la giurisdizione esclusiva sia riconoscibile in termini assoluti, perché da un lato il collegamento con la finanza pubblica di tali attribuzioni è del tutto evidente e indiscutibile e,

(42) Sul punto, si vedano anche le riflessioni della giurisprudenza versate in Corte conti, Sez. riun. giur. (spec. comp.), 7 maggio 2014, n. 18.

In questa prospettiva evolutiva della cornice costituzionale, anche sul versante sostanziale, si leggano le profonde riflessioni di A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, relazione all'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 11 novembre 2016, in <www.rivistaaic.it>, n. 4/2017.

dall'altro, l'esclusione della giurisdizione dagli altri ambiti di giurisdizione è oramai un dato consolidato anche nella giurisprudenza di Cassazione in sede di riparto di giurisdizione (43): si pensi al definitivo superamento della giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali e ai tentativi di ritenere la giurisdizione di quelle istanze sia sugli atti relativi all'inclusione dell'elenco Istat, sia sulle decisioni assunte in merito al dissesto degli enti territoriali.

E anche nella giurisprudenza della Corte questo consolidamento è del tutto evidente e assume anzi una portata espansiva, laddove è stata dichiarata la cognizione contabile anche per i dissesti (44), per la violazione ed elusione del patto di stabilità interna (45), nonché in tema di impugnazione delle delibere di diniego di parifica dei bilanci regionali (46). Tendenza giustamente posta in luce nella relazione tenuta in occasione, sin dall'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, dal Presidente della Corte (47) e, da ultimo, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 (48).

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. Bisogna 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. Si ha ragione di credere che siamo pienamente in 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.

A questo punto sovviene un ulteriore problema, relativo non tanto alla profondità del sindacato quanto al potere di decisione del giudice delle Sezioni riunite in speciale composizione. Questo potere di decisione, svolto un sindacato pieno o di merito, come si sintetizza? In termini di mero annullamento o in termini in qualche modo sostitutivi? Si pone il tema dei poteri di annullamento, o di poteri anche sostitutivi, in ogni caso e per ogni ipotesi di giurisdizione di merito. Si pensi alla giurisdizione di merito su sanzioni prevista anche nell'ordinamento europeo, le sanzioni *antitrust*, dove il giudice di quelle sanzioni si può sostituire nell'irrogazione della sanzione all'organo che le ha previste. E questo vale anche per la giurisdizione amministrativa nazionale, evidentemente, o per altre ipotesi di potere sostitutivo di merito.

Si ritiene che tra una visione molto netta in termini di poteri solo di annullamento, ovvero di accertamento della illegittimità-illiceità di atti e condotte, e una giurisdizione di tipo sostitutivo ci sia una possibilità di mediazione, nel senso che il potere sostitutivo assoluto credo che venga a configgere con l'esigenza di rispetto di sfere di autonomia dei soggetti i cui atti e le cui condotte sono oggetto del sindacato. Tale convincimento si rafforza dalla lettura della più recente giurisprudenza costituzionale, e cioè le note sentenze del 2014 (49), o anche la successiva giurisprudenza del 2015 della Corte costituzionale sul tema delle spese dei consiglieri regionali (50).

(43) Così, ad esempio, Cass., S.U., n. 5805/2014, cit.

(44) Così, ad esempio, Corte conti, Sez. riun. giur. (spec. comp.), 11 novembre 2014, n. 37.

(45) Così Corte conti, Sez. riun. giur. (spec. comp.), 30 luglio 2014, n. 28, in questa *Rivista*, 2014, fasc. 3-4, 251 con nota di richiami.

(46) Così Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 20 marzo 2014, n. 27 e, Sez. contr. reg. Liguria, 30 maggio 2014, n. 38.

(47) Il riferimento è alla relazione del Pres. R. Squitieri, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015*, Roma 10 febbraio 2015; la relazione orale si legge in questa *Rivista*, 2016, fasc. 1-2, 1.

(48) Il riferimento è alla relazione del Pres. A. Martucci di Scarfizzi, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017*, Roma 13 febbraio 2017, spec. 126 ss.; la relazione orale si legge *ivi*, 2017, fasc. 1-2, 1.

(49) Così Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39, e 10 marzo 2014, n. 40, in questa *Rivista*, 2014, fasc. 1-2, 277 e 283 (annotate da G. D'Auria, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il d.l. n. 174/2012 (guida alla lettura delle sentenze Corte cost. n. 39 e n. 40)*, *ivi*, 2015, fasc. 5-6, 396), su cui si vedano le note a sentenza di B. Caravita di Toritto, E. Jorio, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in <www.federalismi.it>, n. 6/2014; G. di Cosimo, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2014; L. Buffoni, A. Cardoni, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion*, in *Regioni*, 2014, 841; M. Salvago, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, n. 6/2014.

(50) Così Corte cost. 9 giugno 2015, n. 107, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3-4, 429. Si veda anche Corte cost. 19 novembre 2015, n. 235, in *Foro it.*, 2016, I, 1179, con nota di A. Urso, *Giurisdizione e controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi*

In questo ambito è evidente che il potere sostitutivo ha un suo limite. Anche se non si crede che si tratti di un vero e proprio limite del potere del giudice di decidere, quanto piuttosto di un limite proprio del perimetro esterno della giurisdizione nel rispetto delle attribuzioni degli altri poteri che la Costituzione prevede e cui garantisce piena autonomia e indipendenza. In questi termini, si ritiene che la giurisdizione fin dove essa può arrivare è senz'altro una giurisdizione anche con potere sostitutivo. Ovviamente questo richiede che la conoscenza dei fatti sia una conoscenza piena e quindi richiede un'approfondita istruttoria.

Tutto ciò pone anche una questione di numeri. Sin dal 2015 si registra un significativo incremento. Immaginiamo cosa accade se questo tipo di giurisdizione in unico grado e specialistica diventa una giurisdizione di successo. Questo determina una ingestibilità in termini quantitativi di questa giurisdizione anche in relazione all'esigenza di un'istruttoria molto approfondita, per cui un'udienza non sarà un'unica udienza ma ci sarà un'udienza istruttoria, la necessità di acquisire i documenti, l'esigenza di sviluppare un sistema di acquisizione probatoria nel rispetto delle regole del nuovo codice.

8. *L'oggetto del giudizio e il modello processuale: riflessioni critiche*

Da quanto si è sin qui illustrato, anche alla luce del dibattito tra le Corti e nella opinione degli studiosi, si può esser certi del fatto che le attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione sono una giurisdizione esclusiva e propria della Corte dei conti, che si aggiunge a quella di responsabilità e che con essa concorre a definire e a consolidare quella giurisdizione generale "in materia di contabilità pubblica" riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Nel caso che ci occupa, l'*interpositio legislatoris* è più recente rispetto al più antico giudizio sui conti, o al rinvigorito e rinnovato giudizio di responsabilità, ma come per le altre attribuzioni della Corte dei conti si tratta di una componente della giurisdizione generale (pur attribuita in via esclusiva al giudice contabile) e, visto che la Corte costituzionale richiede anche per le attribuzioni di generali in materie di contabilità pubblica una *interpositio legislatoris*, anche in questo caso essa è stata esercitata.

Siamo in presenza di una giurisdizione esclusiva che, come accadde nei remoti anni all'inizio del secolo scorso per la giurisdizione amministrativa, nasce come giurisdizione di merito, e cioè giurisdizione piena, laddove merito non è un giudizio di opportunità ma un giudizio pieno sui fatti sottoposti al sindacato della Corte (51). In questo sono accomunate tutte le diverse attribuzioni che nel tempo e poi nel codice della giustizia contabile in modo unitario sono state attribuite alla Corte e alle Sezioni riunite speciale composizione.

Sono attribuzioni che non corrispondono ad un'ottica e ad una tipologia di giurisdizione di legittimità e vanno in 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" (52).

Solo successivamente la stessa giurisprudenza delle Sezioni riunite e la riflessione dottrina dei giudici contabili hanno corretto la prospettiva iniziale, sollecitando una riflessione sulla giustiziabilità della funzione di controllo (più che su un atto) e sviluppando l'idea di un raccordo istituzionale tra funzione di controllo e

consiliari regionali (annotata da F. Guella, *La sentenza della Corte costituzionale n. 235/2015, sulla portata della separazione delle funzioni e dei poteri, nel conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti e regione*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2015, e P. Tomaiuoli, *La Corte costituzionale e la disciplina dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali*, in <www.questionegiustizia.it>, febbraio 2016).

(51) Per un approfondimento sulla "giurisdizione piena", sia consentito il rinvio ad A. Police, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Padova, Cedam, 2000-2001.

(52) Si pensi ai lavori di A.L. Tarasco, *Il problema dell'impugnativa degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2011, 747; Id., *La insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 43.

Ma questo era già chiaro agli studiosi di contabilità quando, con riguardo al tema della impugnabilità degli atti di controllo, non hanno mai confuso la funzione di controllo nella sua centralità con la "tecnica" dell'impugnazione, che non assurge a modello processuale e che non conforma di sé in nessun modo la funzione giurisdizionale. Si veda P. Fava, *I controlli: teoria generale e tecniche di impugnazione*, in questa *Rivista*, 2009, fasc. 4, 224, e già G. D'Auria, *Controlli amministrativi*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, 1427.

funzione giurisdizionale (53). 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. E questa soluzione ricostruttiva per questa attribuzione della Corte appare del tutto coerente, non si sa immaginare se in modo consapevole e volontario da parte del legislatore (o per una fortunata circostanza casuale), con un percorso che ha una storia assai remota e un esito analogo alla ricostruzione che qui si prospetta: la "lunga marcia" per l'affermazione della giustiziabilità della funzione di controllo.

Occorre risalire al 1903, ad un paio di decisioni della Sezione IV del Consiglio di Stato (54), e all'interrogativo che allora ci si pose se si potesse ipotizzare che il Consiglio di Stato (quale giudice amministrativo) potesse annullare e comunque esaminare e sindacare atti di controllo, decisione seguita da altre due significative pronunce della medesima sezione del 1912 e del 1914, aventi ad oggetto il problema del rifiuto del visto da apporre ad un decreto decisorio di un ricorso straordinario (55). Né le decisioni del 1903, né i commenti di Federico Cammeo, misero mai in dubbio la insindacabilità degli atti di controllo adducendo esplicite argomentazioni a sostegno della non impugnabilità degli atti di controllo preventivo di legittimità. Una posizione confermata (con qualche distinguo) anche molti anni dopo dalla Cassazione a Sezioni unite (56) e dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (57), con una unica – pur autorevole – voce fuori dal coro (58).

Ma quel dibattito soffriva, quanto alla sua genesi di inizio Novecento, del condizionamento tardo ottocentesco, che ricostruiva la Corte dei conti sostanzialmente (e unicamente) quale organo ausiliario del Parlamento, giudice ultimo nelle parole dei nostri legislatori sabaudi (59), e quanto alla sua riproposizione negli anni Sessanta del Novecento "quasi per forza di inerzia e senza eccessivi approfondimenti critici" (60). Chiaramente rispetto a quelle posizioni molto è cambiato. E oggi tutto risulta superato dalla chiara attribuzione delle funzioni di controllo.

Proprio con riguardo a quello che la Corte dei conti ci ha insegnato sugli atti di controllo (e in generale sulla funzione di controllo) non possiamo ipotizzare che, a prescindere da chi operi il sindacato, gli atti di controllo siano sottratti ad un sindacato o ad un riesame. Quello di cui invece fortemente si dubita è che questo controllo

(53) Si veda 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 <www.federalismi.it>, n. 13/2017, a commento di Corte conti, Sez. riun. giur. (spec. comp.), n. 15/2017.

(54) Il riferimento è a 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*.

(55) Così 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.

(56) Così 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*. Sul punto anche G. Zagari, *Osservazioni sul controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici*, in *Rass. Avv. Stato*, 1964, I, 475, e C. Anelli, *Sulla sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1965, 72.

(57) Così Cons. Stato, A.p., 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*, e S. D'Albergo, *Decisione di ricorso straordinario e rifiuto di visto*; Si veda anche la nota di A.C. Jemolo, *Decisione di ricorso straordinario e registrazione con riserva*, in *Giur. it.*, 1961, III, 193.

(58) Così Cons. Stato, Sez. IV, 6 giugno 1972, n. 501 (estensore R. Iannotta), in *Foro it.*, 1972, III, 333, con nota adesiva di A. Romano. Sul punto v. anche G. Correale, *Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 859.

Critica, invece, l'annotazione di A.M. Sandulli, *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*, in *Giur. it.*, 1972, III, 465, che riprendeva il proprio pensiero già espresso sia in *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200, sia nella sentenza di cui era stato estensore: Corte cost., 19 dicembre 1966, n. 121.

(59) Il riferimento è ad una Corte "a servizio e lume del giudice vero e supremo, vale a dire del Parlamento", così la Relazione parlamentare alla legge istitutiva della Corte 14 agosto 1862, n. 800. Ma analogamente il ministro delle finanze dell'epoca in occasione dell'insediamento della Corte: Q. Sella, *Discorso*, ora nel volume *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963, 39. Posizione poi ripresa da V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1912, 170.

(60) Così C. Anelli, *Sulla sindacabilità*, cit.

e questo sindacato si possa limitare ad un sindacato di mera legittimità, con un modello processuale di tipo impugnatorio-cassatorio. Dal punto di vista della struttura del giudizio, delle forme del giudizio, del parametro del sindacato, pare di poter affermare che la giurisdizione esercitata dalla Corte dei conti nelle Sezioni riunite in speciale composizione non ha ad oggetto gli atti di controllo, quanto piuttosto l'esito complessivo dell'esercizio della funzione di controllo, un sindacato sullo svolgimento di una funzione e non su meri vizi formali (di legittimità) su atti.

Il parametro quindi, e questo è anche molto importante, non è la mera legittimità formale, ma un parametro molto più ampio, che comprende gli elementi dell'efficacia e dell'economicità e in questo senso io parlo di giurisdizione di merito o, se suona più proprio anche rispetto alla giurisprudenza costituzionale recente, di giurisdizione piena.

Ora, questo vale per gli atti di controllo (61), dove è oramai molto evidente che il sindacato investa la complessità della funzione (neutrale) di controllo (62). Ma vale anche per altre attribuzioni delle Sezioni riunite che configurano una tipologia di sindacato che riguarda i rapporti e riguarda lo *status*. Si pensi al giudizio relativo all'inserimento nell'elenco Istat: è chiaro che quel sindacato non è un sindacato sull'atto di inclusione nell'elenco (o la sua legittimità), ma siamo in presenza di un vero e proprio giudizio di accertamento; dal punto di vista processuale si accerta lo *status* di un soggetto, la sua soggettività pubblica e la sua riconducibilità a fini statistici in un determinato elenco. Non c'è più (anzi non c'è mai stato) un giudizio d'impugnazione, quanto piuttosto un giudizio di accertamento di uno *status* (63), collegato intimamente a quell'esigenza di tutela degli interessi di finanza pubblica propria della collettività (64).

9. Conclusioni

È chiaro che il giudizio delle Sezioni riunite in tutte queste attribuzioni conserva come tratto unificante sia dal punto di vista delle attribuzioni, sia nella tipologia del sindacato e nella sua intensità, sia riguardo ai poteri del giudice e alle azioni esperibili, sia nel modello e nel tipo di processo, un comune elemento che rende omogenea la funzione giurisdizionale in discorso per le diverse attribuzioni. Il minimo comun denominatore di questa attribuzione è quello di una giurisdizione piena di accertamento della idoneità delle funzioni svolte (siano esse di controllo o amministrativa) alle esigenze ultime della finanza pubblica come cristallizzate nella nuova formulazione del c. 1 dell'art. 97 Cost.

Tutto ciò, va detto, nel codice della giustizia contabile non è dato leggere e non si è letto perché nel codice ci si limita ad una mera elencazione di materie. La possibilità di tessere in un ordito unitario e coerente della funzione giurisdizionale è assicurata invece dalla quotidiana esperienza e dalla comprovata perizia dei compo-

(61) Superato, come si è visto, tutto il dibattito sulla loro giustiziabilità. Se si vuole, un dibattito sterile e forse inutile (certo oggi, non all'epoca in cui si alimentò, quando molti si sono coraggiosamente utilmente imbattuti in questa riflessione). Tutto il tema relativo alla natura degli atti di controllo, se essi siano atti amministrativi o siano atti sindacabili ora pare davvero un tema dello scorso secolo. Chiaramente gli atti di controllo sono atti che hanno un contenuto amministrativo di controllo, come gli atti di controllo di ogni amministrazione, ma non sono atti di un'amministrazione perché sono emanazione della Corte nell'esercizio delle sue funzioni neutrali di controllo. Ma il tema degli atti amministrativi emanati da organi che non sono riconducibili al novero delle pubbliche amministrazioni è ormai patrimonio comune di tutti gli studiosi, a cominciare dagli studiosi di diritto costituzionale, ed è chiaro che questo tema, un tempo rilevante, oggi è temperato perché l'oggetto – l'atto sindacato – è diventato irrilevante. Senza star qui a sottolineare come già nello scorso secolo non erano mancate illuminanti posizioni sul tema, v. M.S. Giannini, *Il controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263, ora anche nei suoi *Scritti (1970-1976)*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2005, 721.

(62) E del resto è preminente lo studio della funzione anche negli studi di diritto processuale amministrativo, persino in quel sindacato nato tipicamente come sindacato di legittimità degli atti che era il sindacato dei giudici amministrativi del Consiglio di Stato e dei Tar. Anche qui il giudizio, pur conservando, per rispetto alla tradizione, l'enunciazione dell'art. 7 c.p.a. la dizione "giurisdizione generale di legittimità", è oggi quantitativamente e tendenzialmente (se si legge l'art. 133 di quel codice) un giudizio di giurisdizione esclusiva tendenzialmente piena, e questo ce lo dice la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2001, n. 204, in questa *Rivista*, 2004, fasc. 4, 169 (su cui sia consentito il rinvio ad A. Police, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena, ma non è più esclusiva (nota a prima lettura a Corte cost. n. 204/2004)*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 974.

(63) Così anche F. Cardarelli, *op. cit.*

(64) In questo gli effetti ulteriori derivanti dall'inclusione nell'elenco – effetti ulteriori che il legislatore ha fatto discendere dalla inclusione nell'elenco nel tempo per ragioni legittime (politicamente ineccepibili) – hanno determinato sicuramente una distorsione, un tipico sviamiento dai fini originari di quella norma (che ha una matrice peraltro di diritto europeo) e hanno determinato un conflitto inevitabile tra funzione statistica e altre funzioni connesse al risparmio e alla tutela del finanze. Ma questo è un altro tema di ricerca, meritevole di separato approfondimento.

nenti delle Sezioni riunite in speciale composizione, assieme al necessario equilibrio e alla militante prudenza di chi, tempo per tempo, ne assume la guida.

A questo punto, l'unico vero tema che residua, ma è una missione più che un tema per gli studiosi, l'unica vera missione che l'organo che esercita queste importanti attribuzioni dovrebbe assumere (oltre quello di rendere quotidianamente giustizia sui singoli casi) è quello di costruire un percorso strategico di condivisione unitaria di questa funzione. In attesa che un legislatore possa intervenire (certo, l'occasione dei cosiddetti correttivi al codice potrebbe essere un'opportunità), le Sezioni riunite nella cosiddetta "speciale composizione" potranno ricostruire le attribuzioni in un modo che sia riconducibile o in qualche modo collegato a quell'enunciato costituzionale dell'attribuzione generale in materia di contabilità pubblica. Proprio la sede della speciale composizione potrebbe essere l'occasione per recuperare quella giurisdizione generale sulle materie di contabilità pubblica senza correre il rischio di veder censurata la conformità a Costituzione delle singole attribuzioni, per il fatto che il legislatore non abbia sufficientemente interposto il suo politico opinamento. Questa, si crede, è una missione che si costruisce lentamente, senza grida, senza proclami, senza manifestazioni, forse senza neanche i convegni, giorno per giorno con le sentenze, come si fa un pennello pelo a pelo, come insegna la saggezza popolare.

* * *

EFFETTIVITÀ E LIMITI DELLA TUTELA RIPRISTINATORIA: NUOVE MODALITÀ DI ESECUZIONE

di Alberto Avoli

1. Il codice della giustizia contabile ha affermato in modo esplicito agli artt. 2 e 3 che "la giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo; nell'ambito della giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo contabile".

Si tratta di un richiamo a principi propri anche del processo amministrativo, richiamo che, tuttavia, rischia di restare pletorico, qualora non trasfuso in una disciplina processuale coerente.

In generale, la definizione del concetto di effettività di un sistema giudiziario non è facile né incontrovertibile; altrettanto difficile è valutarne l'effettività attraverso indici oggettivi predeterminati. La scelta di tali indici è fondamentale in quanto incide in maniera determinante sul risultato della valutazione.

In altre parole, l'effettività è espressa da una categoria concettuale che si legittima con l'efficacia delle metodologie e dei parametri di misurazione quantitativi e qualitativi.

La misurazione del "grado" di effettività di un sistema avviene in ogni caso attraverso procedure particolarmente complesse, imperniate sulla preliminare determinazione dei "valori" immanenti al sistema.

Quanto evidenziato è coerente con il concetto di "effettività utile" raggiunto in ambito europeo, dove l'effettività viene riguardata come la capacità dell'ordinamento comunitario di trovare riscontro in quelli nazionali.

In ambito europeo, dunque, il concetto di effettività assume una valenza concreta, riferita alla misurabile propensione a conseguire le missioni assegnate in tempi congrui.

La Corte di giustizia europea, già nel 1963, ha elaborato il concetto di "effettività utile" riferito in particolare all'obbligo degli Stati dell'Unione di apportare sanzioni effettive dissuasive della violazione dei precetti posti dall'ordinamento comunitario (Ceg, Van Gend en Loos C/26, 5 febbraio 1963).

2. Questa complessità risulta particolarmente accentuata nel sistema giudiziario contabile, istituzionalmente imperniato sulla Corte dei conti.

La Corte dei conti persegue una missione ben precisa, che trova nella Costituzione il suo fondamento. La missione dell'istituto è infatti quella di assicurare la migliore gestione possibile delle risorse pubbliche, finanziarie e patrimoniali.