

**L'estensione di competenze del giudice contabile:
le anomalie di un giudice che appare alla ricerca di identità e con un processo di serie minore**

1. *A modo di introduzione*

Il recente quadro normativo vede l'estensione di competenze in capo al giudice contabile, in una confusa sovrapposizione di funzioni di controllo e giurisdizionali, oppure con la creazione di appositi organi e competenze. E' certamente positivo l'attivismo delle procure contabili per reprimere i fatti di cattiva gestione delle risorse pubbliche, ed è pure proficuo l'aver perseguito sotto il profilo del danno procurato alle finanze pubbliche i rapporti perversi tra politica ed amministrazione, sia quelli rivelati dai fatti di tangentopoli già all'inizio degli anni novanta dello scorso secolo, sia nelle cronache contemporanee quelli di sperpero del finanziamento pubblico ai partiti ed alle loro proiezioni in parlamento e nei consigli regionali. Riconosciuto questo, però, va anche rilevato che la giustizia contabile sconta un sistema processuale a dir poco antiquato, risalente al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, ed al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214¹, in cui il riferimento processuale è ancora un generico quello alla procedura civile, ma in quanto compatibile. Soprattutto, il processo contabile sconta il mancato adeguamento alle norme della Costituzione repubblicana ed all'introduzione del giusto processo avvenuta con la riforma dell'art. 111 Cost. ad opera della l.cost. n. 2 del 1999, dagli intensi poteri istruttori riconosciuti al pm, alla violazione del contraddittorio nell'assunzione delle prove da parte di quest'ultimo, ai poteri istruttori del giudice, all'integrità del contraddittorio processuale. Ciò è da dire anche per l'organizzazione giudiziaria: se pubblici ministeri e giudici contabili sono uniti nella medesima organizzazione e possono passare agevolmente da un ruolo ad un altro, rimanendo nella stessa sede; se, ancora, magistrati addetti al controllo esercitato ai sensi dell'art. 100 Cost. possono agevolmente ritenersi del tutto fungibili ai magistrati addetti alle funzioni giurisdizionali, di modo che possano svolgere contemporaneamente l'uno e l'altro compito; ciò procura all'ordinamento giudiziario contabile un problema di compatibilità con la sensibilità sul giusto processo sviluppata a partire dall'art. 6 Cedu e dall'art. 111 Cost. e, di conseguenza, una forte preoccupazione sulla legittimazione di tale sistema. Allorquando, la Corte di Cassazione – adita in sede di decisione sulla giurisdizione – continua ad affermare che *«è oramai principio consolidato nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite che anche dopo l'inserimento della garanzia del giusto processo nella formulazione dell'art. 111 Cost., il sindacato sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale continua ad essere circoscritto al controllo dell'eventuale violazione dei limiti esterni della giurisdizione del Giudice contabile, e non si estende al modo del suo esercizio, cui attiene la violazione della legge processuale. Ed è inoltre consolidato l'orientamento secondo il quale il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto Giudice, e in concreto all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talchè rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato*

1* Dottore di ricerca in discipline giurispubblicistiche presso l'Università di Napoli Federico II

Il processo che si svolge dinanzi alla Corte dei conti per danno erariale ha obiettivamente caratteristiche ambigue: si pensi, per un verso, alla disposizione secondo cui *«nei procedimenti contenziosi di competenza della corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento»* (art. 26, r.d. n. 1038 del 1933), di modo che allora sarebbe quello contabile sarebbe un processo modellato sul giudizio civile; e, per altro verso, alla circostanza che l'azione è esercitata da un Pubblico ministero che dispone di poteri istruttori assai vasti (art. 5, d.l. n. 453 del 1993); ciò rende il processo contabile vicino al modello penale, ed ha riflessi anche sulla terminologia adoperata, tanto è vero che il convenuto è definito *«incolpato»* e la sentenza che in ipotesi lo riconosce esente da responsabilità adotta il termine *«assolvere»*, utilizzando il linguaggio tipico del modello penale.

consentito, eventuali errori in iudicando o in procedendo (Cass. S.U. 8 marzo 2005 n. 4956, Cass. S.U. 16 dicembre 2008 n. 29348 e Cass. S.U. 23 marzo 2009 n. 6950)»², non rende al giudice contabile alcun servizio, perché, anzi al contrario, ne fa un giudice ed un processo minore. Se, infatti, avverso le decisioni della Corte dei conti in appello i ricorsi in cassazione insistono sulla pretesa violazione dell'art. 111, ciò significa quantomeno che il problema sussiste, al di là della fondatezza dei singoli gravami. La deferenza che la Cassazione mostra nei confronti della Corte dei conti (forse dovuta al fatto che talvolta l'iniziativa delle procure contabili si rivolge anche nei confronti dei magistrati ordinari³, ed allora tale ossequio è solo a tutela del corpo giudiziario e fondato su un poco giustificabile timore), finisce per essere poco utile ad essere un utile argine a bloccare in futuro l'aumento del contenzioso davanti le sezioni unite, per non dire che così si apre la strada solo al ricorso alla Corte di Strasburgo, esponendo l'Italia a possibili condanne. Si ha la sensazione di un deficit di tutela nell'ordinamento nazionale, quando sarebbe utile che la Cassazione indicasse alcuni criteri e/o linee guida, spingendo all'adeguamento del processo avanti il giudice contabile.

2. La sanzione applicata dal giudice contabile ai sensi dell'art. 30, comma 15, l. 27 dicembre 2002, n. 289.

In applicazione dell'art. 119 Cost. novellato dalla riforma del 2001, l'art. 30, comma 15, l. 27 dicembre 2002, n. 289, stabilisce che «*qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione*». La successiva l. 24 dicembre 2003, n. 350, all'art. 3, commi 16-21, ha definito in modo più puntuale l'ambito soggettivo di applicazione del divieto di indebitamento e ha inteso indicare le operazioni di investimento e di indebitamento.

Sembrerebbe che la previsione della l. n. 289 sanzioni le condotte degli amministratori locali poste in essere in violazione dei limiti di indebitamento, a prescindere da qualsiasi indagine sul grado di colpevolezza o di accertamento dell'entità del danno erariale cagionato. La disposizione, in altri termini, avrebbe introdotto nell'ordinamento a carico degli amministratori locali – e solo di essi – un'ipotesi di responsabilità ulteriore e diversa rispetto a quella erariale, legata a diversi presupposti, tanto è vero che non verrebbero in considerazione né la lesione patrimoniale prodotta, *id est* il danno, né l'elemento psicologico.

La Corte costituzionale si occupò della previsione solo in giudizi in via principale, in riferimento alla questione circa la spettanza alla legge statale di intervenire in materia, cfr. sentenze 28 ottobre 2004, n. 320; 29 dicembre 2004, n. 425.

La l. n. 289 del 2002 pare aver introdotto una forma di responsabilità assai vicina a quella c.d. formale a suo tempo prevista dall'art. 252, r.d. 3 marzo 1934, n. 383. Anzi: la l. n. 289 prevedrebbe una misura di responsabilità staccata dal danno procurato all'ente pubblico e legata, invece, ad altro e del tutto diverso presupposto, cioè, appunto, all'indennità di amministratore locale. E' ampiamente nota la vicenda dottrinale e giurisprudenziale relativa alla responsabilità formale. In particolare, non può non essere ricordata l'evoluzione delle medesime SS.RR., la quale ha condotto a ritenere che non tutte le spese effettuate senza il rispetto delle norme prestabilite cagionino *ipso iure* all'ente pubblico un nocumento patrimoniale pari all'importo delle spese (o ad altro ancora, come nel caso di specie): nella multiforme varietà dei casi concreti il nocumento non sempre

² Così Cass., s.u., 13 novembre 2013, n. 25457; ma la giurisprudenza è vastissima, tra le tante nn. 6081, 24149 e 23320 del 2013; n. 7847 del 2014.

³ Si pensi alla vicenda commentata da CIANCIO, *Indipendenza della magistratura e irresponsabilità del giudice per danno all'erario: un binomio scindibile*, in *Giur. cost.*, 1997.

sussiste in quanto la spesa – anche se illegalmente irrogata – può un realtà riuscire sostanzialmente giustificata, cfr. Corte cost., 8 marzo 1983, n. 72, E' stato, appunto, il giudice costituzionale a prendere atto del mutato indirizzo delle SS.RR., in base al quale «*la responsabilità in esame consiste nella normale responsabilità patrimoniale fondata sui requisiti del danno e dell'elemento psicologico*». Se quest'ultimo è il modello di responsabilità contabile costituzionalmente necessario, ogni deviazione da siffatto schema appare di assai dubbia legittimità.

Ed i profili di contrasto con la Costituzione sono molteplici, ad iniziare dalla violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. per l'ingiustificato deterioro trattamento degli amministratori locali, chiamati a rispondere anche senza colpa, rispetto a quello degli amministratori dello Stato e degli altri enti pubblici.

Da siffatta diversità di trattamento deriva anche il contrasto con i principi indicati dall'art. 97 Cost. relativi al buon andamento dell'amministrazione ed all'attribuzione di responsabilità ai singoli funzionari. Ulteriori violazioni paiono integrate nei confronti dell'art. 24 Cost. perché il trattamento differenziato riservato agli amministratori locali ne rende estremamente difficile, se non impossibile, la difesa in giudizio; e a carico dell'art. 28 Cost., che prevede la responsabilità dei pubblici funzionari anche verso le amministrazioni di appartenenza solo per violazione di diritti e non anche per semplici illegittimità.

In realtà, è l'intera disciplina a suscitare consistenti dubbi di legittimità. Così, la sanzione della nullità degli atti e dei contratti stipulati pone indubbi problemi di tutela degli eventuali affidamenti suscitati nelle controparti, nonché della necessaria presenza delle stesse in giudizio (potrebbero, infatti, mancare le controparti nel giudizio davanti al giudice contabile, una volta che l'art. 111 Cost. ha sancito il principio che il giudiziario svolge nel contraddittorio tra tutte le parti?), e persino a proposito dell'eventuale rivalsa degli amministratori condannati nei confronti degli enti di appartenenza che si siano pur avvantaggiati dell'attività posta in essere (che era, poi, uno dei profili della 'vecchia' responsabilità formale).

Soprattutto, la concezione di una responsabilità del tutto sganciata sia dall'elemento oggettivo della lesività, sia da quello soggettivo della colpa, appare estranea alla materia della contabilità pubblica e perciò l'attribuzione della relativa cognizione alla Corte dei conti appare porsi in contrasto con l'art. 103 Cost.

Invero, per come è stata configurata (l'applicazione in una misura compresa tra cinque e venti volte l'indennità) la sanzione dell'art. 30, comma 15, l. n. 289 del 2002, appare strutturalmente disegnata quale sanzione di natura amministrativa e non giurisdizionale, atteso che quest'ultima richiede pur sempre un collegamento sia con il fatto dannoso, sia con le caratteristiche soggettive dell'autore: cfr. art. 2043 c.c.; art. 133 c.p.). Invece, nell'occasione è stata prevista una sanzione commisurata al diverso fatto dell'indennità goduta dall'amministratore locale (senza legame con il fatto produttivo del preteso danno né con la sua entità)⁴. Soprattutto, non si chiarisce se l'amministratore sia esposto due volte a responsabilità amministrativa, per l'art. 30, comma 15, l. n. 289, e per la comune responsabilità erariale per danno procurato all'ente pubblico (le volte in cui, malgrado la disposta nullità di atti e contratti, si sia comunque procurato un danno all'ente locale).

La misura fissa della sanzione – appunto come se si trattasse di una sanzione amministrativa – viola anche il principio di libera determinazione del giudice, che va riconosciuto fondato sull'art. 101 Cost. e finisce per contrastare anche il principio del giusto processo, atteso che quest'ultimo va inteso in senso sostanziale e non può accettarsi che il convincimento del giudice sia limitato in maniera così stringente dalla previsione legislativa.

⁴ Un problema si pone qualora gli amministratori locali in concreto non godessero di indennità per la contemporanea presenza di altra indennità (cfr. art. 83, t.u. n. 267 del 2000), o per avervi rinunciato. Anche in questa ipotesi, essi sarebbero comunque esposti alla sanzione calcolata in astratto sull'indennità possibile.

3. *Segue: le conseguenze sull'indennità degli amministratori per il mancato rispetto del Patto di stabilità: l'art. 7, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, e l'art. 1, comma 549, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge stabilità 2014).*

L'intervento sulle indennità sembra ormai un *leit motiv* della legislazione sugli enti locali.

Il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, all'art. 7, dispone che in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e seguenti, gli enti locali – tra l'altro - «*e) sono tenuti a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010*».

La legge di stabilità 2014, all'art. 1, comma 549, ha continuato con una disciplina di analogo tenore a carico dei responsabili dei servizi. Si è previsto infatti che sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno alcuni pagamenti sostenuti nel corso del 2014 dagli enti territoriali per una serie di debiti da pagare; che i comuni, le province e le regioni comunichino, entro il termine perentorio del 14 febbraio 2014, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere tali pagamenti. A sancire tutto questo, si è stabilito che a carico dei responsabili dei servizi che non richiedono tali spazi (?) o non li utilizzino almeno per il 90%, la Corte dei conti irroghi una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo ⁵.

Il modello è, allora, sempre quello dell'intervento sull'indennità degli amministratori, esteso ora anche ai funzionari dirigenti o comunque responsabili dei servizi negli enti locali.

La responsabilità introdotta più di recente suscita non pochi dubbi: per il *modus* tutto italico di individuare qualcuno a controllare un altro, pena la sua personale responsabilità ⁶; per l'uso improprio di adoperar «*spazi*» piuttosto che importi; per il fatto di imporre la pubblicazione della

⁵ «*Su segnalazione del collegio dei revisori o del revisore dei singoli enti, la procura regionale competente della Corte dei conti esercita l'azione nei confronti dei responsabili dei servizi interessati che, senza giustificato motivo, non hanno richiesto gli spazi finanziari nei termini e secondo le modalità di cui al comma 547, ovvero non hanno effettuato, entro l'esercizio finanziario 2014, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi. Nei confronti dei soggetti di cui al periodo precedente e degli eventuali corresponsabili, per i quali risulti accertata la responsabilità ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità' del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali. Gli importi di cui al periodo precedente sono acquisiti al bilancio dell'ente. Sino a quando le sentenze di condanna emesse ai sensi della presente disposizione non siano state eseguite per l'intero importo, esse restano pubblicate, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali, nel sito istituzionale dell'ente, con l'indicazione degli estremi della decisione e della somma a credito. In caso di ritardata o mancata segnalazione da parte del collegio dei revisori o del revisore, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano ai componenti del collegio o al revisore, ove ne sia accertata la responsabilità, una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, e si applicano il terzo e quarto periodo del presente comma*», art. 1, comma 549, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

⁶ Viene in mente l'episodio dell'oste nel cap. XV de *I Promessi sposi* di MANZONI: «*"Testardo d'un montanaro! ... Manca osterie in Milano, che tu dovessi proprio capitare alla mia? Fossi almeno capitato solo; che avrei chiuso un occhio, per questa sera; e domattina t'avrei fatto intender la ragione. Ma no signore; in compagnia ci vieni; e in compagnia d'un bargello, per far meglio!"* ... A questo punto della sua muta allocuzione, vide venire una pattuglia di soldati; e tirandosi da parte, per lasciarli passare, li guardò con la coda dell'occhio, e continuò tra sé: «*eccoli i gastigamatti. E tu, pezzo d'asino, per aver visto un po' di gente in giro a far baccano, ti sei cacciato in testa che il mondo abbia a mutarsi. E su questo bel fondamento, ti sei rovinato te, e volevi anche rovinar me; che non è giusto. Io facevo di tutto per salvarti; e tu, bestia, in contraccambio, c'è mancato poco che non m'hai messo sottosopra l'osteria. Ora toccherà a te a levarti d'impiccio: per me ci penso io. ... Lo so anch'io che ci son delle gride che non contan nulla: bella novità, da venircela a dire un montanaro! Ma tu non sai che le gride contro gli osti contano. E pretendi girare il mondo, e parlare; e non sai che, a voler fare a modo suo, e impiparsi delle gride, la prima cosa è di parlarne con gran riguardo. E per un povero oste che fosse del tuo parere, e non domandasse il nome di chi capita a favorirlo, sai tu, bestia, cosa c'è di bello? Sotto pena a qual si voglia dei detti osti, tavernai ed altri, come sopra, di trecento scudi: sì, son lì che covano trecento scudi; e per ispenderli così bene; da esser applicati, per i due terzi alla regia Camera, e l'altro all'accusatore o delatore: quel bel cecino! Ed in caso di inabilità, cinque anni di galera, e maggior pena, pecuniaria o corporale, all'arbitrio di sua eccellenza. Obbligatissimo alle sue grazie".* A queste parole, l'oste toccava la soglia del palazzo di giustizia».

sentenza di condanna, a nulla rilevando l'oscuramento dei dati personali, giacché funzionari e revisori sono facilmente individuabili; per la valorizzazione del ruolo dei tecnici contro i politici, giacché sta ai primi chiedere le risorse e, quindi, impegnare il bilancio, prescindendo da ogni decisione degli amministratori elettivi; per la circostanza che il fondo disposto in sede statale potrebbe risultare incapiente a soddisfare tutte le richieste di regioni ed enti locali, con la conseguenza che l'omessa richiesta potrebbe risultare irrilevante; e, soprattutto, per il fatto che l'intero sistema sembra fondarsi sulla nozione di «*giustificato motivo*» che la Corte dei conti dovrebbe sindacare. In altri termini, al giudice contabile è richiesta la valutazione sul merito dell'azione politico-amministrativa, che per definizione dovrebbe essergli esclusa, se si vuole rimanere fermi al principio di far rimanere «*ferma l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*»⁷.

4. *L'istituzione di un giudice contabile speciale: le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione previste dall'art. 243-quater, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213.*

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213, introducendo gli artt. 243-bis e ss. al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ha previsto la possibilità per i comuni e le province di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, art. 243-bis tuel. «*Il ricorso [a tale procedura] sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei Conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a)*» dello stesso articolo. L'art. 243-quater tuel – sempre introdotto dal d.l. n. 174 del 2012 – prevede che «*il piano di riequilibrio finanziario pluriennale [sia] trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'articolo 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. ... La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. ... La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso. Le medesime Sezioni riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter*».

E' stato così istituito un nuovo organo giurisdizionale nell'ordinamento giudiziario contabile, anche se merito va dato a chi ha applicato alle Sezioni riunite della Corte dei conti un termine («*speciale composizione*») che richiama da vicino l'aberrante esperienza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato: segno che la storia non ha insegnato niente e che la proclamazione dell'art. 102 Cost. sul divieto di istituire giudici speciali può essere superata.

La disposizione suscita di per sé dubbi di costituzionalità, ad iniziare dal fatto che sovrappone le funzioni di controllo delle Sezioni regionali con quelle giurisdizionali: le Sezioni riunite nell'apposita composizione devono, infatti, giudicare della decisione tutta amministrativa di una sezione regionale di controllo. Ma così facendo le competenze tutte amministrative in ordine al controllo ai sensi dell'art. 100 Cost. si confondono con quelle giurisdizionali ex art. 103 Cost., e tale esito non appare certo dei più coerenti con il principio del giusto processo⁸.

⁷ Art. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

⁸ Specie se poi si viene a sapere dalla lettura delle sentenze delle Sezioni riunite, nn. 2 e 5 del 2013, che la «*speciale composizione*» ha visto assieme magistrati tratti dalle sezioni controllo e da quelle giurisdizionali.

Poi, si deroga all'ordinario assetto delle competenze e si distoglie la cognizione di una vicenda dal giudice naturale precostituito, che dovrebbe essere per l'appunto la competente Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale. La "concentrazione" presso le sezioni riunite della competenza a decidere risulta ingiustificata ed illegittima, atteso che nel sistema delle autonomie giudice "naturalmente" competente è quello più vicino all'ente locale (alla stessa stregua di come il controllo contabile è svolto dalla sezione regionale competente). Né può sostenersi che la previsione di unico organo giurisdizionale trovi spiegazione nella circostanza che il rispetto delle norme di contabilità e del patto di stabilità hanno ripercussioni sull'intero assetto finanziario pubblico, come ha deciso il Consiglio di Stato per attrarre al Tar Lazio ogni competenza al riguardo ⁹, in un moto accentratore verso il tribunale romano che finisce per far sorgere sospetti proprio a carico di quest'ultimo. Se si tratta di appurare la correttezza del piano di riequilibrio – diciamo pure un'attività ragionieristica – ogni giudice contabile dovrebbe essere in grado di conoscerne, ed allora non vi è ragione per istituire un giudice speciale. La concentrazione presso un unico giudice si spiega solo assumendo una decisione alla stregua di valutazioni di opportunità e non meramente giuridiche. La stessa celerità del procedimento di riesame in sede giurisdizionale ben poteva essere assicurata presso ogni sezione regionale.

Nel caso della Regione Sicilia, poi, la distrazione della vicenda dal giudice naturale territoriale appare ledere l'art. 23 dello Statuto speciale, ed i decreti legislativi che vi hanno dato attuazione, rispettivamente, per le sezioni di controllo e giurisdizionale di primo grado, 6 maggio 1948, n. 655, e per la sezione giurisdizionale d'appello, 18 giugno 1999, n. 200 ¹⁰.

Insomma, si deve dubitare che sia legittimo l'art. 243-*quater* tuel, nel testo introdotto dall'art. 3, d.l. n. 174 del 2012, che ha introdotto una giurisdizione in unico grado, che è quantomeno peculiare se non un *unicum* nel nostro sistema normativo. La giurisdizione amministrativa è costituzionalmente articolata su due gradi di giudizio (art. 125 Cost.); la giurisdizione penale deve svolgersi su due gradi (art. 2, Prot. n. 7 Cedu); la giurisdizione civile si articola di regola su due gradi di merito ed uno di legittimità; la stessa giurisdizione contabile si esercita su due gradi. A prescindere quindi dal problema se il doppio grado di giurisdizione sia stato costituzionalizzato per tutte le controversie, appare indubbio che il doppio grado sia quantomeno un principio generale dell'ordinamento (art. 12 preleggi), la cui deroga dovrebbe essere compiutamente giustificata. Eppure, nella fattispecie non si comprende perché l'ammissione o meno di un comune al piano di riequilibrio non possa prevedere più gradi (mentre un appalto di opere pubbliche, al contrario, vede spesso lo svolgersi del processo su due gradi cautelari e due di merito).

Allo stesso modo di come sarebbe irragionevole assegnare ogni competenza "civile" (per riprendere la terminologia della l. n. 2248 del 1865) alla Corte di Cassazione, specie se a sezioni riunite, appare spropositato assegnare da subito alla Corte dei conti a sezioni riunite - ed in speciale composizione - la cognizione di tali vicende, in violazione della regola di buona organizzazione degli uffici giudiziari che si ritiene discendere dal combinato degli artt. 25 e 97 Cost.

In secondo luogo, in collegamento all'ultima osservazione, la creazione di una speciale composizione della Corte dei conti pare integrare la violazione dell'art. 102, comma 2, Cost., che riguarda anche la giurisdizione (amministrativa e quella) contabile: «sezioni specializzate per determinate materie» possono certo costituirsi anche presso la giurisdizione contabile, ma a questo punto «anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura», cioè con la presenza tecnici legittimati ad apportare il contributo di esperienza. A tutta evidenza, però, le Sezioni riunite in speciale composizione non sono affatto sezioni specializzate, tanto è vero che

⁹ Così, appunto, CdS, ad. plen., nn. 6, 11 e 12 del 2013.

¹⁰ Anche a questo proposito va rilevato che dopo la sentenza della Corte costituzionale, 19 luglio 2013, n. 219, sull'inapplicabilità alle regioni speciali ed agli enti locali ivi compresi degli artt. 7 e 13, d.lgs. n. 174 del 2012, sul rispetto del patto di stabilità, non può sostenersi che la concentrazione della cognizione su tali vicende presso un giudice unico, istituito a livello nazionale, risponde ad esigenze di economicità e specializzazione ovvero alle rifluenze di ogni vicenda sulla contabilità pubblica nazionale.

sono composte da giudici contabili, per definizione esperti in contabilità pubblica. Non si intravede alcun motivo per individuare e costituire organi giudicanti "speciali". Risulta paradossale che per ogni competenza "nuova" debba provvedersi ad istituirsì un "nuovo" organo giudicante.

5. *Segue: la giurisdizione si sposta in via analogica ovvero appare la definizione della giurisdizione in via corporativa*

Dapprima con la sentenza 12 giugno 2013, n. 2/EL, poi con la sentenza n. 11 ottobre 2013, n. 5/EL, e con la sentenza 26 marzo 2014, n. 6¹¹, la Corte dei conti, a sezioni riunite nella speciale composizione, ha affermato la propria giurisdizione non solo sulle deliberazioni di approvazione e/o di diniego del piano di rientro, ma anche su quelle volte a far deliberare all'ente locale lo stato di dissesto in applicazione dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011, quasi a fare applicazione analogica dell'art. 243-quater, comma 5, alla diversa ipotesi della norma da ultimo richiamata.

Il giudice contabile ha insistito sul carattere non amministrativo delle delibere in questione: *«tali delibere non si configurano, infatti, come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, ma si pongono, invero, come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (non qualificabile come potere amministrativo), attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile», così la sentenza n. 2/EL.*

Nello stesso senso la sentenza n. 5/EL ha ritenuto che *«le "materie di contabilità pubblica" possono ora correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti "blocchi di materie" riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte Cost. n. 204/2004). Che, poi, le materie della contabilità pubblica abbiano un impatto trasversale su tutte le altre giurisdizioni è un dato non revocabile in dubbio, il quale esige estrema cura nella delimitazione delle rispettive sfere di giurisdizione»¹².*

11 Considerata da BOLDI, *La giustiziabilità delle delibere delle sezioni regionali di controllo (il recente caso di Lamezia Terme)*, in www.federalismi.it; e da CARAVITA-JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, ivi ed in www.giurcost.it.

12 La sentenza n. 5/EL si riferisce al comune di Ispica in una vicenda piuttosto singolare. La Corte dei conti, sezione controllo, constatò la mancata presentazione del piano di riequilibrio di quel comune ed adottò la deliberazione che imponeva di dichiarare il dissesto. Il Consiglio comunale deliberò quindi il dissesto, malgrado la giunta avesse nel frattempo richiesto le risorse previste dal d.l. n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti scaduti, facendo quindi venir in gran parte meno le ragioni del dissesto (dovute, oltretutto, al pagamento delle indennità di espropriazione, dopo le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimo il d.l. 11 luglio 1992, n. 333, la responsabilità della cui adozione spetta certo allo Stato). Il sindaco, quindi, impugnò la deliberazione della Corte e quella consiliare davanti in sede giurisdizionale amministrativa, ma Tar Catania, III, n. 1980/2013, applicò l'orientamento della sopravvenuta sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in composizione speciale, n. 2/EL, affermando la giurisdizione contabile sull'intera vicenda, ivi compresi gli atti amministrativi susseguenti. Adita da parte del comune di Ispica la Corte dei conti, a sezioni riunite, sia pure contestandone la giurisdizione, la sentenza n. 5/EL ha ritenuto inammissibile il ricorso avverso la deliberazione della sezione controllo perché tardivo anche a voler considerare il termine di impugnativa dei sessanta giorni propri della giurisdizione amministrativa, e comunque inammissibile il gravame avverso la deliberazione consiliare in applicazione di quel filone della giurisprudenza amministrativa sull'inammissibilità dei conflitti interorganici. La sentenza – nella ricerca di argomentazioni eminentemente formali – ha lasciato così il comune di Ispica in condizione di dissesto, malgrado il venir meno delle ragioni sostanziali di ordine finanziario. La decisione non appare immune da vizi, laddove ha condannato il comune alle spese processuali nei confronti delle parti pubbliche assistite dall'Avvocatura dello Stato, *«oltre IVA e CPA»*, come se il giudice contabile non sapesse che l'avvocatura erariale non è soggetto iva e non è sottoposta alla previdenza forense; allorché ha riferito alla *«corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali ... [il sistema] per i cosiddetti "blocchi di materie" riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte Cost. n. 204/2004)»*, che è stato invece smentito dalla riportate pronunce della Corte costituzionale; così come quando si è affaticata sulle ragioni di inammissibilità per tardività del ricorso avverso la deliberazione della corte in sede di controllo, che è argomento logicamente successivo a quello della legittimazione nei conflitti interorganici, perché se il sindaco non fosse legittimato ad impugnare la deliberazione consiliare di dissesto, neppure potrebbe gravare la deliberazione della corte

Il riportato orientamento della giurisdizione contabile, insomma, applica l'art. 244-*quater* tuel non solo riguardo le deliberazioni di approvazione o rigetto dei piani di rientro, ma in generale per tutte le vicende in cui sia coinvolta la Sezione controllo, malgrado l'estensione delle competenze amministrative intervenute a suo carico. L'idea è che avverso gli atti amministrativi della Sezione controllo possano essere giudicati solo dalla stessa Corte, in sede giurisdizionale, ed in una ben strana commistione di ruoli, atteso che il controllo rimane funzione amministrativa, mentre l'attività giurisdizionale richiede la definizione di una controversia alla stregua delle norme di legge e ad opera di un giudice terzo ed imparziale, del tutto staccato dall'organo di controllo.

Si è pure affermato che gli atti successivi – ad iniziare dall'atto del Prefetto di diffida al Comune - «*si atteggia[no] come atto vincolati al riscontro di quanto previsto dall'art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, e, in quanto tale, trova[no] collocazione nella nuova complessa procedura, la cui cognizione, in caso di impugnativa, spetta naturaliter alle Sezioni riunite della Corte dei conti; per converso, se lo stesso atto amministrativo o altri eventuali successivi provvedimenti risultassero inficiati da vizi propri - formali o sostanziali - la tutela giurisdizionale spetterebbe al altro giudice, ordinario o amministrativo, a seconda delle posizioni soggettive che risultassero lese e nel rispetto del riparto di giurisdizione costituzionalmente previsto*» sentenza n. 2/EL. Nello stesso senso la sentenza n. 5/EL ha affermato la giurisdizione contabile - in unico grado - sia sulle deliberazioni della Corte dei conti, sezione controllo; sia sugli atti amministrativi conseguenti, per quanto adottati da soggetti ed organi diversi dai magistrati contabili.

Il sistema configurato produce inconvenienti che integrano altrettanti vizi di incostituzionalità e si risolvono in difetti di giurisdizione e veri e propri vuoti di tutela.

Muovendo dalla specifica ipotesi dell'art. 243-*quater* tuel (approvazione/diniego del piano di riequilibrio) la giurisdizione contabile – *rectius* dell'organo giudiziario *ex novo* istituito – è stata estesa in via analogica alla diversa ipotesi della deliberazione della Sezione controllo che ordina all'ente locale la dichiarazione di dissesto.

A questo punto i dubbi di costituzionalità sorgono consistenti.

La dichiarazione di dissesto può avvenire ai sensi dell'art. 243-*quater* tuel e/o art. 6 d.lgs. n. 149 del 2011 oppure a norma dell'art. 246 tuel. Il regime giurisdizionale di tali atti sarebbe allora diverso, giacché dei primi – per l'*interpositio legislatoris* rispetto all'art. 103, comma 2, Cost. nel linguaggio delle sentenze n. 2 e n. 5 – sarebbe competente a conoscere la Corte dei conti; per i secondi atti la cognizione sarebbe sempre del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 7 c.p.a. (ed anche qui dell'art. 103, comma 1, Cost., specie nella lettura che vi ha dato la Corte costituzionale con le sentenze n. 204 del 2004 e 191 del 2006).

A questo punto, però, la sussistenza di due regimi processuali tanto diversi – a seconda che si intervenga sull'uno o sull'altro procedimento oppure su uno o su un altro vizio - rende l'intero sistema che ne risulta farraginoso ed in contrasto sia con l'esigenza di celerità del giudizio (art. 111 Cost.), sia con quella di rapida definizione del procedimento (art. 1, l. n. 241 del 1990, espressione del principio di buona amministrazione dell'art. 97 Cost., e specie a leggere come di derivazione comunitaria l'obbligo di definire il procedimento amministrativo).

Sullo sfondo, infine, e come già notato *supra*, la commistione di funzioni di controllo e di giurisdizione in capo alla Corte dei conti appare di dubbia legittimità, anche alla luce dell'art. 6 Cedu e dell'art. 111 Cost. come “riscritto” ad opera della l.cost. n. 2 del 1999. Le attribuzioni della Corte in sede di controllo sono previste nell'art. 100 Cost., all'interno del Titolo dedicato al Governo ed alla p.a.; quelle giurisdizionali nell'art. art. 103 Cost., nel Titolo dedicato alla Magistratura. Ad accogliere l'idea che gli atti di controllo siano sindacabili ad opera dello stesso giudice viene alterata

dei conti che impone di dichiarare il dissesto al solo consiglio comunale. Proprio l'art. 243-*quater* tuel, prevedendo che l'ente locale possa impugnare la deliberazione di controllo, ammette la legittimazione del legale rappresentante dell'ente a tutelare *in toto* ed *erga omnes* la posizione dell'ente.

la stessa funzione del giudice contabile, con i conseguenti dubbi di compatibilità del sistema ai sensi dell'art. 111 Cost. e 6 Cedu, che reclamano un giudice imparziale e terzo, non in precedenza "coinvolto" in vicende amministrative.

Invero, la stessa giurisprudenza contabile ha dovuto riconoscere che l'intero procedimento individuato dal legislatore del 2012 con il decreto legge n. 174 non risulta di facile definizione, ad iniziare dalla configurazione del medesimo come ad istanza di parte. Epperò, a parte che il t.u. del 1933 risulta di difficile compatibilità con le norme sulla giurisdizione stabilite in Costituzione e nella Cedu, particolarmente con l'art. 6, si è avvertita in primo luogo la necessità di individuare il contraddittorio, atteso che per definizione un procedimento giurisdizionale esige la sua idoneità a comporre un conflitto. Ma a questo punto non può insistersi sulla natura non amministrativa della funzione di controllo della Corte dei conti e poi, però, postulare il sindacato giurisdizionale ad opera della Corte a sezioni riunite. Le argomentazioni, svolte nella sentenza n. 2/EL e poi riprese nella n. 5/EL, sulla necessaria citazione del Procuratore generale - al posto della Sezione di controllo regionale "vero" interlocutore dell'ente locale ricorrente - danno la prova della difficoltà di "inventare" il conflitto ed il contraddittorio, che danno origine al giudizio (specie dopo la legge costituzionale n. 2 del 1999, ai sensi dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 Cedu).

In realtà, deve convenirsi che il legislatore non può estendere la presenza e l'intervento della Corte dei conti nei procedimenti amministrativi più vari e, poi, estendere a dismisura l'area della giurisdizione contabile.

In ogni caso, l'individuazione di una giurisdizione esclusiva non può affermarsi in via analogica, ma richiede un'apposita disciplina legislativa, dal contenuto chiaro ed esauriente. Che la giurisdizione contabile in materia di dissesto degli enti locali sia il prodotto naturale - per così dire - dell'art. 103 Cost., senza mediazione legislativa, è contraddetto da una circostanza fondamentale, e cioè che proprio il legislatore l'ha istituita e prevista nel 2012 e con la creazione di un giudice *ad hoc*, con competenza estesa all'intero territorio nazionale in deroga alla normale articolazione su base regionale. L'organo giurisdizionale individuato non è quello che sarebbe stato naturalmente competente. L'art. 243-*quater*, comma 5, non è quindi suscettibile di applicazione analogica al di là dell'ipotesi contemplata e idonea ad estendere la giurisdizione di un organo giurisdizionale appositamente creato *ex novo*. (Invero, se fosse vera la tesi della Corte dei conti e della Presidenza del Consiglio, il d.l. n. 174/2012 avrebbe dovuto semplicemente riconoscere ed individuare la competenza delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, che sarebbero i giudici naturali precostituiti per legge ex art. 25 Cost.

Né si è mai arrivati a sostenere la giurisdizione contabile sulle dichiarazioni di dissesto ai sensi dell'art. 246 t.u.e.l., autonomamente deliberate dal Consiglio dell'ente locale le volte in cui lo stesso «non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte» (art. 244). Eppure, logica e coerenza avrebbero voluto che se effettivamente discendente dalla «contabilità pubblica» indicata dall'art. 103 Cost. la giurisdizione contabile si estendesse a tutte le ipotesi di violazioni dell'equilibrio finanziario, appunto, e con solo a quei particolari procedimenti in cui interviene la Corte dei conti, sezione controllo. Ed ancora una volta la competenza sarebbe delle sezioni giurisdizionali regionali.

In realtà, la soluzione accolta dalla Corte dei conti non sembra aver niente a che fare con l'esigenza di prevedere un'unica giurisdizione sulle vicende di natura contabile: in altri termini una giurisdizione esclusiva in materia finanziaria. Al contrario, traspare una soluzione con evidenti ragioni di stampo corporativo, cioè a dire fondata solo sull'esigenza di evitare che altri giudici valutino e sindacino gli atti di magistrati contabili - impiegati però nella vicenda solo come addetti al controllo, che è funzione diversa da quella giurisdizionale. Eppure, la tutela giurisdizionale dei diritti che è a fondamento degli artt. 2, 3, 24, 103 e 113 Cost. come dell'art. 6 Cedu, non consente di apprezzare come meritevole siffatta esigenza di derivazione corporativa. L'ordinamento, anzi, anche e proprio perché conosce l'esistenza di più giurisdizioni, ammette che atti adottati da magistrati nello svolgimento di funzioni non giurisdizionali siano sindacabili da giudici appartenenti a

giurisdizioni diverse: si pensi ai provvedimenti di organizzazione degli uffici giudiziari ordinari adottati dai capi dei medesimi uffici e che pure sono sindacabili dal giudice amministrativo; oppure si considerino le spese effettuate dai vari organi giudiziari e che sono sindacabili dalla Corte dei conti (le vicende sull'applicazione della legge cd. Pinto ne offrono prova).

In realtà, l'art. 113 Cost. non dovrebbe consentire di attribuire a giudici diversi da quello amministrativo il sindacato su atti che sono e rimangono amministrativi. Nessuno, ad esempio, ha mai ipotizzato di escludere il sindacato sugli atti delle autorità amministrative indipendenti in ragione della particolare qualificazione delle stesse ed è pure nota la tendenza a ridurre in termini marginali l'esclusione del sindacato sui c.d. atti politici (art. 7, d.lgs. n. 104 del 2010).

Certamente non può ammettersi una limitazione in ragione della qualità soggettiva degli amministratori, che tali sono gli autori di un controllo. E ciò vale anche per i tentativi di configurare un giudice diverso *ratione personarum* su taluni organi.

6. *Segue: l'ordinanza della Corte di Cassazione 13 marzo 2014, n. 5805*

Sulla giurisdizione della Corte dei conti, sezioni riunite, prevista dall'art. 243-*quater*, tuel, la Cassazione ha espresso una posizione piuttosto ambigua, giacché ha sì ammesso la competenza di tale organo speciale sulle deliberazioni della sezione controllo, ma ha lasciato la giurisdizione amministrativa sugli atti degli altri organi amministrativi coinvolti nel procedimento, cioè a dire sulla deliberazione consiliare di dissesto.

Infatti, la Corte regolatrice delle giurisdizioni ha ricordato che *«la funzione di controllo sulla contabilità degli enti locali che le citate disposizioni attribuiscono alla Corte dei conti - controllo che si manifesta nell'accertamento di pregresse disfunzioni, nella prescrizione di possibili rimedi e nella successiva verifica dell'effettiva attuazione di questi - s'inserisce in un più ampio contesto normativo, testimoniato anche dall'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, caratterizzato da un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché sul rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia d'indebitamento posto dall'art. 119, sesto comma, Cost. (si veda, in argomento, Corte cost. 179/2007)»*.

Ha riconosciuto che *«tale attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte di conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di "finanza pubblica allargata" (Corte cost. 179/2007, cit., e 198/2012)»*; ed ha ammesso come *«tale inquadramento non è però sufficiente a far concludere per la radicale ed assoluta inimpugnabilità degli atti di controllo successivo dei quali qui si discute, quando tali atti, come è avvenuto nel caso in esame, s'inseriscano in un più ampio procedimento e fungano da presupposto per l'emanazione di ulteriori provvedimenti di natura incontestabilmente amministrativa»*.

Si è ricordata della sua posizione sul fatto che *«il sistema di controllo successivo di gestione, affidato alla Corte dei conti, non sottrae i relativi atti di esercizio alla verifica giurisdizionale della loro legittimità: "da un lato, in riferimento alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'attività riconducibile al potere attribuito alla Corte dei conti; dall'altro lato, in riferimento alle condizioni cui la norma di previsione subordina la stessa attribuzione" (sez. un. 5762/1998)»*.

La Cassazione ha adombrato che *«alla stregua di siffatto indirizzo ... si dovrebbe concludere per la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo»* sulle deliberazioni della corte dei conti in sede di controllo. Epperò, sulla base del *petitum* sostanziale del comune (convenuto in cassazione, ma ricorrente avanti il giudice amministrativo) per dar corso alla procedura di riequilibrio finanziario anziché a quella di dissesto guidato, la Corte regolatrice ha fatto perno sull'art. 243-*quater* tuel per individuare *«l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.»*.

La stessa Corte ha solo adombrato il profilo circa «*un più generale ampliamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti: da intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima Corte dei conti attualmente esercita sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di "finanza pubblica allargata"*»; ma si è limitata ad «*osservare come, nell'ambito di applicazione della citata disposizione dell'art. 243-quater tuel, pur se testualmente riferita solo all'impugnazione delle delibere di approvazione o diniego del piano (oltre che ai ricorsi contro i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione), appaia del tutto irragionevole non far rientrare, per palese identità di ratio, anche provvedimenti quali quelli che - come nel caso in esame - neghino in radice ingresso alla possibilità dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario e diano precedenza al procedimento volto alla dichiarazione di dissesto*».

La sentenza alla fine appare fondata solo su un assioma, e cioè che sia del tutto irragionevole non far rientrare nella giurisdizione contabile la cognizione degli atti delle sezioni controllo: come tutte le asserzioni che si pretendono basate sulla logica del giudice, essa è indimostrabile (per dirla alla Popper). La giustiziabilità degli atti delle sezioni controllo è assicurata, ma all'interno di una logica corporativa in base alla quale ogni complesso giurisdizionale (inteso come corpo di magistrati, a prescindere dalle funzioni in concreto svolte) conosce dei propri atti. E' come se ai consueti criteri di riparto delle giurisdizioni (in base alla situazione giuridica fatta valere, *id est* all'esistenza o al cattivo esercizio del potere, oppure alla materia nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva) si fosse aggiunto un ulteriore canone, fondato sul corpo magistratuale coinvolto. Gli artt. 100 e 103 Cost. sono così accomunati in un'unica logica, anche a forzare la loro diversa collocazione nel titolo dedicato al *Governo-gli organi ausiliari* ed a quello su *La magistratura*, dando per scontato che ciò non produca alcun problema alla stregua degli artt. 6 Cedu e 111 Cost. Il legislatore può estendere le competenze in tema di controllo ai sensi dell'art. 100 Cost., e poi assegnare la cognizione di tali esiti al medesimo giudice contabile, per l'art. 103 Cost. L'assetto delle giurisdizioni, insomma, risulta pienamente disponibile per il legislatore, malgrado l'insegnamento di Corte costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006. La Cassazione ha sorvolato sul punto che per l'esercizio di tale funzione giurisdizionale è stato istituito un nuovo organo: se, allora, è stata necessaria l'*interpositio legislatoris*, ciò vuol dire che la giurisdizione contabile non era affatto naturale, in diretta ed immediata applicazione dell'art. 103 Cost.¹³.

Non a caso la Cassazione si è mantenuta su una posizione di estrema ambiguità, ricordando come nella sentenza «*sez. un. 5762/1998*¹⁴... (*a prescindere dalla forse non del tutto condivisibile esclusione del controllo successivo sulla gestione dal modello risultante dall'art. 100 Cost.*) è ben chiarito che, qualora, pur essendo l'attività della Corte dei conti anche contrassegnata da "un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi", essa si connota per l'esistenza di un rapporto "fortemente collaborativo" tra il titolare del potere di controllo e le amministrazioni interessate, di cui vengano stimolati i processi di autocorrezione in vista del conseguimento degli scopi comuni di pubblico interesse, l'esercizio di tale potere, strettamente correlato all'azione amministrativa, ne condivide l'assoggettamento al vaglio giurisdizionale secondo i consueti canoni di riparto tra giudice ordinario ed amministrativo». Come a dire che il principio generale è quello del comune riparto tra giudici ordinari ed amministrativi sulla base della situazione giuridica fatta valere, ma che solo in questa occasione può aprirsi – come eccezione a regola – la giurisdizione contabile.

13 Verrebbe da chiedersi davanti quale giudice potrebbero impugnarsi gli esiti del controllo effettuato dalle sezioni regionali di controllo della corte dei conti, per l'art. 1, commi 166 s., l. n. 266 del 2005, che rimane in vigore per gli enti del Servizio sanitario regionale: se davanti le sezioni giurisdizionali regionali o davanti il giudice amministrativo.

14 In cui si è stabilito che la controversia preordinata all'accertamento dell'estraneità di un ente rispetto alla competenza della Corte dei conti, quale titolare del controllo successivo di gestione, deve essere portata alla cognizione del giudice ordinario.

Lo stesso giudice regolatore delle giurisdizioni, pertanto, ha avvertito che «*resta ferma, ovviamente, la giurisdizione del giudice amministrativo quanto all'impugnazione del provvedimento prefettizio, che sotto nessun profilo potrebbe essere fatto rientrare nella sfera giurisdizionale della Corte dei conti*». Lo stesso dovrebbe dirsi per la deliberazione consiliare di dissesto. Insomma, la decisione della Cassazione non ha mica detto l'ultima parola sulla vicenda ed il dosaggio delle giurisdizioni è avvenuto con il bilancino.

Sotto questo profilo sembrano sconfessate le posizioni delle citate sentenze della Corte dei conti, nn. 2 e 5 del 2013 che hanno affermato la particolare giurisdizione contabile sugli atti amministrativi adottati da organi amministrativi diversi dalla Corte dei conti, sezione controllo, solo perché susseguenti alla deliberazione della Corte dei conti in sede di controllo.

Infatti, gli atti conseguenti alla deliberazione della Corte dei conti, sezione controllo, ex art. 243-*quater* tuel, (note prefettizie, deliberazioni consiliari all'esito di apposita istruttoria, gli atti della commissione straordinaria incaricata di gestire il dissesto, ecc.), sono a tutti gli effetti atti amministrativi, specie se censurati per i vizi propri dei provvedimenti amministrativi: difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, eccesso di potere, ignoranza del diritto sopravvenuto. Essi non possono che essere sindacati dal giudice amministrativo, ex art. 103 Cost. e art. 7, d.lgs. n. 104 del 2010, in due gradi di giudizio. Gli stessi sono volti alla cura di interessi pubblici, meritano di essere adottati dopo adeguata istruttoria e sono sempre "misurati" - per l'appunto - sull'interesse pubblico perseguito. La Corte dei conti non può estendere la propria giurisdizione su di essi, sostituendosi e/o sovrapponendosi al giudice amministrativo. La diversa soluzione che distinguesse e giurisdizioni facendo perno sul tipo di vizio lamentato – a seconda, cioè, che l'atto sia diretta conseguenza della deliberazione di controllo e finisca, quindi per gravare quest'ultima, oppure sia censurato per vizi propri e differenti – sarebbe estremamente farraginosa e contraria al principio di economicità, oltre che al giusto processo che esige la concentrazione delle cognizioni giurisdizionali.

La giurisdizione della Corte dei conti dovrebbe estendersi – se la si vuole esclusiva – a tutta la vicenda del dissesto degli enti locali e comprendere la cognizione di tutti gli atti, compreso il provvedimento presidenziale di nomina della commissione straordinaria (art. 252 tuel) e gli atti di gestione di questa commissione. A tutta evidenza è un esito che allo stato non è contemplato.

7. Il modello si estende: l'art. 1, comma 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228, sulla ricognizione delle amministrazioni pubbliche

La legge di stabilità 2013, 24 dicembre 2012, n. 228, all'art. 1, comma 169, ha ripreso il modello: «*avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione*». Ancora una volta si assiste ad una legge che contiene una motivazione e che si rafforza con il richiamo alla norma costituzionale dell'art. 103, per indurre a superare ogni dubbio di legittimità¹⁵.

8. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014

¹⁵ La l. n. 196 del 2009 detta le norme di contabilità e finanza pubblica. L'art. 1, comma 3, prevede che «*Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette, in allegato al Documento di economia e finanza di cui all'articolo 10, un rapporto sullo stato di attuazione della presente legge con particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre amministrazioni pubbliche, evidenziando il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, e dei relativi decreti legislativi. Nel rapporto si dà altresì conto dello stato di attuazione delle disposizioni di cui alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come sostituita dall'articolo 2, comma 6, lettera b), della presente legge*». Si ricordi sul controllo della Corte dei conti ex art. 3, l. n. 20 del 1994, Cass., s.u., 10 giugno 1998, n. 5762.

La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 è significativa in ordine all'estensione di un controllo della Corte dei conti che è apparso a dir poco sproporzionato nella parte in cui si riferiva addirittura alle leggi regionali¹⁶. Infatti, l'art. 1, comma 7, d.l. n. 174 del 2012, conv. in l. n. 231 del 2012, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui finiva per attribuire alla Corte dei conti, sezione controllo, il potere di sindacare persino le leggi regionali, di condizionarne il contenuto e/o di inibirne l'efficacia¹⁷. All'organo di controllo non può essere assegnato una funzione alla fine concorrente con quella della medesima Corte costituzionale: da qui la netta presa di posizione di quest'ultima, intenzionata a difendere il suo ruolo.

Invece, nella coeva sentenza n. 40 il giudice costituzionale ha esaltato la funzione di controllo assegnata alla Corte dei conti sugli enti locali, rilevando che *«i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della*

16 Su tali sentenza CARAVITA-JORIO, *op. cit.*

17 Infatti, l'art. 1, comma 7, d.l. n. 174 del 2012, conv. n l. n. 231 del 2012, *«disciplina ... gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. ... La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.*

L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto, anzitutto, con gli invocati parametri costituzionali e statutori che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza. Quanto alle censure di violazione degli artt. 127 e 134 Cost., va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto – in base alla norma in esame – alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati «equilibri economico-finanziari», anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana). Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.

L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale,

legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell’art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato ... è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l’imparzialità e l’indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti».

Epperò, sarebbe il caso di notare che tale valorizzazione del ruolo dei controlli ad opera della Corte dei conti non solo rappresenta una sorta di ritorno indietro rispetto all’abolizione dei controlli amministrativi ad opera della l.cost. n. 3 del 2001, ma risponde ad una logica assai diversa, perché se i “vecchi” controlli preventivi si svolgevano alla fine in un contesto collaborativo e di indirizzo, quelli della Corte dei conti risultano tutto orientati ad un modello repressivo e sanzionatorio.

9. A modo di conclusione: cose risapute ed ovvie sull’organizzazione dei gabinetti ministeriali (anche se ultronee e giustapposte alle discipline esaminate)

Discipline come quelle indicate sembrano estremamente frammentate. L’intervento del giudice contabile è previsto per le più varie attività ed in ogni fase dell’attività degli enti locali. Le procedure ed i controlli si sommano, come pure le sanzioni a carico di amministratori e di funzionari. Epperò, non sembra che sia aumentata l’efficienza amministrativa, se addirittura si deve prendere atto (art. 1, comma 549, legge di stabilità 2014), che il patto di stabilità era troppo stringente e che la responsabilità della crisi di tante imprese sta nel mancato pagamento dei debiti della p.a.

Le discipline indicate sono spesso il frutto dell’opera di gabinetti ministeriali in cui lavorano (oltre a cosiddetti esperti assunti senza concorso) magistrati consiglieri di stato e della corte dei conti, occupati ad applicare leggi, ad interpretarle per i bisogni contingenti, o a scriverne di nuove sempre per le esigenze del momento: in ogni caso a configurarsi ulteriori spazi di intervento. Ciò avviene anche se ne soffre l’impianto dell’ordinamento per chi ragiona in termini di regole normative o l’efficienza del sistema Italia per chi si pone il problema della funzionalità della struttura economica. Il nostro è un Paese in cui si può diventare giudici per andare a fare qualcos’altro, soprattutto il consigliere del principe, cioè a dire il consulente dell’organo politico per eccellenza, come è il governo, sino ad assumere incarichi ministeriali come accade sempre più spesso. In America il presidente può nominare i giudici federali, ma questi rimangono a vita anche durante i mandati degli altri presidenti e non possono fare niente altro. In Italia accade il contrario. Quando si cita Montesquieu sull’indipendenza del potere giudiziario, che significa la separazione della magistratura – di ogni magistratura – dagli altri apparati di potere e almeno la riduzione delle vischiosità risorgenti, molti sorridono e tra chi dice che “il problema non è questo”, c’è sempre qualcheduno che difende per l’intanto il suo doppio incarico. L’epoca della secolarizzazione ha fatto scordare i sacri principi della divisione dei poteri e della necessità che chi fa le leggi, non sia a sua volta il soggetto che le applica. Oggi, poi, il circolo vizioso tra produzione normativa ed applicazione porta all’esito che, allorquando una legge non può estendersi oltre secondo il bisogno, la si modifica, la si cambia, la “si sistema”. Chi accede al gabinetto ministeriale svolge questo ruolo

nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano. Le ulteriori questioni promosse dalle ricorrenti nei confronti di tale disposizione, per la parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, sono assorbite».

che non ha nulla da fare con la giurisdizione. Eppure, un Paese che ha bisogno di giudici che passano ad amministrare o a legiferare, non può essere considerato un paese normale. A prendere sul serio le affermazioni di Corte costituzionale, n. 40 del 2014, su «*la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza*» degli organi di controllo (e lo stesso per quelli di consulenza, per non parlare degli organi giurisdizionali), non dovrebbe essere possibilità di utilizzare i magistrati amministrativi e contabili in compiti diversi da quelli istituzionali. C'è forse bisogno di P.S. Mancini per ricordare il valore dell'unità della giurisdizione e della sua indipendenza da assicurare.