

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

GLI INTERESSI ADESPOTI DAL GIUDICE DELLE LEGGI AI GIUDICI CONTABILI

del Prof. Pelino Santoro, Presidente on. della Corte dei conti.

Abstract

Lo studio intende analizzare come e perché una nozione, nata come tecnica di tutela sviluppatasi nell'area del diritto amministrativo e poi assecondata dal legislatore, per ampliare l'area di posizioni soggettive individuali di diritto privato, sia stata adottata dalla Corte costituzionale e dalla giustizia contabile nell'interesse del diritto obiettivo, a garanzia di una sana ed equilibrata gestione finanziari, e solo di riflesso a beneficio degli interessi comuni della collettività amministrata, in una visione ideale del bilancio come bene comune. L'adattamento però non è facile, poiché il carattere funzionale e finalistico degli interessi diffusi, e perciò asseritamente adespoti, nella materia di contabilità pubblica ne rende incerta l'attribuzione, facendo spesso emergere conflittualità latenti tra gli organi indicati come intestatari.

Sommario. 1. La tutela di interessi adespoti nelle le funzioni istituzionali (secondo la Consulta). 2. Le aperture della dottrina. 3. Gli interessi diffusi nella giurisprudenza amministrativa. 4. Gli interessi diffusi nella giurisdizione contabile. 5. La tutela degli interessi finanziari della collettività quali interessi adespoti. 6. Valenza processuale e funzionale degli interessi adespoti. 7. La legittimazione processuale del P.M. contabile nell'area del controllo. 8. Una nuova legittimazione incidentale in sede di controllo. 9. La legittimazione a sollevare pregiudiziali comunitarie in sede di controllo. 10. L'intervento di portatori di interessi diffusi nei giudizi contabili. 11. Epilogo.

1. La tutela di interessi diffusi quale tratto caratterizzante le funzioni istituzionali (secondo la Consulta)

Nei tempi più recenti, si tende a dare molta enfasi, anche nell'area pubblica, ai c.d. interessi adespoti, su indicazione della Consulta, che si è preoccupa della tutela dei cosiddetti interessi adespoti¹, perché privi di un legittimato processuale a sostenerli, tanto da azzardare un vero e proprio *assist* legittimante l'Istituzione della Corte dei conti, nell'esercizio delle sue funzioni di rilievo costituzionale²

Una prima pronuncia, a fronte di una legge adottata al di fuori delle competenze della Regione, riconosce che la destinazione di nuove risorse, senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di costituzionalità per altra via che non sia il giudizio di parificazione, nella considerazione che l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, rappresenta un tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni³; la sentenza, peraltro, non manca di richiamare la sentenza n. 226 del 1976, che aveva ritenuto la funzione di controllo (preventivo) analoga a quella giurisdizionale, diretta a valutare la conformità degli atti che ne

¹ Gli interessi diffusi e/o collettivi esprimono una comunanza di un interesse a più soggetti e la circostanza, tendenzialmente necessaria, che costoro si coalizzino al fine di rendere tale interesse tutelabile (R. FERRARA, Interessi collettivi e diffusi, in Dig. pub., VIII, Torino, 1993, 482). L'interesse diffuso resta una posizione soggettivata (che può fare a meno di un titolare) nel senso che l'ordinamento si fa carico della possibilità che esso sia curato, assorbendolo all'interno delle proprie funzioni amministrative o giurisdizionali. P. MADDALENA, Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi, in Cons. St., 1982, 291; F.G. SCOCA, Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile, in Dir. soc., 1985, 645; M. SCIASCIA "La giurisdizionalità della funzione di controllo della Corte dei conti a tutela degli interessi diffusi" in Riv. C. conti 1982, n. 3.

² La problematica generale riguarda essenzialmente la legittimazione ad agire, tanto che era stata proposta un disegno di legge costituzionale che, tra l'altro intendeva modificare l'art. 24 Cost. inserendo un secondo comma per consentire che potessero agire in giudizio per la tutela di interessi collettivi gli enti e le associazioni che perseguono finalità di salvaguardia di tali interessi». Gli interessi adespoti sono nati come interessi privi di un loro "portatore", interessi non attribuibili a determinati titolari, ma a categorie indeterminate di persone che non hanno proprie organizzazioni rappresentative.

³ C. cost., 9 novembre 2018, n. 196, in Riv. C. conti 2018, 5, 207, con nota di D. MORGANTE, Parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale; M. PIERONI e C. FORTE, Ancora sulla sentenza n. 196 del 2018 della corte costituzionale, ivi 2109, 3, 100; P. SANTORO, La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione. (Corte costituzionale n. 196/2018), in contabilita-pubblica 13 marzo 2019.

formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, operando un controllo esterno, "rigorosamente neutrale e disinteressato".

Una successiva pronuncia conferma la legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica, poichè, da un lato, gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto, e, dall'altro, che le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata⁴.

L'eliminazione delle zone d'ombre diventa, quindi, elemento qualificante della specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica, per correggere il *vulnus* agli equilibri di bilanci per interventi legislativi al di fuori delle competenze regionali⁵.

Tali pronunce sono valse a preparare il terreno per un ulteriore approccio verso il riconoscimento della Corte dei conti quale punto di riferimento garantistico degli interessi adespoti che si esteriorizza a chiare lettere nella famosa sentenza cosiddetta San valentino⁶, già da noi commentata per aver riconosciuto, per la prima volta la

⁴ C. cost., 6 giugno 2019, n. 138, in Foro italiano, 2020, I, 462; P. CHIRULLI, Una conferma dalla Consulta: La Corte dei conti può sollevare la questione di legittimità costituzionale nei giudizi di parificazione invocando parametri diversi dall'art. 81 Cost., in Giur. cost. 2019, 4, 2342; M. MASSA, Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno), in Osservatorio fonti n. 3/2019; M. CECCHETTI, La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale, in federalismi.it, 2020, n. 34; C. BERGONZINI, Trasparenza e Veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili, in forumcostituzionale.it, 2018; G. RIVOSECCHI, La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale, in Federalismi.it, luglio 2019;

⁵ C.E. MARRE BRUNENGGHI, Il sindacato della Corte dei conti in sede di parifica come strumento circostanziato di tutela di interessi erariali adespoti, in Riv. C,conti,2020, 4, 285; G. RIVOSECCHI, I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo, in Riv. trim. dir. pubb,2019,.3

⁶ C. cost. 14 febbraio 2019, n. 18, con commento di C. FORTE e M. PIERONI, prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019.

legittimazione delle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio del controllo di sana gestione sul fronte delle autonomie territoriali⁷.

Per la verità l'introduzione del concetto di interessi adespoti, era parso un argomento rafforzativo di non eccessivo rilievo, ma semplicemente utile per qualificare il controllo come giudizio e quale unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale.

L'eclatanza che ha avuto tale singolare riconoscimento ci induce ad altre riflessioni sulla portata del nuovo lemma concettuale, che la Consulta utilizza in due passaggi motivazionali di supporto.

Per il giudice delle leggi le norme di riferimento sul controllo sui bilanci degli enti territoriali determinano «un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (punto 3, cpv 8).

Il secondo esplicito riferimento agli interessi adespoti (punto 3, cpv 11) è al giudizio di impugnazione della deliberazione di controllo che "costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti interessati; in particolare, nei giudizi in unico grado il P.M. contabile, sta in giudizio quale aggregatore degli interessi adespoti al bilancio dei cittadini, oltre che come rappresentante dello Stato ordinamento, nella sua triplice unità: giuridica, finanziaria ed economica".

⁷ P. SANTORO, L'accesso alla giustizia costituzionale delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in materia di equilibri finanziari, in www.contabilita-pubblica.it 26/2/2019.

Parrebbe, quindi, che la sede in cui emergono interessi adespoti non sia tanto quella del controllo, ma piuttosto quella giurisdizionale del giudizio di impugnazione quale giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile; in realtà la Consulta azzarda un vero e proprio salto di corsia, utilizzato le prerogative proprie di quella giurisdizionale⁸.

Il richiamo agli interessi adespoti, tuttavia, è parso ultroneo in ragione della posizione costituzionale intestata nell'ordinamento alla Corte dei conti la quale, già opera un controllo esterno rigorosamente disinteressato e neutrale⁹, ma soprattutto esuberante (aggiungiamo noi) quando tira in ballo il procuratore generale, quale rappresentante di interessi adespoti di natura finanziaria, che però entra in scena solo nell'eventualità che si apre un giudizio speciale ad istanza di parte.

L'altro punto di riferimento, invece, fa perno sulla "integrazione" delle funzioni della Corte di conti geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica.

In realtà la prospettazione di una posizione adespota della Corte dei conti, che la Consulta recepisce, appartiene alla Sezione di controllo proponente¹⁰ che chiaramente lo riferiva (solo) alla funzione

⁸ In realtà la primogenitura della costruzione della funzione adespota è della Sezione remittente (Sez. Campania ord. 20 febbraio 2018 n. 19, in Riv. C. conti 2018, 1, 133), secondo cui la Corte nel procedimento di controllo sui piani di riequilibrio è *super partes*....soprattutto rispetto alla "comunità" di riferimento e agli interessi afferenti il bene della vita che tramite il controllo ricevono tutela obiettiva (il bilancio come bene pubblico). si tratta, infatti e segnatamente, di interessi finanziari adespoti, afferenti i membri della collettività di riferimento, i quali entrano in una relazione (soltanto) "mediata" col bilancio: di conseguenza, gli "interessati" al bilancio non sono solo gli amministratori, ma anche i cittadini utenti nonché il "mercato" che interagisce col bilancio, fornendo beni e servizi.

⁹ C. FORTE e M. PIERONI, Prime osservazioni, cit.

¹⁰ Nell'ordinanza di remissione della Sezione di controllo per la Campania 28 febbraio 2018 n. 70 si legge: che nell'ordinanza di remissione spiega che: 1) la Corte dei conti, nel procedimento di controllo sui piani di riequilibrio è «*super partes*», ossia è doppiamente neutrale: lo è rispetto allo Stato-ordinamento (art. 114 Cost.), nella sua plurale articolazione (C. cost., n. 29/1995, n. 470/1997 e n. 60/2013); ma lo è soprattutto rispetto alla «comunità» di riferimento e agli interessi afferenti il bene della vita che tramite il controllo ricevono tutela obiettiva (il bilancio come bene pubblico); 2) Si tratta, infatti e segnatamente, di interessi finanziari adespoti, afferenti i membri della collettività di riferimento, i quali entrano in una relazione (soltanto) «mediata» col bilancio; di conseguenza, gli «interessati» al bilancio non sono solo gli amministratori, ma anche i cittadini utenti nonché i «mercato» che interagisce col bilancio, fornendo beni e servizi.

La Sezione Campania, del resto, non era nuova a siffatta motivazione che, ad esempio si rinviene, con il medesimo, nelle delibere 28 febbraio 2018, n. 19, e nell'altro significato di "La legalità contabile e finanziaria, che attraverso la disciplina dei "vincoli," contribuisce alla tutela di interessi finanziari adespoti

di controllo sugli equilibri di bilancio esercitato super partes negli interessi finanziari adespoti della comunità amministrata.

La Consulta, invece, ne ha apparentemente ampliato il raggio di influenza, riferendola anche al Procuratore generale, rappresentante degli interessi adespoti di natura finanziarie e soprattutto alla materia di contabilità pubblica ove sono custoditi.

Per completezza va segnalato che in altro giudizio di incostituzionalità sollevato da una Sezione del controllo, la Consulta, pur avendo la remittente fatto riferimento agli interessi finanziari adespoti alla congruità delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali, ha riconosciuto la legittimazione a proporre una questione di costituzionalità (nella specie nella sede di controllo di un bilancio sanitario) per il fatto che nel sindacato di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice¹¹.

2. Le aperture della dottrina

La lettura che ne ha dato la dottrina va ben oltre gli enunciati della Consulta.

La Corte dei conti è vista come centro d'imputazione di interessi adespoti di natura finanziaria, insuscettibili di puntualizzarsi in posizioni soggettive tutelabili in sede giurisdizionale e per questo a rischio di finire in "zone d'ombra", o "zone franche" sottratte di fatto allo scrutinio di legittimità costituzionale; in particolare è stato sottolineato che gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto, tanto che le disposizioni in contrasto non sempre vengono impugnate nei termini dal Governo,

e alla regolazione della discrezionalità delle amministrazioni nella costruzione del "bene pubblico" bilancio" (del. 21 dicembre 2017, n. 267), in cui sono collegati interessi di vario tipo anche adespoti.

¹¹ C. cost. 21 luglio 2020, n. 157, in Riv. C. conti, 2020, 4, 273.

che di fatto è l'unico soggetto abilitato a farle valere divenendo intangibili¹².

Tali interessi diffusi (o generali) restano distinti da quelli dei singoli, i quali se titolari di un interesse personale, concreto e attuale possono partecipare al giudizio di controllo¹³.

Gli approdi della Consulta appena descritti, tuttavia, tendono a generalizzare la nozione di interessi adespoti, collegandola oggettivamente alla funzione (di controllo), alla sedes materie (contabilità pubblica), al collegamento tra controllo e giurisdizione, oppure soggettivamente alla posizione del P.M. contabile, non senza indulgere alle problematiche sulla riscossione delle imposte¹⁴

Indubbiamente la polivalenza della nozione rivela un certo eclettismo quando è riferita allo stesso tempo al giudice controllore e all'oggetto del controllo¹⁵.

Tutto ciò ha innescato un rinnovato fervore proteso a una valorizzazione complessiva delle funzioni dell'Istituzione di controllo finanziario, sinteticamente espresso nella riflessione che gli interessi adespoti, che sono sottesi e connessi all'equilibrio di bilancio e che hanno carattere strumentale rispetto ai diritti sociali, trovano nella Corte dei conti il loro naturale plesso magistratuale¹⁶.

¹² M. SCACCIA, il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale, in Riv. C. conti 2012, 2,11. M. BERGO, Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019, in Federalismi ott. 2019; MARRÈ' BRUNENGHI, Il sindacato della Corte dei conti in sede di parifica come strumento circostanziato di tutela di interessi erariali adespoti, in Rivista della Corte dei conti, 2020, .4, 285.

¹³ M. SCACCIA, op. cit.; G. AMATO, "La tutela degli interessi adespoti", Lectio magistralis 31 marzo 2021.

¹⁴ C. cost., 15 marzo 2019, n. 51, su questione sollevata da una sezione giurisdizionale sottolinea che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa». M. BASILAVECCHIA, La Corte delimita la nozione di "agente di riscossione", in Giur. cost., 2019, 2, 782.

¹⁵ F. SUCAMELI, Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio, in Federalismi 30 dicembre 2020, di magistratura che si attiva officiosamente in ragione del tipo di interessi che sono normalmente in gioco, ossia gli interessi trasversali e adespoti all'ordinato sviluppo della vita finanziaria delle comunità repubblicane ed allo stesso tempo qualifica il diritto del bilancio come sistema di norme che di solito attiene, regola e dà rilevanza ad interessi adespoti

¹⁶ Presidente Carlino, presentazione della lectio magistralis del prof. Amato, cit., che, tra l'altro, ha ricordato le pronunce della Corte costituzionale (sent. n. 10 e 275/2016 e n. 169/2017) che hanno approfondito il profilo funzionale dell'equilibrio di bilancio e stretto legame fra equilibrio di bilancio, buona amministrazione e diritti sociali.

Si parla di nuove sfide per la funzione del controllo sul fronte delle entrate, in coerenza con il nesso tra bilancio e principio di democraticità¹⁷, con l'esaltazione della Corte dei conti come organo introduttivo del controllo di costituzionalità dei bilanci dello Stato e degli enti territoriali¹⁸, in una prospettiva in cui il suo controllo è funzionale alla democrazia¹⁹ e alla tutela degli interessi finanziari della collettività e dei diritti sociali finanziariamente condizionati²⁰, perché non c'è separatezza tra i principi di ordine finanziario e quelli sui diritti fondamentali (Amato)

Soprattutto in sede di parifica la Corte dei conti viene eretta a presidio degli interessi adespoti, di quegli interessi cioè, come affermato dalla stessa Corte costituzionale, incisi da normative che, "siccome prive di una immediata riferibilità soggettiva o, comunque, di una loro rilevanza nell'ambito di conflitti intersoggettivi, rimarrebbero immuni dal vaglio di costituzionalità²¹.

Ma la tematica è più ampia e coinvolge le interrelazioni tra le varie funzioni della Corte dei conti e la loro proiezione evolutiva²², nella consapevolezza che nella tutela degli interessi adespoti di natura finanziaria sia coinvolta la Corte dei conti in ogni sua funzione²³, venendo in considerazione, nell'ambito del giudizio di responsabilità, il corretto utilizzo di risorse pubbliche e, nelle attribuzioni di controllo,

¹⁷ L. ANTONINI, Riscoprire in chiave "umanistica" il ruolo della corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano, in Riv. C. conti, quad. n. 3/2020, 91; C. PINOTTI, Le funzioni giurisdizionali della corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica fra tradizione e innovazione, ivi, 50.

¹⁸ M. DOGLIANI, Lo stato attuale della identità costituzionale della corte dei conti ovvero: corte dei conti e sviluppo della forma di governo in Italia, in Riv. C. conti, Quad. n. 3/2019, 31.

¹⁹ F.S. MARINI, La Corte dei conti di fronte all'autonomia delle regioni: prospettive di riforma in un'ottica di rafforzamento della democrazia e della legalità, in Riv. C. conti 2020. 6, 23.

²⁰ C. cost., 19 ottobre 2016, n. 275, in Foro it. 2017, I, 259, con commento di G. BOGGERO La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie, in Riv. AIC n. 4/2019. C. cost., 12 gennaio 2016, n. 10, in Riv. C. conti 2016. 1, 362. F. GALLO, La tutela dei diritti sociali e il principio del pareggio di bilancio, in Riv. C. conti 2016, 5, 647.

²¹ Sez. contr. Campania, 30 gennaio 2021 n. 5, in Riv. C. conti 2021, 1, 135. Relazione del Presidente Buscema inaugurazione a.g. 2020; F. FIMMANO', La tutela degli interessi adespoti e il ruolo del procuratore della Corte dei conti, in Riv. C. conti 2 2021, 1, 1.

²² Sul tema, C. CHIAPPINELLI, Diritto del bilancio e interessi adespoti finanziariamente rilevanti, in Dir. conti n. 1/2020.

²³ A: CORSETTI, Il ruolo del Pubblico ministero nei giudizi dinanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, in atti in Convegno aprile 2021, in memoria di GARRI, sottolinea che nell'ambito del giudizio di responsabilità, viene in considerazione il corretto utilizzo di risorse pubbliche e, nelle attribuzioni di controllo, la sana gestione degli enti destinatari

la sana gestione degli enti destinatari anche sotto il profilo del diritto del bilancio (da intendersi non in senso formale, bensì come giusta allocazione delle risorse indispensabili a garantire i servizi essenziali della collettività).

3. Gli interessi diffusi nella giurisprudenza amministrativa

L'esigenza di tutela, anche giurisdizionale, degli interessi diffusi, altrimenti detti superindividuali, perché contraddistinti dal riferimento simultaneo a tutti (e a nessuno in particolare), o parte dei componenti di una collettività individualmente considerati, trova fondamento nel dettato costituzionale dell'art. 2, che riconosce "i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", e nell'art. 24 (diritto di difesa).

L'espressione interessi diffusi, tuttavia, è stata ritenuta, in origine altamente equivoca, perché frequentemente adoperata in significati spesso radicalmente diversi dagli amministrativisti, dai civilisti, dai costituzionalisti, dai giuslavoristi, e definiti, in un primo momento, come collettivi per essere successivamente qualificati come interessi diffusi per divenire poi interessi diffusi della collettività²⁴.

Va anche tenuto presente che la Carta costituzionale si limita, per finalità varie, a fare riferimento all'"interesse della collettività" (art. 32), all'"interesse generale" (artt. 35, 42, 43, 118), alla "utilità sociale" e "fini sociali" (art. 41), alla "funzione sociale" (artt. 41, 45), alla "utilità generale" (art. 43), al "pubblico interesse" (art. 82) e all'attività di interesse generale (art. 118).

Dal punto di vista della teoria dei beni comuni, mentre gli interessi collettivi hanno ad oggetto beni divisibili fra tutti i propri potenziali fruitori, l'interesse diffuso tende alla fruizione di beni per loro natura

²⁴ A. PROTO PISANI, Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi, in Le azioni a tutela di interessi collettivi, Convegno Pavia, giugno 1974, atti, 263; F. G. SCOCA, La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo, ivi 43.

“indivisibili” e perciò insuscettibili di appropriazione esclusiva da parte di un singolo²⁵.

Per il giudice amministrativo interesse legittimo e interesse ultraindividuale, nella forma per così dire primitiva di interesse diffuso, sono esattamente agli antipodi²⁶; mentre il primo riguarda una posizione di vantaggio personale e differenziata, il secondo è, al contrario, un interesse non individuale e non differenziato, poiché il soggetto singolo non vanta, con riferimento al bene specifico, aspettative specifiche rispetto ad altri soggetti; egli, cioè, non è portatore di una posizione differenziata, visto che si trova nella stessa condizione in cui versano le persone che appartengono alla collettività, più o meno ampia, che è interessata al provvedimento amministrativo o al comportamento della p.a.; ciò ha indotto la dottrina a qualificare tale interesse come adespota, perché privo di un titolare²⁷

L'interesse diffuso, pertanto, è un interesse privo di titolare, latente nella comunità e ancora allo stato fluido, in quanto comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente; l'interesse collettivo, invece, è quell'interesse che fa capo a un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica ma autonomamente individuabile, senza escludere la contemporanea configurabilità (c.d. doppio binario) di interessi legittimi²⁸; è stato chiarito, infatti, che gli

²⁵ V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, Beni comuni e diritti collettivi, in Scritti in onore di Franco Bassi, Parma 205, 1131.

²⁶ Cons. St., Sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3507, in Foro amm. C.d.S. 2008, 2113.

²⁷ M.S. GIANNINI, Diritto amministrativo, Milano 1988, 593; A.M. SANDULLI, Manuale di diritto amministrativo, Napoli 1989, 111. Il primo riconoscimento nella legittimazione a ricorrere a un ente esponenziale si ebbe con la pronuncia del Cons. St., Sez. V, 9 marzo 1973 n. 253, in Foro amm. 1973, I, 2, 966, che riconobbe l'associazione Italia Nostra portatrice di un interesse qualificato in posizione differenziata rispetto al comune cittadino; A. ANDREANI, Individuazione dell'interesse legittimo, ivi 737; S. CASSESE, Gli interessi diffusi e la loro tutela, in Lanfranchi, (a cura di), La tutela degli interessi collettivi e diffusi, Torino, 2003, 569; C. CUDIA, Interessi diffusi e collettivi (dir. amm.9, in Treccani on.line.; sui più recenti approdi giurisprudenziali, F. CARINGELLA, Manuale di diritto amministrativo Roma 2020, 29; M. SCIASCIA, Evoluzione della tutela degli interessi diffusi innanzi alle giurisdizioni amministrativa e contabile, in Riv. C. conti 2019, 4, 219.

²⁸ Cons. St., A.P., 10 aprile 1979, n. 24, in Foro amm. 1979, I, 2419, secondo cui gli interessi diffusi sono caratterizzati dalla simultaneità del loro riferimento soggettivo a tutti o parte dei componenti di una

interessi diffusi sono "adespoti" e possono essere tutelati in sede giudiziale solo in quanto il legislatore attribuisca ad un ente esponenziale la tutela degli interessi dei singoli componenti una collettività, che così appunto assurgono al rango di interessi collettivi,²⁹.

In concreto gli interessi diffusi assumono rilevanza giuridica, con azionabilità e tutelabilità dinanzi al g.a., divenendo interessi collettivi, solo se siano riferibili ad un ente esponenziale di un gruppo non occasionale che se ne fa diretto portatore; una tecnica di tutela contro l'esercizio del potere amministrativo, quindi, per ampliare la protezione di interessi prima irrilevanti perché considerati *communes omnium*, è poi legittimata attraverso una soggettivizzazione rappresentativa.

Per tali fini gli enti associativi esponenziali, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie atteso che tali enti oltre ad essere titolari di posizioni giuridiche proprie quali persone giuridiche sono anche titolari sia di posizioni giuridiche che appartengono a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, sia posizioni giuridiche di cui sono titolari in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo degli enti, proprio perché risultanti da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespotato³⁰.

collettività Attraverso la costituzione dell'ente esponenziale l'interesse diffuso, sino a quel momento adespotato e indifferenziato, si soggettivizza e si differenzia, assurgendo al rango di interesse legittimo meritevole di tutela giurisdizionale (Cons. St. comm. spec., parere 26 giugno 2013 n. 3014), altrimenti non sarebbero di per sé tutelabili (Cass., S.U., 8 maggio 1978, n. 207, in Giur. civ. 1978, 1214).

²⁹ Cass., S.U., 16 novembre 2016, n. 23304, in Foro It., 2017, 2, 1, 603, che richiama Cass., S.U., 28 marzo 2006, n. 7036, in Giur. It., 2007, 6, 1384.

³⁰ Cons. St., Sez. IV, 23 aprile 2020, n. 2585 e 5 ottobre 2018, n. 5719; Cass., S.U., 16 ottobre 2017, n. 24300; Cass. civ., 10 novembre 2015, n. 22885. Per le procedure a evidenza pubblica si è astrattamente riconosciuto (negandolo in concreto, cfr. Cons. St., Sez. III, 2 novembre 2020, n. 697) che in una visione necessariamente dinamica della emersione degli interessi evocati dall'esercizio del potere pubblico, tra l'indifferenziato interesse della collettività a fruire di un servizio qualitativamente adeguato e sicuro e l'interesse individuale del singolo operatore al conseguimento dell'aggiudicazione, quale bene della vita, può dunque polarizzarsi in capo all'Associazione di categoria un interesse intermedio, ontologicamente diverso dagli altri, riferito inscindibilmente al gruppo in quanto tale e che,

La giurisprudenza amministrativa si è quindi sforzata di ricercare di un criterio di collegamento tra gli interessi adespoti, che appartengono ontologicamente a tutti i componenti di una collettività, e i meccanismi processuali, che richiedono che l'azione sia portata avanti da un ben individuato soggetto dell'ordinamento, in modo da superare il meccanismo tradizionale di tutela attraverso la creazione di un ente pubblico³¹.

Recentemente l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato³² ha fatto il punto sulla distinzione osservando che nel diritto pubblico, gli interessi adespoti sono tutelati in modo "collettivo" quando l'interesse protetto corrisponde a beni della vita a fruizione collettiva che fanno "ascendere" l'interesse legittimo ad una dimensione diffusa; l'interesse sostanziale (bene della vita) del singolo, inteso quale componente individuale del più ampio interesse diffuso, invece, non assurge ad una situazione sostanziale "personale" suscettibile di tutela giurisdizionale (non è cioè protetto da un diritto o un interesse legittimo) posto che l'ordinamento non può offrire protezione giuridica ad un interesse sostanziale individuale che non è in tutto o in parte esclusivo o suscettibile di appropriazione individuale; viene innanzitutto ribadito che la legittimazione, per sussistere, deve riferirsi a un interesse originariamente diffuso, e quindi adespotato,

nella detta dimensione, si riferisca al compendio degli atti generali che definiscono l'assetto organizzativo della gara.

³¹ Cons. St., Sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8686, in Rass. Avv. Stato 2011, 2, con commento di F. ANGELI, Legittimazione attiva per la tutela degli interessi adespoti e autonomia negoziale della PA; id. in Foro amm. 2011, 1184, con commento di C. FORMENTI, Legittimazione degli enti territoriali: il tragitto concettuale del Consiglio di Stato. In caso delle tariffe autostradali; TAR Lazio, 8 gennaio 2015, n. 186, in Urb. app. 2015, 593.

³² Cons. St., A. P., 20 febbraio 2020, n. 6, in Foro It., 2020, 3, 289, ricorda che la protezione degli interessi "diffusi", ossia adesposti, non consentita in via teorica a causa della mancata sussistenza del requisito della differenziazione che tradizionalmente qualifica la posizione giuridica di interesse legittimo, è stata sin dagli anni '70 assicurata attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva imputabile ad un ente che, in forza del possesso di alcuni requisiti giurisprudenzialmente individuati; l'intervento di un'associazione esponenziale di interessi collettivi, deve essere supportato da un interesse concreto ed attuale (imputabile alla stessa associazione) alla rimozione degli effetti pregiudizievoli del provvedimento controverso (Cons. St., A.P., 2 novembre 2015, n. 9, in Foro it., 2016, 3, 65; in materia di appalti è legittimata a intervenire in giudizio l'associazione rappresentativa di imprese che faccia valere interessi omogenei dei propri iscritti, anche se non sia investita della rappresentanza dell'intera categoria, purché operi per perseguire gli scopi statutari di tutela degli interessi degli operatori ad essa aderenti (Cons. St., A.P., 21 maggio 2019, n. 8, in Foro It., 2019, 3, 365). Sulla tematica, Convegno di Varenna del 1977, Rilevanza e tutela degli interessi diffusi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività.

che, attenendo a beni a fruizione collettiva, si “personalizza” in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri, ponendosi per tale via come interesse legittimo proprio dell’ente.

Confermando la c.d. teoria del doppio binario viene affermato il principio che l’investitura della tutela esponenziale d’interessi adespoti può trarsi o da uno specifico riconoscimento normativo³³, a favore di un ente che svolga proprio un’attività inerente a determinati interessi diffusi, ovvero in base ad una verifica giudiziale³⁴, allorché l’ente che se ne propone portatore si caratterizzi non già per essere una aggregazione meramente seriale ed occasionale, ma per essere identificabile in relazione ad un vincolo che, in quanto afferente ad una realtà territoriale o ad una medesima manifestazione non occasionale della vita di relazione, si presenti come concreto (quanto al suo oggetto) e temporalmente persistente (quanto alla sua durata).

L’A.p. osserva che ragionando nei termini opposti si rischierebbe di rimettere alla discrezionalità del legislatore ordinario la tutela in giudizio di interessi di notevole peso e valore sociale, con evidente limitazione dell’effettività della tutela garantita dall’art. 24 Cost. Gli interessi coinvolti, infatti, riguardano settori come l’ambiente, la

³³ Il codice dei beni culturali ammette l’impugnazione dell’autorizzazione paesaggistica da parte associazioni portatrici di interessi diffusi (art. 146, comma 5, D.lgs n. 42/2004); il codice dell’ambiente originariamente prevedeva (art. 18, comma 5, L. n. 149/1986) la legittimazione delle associazioni ambientali individuate a intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi; i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale (art. 1, D.lgs n. 198/2009); la L. 30 luglio 1998, n. 281 riconosce e garantisce i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, e ne promuove la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa (Cass. S.U., 16 novembre 2016, n. 23304); l’art. 32-bis D.lgs n. 58/1998 - T.U. finanza - prevede che le associazioni dei consumatori qualificate sono legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento; la L. n. 241/1990, infine, attribuisce (art. 9) la facoltà di partecipare al procedimento (oltre che ai portatori di interessi pubblici o privati) ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, nonché di esercitare il diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22, comma1); la l. n. 231/2019 ha introdotto l’art. 840 bis c.p.c. che disciplina l’azione di classe per la tutela dei diritti individuali omogenei nei confronti di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità; mezzo di tutela collettiva è c.d. class. action nella forma di tutela dei consumatori (art. 140 bis D.lg n. 206/2005) e di tutela contro la p.a. (D.lgs n. 198/2009).

³⁴ Cass., S.U., 16 ottobre 2017, n. 24300, in *Amb. svil.*, 2018, 5, 350 ; Cons. St., 18 novembre 2013, n. 5451, in *Foro amm. C.d.S.* 2013, 3012, secondo cui e l’interesse collettivo non può mai costituire posizione dei singoli, ma sorge quale posizione sostanziale direttamente e solo in capo all’ente esponenziale.

salute, oppure, come in questo caso, la stabilità dei mercati finanziari, che i singoli potrebbero proteggere solo agendo in forma associata, con una modalità che del resto è pienamente consona allo spirito dell'art. 2 Cost, che riconosce e garantisce le "formazioni sociali" come luogo in cui la personalità dei singoli va a manifestarsi.

Il fondamento teorico della cd. collettivizzazione dell'interesse diffuso attraverso la sua entificazione risiede nella individuazione di interessi che sono riferibili ad una collettività, a una categoria più o meno ampia di soggetti (fruitori dell'ambiente, consumatori, utenti, etc.) o in generale a una formazione sociale, senza alcuna differenziazione tra i singoli che quella collettività o categoria compongono, e ciò in ragione del carattere sociale e non esclusivo del godimento o dell'utilità che dal bene materiale o immateriale, a quell'interesse correlato, i singoli possono trarre³⁵.

Opportunamente la stessa Plenaria rileva che sul diverso e più generale versante dell'interesse pubblico vero e proprio, la cura è rimessa, secondo la tradizionale impostazione, unicamente all'amministrazione sulla base del principio di legalità³⁶, oppure (aggiungerei) alle varie Autorità indipendenti di regolazione dei vari settori di servizi pubblici.

In disparte va tenuto presente che, nei giudizi incidentali di costituzionalità gli interessi diffusi o collettivi hanno assunto rilievo processuale quali "amici curiae" della Consulta, essendo stato riconosciuto che le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla

³⁵ Cons. St. Sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885, in Foro amm. C.d.S. 2010. 305 e Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, ivi 1908.

³⁶ La Plenaria avverte, tuttavia, che trattasi di situazioni diverse ed eterogenee, poichè l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace di incidere sulle collettività e sulle categorie (potestà), mentre le associazioni rappresentative delle collettività o delle categorie incarnano l'interesse sostanziale, ne sono fruitrici, e dunque la situazione giuridica della quale sono titolari è quella propria dell'interesse legittimo, *id est*, quella pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, correlata a un potere pubblico, che, sul versante processuale, si pone in senso strumentale ad ottenere tutela in ordine a beni della vita, toccati dal potere riconosciuto all'amministrazione.

questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta³⁷.

4. Gli interessi diffusi nella giurisdizione contabile

Completamente diverso è oggi l'approccio della giurisdizione contabile, poiché la c.d. soggettivizzazione (pro tutela), o manca quando si riferisce l'interesse adespota allo stesso Organo di rilevanza costituzionale nell'esercizio delle sue funzioni, o viene intestato all'organo propulsivo o interveniente nei giudizi contabili di responsabilità o speciali.

Resta un punto di riferimento storico l'elaborazione della teoria del danno ambientale da parte della giurisprudenza contabile basata sulla tutela diffusa degli interessi attraverso il ruolo del P.M. contabile³⁸; in concreto veniva riconosciuta una valenza patrimoniale "all'insieme di beni e utilità economicamente apprezzabili, che fossero a disposizione ed in uso alla collettività e nei cui confronti lo Stato o l'ente territoriale assume l'obbligo di tutela", pervenendo alla conclusione che "la lesione di interessi generali della collettività, quali sono gli interessi diffusi", concretizza una ipotesi di danno allo Stato ai sensi delle norme di contabilità pubblica e come tale può esser fatto valere davanti alla Corte dei conti; approccio successivamente ribadito con l'affermazione che il giudice contabile agisce come giudice naturale nella materia degli interessi diffusi, con riferimenti a beni ambientali danneggiati che appartengono indifferenziatamente alla collettività nazionale organizzata dallo Stato³⁹.

³⁷ Art. 1, comma 7, Del. C. cost., 8 gennaio 2020 - Modificazioni alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

³⁸ Sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61, in Foro amm., 1980, 825 e 22 giugno 1982, n. 10, in Riv. C. conti, 1982, 89; S.R., 16 giugno 1984, n. 378/A, ivi, 1985, 818, sebbene cassata per carenza di attualità del danno da inquinamento marino (Cass. S.U. 25 gennaio 1989, n. 440, ivi 1989, 1, 241).

³⁹ Sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, in Foro amm. 1981, I, 975, che tra l'altro sottolinea che il giudice amministrativo può intervenire a difesa degli interessi diffusi a istanza di parte. È nota la vicenda del danno ambientale, la cui tutela è stata successivamente affidata direttamente allo Stato (art. 18 L. n. 349/1986) la cui legittimazione ad agire, secondo la Consulta (sent. 30 dicembre 1987, n. 641) non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica ma nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità

In precedenza era stata elaborata la nozione di danno pubblico alla collettività⁴⁰ e più in generale di danno pubblico⁴¹ e di danno all'economia nazionale⁴²; con particolare riferimento alla finanza locale era stato elaborato il concetto di danno alla finanza pubblica⁴³ o più in generale al buon andamento⁴⁴; tale approccio era stato ritenuto⁴⁵ innovativo perché si inseriva nella tendenza a considerare gli interessi diffusi come interessi pubblici e quindi a ricondurne la tutela nell'alveo dell'azione pubblica di danno, con ciò superando la concezione individualistica del processo amministrativo.

5. La tutela degli interessi finanziari della collettività quali interessi adespoti.

Nell'area contabile l'attribuzione di una nuova giurisdizione speciale *ratione materiae*, ha contribuito a rendere rilevante, ai fini della giustiziabilità, l'interesse diffuso alla corretta gestione delle risorse pubbliche attribuzione di una nuova giurisdizione speciale *ratione materiae*, contribuisce a qualificare la Corte dei conti come il giudice naturale più idoneo a conoscere del contenzioso su controversie di finanza pubblica tra amministrazioni soggette a vincoli gestionali, rimediando ad una carenza di giustiziabilità di un interesse diffuso alla

nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo. C. TALICE, La responsabilità per danni ambientali non rientra nella responsabilità amministrativa, in Foro amm. 1988, 9; B. CARAVITA, Il danno ambientale tra Corte dei conti, legislatore e Corte costituzionale, in Riv. giur. amb., 1988, 1, 93.

⁴⁰ Sez. I, 15 maggio 1973 n. 39, in Foro amm. 1973, 3, 247 e 30 dicembre 1975, n. 108, in Foro it. 1977, 3, 249.

⁴¹ Sez. II, 25 marzo 1981, n. 64, in Giur. it. 1981; P. MADDALENA, La definizione del concetto di danno pubblico: premessa indispensabile per qualsiasi riforma della Corte dei conti, in Foro amm. 1983, 255.

⁴² Cass., S.U., 4 gennaio 1980, n. 2, in Foro it. I, 46.

⁴³ S.R., 15 luglio 1980, n. 81, in Foro amm. 1981, 84, qualificava come pregiudizio alla finanza pubblica l'iscrizione di mutua pareggio in elusione delle regole di contenimento del deficit; S.R. 29 aprile 1980, n. 234/A, ivi. 1981, 155, affermava che le spese facoltative dei comuni dovevano essere comunque destinate al soddisfacimento degli interessi morali e materiale Il collettività comunale che quindi costituiva danno erariale l'assistenza a popolazioni estere; S.R. 28 giugno 1986 n. 576, in Riv. C. conti 1990, 5, 658 (danno equilibrio bilancio); S.R., 9 aprile 1990, n. 659, in Foro amm. 1990, 2164 (danno valutari), non condivisa da Cass., S.U., 3 aprile 1992, n. 4486, in Riv. C. conti 1993, 4, 178, poiché la normativa non consentiva di trasformare gli interessi soggettivi diffusi in diritti soggettivi patrimoniali.

⁴⁴ Sez. II, 19 marzo 1983, n. 50, in Riv. C. conti 1983, 399; G. DE SETA, Principio giurisprudenziali in tema di buon andamento, in Amm. cont. 1985, 4, 27.

⁴⁵ V. DENTI, Interessi diffusi, in N.ssmo D.I. app. 1980, 305.

corretta gestione delle risorse pubbliche mediante una cognizione esclusiva e quindi piena e non solo di legittimità che risponde ad una esigenza di corretta regolazione dei rapporti di contabilità pubblica⁴⁶; tale giurisdizione contenziosa sussiste a garanzia degli interessi finanziari adespoti che sorgono attorno dovere democratico della relazione di fine mandato, nonché per materia, sui correlati diritti a non vedere ingiustamente compressa la propria sfera giuridica da atti amministrativi⁴⁷

Le sezioni di controllo, dopo la sentenza n. 196/2019, cit., tendono a richiamare gli "interessi adespoti" per intestarsi la difesa di situazioni soggettive che parrebbero prive di titolari⁴⁸; in particolare per giustificare l'effetto inibitorio delle pronunce si sottolinea che trattasi di un controllo di natura magistratuale, esercitato da un organo terzo, neutrale, indipendente ed imparziale posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato collettività, come tale non portatore di alcun altro interesse pubblico, se non quello generale, diffuso ed adespotato, al rispetto della legalità finanziaria⁴⁹; d'altronde, proprio la legalità contabile e finanziaria, attraverso la disciplina dei "vincoli," contribuisce alla tutela di interessi finanziari adespoti⁵⁰; nell'ordinamento, in effetti, sussistono una serie di interessi finanziari adespoti, costituzionalmente rilevanti, ascrivibili a tutti coloro che, a vario titolo, entrano in potenziale contatto col bilancio⁵¹.

⁴⁶ Sez. Campania, 25 maggio 2020, n. 74, in Riv. C. conti 2020, 3, 74, con nota di A. LUBERTI, Ancora sulle funzioni di controllo della Corte dei conti come forma di tutela giurisdizionale degli interessi adespoti.

⁴⁷ S.R. 21 febbraio 2021, n. 7, in banca dati (sulla verifica dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni).

⁴⁸ F. SUCAMELI, La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, in Federalismi 8 novembre 2017; C. BUZZACCHI, il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato, in Riv. C. conti 2019, 6, 32; Sez. contr. Campania, 27 luglio 2019, n. 148/2019/par, rileva che il giudizio e l'accertamento contabile, di legittimità-regolarità, assicura la certezza del diritto del bilancio e costituisce la garanzia degli interessi adespoti alla informazione corretta sui risultati della gestione e alla funzionalità del bilancio rispetto agli obiettivi fissati dalla legge, nei limiti tracciati dalla Costituzione (questione dichiarata infondata da C.cost. n. 157/2019).

⁴⁹ Sez. Marche, 27 agosto 2020, n. 83, in banca dati.

⁵⁰ Sez. contr. Lombardia, 7 febbraio 2018, n. 38, in banca dati.

⁵¹ Sez. contr. Abruzzo, 14 settembre 2020 n. 202, in banca dati.

Viene anche precisato che l'accertamento compiuto dalla Sezione regionale riguarda interessi non più adespoti, che si soggettivano in quelli giuridicamente qualificati di determinati soggetti⁵².

Per altra via si tende a riproporre genericamente l'indicazione della Consulta che nelle funzioni della Corte dei conti attinenti la materia di contabilità pubblica sono custoditi sia interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti e quindi di difficile giustiziabilità⁵³; va maturando l'idea di un "diritto al bilancio" inteso come il diritto dei cittadini ad avere un quadro finanziario della gestione dell'ente, rispetto al quale la magistratura contabile è custode dell'equilibrio economico e finanziario dell'intero settore pubblico⁵⁴.

Una missione, che non è nuova, ma risale al primo concreto riconoscimento della piena legittimazione di giudice a quo in sede di giudizio di parifica, la cui essenza attiene anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, assumendo rilevanza le leggi che determinassero veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, in modo da incidere, in senso globale sugli equilibri di gestione disegnati (allora) con il sistema dei risultati differenziali⁵⁵.

Rappresenta comunque un *acquis* dottrinale e giurisprudenziale la constatazione che la tutela giuridica degli interessi collettivi debba essere affidata in primo luogo al controllo svolto da un organo esterno e terzo rispetto ai soggetti ai quali spetta di soddisfare gli

⁵² S.R. spec, 4 luglio 2019, n. 17, in banca dati C. conti; S.R., 29 luglio 2019, n. 23, in Riv. C. conti 2019, 4, 194, valorizza il principio di solidarietà intergenerazionale quale espressione di interessi finanziari adespoti.

⁵³ Sez. contr. Piemonte, 30 dicembre 2020, n. 287 e n. 288.

⁵⁴ Sez. contr. Calabria, 10 marzo 2021, n. 42, in Riv. C. conti 2021, 2, 130.

⁵⁵ C. cost., 14 giugno 1995, n. 244, in Giur. cost. 1995, 1764, con commento di LUPÒ AVAGLIANO, Pieni poteri alla corte dei conti per il controllo sulla spesa pubblica; A. CARDONE A., Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali, in Giur. cost., 2020, 5, 2585; C. CHIAPPINELLI, La corte costituzionale muta radicalmente indirizzo e riconosce nuovi compiti al giudizio di parificazione, in Riv. C. conti 1995, 3, 169.

interessi stessi⁵⁶, tanto più che la Corte dei conti è riconosciuta come organo di rilevanza costituzionale posto al servizio dello Stato-comunità e non già dello Stato-apparato, quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico allargato⁵⁷; enfatizzando il ruolo si è prospettato, con una frase a effetto, che i giudici contabili da "tutori" dovrebbero diventare i "guardiani" dell'efficienza finanziaria veicolata dal paradigma europeo⁵⁸.

In via generale si afferma che l'accertamento compiuto dalla Sezione regionale di controllo, una volta compiuto, per gli effetti di legge che vi sono collegati, può compromettere interessi, non più adespoti, ma che si soggettivano in quelli giuridicamente qualificati di determinati soggetti giuridicamente rilevanti⁵⁹.

Un'interessante pronuncia⁶⁰, partendo dalla premessa che il principio della trasparenza dei conti pubblici nazionali, invoca una tutela equivalente a quella prevista per il diritto interno per gli analoghi interessi finanziari adespoti alla "sincerità" del bilancio, si riconosce che, in astratto, la giurisdizione integrata della Corte dei conti sussiste anche con riguardo agli effetti esecutivi e necessitati dei propri accertamenti sulla situazione di bilancio è perciò la legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si

⁵⁶ N. MASTROPASQUA, Il Ruolo della Corte dei Conti, Relazione al Convegno di Varenna del 2011, su Il Federalismo Fiscale alla prova dei decreti delegati; secondo cui l'accesso alla Corte costituzionale è limitato al suo ruolo di "giudice di interessi adespoti e diffusi.

⁵⁷ CERULLI IRELLI, La posizione costituzionale della Corte dei conti tra funzioni di controllo e giurisdizione, in Atti convegno Varenna 2005, su Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (a un decennio dalla riforma), Milano 2006, 403; A. BRANCASI, Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali, in atti Conv. Varenna 2006 su I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale; C. CHIAPPINELLI, I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, in Giur. cost. 2006, 2812; F. FRACCHIA, La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione, in Dir. econ., 2014, n. 3, 431; P ed E. SANTORO, Nuovo manuale di contabilità pubblica, Rimini, 2021, 795. C. cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in Giur. cost., 1995, 270, 14 giugno 1995 n. 244, in Riv. C. conti 1995, 3, 160, 6 luglio 2006, n. 2, ivi, 2006, 6, 276, 24 febbraio 2010, n. 57, in Foro It., 2011, 2, 1, 3837 giugno 2007, n. 179, in Riv. C. conti 2007, 3, 260, 9 febbraio 2011, n. 37, ivi 2011, 1, 338, 20 luglio 2012, n. 198, ivi 2013, 24, 5 aprile 2013, n. 60, ivi 2013, 1, 365 e 6 luglio 2006, n. 267, ivi, 2006, 6, 276.

⁵⁸ R. URSI, Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, in Milan law review n. 1/2020.

⁵⁹ S.R., 4 luglio 2019, n. 17, in banca.dat.

⁶⁰ S.R., 12 novembre 2020, n. 32, in Riv. C. conti 2°20, 6, 209, che tuttavia, in concreto ha ammesso la legittimazione a ricorrere dei consiglieri comunali in carica, mentre ha escluso la legittimazione iure proprio dei cittadini residenti i cui interessi indifferenziati potrebbero trovare tutela attraverso la possibilità di esperire anche di fronte a questo giudice, l'azione popolare prevista dall'art 9 Tuel.

assumono titolari di situazioni giuridiche soggettive lese dalla pronuncia della Sezione di controllo, non può essere in alcun modo esclusa.

La dottrina in una prospettiva totalizzante afferma che la giurisdizione della Corte dei conti, tra controllo e giurisdizione, diventa lo strumento attraverso cui si predispongono i mezzi per la tutela dell'interesse diffuso alla buona amministrazione, costruita attorno al postulato fondamentale dell'equilibrio di bilancio⁶¹; il tema, peraltro, è sempre stato presente, sia quando si discuteva della qualificazione alternativa del controllo come funzione a sé stante o come espressione di giurisdizione⁶², sia quando si affermava che le due funzioni si riconnettono per la specialità della materia e soprattutto per la diretta o indiretta incidenza sulla finanza statale⁶³, essendo entrambi funzionali alla correttezza della gestione⁶⁴.

Si è pure rilevato⁶⁵ che la vasta gamma degli interessi "finanziari" che fanno capo alla collettività comporta una compresenza di interessi non già meramente ascrivibili alla nozione di interessi diffusi, ma suscettibili di creare vere e proprie situazioni differenziate giuridicamente tutelabili, nel perimetro oggetto delle nuove forme di controllo intestate alla Corte dei conti.

E' opportuno ricordare che la tutela di un interesse comune o collettivo è sempre stata considerata una caratteristica della giurisdizione contabile, poiché volta a tutelare non l'interesse di parte ma la soddisfazione di quel "nomos" che è l'interesse comune⁶⁶;

⁶¹ F. SUCAMELI, op. cit., secondo cui gli interessi diffusi sono rappresentati nel bilancio.

⁶² L. GRECO, Funzione di controllo e giurisdizione, in Riv. C. conti 1949, I, 53. La Consulta, tuttavia, ha rilevato la diversa figura che assume la Corte dei conti, quale organo di controllo della legalità dell'amministrazione e quale organo di giurisdizione contabile, essendo attualmente ribadita nel modo più netto dallo stesso testo della Costituzione dove le funzioni di controllo sono previste separatamente da quelle giurisdizionali (sent. 26 giugno 1970, n. 110, in Foro amm. 1971, I, 1, 163).

⁶³ F. CARBONE, Discorso in occasione dell'insediamento a presidente della Corte dei conti,, in Riv. C. conti. 1954, I, 54; M. ALEMANNI, Il problema del controllo globale in materia finanziario-contabile: profili costituzionali, in Foro amm. 1974, II, 73.

⁶⁴ G. CAIANIELLO Principio di legalità e ruolo della Corte dei conti in Dir. pubb. 1999, 899.

⁶⁵ C. CHIAPPINELLI, Diritto del bilancio e interessi adespoti finanziariamente rilevanti, cit.

⁶⁶ F. BENVENUTI, Intervento al Convegno di Siena, su Minori garanzie, minori diritti e libertà del cittadino, giugno 1997, atti Contabilita-pubblica marzo/1998, 169; P. MADDALENA, Danno alla

quello che più di tutto la valorizza è l'officiosità dell'azione pubblica intestata ad un organo nato e configurato come rappresentante del pubblico ministero⁶⁷; una prospettazione funzionale, quindi, che considera l'azione di responsabilità diretta alla tutela di interessi diffusi e sovraindividuali, ovvero interessi della collettività, il cui rilievo emerge quotidianamente in ogni ambito della vita sociale e politica⁶⁸; ciò consentiva di ipotizzare una legittimazione generale del p.m. idonea ad un allargamento delle tutele delle istanze generali della collettività qualificabili come interessi diffusi⁶⁹.

La tutela dell'interesse comune rimaneva, quindi, una prerogativa del Procuratore contabile.

Più in generale, nei tempi più vicini, si tende a qualificare il danno erariale come danno alla collettività in quanto riferibile alla Stato-comunità⁷⁰ o a enucleare una nozione di danno collettivo riferito a utilità in immediato godimento dei singoli che costituiscono il contenuto di diritti fondamentali⁷¹.

Secondo la Corte costituzionale, nella giurisdizione contabile, la funzione di garante dell'ordinamento è predominante e assorbente, poichè il Procuratore contabile, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale e rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse sostanziale direttamente riconducibile al rispetto

collettività e finalità della responsabilità amministrativa, in Riv. C. conti 2008, 1, 196; id., Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi, in Cons. St., 1982, p. 2.

⁶⁷ M. VARI, Il Procuratore generale presso la Corte dei conti come organo di pubblico ministero nei giudizi di contabilità pubblica, in Rass. Cons. St. 1977, II, 1808; G. GIUGNI, Il Procuratore generale nelle funzioni della Corte dei conti, in Riv. C. conti, 1948, 15; G. BORZELLINO, Sulla figura giuridica del Procuratore generale presso la Corte dei conti, in Giust. civ., 1956, 27; L. GRECO, Il pubblico ministero della Corte dei conti, in Riv. C. conti, 1955, 77; P. MADDALENA, Il pubblico ministero nel giudizio di responsabilità amministrativa, in Foro amm., 1977, 2005, in Riv. C. conti, 1949, 53; sulla posizione del P.M. contabile, P., SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, Napoli, 2018, 547.

⁶⁸ Presidente Martucci di Scarfizzi, a. g. 2017.

⁶⁹ M. FRANCO, Tutela del territorio, interessi diffuse ed operato del giudice (ordinario, amministrativo, contabile, in Foro amm. 1986, 2603;

⁷⁰ P. MADDALENA, Danno all collettività e finalità della responsabilità amministrativa, in Riv. C. conti, 2008, 1, 196

⁷¹ M. SCIASCIA, Diritto processuale contabile, Milano, 2012, 636.

dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati⁷²; il p.m. agisce a difesa dell'ordinamento e in esso, per la essenziale specialità della materia, si ricompongono anche gli interessi dell'Erario globalmente inteso⁷³, e quindi anche l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei suoi settori e degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue⁷⁴; in particolare, il Procuratore contabile esercita una funzione obiettiva e neutrale in quanto conferita a tutela di un interesse all'integrità della finanza pubblica direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico⁷⁵; ciò spiega perché nel giudizio di parifica il p.m. è coinvolto a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale⁷⁶.

Gli ampi poteri istruttori, tuttavia, non giustificano un'impropria attività di controllo generalizzato⁷⁷; in materia ambientale, tuttavia, il p.m. non è più portatore di un interesse generale essendo ora legittimato (art. 313, comma 6, D.lgs n. 152/2006) solo per l'azione

⁷² C. cost., 8 marzo 1989, n. 104, in Giur. cost. 1989, 556; Cass., S.U., 2 marzo 1982, n. 1282, in Foro amm., 1982, I, 1442; A. BRANCASI, Sul potere d'inchiesta della procura generale della corte dei conti, in Le Regioni, 1990,4,1083; A CORPACI, I principio cardine del giudizio di responsabilità amministrativa, in atti Conv. Varenna del 2005, cit., 265.

⁷³ C. cost., 24 febbraio 1992, n. 65, in Giur. cost. 1992, 358; C. Cost., 9 gennaio 1996, n. 1, in Foro it. 1996; I, 2, secondo cui il Procuratore regionale ha l'esercizio dell'azione di responsabilità, e sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia", ma non interviene nei giudizi di Costituzionalità; C. cost., 2 novembre 1996, n. 275, in Riv. C. conti 1996, 6, 243.

⁷⁴ Il P.m. contabile, tuttavia, agisce al contempo, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche, cfr .C. Cost. 18 luglio 2008, n. 291, in Foro amm. 2008, 2002 con commento di P. SANTORO, L'assenza dell'amministrazione nei giudizi contabili. Il procuratore regionale, tuttavia, non svolge una funzione di mera sostituzione processuale nel perseguire le ragioni dell'ente interessato, ma è portatore di propri autonomi interessi di natura sostanziale (S.R. 20 marzo 2003 n. 6/QM, in Riv. C. conti 2003, 2, 50).

⁷⁵ La presenza del Procuratore Generale nei giudizi innanzi alla S.R. in speciale composizione si giustifica in ragione della rappresentanza di interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo (Cost. n. 18/2019, cit.); il collegamento degli interessi adespoti, generali e dei singoli, con le "materie di contabilità pubblica", tra le quali si colloca il controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali, segna quella riserva di giurisdizione esclusiva attribuita alla Magistratura contabile direttamente dalla Costituzione (ex artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost.), che impone alla medesima Magistratura contabile di mostrare sensibilità verso quegli interessi di terzi che potrebbero essere incisi "da un asserito non corretto esercizio della funzione di controllo" (S.R. spec., sent. n. 17/2019).

⁷⁶ C. cost. 27 aprile 2017, n. 89, cit.

⁷⁷ C. cost., 31 marzo 1995, n. 100, in Giur. cost. 1995, 819 e 2 giugno 1994, n. 209, in Riv. C. conti 1994, 3, 186.

di danno (spese ripristino), su rapporto del Ministro dell'ambiente per le ipotesi di danno causato da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile⁷⁸.

In passato, uno dei decreti legge⁷⁹ che accompagnarono la riforma della giurisdizione contabile e il suo decentramento intestava al procuratore regionale l'azione a tutela della legittimità amministrativa, legittimandolo a proporre in via autonoma, ricorso innanzi al giudice amministrativo avverso atti e provvedimenti di pubbliche amministrazioni, in vista dell'interesse generale al buon andamento e all'imparzialità di esse; trattasi di una prospettiva già nota all'ordinamento⁸⁰, che tuttavia si risolverebbe in una soggettivizzazione dell'interesse obiettivo di cui il soggetto/autorità è già portatore⁸¹; autorevole dottrina auspica, alla stregua di quanto consentito ad alcune Autorità indipendenti, di introdurre una analoga legittimazione del procuratore regionale della Corte su tutte le materie che direttamente e indirettamente, in fase genetica e

⁷⁸ Cass., S.U., 21 maggio 2014, n. 11229, in Riv. C. conti 2014, 3, 525. E. SANTORO, Il nuovo danno ambientale, la titolarità dell'azione e l'ampliamento della giurisdizione contabile, in Foro amm. 2008m 221 F. GIAMPIETRO, La responsabilità per danno ambientale: la concorrenza delle giurisdizioni, in Danno resp. 2007, 725; U. SALANITRO, Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali, in Riv. dir. civ. 2018, 246; V. GIOMI, Le stagioni della giurisdizione contabile nella reazione al danno all'ambiente. Problemi attuali, in Federalismi.it., maggio 2020. C. cost., 1 giugno 2016, n. 126, in Foro it. 2016, 1, 3409, sottolinea che nella nuova prospettiva del danno ambientale è prioritario il ripristino mentre la fase risarcitoria, intestata esclusivamente al Ministro. è solo complementare ed eventuale; Cass., S.U., 21 maggio 2014, n. 11229, in Riv. C. conti 204, 3, 526).

C. conti, Sez. I, 26 maggio 2016, n. 412. Per la Consulta (sent. n. 179//2019) l'equilibrio ambientale, esprime una funzione sociale e incorpora una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale.

⁷⁹ L'art. 3 del D.L. 8 marzo 1994, n. 54 (non convertito) si proponeva di introdurre l'azione a tutela della legittimità amministrativa, prevedendo che il Procuratore regionale presso la Corte dei conti potesse proporre ricorso al TAR avverso atti e provvedimenti di p.a. in vista dell'interesse generale al buon andamento e all'imparzialità in vista della legittimità dell'azione amministrativa.

⁸⁰ Attualmente una legittimazione attiva è riconosciuta all'Autorità garante della Concorrenza per i provvedimenti che violino le norme a tutela della concorrenza (art. 21 bis, L. n. 287/199) e all'ANAC contro atti di procedure di gara affetti da vizi di particolare gravità (art. 211, comma 1-bis) codice contratti); gli artt. 14 comma 7, 62, 110 comma 1, 121, comma 6 e 157 comma 2 del D.Lgs. n. 58 del 1998 con cui la Banca d'Italia e la Consob sono state legittimate ad impugnare le deliberazioni delle società vigilate adottate in violazione di alcune disposizioni sul diritto di voto in materia di intermediazione finanziaria (D.lgs n. 58/1998). N. PICA, La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM, in Dir. proc. amm., 2019, 807.

⁸¹ La legittimazione straordinaria dell'ANAC è esercitata a presidio dell'interesse pubblico alla concorrenza in senso complessivo, senza muoversi nella logica di un mutamento in senso oggettivo dell'interesse (Cons. St., A.P., 26 aprile 2018, n. 4, in Foro It., 2019, 3, 67); Cons. St. Sez V, 3 novembre 2020, n. 6787, in Dir. serv. pubb. 2021 e 6 maggio 2021, n. 3538. E. TEDESCHI, la legittimazione attiva dell'Anac. Profili oggettivi della giurisdizione o legittimazione straordinaria ad agire, in Riv. C. conti 2020, 2, 93.

funzionale, riguardino la finanza pubblica allargata e gli interessi erariali adespoti⁸².

A prescindere dal rilievo di ciascuna funzione a tutela e garanzia degli interessi finanziari, è maturata e si va sempre più radicando la convinzione che tutta la materia della contabilità pubblica, di cui la Corte dei conti è custode nell'esercizio della funzione di controllo e giurisdizionale, sia funzionale alla tutela degli interessi finanziari della collettività⁸³; trattasi di una prospettiva da tempo indicata che partiva dal presupposto di un rapporto di natura pubblicistico tra collettività ed enti impositori⁸⁴.

Viene spesso ricordato, con evidente allusione a un monito della Consulta, che quelli che sono stati rappresentati come interessi "finanziari" della collettività nella cornice normativa della contabilità pubblica sono apparsi "due facce" della stessa medaglia⁸⁵ e che i cittadini sono indicati tra i primi utilizzatori del sistema di bilancio pubblico (art. 1, lett. c), d.lgs. n. 91/2011); se la finanza pubblica è sana grazie al rispetto delle regole giuscontabili, anche i servizi resi alla collettività sono garantiti; diversamente, si manifesterebbe un duplice vulnus: allo Stato e alla collettività nelle sue molteplici espressioni.

Nel quadro delle funzioni assegnate alla Corte dei conti (referto al Parlamento, plurimi controlli, funzione giurisdizionale e requirente, oltre a funzioni consultive) si sottolinea(va) che è l'interdipendenza di queste attività che dà corpo alla funzione di custode degli equilibri finanziari pubblici, facendo dell'Istituzione l'organo di garanzia della

⁸² FIMMANO'. op. cit.

⁸³ Significativo è il tema del convegno di Varenna del 2017 "La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti"; M. DUGATO, Corte dei conti giudice dell'erario: la tutela degli interessi finanziari della collettività, in *MUNUS*, 2018, 2, 607; N. DURANTE, La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, *Lectio magistralis Università della Calabria*, 29 aprile 2015.

⁸⁴ S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Milano 1979, I, 86, che sinteticamente affermava che la contabilità pubblica è al servizio della collettività, in quanto finalizzata a regolare la convergenza di interessi concreti dei singoli con gli interessi della collettività

⁸⁵ C. cost., 3 luglio 2012 n. 192 e 20 dicembre 2017, n. 274, in *Riv. C. conti* 2017, 5, 493. P. MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, cit.

gestione delle risorse nazionali; ma la Corte resta soprattutto un organo di garanzia dell'ordinamento, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato a tutela del diritto oggettivo⁸⁶; compito della Corte sarebbe proprio quello di tutelare quale giudice della contabilità gli interessi diffusi che non hanno rappresentanza⁸⁷.

Il controllo sulla gestione, in particolare, costituisce uno strumento che attiene alla gestione delle risorse collettive e fa capo alla Corte dei conti quale organo terzo, che vigila sul rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, a tutela dell'unità economica della Repubblica⁸⁸.

Infine va sottolineato che nel rinnovato quadro normativo che rafforza il raccordo tra funzione di controllo e giurisdizionale, l'interesse costituzionale e finanziario di cui all'art. 81 Cost. è visto essenzialmente come un interesse diffuso e perciò rimesso, in prima istanza, alla funzione di controllo e alla tutela oggettiva della giurisdizione esclusiva (in senso ampio) della Corte dei conti, prima ancora che in sede contenziosa, attraverso l'azione del P.M.⁸⁹.

Prevale oramai la convinzione che l'unitarietà delle garanzie che stanno alla base della «contitolarità» di funzioni di controllo e giurisdizione contribuisce a rendere più saldo il senso di affidabilità

⁸⁶ C. cost., 17 ottobre 1991, n. 384, in Giur. cost. 1999, 3055. SALERNO G., La copertura finanziaria delle leggi di spesa tra utopia contabile e responsabilità politica, in Giur. it., 1992, I, 405; C. cost., 18 novembre 1976, n. 226, in Foro amm., 1976, 295 P. CIRIELLO, Attività di controllo della Corte dei conti e giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in Foro amm. 1977, 1701; P. SANTORO, Il controllo di legittimità su atti e gestioni statali, in Riv. C. conti, 2003, 3, 356; G. RIVOSECCHI, I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali, Studi in memoria di Zambardi, Milano 2015, 131.

⁸⁷ G. AMATO, Lectio magistralis, cit., R. SCALIA, Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte Costituzionale, in Federalismi 11 aprile 2018. C. cost., 23 giugno 2015, n. 181, in Riv. C. conti 2020, 4, 283; L. TORCHIA, I CONTROLLI SUGLI ENTI FRA CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ E CONTROLLO DI GESTIONE, in Riv. C. conti, quad. n. 2/2019, 77, ricorda che tutta l'attività di referto ha l'attività di referto ha come riferimento la collettività,

⁸⁸ C. cost., 7 giugno 2007, n. 179, in Riv. C. conti 2007, 3, 26 e 5 aprile 2013, n. 60, ivi 2013, 1, 365.

⁸⁹ F. SUCAMELI, La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, cit.; secondo la Corte costituzionale (il bilancio è un "bene pubblico", nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale; cfr. sent. 20 luglio 2016, n. 184, in Riv. C. conti 2016, 5, 184 e 29 novembre 2017, n. 247, in Foro It., 2018 1, 3387; A. CAROSI, Il principio di trasparenza nei conti pubblici, in AIC. n. 3/2018, sottolinea che il concetto di bilancio quale "bene pubblico", cioè come strumento indispensabile per illustrare procedure e progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, nonché le modalità di rendicontazione di quanto realizzato; T. TESSARO, Analogie e similitudini tra trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici: profili di diritto positivo e future prospettive, in Riv. C. conti 2021, 2, 31.

dell'apparato pubblico, destinato ad approntare risposte sostenibili ai loro bisogni individuali⁹⁰.

6. Valenza processuale e funzionale degli interessi adespoti

Da quanto sommariamente descritto, emerge, di primo impatto, la diversità della stessa nozione di interesse adespota o collettivo, assunta come rilevante nella giurisdizione contabile rispetto a quella amministrativa.

Nella giurisprudenza amministrativa, infatti, la nozione esprime un significato esclusivamente processuale, utilizzata per ampliare la tutela giurisdizionale del singolo attraverso la mediazione di un soggetto collettivo di una posizione soggettiva altrimenti qualificabile come interesse collettivo di ciascuno e di tutti, tutelabile solo attraverso la mediazione di un soggetto collettivo⁹¹, l'ampliamento di tutela riguarda soggetti privati portatori di una posizione qualificata di diritto soggettivo o interesse legittimo, con l'effetto che l'interesse diffuso non è più adespota, perché l'ordinamento consente di individuarne un portatore legittimato, in quanto tale, a esercitare le relative azioni⁹², determinando una sorta di mutazione genetica⁹³.

Nello scenario di giustiziabilità della materia contabile, invece la nozione è utilizzata per qualificare la posizione della Corte dei conti nell'esercizio di funzioni giudicanti, requirenti e di controllo⁹⁴.

⁹⁰ S. AURIEMMA, Nuove forme di giustiziabilità per la finanza pubblica: posizioni giuridiche sostanziali e garanzie giurisdizionali, in D. Crocco (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Napoli, 2014, 54; A. Buscema, *Tutela dell'unità economica della Repubblica e unitarietà delle funzioni intestate alla Corte dei conti*, in atti conv. Varenna *La tutela degli interessi finanziari della collettività*, cit.

⁸ B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982, 187; S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.* vol. XII, 1964, 696.

⁹² C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 649.

⁹³ M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 9.

⁹⁴ Sez. contr. Campania, 17 luglio 2019, n. 14, in *Riv. C. conti* 2019. 4, 138, come premessa per sollevare una questione di costituzionalità afferma: il giudizio e l'accertamento contabile, di legittimità-regolarità, assicura la certezza del diritto del bilancio e costituisce la garanzia degli interessi adespoti all'informazione corretta sui risultati della gestione e alla funzionalità del bilancio rispetto agli obiettivi fissati dalla legge, nei limiti tracciati dalla Costituzione.

La nozione assume quindi una valenza, non propriamente processuale ma funzionale e finalistica, per giustificare l'ampliamento dell'area di riferimento, in termini di attribuzioni di nuovi controlli e di potenziamento del relativo esercizio (giudice a quo in sede di controllo) o di estensione della giurisdizione in chiave strettamente sanzionatoria.

Punto di partenza, diventa la presa d'atto che le funzioni della Corte dei conti hanno matrice unica, riducibile alla comune finalità di preservare la finanza pubblica, a tutela di interessi, di natura collettiva, connessi alla stabilità ed alla tenuta dei conti pubblici ed alla correttezza e trasparenza della gestione delle risorse provenienti dal prelievo fiscale⁹⁵; si afferma pure che il giudizio e l'accertamento contabile, di legittimità-regolarità, assicura la certezza del diritto del bilancio e costituisce la garanzia degli interessi adespoti alla informazione corretta sui risultati della gestione e alla funzionalità del bilancio rispetto agli obiettivi fissati dalla legge, nei limiti tracciati dalla Costituzione⁹⁶; è essenziale, del resto, che la dimostrazione della situazione economico-finanziaria sia espressa con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori⁹⁷.

Punto d'arrivo, per il momento, è il riconoscimento che la giurisdizione contenziosa sussiste a garanzia degli interessi finanziari adespoti che sorgono attorno al corretto adempimento dell'obbligo

⁹⁵ Sez. contr. Campania, 10 settembre 2018, n. 107, con commento di F. DIMITA, Il blocco dei programmi di spesa dell'ente locale, nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti, in *Federalismi* 9 gennaio 2019.

⁹⁶ Sez. contr. Campania, 27 maggio 2019, n. 148, sul controllo dei rendiconti sanitari.

⁹⁷ C. cost., 5 marzo 2018, n. 49, in *Riv. C. conti* 2018, 3, 412 e 26 luglio 2016, n. 184, ivi 5, 484. G. D'AURIA, Sull'incostituzionalità di bilanci e rendiconti regionali e sui rimedi per ripristinare l'ordinata continuità tra esercizi finanziari, in *Foro it.* 2018, I, 2654.

della relazione di fine mandato e si estende per materia, sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni applicabili⁹⁸.

7. La legittimazione processuale del P.M. contabile nell'area del controllo

La dimensione processuale, invece, è utilizzata per ampliare la legittimazione del P.M. contabile, come parte sostanziale anche nei giudizi in cui sarebbe solo interveniente necessario a tutela egli interessi adespoti

A tale ultimo riguardo, infatti, si è affermato⁹⁹, in sede di ricorso contro una pronuncia di accertamento di una Sezione regionale finalizzata all'adozione di misure correttive che il Procuratore Generale, al quale "il ricorso è notificato in ogni caso" ex art 124, comma 1, partecipa al giudizio "in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria", echeggiando la menzionata pronuncia n. 18/2019.

Tutta la giurisdizione in un "unico grado", esclusiva e piena (artt. 2 e 3 c.g.c.), è caratterizzata dalla presenza necessaria del Pubblico ministero contabile, il quale sta in giudizio quale aggregatore degli interessi adespoti al bilancio dei cittadini, oltre che come rappresentante dello Stato ordinamento, nella sua triplice unità: giuridica, finanziaria ed economica¹⁰⁰; il Pubblico Ministero interviene sempre a tutela dell'interesse generale e anche nei giudizi che si basano su una pregressa delibera della Sezione regionale di controllo, la sua presenza ha natura sostanziale¹⁰¹ servendo a garantire il

⁹⁸ C. conti, S.R. spec., 16 febbraio 2021, n. 5, che tra l'altro ribadisce il necessario parallelismo tra le funzioni della Corte dei conti. Sez. contr. Abruzzo, 22 marzo 2001, n. 71 e 24 marzo 2021 n. 97. Le Sezioni riunite in speciale composizione sono naturalmente legittimate a sollevare questioni di costituzionalità (C. cost., 11 marzo 2021, n. 34 e 28 gennaio 2020, n. 4).

⁹⁹ F. FIMMANO'. La tutela degli interessi adespoti ed il ruolo del procuratore della Corte dei conti, in Riv. C. conti 2020, 1, 1.; A CORSETTI, op. cit.

¹⁰⁰ C. conti, S.R. spec., 19 giugno 2020, n. 17, in Riv. C. conti 2020, 4, 85 e 2 ottobre 2020, n. 20, in bancadati.

¹⁰¹ S.R. spec., 7 dicembre 2016, n. 26, in Riv. C. conti 016. 5, 87; si esclude invece che la Sezione regionale opposta possa assumere la qualità di parte nel giudizio sul ricorso contro l'atto adottato (S.R. spec. n.12 giugno 2013, ivi, 2013, 23, 301 e 11 ottobre 2013, 5, ivi 2013, 5, 278

contraddittorio e pertanto non vi sarebbe alcun motivo per escludere la sua legittimazione ad agire in via principale in tutti i giudizi innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione, quale rappresentante degli interessi adespoti di natura finanziaria¹⁰².

A supporto della legittimazione come asseritamente sostanziale si adduce la circostanza, fatta propria dalla Consulta¹⁰³, che nel contraddittorio del procedimento di parificazione è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale¹⁰⁴; in particolare, si è detto, il P.M. contabile incarna l'interesse della collettività nella sua massima espressione e più ampia estensione, a salvaguardia dello Stato-ordinamento sotto il profilo della legalità, dello Stato-comunità sotto il profilo degli interessi tutelati, ma soprattutto sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica c.d. allargata¹⁰⁵.

Con efficace espressione si è sottolineato che nel giudizio di parifica il p.m. contabile resta la voce processuale del principio di legalità contabile, quello di garante del principio di legalità e soprattutto, nel contraddittorio delle forme contenziose, della effettività del principio di legalità in tema di equilibrio dei bilanci e di regolarità delle gestioni finanziarie¹⁰⁶.

¹⁰²M. PISCHEDDA, le azioni giurisdizionali a tutela degli equilibri di finanza pubblica, in atti Convegno annuale contabilità - Pisa 2018 su La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica. S. R. spec., 3 luglio 2014 n. 27, in Riv. C conti, 2014, 1, 277 e 11 novembre 2014, n. 38.

¹⁰³ C. cost., 27 aprile 2017, n. 89, cit., (fattispecie in cui la questione di costituzionalità è stata sollecitata dal Procuratore regionale); M. MASSA, Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno), in osservatoriosullefonti.it, n. 3/2019.

¹⁰⁴ Cass., S.U., 30 ottobre 2014, n. 23072, in Foro amm. 2015, 1, 24, ha dichiarato inammissibile il ricorso del P.M. avverso la delibera di parifica, non essendo configurabile alcun contrasto di interessi poiché il P.M. interverrebbe nel giudizio solo in veste di organo di garanzia; Cass., S.U., 13 settembre 2016, n. 22645, esclude l'ammissibilità del ricorso del P.M. proprio in ragione della riconosciuta giustiziabilità della medesima delibera innanzi alle Sezioni riunite. C. CHIAPPINELLI, Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni, in Riv. C. conti, 2016, 3, 505.

¹⁰⁵ D. MORGANTE, La posizione del Pubblico Ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto, in Riv. C. conti, 2019, 2, 62; C. cost., 27 aprile 2017, n. 89, cit.; S.R., 14 dicembre 2017, n. 44, in Riv. C. conti 2017, 5, 269, hanno ritenuto ammissibile il ricorso del Procuratore regionale avverso un deliberare di parifica (nella specie S.r. Sicilia), in quanto titolare di uno specifico interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio, finalizzato all'esercizio della funzione di garanzia dell'ordinamento.

¹⁰⁶ A POLLICE, Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parifica dei rendiconti regionali tra giurisprudenza costituzionale e diritto eurounitario, in atti Convegno in memoria di Garri, cit.; A.

Il ricorso alle Sezioni rappresenterebbe un momento pienamente processuale in cui eventuali interessi lesi, adespoti o soggettivi, possono trovare piena tutela nelle forme tradizionali del processo¹⁰⁷, sebbene il ricorso del P.M si ponga in collisione con l'accertamento (presumibilmente positivo) della competente sezione.

Siffatto profilo, tuttavia, non giustifica assolutamente l'assunzione di nuove attribuzioni *praeter legem*¹⁰⁸ se non come argomento ermeneutico per nuovi orizzonti funzionali (presenza in sede di controllo e parte attrice nei giudizi impugnatori); ma ciò comporterebbe un'ulteriore deriva giustizialista del controllo¹⁰⁹ rendendo sindacabile e contendibile una pronuncia resa con le formalità della giurisdizione che dovrebbe dare certezze finanziarie che invece diventano sindacabili (nel merito) e contendibili¹¹⁰.

La dottrina più attenta ha osservato che lo schema di base dell'esercizio della funzione non è fondato su un contrasto di interessi, ma generalmente costituisce un supporto all'amministrazione affinché l'azione si svolga secondo le regole che presidiano i procedimenti e persegua in modo efficiente l'interesse della collettività; in tale prospettiva non si intravedono esigenze di difesa nell'ambito delle procedure di controllo, perché manca la contrapposizione di interessi e non c'è alcuna lite¹¹¹.

MORRONE, Funzione di parifica e incidente di costituzionalità, Relazione Convegno "Il giudizio sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario" (Bologna, 2 marzo 2021).

¹⁰⁷ F. SUCAMELI, Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di san valentino, in Riv. C. conti 2019, 1, 48; A. LUBERTI, I controlli della corte dei conti come giurisdizione nell'ottica di razionalità della "costituzione in senso sostanziale", in Dir. conti, 2020, 2, 128.

¹⁰⁸ G. SCACCIA, op. cit., ricorda che l'attività giurisdizionale è oggetto di apposite norme processuali che allo stato non sono rinvenibili con riferimento ad un procedimento di controllo, a sua volta provvisto di una dettagliata procedura normativamente prevista.

¹⁰⁹ P. SANTORO, La deriva giustizialista del controllo. La Corte dei conti giudica se stessa, in contabilita-pubblica, 2 dicembre 2019; M. SCIASCIA, La giurisdizionalità della funzione di controllo della corte dei conti a tutela degli interessi diffusi, in Riv. c. conti, 1981, 747;

¹¹⁰ P. ed E. SANTORO, Nuovo manuale di contabilità pubblica, cit. , 873 e 1043; P. SANTORO, Le due anime del giudizio di parificazione, in Amm. cont., dicembre 2019. 44; G. COLOMBINI, La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive, in Riv. C. conti, 2017, 1, 739; F. PETRONIO, I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo, ivi 2019, 2, 56.

¹¹¹ G. SCACCIA, Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale, in Riv. C. conti 2020, 2, 11; G. BOTTINO, Il ruolo del Pubblico ministero nei giudizi

Ciononostante, la progressiva giurisdizionalizzazione del controllo ha consentito di ammettere, in quella sede, la disapplicazione degli atti amministrativi ritenuti illegittimi¹¹².

8. Una nuova legittimazione incidentale in sede di controllo

L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, è stata più volte affermata dalla Corte costituzionale quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni, nel particolare caso di cui qui si discute¹¹³; l'apertura è valsa ad accreditare il giudice amministrativo¹¹⁴ e a legittimare le Sezioni regionali in sede di controllo sulla gestione dei bilanci degli enti locali a sollevare questioni di costituzionalità che siano rilevanti ai fini del decidere¹¹⁵.

Le zone d'ombra sono individuate¹¹⁶ nelle «situazioni in cui l'allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessaria non

dinanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, in atti convegno in memoria Garri, cit.

¹¹² Sez. Campania, 7 febbraio 2011, n. 11, in Riv. C. conti 2020, 1, 154. con nota di LUBERTI.

¹¹³ C. cost., 9, novembre 2018, n. 196, cit.; R. BIN, Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018), in Le Regioni, 2019, 1, 15; G. RIVOCCHI, Il ricorso incidentale in sede di controllo della Corte dei conti, in Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria, Milano, 2019; M. ARMANNI, Corte dei conti come giudice 'a quo' e rilevanza della questione, in Giur. cost., 2018, 2382; C.E., MARRÈ BRUNENGHI, Il sindacato della Corte dei conti in sede di parifica come strumento circostanziato di tutela di interessi erariali adespoti, op. cit. C. cost., 6 marzo 2019, n. 105, in Riv. C. conti 2019, 3, 254. G. D'AURIA, Nuove opportunità di accesso della Corte dei conti (nell'esercizio delle funzioni di controllo) al giudizio incidentale di costituzionalità: purché il controllo...diventi giurisdizione, in Foro it., 2020, I, 108.

¹¹⁴ C. cost., 19 ottobre 2016, n. 275, cit., per affermare la legittimazione del Tar, esclude che legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa, costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità.

¹¹⁵ C. cost., 14 febbraio 2019, n. 18, cit. P. SANTORO, L'accesso alla giustizia costituzionale delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in materia di equilibri finanziari, cit.; M. MIDIRI, Essere "giudice" per la Corte: implicazioni istituzionali, in NOMOS, n. 3, 2019; C. FORTE, M. PIERONI, Prime osservazioni a margine della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 2019, cit.; F.S. MARINI, Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale, ivi 2019, 2, 5. La legittimazione è stata ribadita da: C. cost., 23 giugno 2020, n. 115, in Riv. C. conti 2020, 3, 186, con commento di K. NIKIFARAVA, Prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020 e sul ruolo operativo della Corte dei conti nella garanzia degli equilibri di bilanci degli enti locali; C. cost., 21 luglio 2020, n. 157, con commento di F.A. CANCELLA, L'equilibrio di bilancio e i livelli essenziali dei diritti sociali tra principi fondamentali e regole contabili, in Giur. cost., 2020, 1781.

¹¹⁶ C. cost., 31 gennaio 2019, n. 13, negando la legittimazione dell'AGCM per difetto di terzietà, ricorda che la tendenza all'affermazione piena del principio di costituzionalità, tocca il suo apice in quelle sentenze che ravvisano i requisiti di accesso in presenza di mere "zone d'ombra", ossia di situazioni in cui l'allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessaria non solo per attrarre al controllo di costituzionalità un'area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere «al sindacato della

solo per attrarre al controllo di costituzionalità un'area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte¹¹⁷.

La finalità nobile di ampliare l'area dell'accesso allo scrutinio di costituzionalità di atti con forza di legge era già stata espressa nella storica sentenza n. 226 del 1976, che aveva riconosciuto la Corte dei conti come possibile *giudice a quo* in sede di esercizio del controllo preventivo, con l'intento di ammettere al sindacato della Corte leggi che più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte¹¹⁸.

Nelle richiamate pronunce è senza dubbio dominante la preoccupazione della Consulta di ridurre le c.d. zone d'ombra, ossia quelle questioni inerenti alla tutela di interessi adespoti, cioè prive di un "padrone processuale" in grado di portarle davanti al giudice delle leggi.

La Consulta, quindi ha sostanzialmente riconosciuto la legittimazione di organi estranei alla giurisdizione (o comunque non nell'esercizio di funzioni giurisdizionali) a sollevare questione di costituzionalità¹¹⁹.

Corte costituzionale leggi che, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte (sent. n. 226/1976).

¹¹⁷ C. cost., 23 giugno 2015, n. 181, cit. e 22 marzo 2017, n. 89, ivi, 2017, 1, 521, nelle quali si ribadisce che la legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte». M. CECCHETTI, La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale, in *federalismi*, n. 34/2020; R. SCALIA, Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte costituzionale, ivi, n. 8/2018; G. RIVOSECCHI G., Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità, in *Dir. pubb.*, 2017, 2, 35; G. D'AURIA, Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di "sana gestione" è ... fuori dal gioco), in *Giur. cost.*, 2020, 2227; per un inquadramento generale si rinvia a P ed E. SANTORO, *Nuovo manuale di contabilità e finanza pubblica*, cit., 869.

¹¹⁸ C. cost., 12 novembre 1976, n. 226, in *Foro amm.*, 1976, 295. R. CHIEPPA, Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla corte dei conti (sezione di controllo), in *Giur. cost.*, 1976, 2010; A. BENNATI., Il controllo della corte dei conti sugli atti del governo e la sentenza della corte cost. n. 226/1976, in *Cons. St.*, 1979, II, 347; G. CAIANIELLO, un nuovo canale per i giudizi di costituzionalità: il controllo della Corte dei conti, in *Impr. amb. p.a.*, 1976, 835.

¹¹⁹ In tempi recenti la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo era stata negata (C. cost., 9 febbraio 2011, n. 37, in *Riv. C. conti* 2011, 3, 338) perché il controllo esercitato era diretto, non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento. A. ODDI, Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo, in *Giur. cost.* 2011, 1, 519.

In tale prospettiva l'asserita "titolarità" di interessi adespoti, quindi, ha dato la spinta ad una nuova legittimazione, come giudice a quo, nell'esercizio di una funzione comunque assibilabile a un giudizio di natura dicotomia nel quale l'applicazione di una norma sospettata di incostituzionalità può assumere rilevanza¹²⁰;

Da ultimo la Consulta ha riaffermato¹²¹ la legittimazione delle Sezioni di controllo in sede di parifica, ribadendo che il riconoscimento, legato alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica per la sua funzione di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato preordinato a tutela del diritto oggettivo e anche con l'esigenza di consentire il sindacato di legittimità costituzionale su norme che difficilmente vi verrebbero; in particolare, si censura il meccanismo elusivo dei piani di riequilibrio per violazione del principio di responsabilità democratica, in quanto, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce uno che consente di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso; l'equilibrio di bilancio, infatti, ha una funzione pubblica di garanzia nel senso che assicura la continuità delle prestazioni costituzionali nel tempo e ribadisce la fiducia degli elettori nei confronti degli eletti (accountability); in particolare la lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, sono valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli¹²².

¹²⁰ In tale prospettiva il rapporto di ausiliarità si indirizzerebbe nei confronti della Corte costituzionale e non dell'assemblea regionale, cfr. R. URSI, Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, in *Milan law review* n. 1/2020.

¹²¹ C. cost., 29 aprile 2021, n. 80, in *Riv. C. conti* 2021, 2, 257. con commento di A. PETA, Fondo anticipazione di liquidità e recupero del disavanzo: la Corte costituzionale fornisce le coordinate per la sana gestione del bilancio; analoga conferma con la sentenza 31 luglio 2020, n. 189, in *Riv. C. conti* 2021, 2, 224, con ampia nota di commento di V. CARUCCI.

¹²² C. cost. 19 giugno 2019, n. 146, in *Foro it.* 2020, I, 462. M.BERGO, Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, in *Riv. C. conti*, 2019, 4, 45; L.

9. La legittimazione a sollevare pregiudiziali comunitarie in sede di controllo

La configurabilità della Sezione regionale di controllo quale organo giudicante, che assicura il controllo indipendente in forma giurisdizionale sugli enti della finanza pubblica allargata, a tutela degli equilibri di bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e dei vincoli europei della finanza pubblica, è valsa a rivendicare la legittimazione a investire¹²³ la CGE del quesito interpretativo se tali funzioni rientrino tra quelle che possono essere sospese dalla normativa emergenziale¹²⁴; la sezione remittente precisa che per fattispecie non sussiste un obbligo in tal senso, in quanto avverso le decisioni delle Sezioni regionali di controllo sui piani di riequilibrio è ammesso ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione.

La CGE, nell'unico caso noto, ha ritenuto che nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche la Corte dei conti non costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato UE¹²⁵.

A rafforzare la propria legittimazione la Sezione remittente ricorre all'artificio di una sorta di assimilazione per incorporazione, affermando che trattasi di un giudizio che si svolge in "unico grado" in due fasi, una contenziosa, dinanzi alla Sezione di controllo, e una non contenziosa, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

D'AMBROSIO, Continua il percorso di ampliamento delle questioni di costituzionalità rilevabili in sede di parifica, ivi 2020, 4, 259

¹²³ Sez. Campania, 9 marzo 2021, n. 37, in Riv. C. conti 2021, 2, 138, motiva il rinvio per la sussunta violazione dei regolamenti sul patto di stabilità e sul SEC 2010, nonché delle direttive sui quadri di bilancio, norme che impongono trasparenza sulla contabilità comune europea, anche per le varie pubbliche amministrazioni interne dello Stato membro (i cc.dd. sotto-settori), nonché per la violazione della direttiva sulla tempestività dei pagamenti, poiché la sospensione dell'istruttoria determina la sospensione delle azioni esecutive dei creditori oltre i tempi della direttiva citata, in quanto collegata, nel diritto interno, alla pendente omologazione del piano di riequilibrio da parte della Sezione di controllo.

¹²⁴ l'art. 53, comma 8, d.l. n. 104/2020, conv. l. n. 126/2020, dispone la sospensione dei termini istruttori assegnati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, fino al 30 giugno 2021.

¹²⁵ CGE, 26 novembre 1999 C-192/98, in Foro it. 2000, IV, 2. La legittimazione è stata invece riconosciuta in sede di giudizio delle S.R. in speciale composizione, quale "giudice del rinvio" CGE 11 settembre 2019, C.612 e C.613, in Riv. C. conti 2019, 1, 171.

Nessun dubbio invece sulla legittimazione a sollevare pregiudiziali comunitarie in sede di giurisdizione esclusiva speciale, sui ricorsi avverso gli elenchi ISTAT¹²⁶.

Recentemente sono state sollevate¹²⁷ altre pregiudiziali (a preferenza dell'eccepita questione di costituzionalità)¹²⁸ sulla compatibilità della normativa nazionale (art. 23-quater, d.l. n. 137/2020, conv. l. n. 176/2020) che ha limitato gli effetti del giudicato sulla legittimità della inclusione negli elenchi Istat "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica", prospettando che la Corte dei conti è divenuto giudice naturale del bene pubblico bilancio, essendo titolare della giurisdizione unitaria e per materia sul bilancio, con due possibili modalità: il controllo, attraverso cui viene verificata la legittimità dei conti pubblici (accountability), e la responsabilità (liability) tramite cui è possibile attuare il principio di deterrenza da comportamenti illeciti dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.).

Non sappiamo quale sarà l'esito, ma è certo che la pregiudiziale dovrà confrontarsi in termini di ammissibilità con la Raccomandazione della. CGE (2019/C 380/01), secondo cui la domanda di pronuncia pregiudiziale deve riguardare l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione, e non l'interpretazione delle norme del diritto nazionale o questioni di fatto sollevate nell'ambito del procedimento principale.

10. L'intervento di portatori di interessi diffusi nei giudizi contabili

¹²⁶ CGE, 11 settembre 2019, C-612 e 613/2017.

¹²⁷ S.R. spec., 3 giugno 2021, n. Ferrovie nord- Milano) , in banca dati. e 10 giugno 2021, n. 6, ivi (Fed. triathlon).

¹²⁸ In precedenza la Corte regolatrice aveva respinto i dubbi di costituzionalità per l'attribuzione impropria di un ricorso contro un atto amministrativo di natura ricognitivo, con la motivazione che non esiste una riserva di amministrazione né e garantita il doppio grado di giudizio, mentre risultava rispettato il principi del giudice naturale, cfr. Cass.; S.U. 18 maggio 2017, n. 112496 (ed altre coeve), in Riv. C. conti 2917, 3, 503; sulla natura servente degli elenchi ISTAT, C. cost. 11 gennaio 2017, n. 7, ivi 207, 1, 545.

Recentemente si è posto il problema della legittimazione di soggetti esponenziali di interessi diffusi ad intervenire nei giudizi di responsabilità, sulla base dell'art. 85 c.g.c..

Richiamando l'orientamento dei giudici amministrativi, si è ribadita la differenza tra interessi diffusi e interessi collettivi¹²⁹.

L'interesse diffuso si coglie solo nell'appartenenza dell'individuo a un gruppo, e non in relazione all'individuo in sé, singolarmente considerato con la conseguenza che esso è adespota, perché non è qualificato sulla base dei requisiti di appartenenza al gruppo, né trae forza dal gruppo, eppure solo nel gruppo esso si può individuare, e perciò vive allo stato fluido e magmatico all'interno della collettività e, quindi, quasi per definizione, è pre-giuridico e, come tale, non tutelabile in sede giurisdizionale.

Gli interessi collettivi, invece, assumono natura di posizioni soggettive giuridicamente rilevanti, la cui peculiarità è data dal fatto che la titolarità di tali posizioni è vantata da un'organizzazione che si pone come ente esponenziale, rappresentativo non già di interessi individuali dei singoli, bensì di interessi comuni, riferibili alla sfera categoriale complessivamente e unitariamente considerata.

L'interesse collettivo s'identifica, pertanto, non nella sommatoria degli interessi individuali dei membri della categoria, ma nella sintesi di quegli interessi in un interesse meta-individuale, qualitativamente diverso rispetto a quello dei singoli. A differenza degli interessi diffusi, gli interessi collettivi, trovando una titolarità in enti esponenziali, sono suscettibili di tutela giurisdizionale; e attraverso la costituzione dell'ente esponenziale che l'interesse diffuso, fino a quel momento

¹²⁹ Sez. Lazio, 15 giugno 2018, n. 346, in Riv. C. conti 2018, 3, 3, 251, che ha negato la legittimazione delle associazioni di consumatori, in quanto l'azione risarcitoria per danno erariale non involgeva interessi dei consumatori, bensì l'interesse diffuso dei contribuenti, trattandosi di danno al bilancio dello Stato, per attività in derivati finanziari; la pronuncia è stata confermata da Sez. I, 1 marzo 2019, n. 46, ivi 2019, 2, 193, secondo cui l'azione della Procura per danni da operazioni finanziarie non involge gli interessi collettivi dei consumatori, dei quali dette associazioni sono esponenziali, bensì l'interesse diffuso dei contribuenti all'integrità del bilancio dello Stato.

adespota, si soggettivizza e si differenzia, assurgendo al rango di interesse meritevole di tutela giurisdizionale.

In altra occasione è stato ritenuto inammissibile l'azione a istanza di parte, anche sub specie di azione popolare¹³⁰, poiché non è sufficiente il generico interesse al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, del buon andamento, del legittimo e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche, come ipotizzato dalla ricorrente, richiedendosi piuttosto la titolarità della situazione giuridica soggettiva differenziata, che si pretende lesa¹³¹.

11. Il sintagma contabilità pubblica

All'indomani della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione (L. n. 3/2001) si avvertì la necessità di riconoscere alla Corte dei conti, strappandola all'organo consultivo naturale, il potere di dare "pareri in materia di contabilità pubblica" (art. 7, comma 8, L. n. 131/2012) a supporto del nuovo controllo collaborativo sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali.

La disposizione provocò un certo imbarazzo negli ambienti della Corte dei conti che provarono delimitarne i confini anche per evitare interferenze con la funzione giurisdizionale, inserendo la Corte dei conti nei processi decisionali degli enti¹³².

In un coevo nostro commento critico¹³³, proponevamo un'interpretazione funzionale e finalistica della nozione di contabilità pubblica come sintagma polivalente a seconda del livello di riferimento, richiamando le pronunce della Consulta che avevano

¹³⁰ L'azione popolare, a prescindere dal giudice competente, resta comunque uno strumento di tutela di interessi individuali omogenei. Sull'evoluzione si rinvia a P. SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità, cit., 546.

¹³¹ C. conti, Sez. Veneto, 13 dicembre 2019, n. 198, in Riv. C. conti 2019. 6, 196, con commenti di R. FRASCIONE; La sanabilità della mancata indicazione delle parti e la legittimazione delle associazioni rappresentative degli interessi diffusi.

¹³² Sez. Autonomie 10 marzo 2005 n. 5, in Foro amm. 2006, 1607, con commento di E. SCHLITZER La nuova funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali nella riduttiva lettura della sezione autonomie.

¹³³ P. SANTORO, Le materie di contabilità pubblica: dalla interpositio legislatoris alla interpositio in house, in Foro amm. 2006, 2914.

considerato come la contabilità pubblica rappresentasse un elemento di razionalizzazione dei parametri di giudizio nell'esercizio dei controlli sui risultati¹³⁴.

Nella nuova lettura della Consulta le materie di contabilità pubblica, da contenitore di regole essenziali per la sana gestione e buon andamento della finanza pubblica, sarebbero divenute depositarie di interessi adespoti.

Le regole diventano sostanza ma ciò è una prospettiva che solo una motivazione ad alto impatto ermeneutico, può giustificare.

L'evoluzione di prospettiva è servita, comunque, a giustificare l'integrazione della funzione giurisdizionale con quella di controllo nel comune denominatore delle materie/a di contabilità pubblica¹³⁵.

11. Epilogo

La sovrapposizione di profili oggettivi e soggettivi e l'eterogeneità funzionale, di fini e di mezzi, non contribuisce certo a chiarire il vero significato e utilità degli interessi adespoti rispetto ai quali i singoli non sono più attori ma destinatari o beneficiari delle attività altrui¹³⁶.

Una nozione polisenso e multivalente, se pure può risultare utile per descrivere un fenomeno e la sua ratio funzionale o arricchire la logica motivazionale, certamente non contribuisce a definire i confini entro cui i relativi poteri possono essere esercitati, né i soggetti che ne hanno la cura concreta e le azioni di tutela cui sono legittimati; una nozione, che così come descritta, smentisce in radice il suo stesso etimo perché nel momento in cui si intesta soggettivamente cessa di essere adespota e non è più anonimo e senza patrone.

¹³⁴ C. cost. 27 gennaio 1995, n. 29, cit. e 30 dicembre n. 1977, n. 470, in Riv. C. conti 1977, 282.

¹³⁵ C. cost., 6 marzo 2019, n. 105, cit. Sul rapporto tra contabilità e controlli, P. ed E SANTORO, Nuovo manuale di contabilità, cit, 36.

¹³⁶ M. NIGRO, Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza, in *Foro it.*, 1987, V, 9, parlava a riguardo di mutazione genetica perché la necessaria presenza di un soggetto esponenziale allontana l'interesse dai soggetti del gruppo

La nozione di interessi collettivi (e generali) e la declamata intestazione di indefinibili interessi adespoti ad un organo di rilevanza costituzionale, già riconosciuto come garante imparziale degli equilibri economico-finanziari del settore pubblico e vigile custode degli interessi finanziari della collettività¹³⁷, al di là della formula verosimilmente suggestiva, nulla toglie e nulla aggiunge, alla realtà normativa che, trattandosi di funzioni di rilievo costituzionale, esige una *interpositio legis*.

La verità è che gli interessi adespoti, più che una categoria giuridica, tendono a rappresentare una caratterizzazione della Corte dei conti quale "giudice che previene gli sprechi e tutela gli interessi finanziari della collettività", ovvero quelli che possono essere custoditi, in quanto processualmente adespoti, solo attraverso strumenti processuali di natura obiettiva¹³⁸.

Ma la nozione non potrebbe essere "abusata", per forzare i limiti che l'ordinamento assegna a ciascuna funzione, o diventare un'intestazione ballerina che passa dai cittadini, al procuratore, al controllore e persino al giudice, organo terzo per definizione¹³⁹.

Gli interessi adespoti, collettivi o generali, a prescindere dalle distinzioni elaborate a fini di giustiziabilità, restano finalistici e alla loro efficace tutela ben s'addice l'attività di controllo naturalmente proiettata verso la legalità e l'efficienza, che sono valori che inevitabilmente ricadono positivamente sugli interessi "silenti" (perché non direttamente reclamabili) dei cittadini, come pure delle generazioni future.

¹³⁷ G. FAVA, La Corte dei conti garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità, in Riv. C. conti 2019, 6, 1.

¹³⁸ A. CAROSI, il ruolo della corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie, in Riv. C. conti 2015, 3, 577.

¹³⁹ Sulla appropriatezza o meno dell'uso della nozione di interessi adespoti, C: BUZZACCHI, Il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato, in Riv. C. conti 2019, 6, 32.

La Consulta nello scrutinare la legge rafforzata n. 243/2012 sull'attuazione del principio di equilibrio del bilancio¹⁴⁰, ha sottolineato che l'equilibrio dei rispettivi bilanci è prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa e che il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale, in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.

Sono questi gli interessi generali (o se si vuole adespoti) indubbiamente tutelati dal controllo di legalità finanziaria esercitato dalla Corte dei conti, soprattutto sul fronte delle autonomie locali, che, come si è accennato, costituiscono la ratio del riconoscimento come giudice (di controllo) di avanguardia, legittimato a segnalare i vulnus di costituzionalità che siano rilevanti all'esercizio delle sue prerogative di controllo.

Nell'attuale ruolo della Corte dei conti, quale custode e verificatore degli equilibri di bilancio (art. 7, comma 7. L. n. 131/2003) e della sana gestione finanziario, è indubbio che i controlli esterni e neutrali, esercitati sulla finanza delle autonomie, realizzano naturalmente gli interessi diffusi delle comunità amministrare ad una buona amministrazione¹⁴¹, ma ciò non postula necessariamente la presenza del P.M. contabile che, anzi, potrebbe rappresentare un appesantimento, quanto meno dialettico, che mal si concilia con l'auspicata accelerazione della tempistica dei controlli tanto più efficienti quanto più ravvicinati e magari concomitanti¹⁴²; ove mai si

¹⁴⁰ P. SANTORO, La resilienza della legge rinforzata sugli equilibri di bilancio: moniti e correttivi della Consulta, in *www.contabilita-pubblica*. n. 1/2018; G. RIVOSECCHI, La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio, in *Giur. cost.* 2017, 2579; A. CAROSI, Il principio di trasparenza nei conti pubblici, in *Riv. AIC* n. 3/2018; L. ANTONINI, La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, *ivi* n. 1/2018

¹⁴¹ F. LONGAVITA, I nuovi connotati della funzione di controllo. in *Dir. conti*, n. 2/2019.

¹⁴² Il P.m., al contrario, è a volte vincolato agli esiti del controllo anche in sede giurisdizionale, dovendo disporre (art. 69, comma 3) l'archiviazione per assenza di colpa grave, ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva o in sede di

dovese pervenire ad ammettere un ruolo attivo (di ricorrente diretto) del p.m. ai fini dell'anche nei confronti delle delibere delle sezioni regionali del controllo¹⁴³, si realizzerebbe una sorta di conflittualità dialettica in cui (per dirla secondo Croce) la dialettica dei distinti si evolverebbe in una sorta di dialettica degli opposti, che "opera la stintesi della tesi e dell'antitesi", consentendo al P.M. di rappresentare allo stesso tempo interessi adespoti indeterminati e quelli neutrali (deprocessualizzati) della sezione di controllo al cui deliberato si oppone.

Si realizzerebbe una sorta di eterogenesi dei ruoli poiché configurando il P.M. quale unico depositario della tutela di interessi adespoti, si vanificherebbe la posizione della Sezione del controllo quale garante di primo livello.

L'apertura di un nuovo fronte contenzioso rischierebbe di incrinare il già delicato rapporto tra Stato e autonomie in materia di finanza pubblica che la Consulta è riuscita finora a contenere, nonostante la torsione¹⁴⁴ dei controlli da collaborativi a cogenti¹⁴⁵, attraverso un

controllo (art. 69, comma 2). G. FAVA, La Corte dei conti garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità, cit.

¹⁴³ M. CATALANO, Il rito del giudizio di parifica innanzi alle Sezioni regionali di controllo, in atti Convegno in memoria di Garri, lamenta un deficit partecipativo nella sede di controllo, non essendo prevista la partecipazione di un soggetto terzo ed imparziale, in funzione di garanzia della legalità finanziaria.

¹⁴⁴ C. BUZZACCHI, Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria, in *Costituzionalismo*, n. 1/2020; M. SALVAGO, I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi*, n. 19/2015; D. MORGANTE, Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013, in *Federalismi*, n. 9/2013; M. MORVILLO, La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d. l. 174/2012, in *Forum Quad. cost.* n. 6/2013; A. SALA, Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali in *Giur. it.* 2014, 2264; O. SPATARO, l'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale, in *Federalismi*, n. 21/2018; F. GUELLA, Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti, in *Forum cost.* 2013.

¹⁴⁵ Il cambio di etichetta si deve a C. cost. 10 febbraio 2014, n. 40 (est. Carosi) che riconobbe che i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti avevano 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. P. SANTORO, il controllo cogente sugli equilibri di bilancio delle autonomie locali (C. cost. 10 marzo 2014, n. 40, in *giustamm.it.*, 4/2014; B. CARAVITA-E. JORIO, La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti, in *federalismi*, n.6/2014.

attento percorso di bilanciamento¹⁴⁶; la chiave di raccordo tra istanze autonomiste e istanze di salvaguardia degli equilibri finanziari unitari, come già accennato, è stata proprio la nozione del bilancio come «bene pubblico» da intendersi come strumento di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico¹⁴⁷.

A ciascuno il suo, i ruoli vanno rispettati e la funzione di controllo va salvaguardata anche dalla pervasività della funzione giurisdizionale in materia di responsabilità risarcitoria e sanzionatoria¹⁴⁸, pur nella contiguità dei canali di comunicazione, così come delineato dal nuovo codice di giustizia contabile; una Corte giudice di se stessa quando esercita il controllo svislisce la missione che le è intestata in funzione di garante neutrale della finanza pubblica nell'interesse della collettività.

¹⁴⁶ Le pronunce accertative cogenti comportano in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti (del SSN) che, tuttavia si giustifica "in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (C. cost., n. 157/2020).

¹⁴⁷ M. DEGNI, P. DE IOANNA, Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato, Roma, 2017; L. ANTONINI, La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, cit.

¹⁴⁸ Per le ipotesi di responsabilità sanzionatoria è delineata una sorta di staffetta tra controllo e giurisdizione, intermediata dal P.M. contabile (art. 52 c.g.c.), cfr. P. ed E SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, cit., 535. A. CIARAMELLA, Il ruolo del P.M. presso il giudice contabile nella tutela dell'equilibrio dei bilanci pubblici. atti Conv. Varenna 2012, cit., 531.