



REPVBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai seguenti magistrati

Carlo GRECO	Presidente
Maurizio MASSA	Giudice
Innocenza ZAFFINA	Giudice Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte iscritto al n. **30802** del registro di Segreteria, introdotto con ricorso, depositato il 15 marzo 2019 da **Associazione “Salvaguardia Idraulica del Territorio Padovano e Veneziano”**, iscritta nel Registro Comunale di Padova delle “Libere formazioni e Associative” al n. 1477, sez. tematica n. 7, in persona del legale rappresentante dott. Carlo Crotti (c.f. CRTCLM53D16L049A), con sede in Padova – Via Collodi n. 3, col difensore e domiciliatario Avv. Ivone Cacciavillani (c.f. CCCVNI32C22L899M - p.e.c. ivone.cacciavillani@venezia.pecavvocati.it) del Foro di Venezia con domicilio eletto presso il suo studio in Stra (Ve) – Piazza Marconi n. 51, giusta speciale procura a firma del suo legale

rappresentante, a ciò autorizzato con verbale dell'Assemblea del 21.01.2019 esibito in atti.

contro

REGIONE VENETO (c.f. 80007580279), in persona, del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentata e difesa, come da procura a margine della memoria di costituzione giusta provvedimento di autorizzazione alla lite della Giunta regionale dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZEI57L07B563K, pec: ezio.zanon@venezia.pecavvocati.it), Luisa Londei (c.f. LNDLSU62L52L736O, pec: luisa.londei@venezia.pecavvocati.it), Francesco Zanlucchi (c.f. ZNLFNC67R22L736U);

e nei confronti della Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale;

ESAMINATI gli atti e documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 18 settembre 2019, il relatore, Consigliere Innocenza Zaffina, l'avv. Ivone Cacciavillani, per l'Associazione "Salvaguardia Idraulica del Territorio Padovano e Veneziano", l'avv. Francesco Zanlucchi, per la Regione Veneto, e il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore Regionale dottor Paolo Evangelista, i quali hanno concluso come da verbale.

Ritenuto in

F A T T O

I. Con decreto presidenziale del 15 marzo 2019 veniva fissata l'odierna udienza per la discussione del giudizio introdotto con il ricorso ex art. 172 del c.g.c., depositato il 15/03/2019 dall'Associazione "Salvaguardia Idraulica del Territorio Padovano e Veneziano".

Il patrocinio della ricorrente ha effettuato le seguenti premesse.

A) *sul piano storico*

- a) L'azione dell'Associazione ricorrente si concentra sulla "Idrovia Padova - Venezia" la cui costruzione venne deliberata e finanziata con legge 92/1963 con la spesa di miliardi 7.6 di lire;
- b) nel 1965 venne costituito il Consorzio tra i Comuni di Padova e di Venezia e le due Amministrazioni Provinciali di Padova e di Venezia per la realizzazione dell'opera; il Consorzio venne riconosciuto con DPR 244/1966 e dichiarato Ente Pubblico con DPR 643/1978, ai sensi della L. 70/1975;
- c) le opere di realizzazione iniziarono e proseguirono così finanziate: ai 7,6 miliardi del primo stanziamento ne seguì un secondo (con L. 237/1976) di altri 11 miliardi e indi (con le L. statale 298/1980 e Regionale Veneta n. 78/1982), altri miliardi 11,5 (sempre di Lire); le somme stanziare dallo Stato e dalla Regione Veneto ammontavano a complessivi miliardi 35,38 di lire;
- d) la Regione Veneto non ha utilizzato uno stanziamento FIO di ML 14,363 di lire per "lo scavo del canale nel tratto compreso tra l'Interporto di Padova e il Fiume Brenta";
- e) la Regione Veneto, con legge n. 8/1982 (art. 2, comma 1, sub 2/a) ha stanziato 12 miliardi per "completamento della Idrovia Padova - Venezia";
- f) i lavori così finanziati furono sospesi il 31.7.1985 e mai più d'allora ripresi;
- g) allo stato risultano eseguiti: (aa) tratti isolati di canale con relative possenti arginature per complessivamente undici chilometri (circa), sono "pozzanghere" di acqua, ricettacolo di pantegane, nutrie e zanzare; (bb) 4 cavalcavia giganti con relativi "ponti sul mais", persi nella campagna

senz'alcun raccordo con qualche corso d'acqua; (cc) una “porta vinciana” già predisposta per l'attraversamento del Brenta da parte dell'Idrovia, nel territorio del Comune di Vigonovo;

h) con delibera di G.R. n. 4119 del 23.7.1985 la Regione ha sciolto il Consorzio di cui alla premessa “b”, attribuendo ai propri uffici la competenza per il completamento dell'opera;

i) la legge statale n. 380/1990, all'art. 1, ha stabilito che “la realizzazione del sistema idroviario padano – veneto è dichiarato di preminente interesse nazionale”;

l) con legge n. 16/2000 la Repubblica ha aderito all'Accordo europeo sulle grandi vie navigabili”, assegnando alla Idrovia Padova - Venezia il n. E 91-03;

m) con i due decreti di G.R. n. 33 del 11.02.2015 e n. 113 del 14.09.2015, la Regione Veneto ha assegnato, con procedura ad evidenza pubblica, il compito di approntare il “progetto preliminare per il completamento della Idrovia Padova- Venezia”, approvandolo come aggiudicato;

n) con decreto del Ministro delle politiche Agricole, Alimentari Forestali e del turismo, prot. n. 28491 del 08.10.2018, è stato attribuito al Consorzio di Bonifica Bacchiglione, nel cui ambito territoriale è compresa l'Idrovia, il contributo di € 4.550.000, 00 per consolidare la tenuta idraulica del territorio sovrattito dalle opere, compromesse dai tratti di canale realizzati per l'Idrovia, lasciati in abbandono da 35 anni.

o) stante la situazione descritta sub “g”, il ricorrente chiese con nota del 24.01.2019 ai Comuni presumibilmente impegnati nella funzione di “derattizzazione” delle zone acquitrinose create dai “canali” realizzati per

l'Idrovia e abbandonati, di aver contezza delle spese sostenute; rispose solo il Comune di Fossò con nota prot. n. 1044 del 29.01.2019;

p) dalla stampa (7 marzo 2019) si apprende che il Comune di Vigonovo, facendosi portavoce dei 31 Comuni coinvolti si è fatto interprete presso il Ministro delle Infrastrutture per sollecitare la soluzione del “problema Idrovia”.

B) sul piano giuridico

Secondo la ricorrente, nella giurisdizione della Corte dei conti, la materia investita dal ricorso rientra nell'ambito del giudizio di conto e non di responsabilità erariale (salvo che i relativi elementi emergono dall'istruttoria invocata), investendo problemi attinenti alla regolarità dell'attuazione delle opere pubbliche, che, iniziate per esigenze di prestigio politico con impiego di risorse pubbliche, vengono spesso abbandonate con degrado ambientale per dare avvio ad altre iniziative, con assorbimento delle risorse a suo tempo destinate a finanziare le prime.

Rileva la ricorrente che, nell'ambito delle materie assegnate alla giurisdizione della Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 Cost, l'art. 137 del recente Codice stabilisce che “*la Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge*”. In proposito, la ricorrente evidenzia che la decisione di realizzare un'opera pubblica (che potrà essere presa con legge, con delibera, con determina, con decreto) deve contenere a pena di nullità la copertura della relativa spesa, e dunque si dovrà ritenere che l'adempimento di quella previsione rappresenti assolvimento dell'obbligazione assunta dall'Ente deliberante verso il Pubblico Erario, sicché ogni intacco di quell'impegno di

spesa diventa un “furto erariale”. Secondo la ricorrente, solo questo può significare il “controllo sulla gestione del bilancio” dell’Ente, assegnato alla Corte dei conti dall’art. 100 Cost., secondo cui essa “*esercita il controllo sulla gestione del bilancio*” anche “*degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*”. Concetto e funzione diversi dalla redazione del bilancio; questa comporta l’appostazione delle varie voci (o poste) della movimentazione dell’attività dell’Ente, mentre la gestione comporta la verifica della regolarità della movimentazione delle varie voci. Il relativo controllo comporta la valutazione dei motivi per cui taluna delle movimentazioni previste non abbia trovato attuazione/realizzazione nel bilancio del singolo esercizio e dei possibili rimedi introducibili nei bilanci successivi. Sarebbe superficiale ridurre la funzione del controllo della gestione del bilancio alla mera elencazione delle voci; sarebbe una verifica attuariale, non un controllo di gestione. Tenendo presente che tale controllo di gestione viene affidato ad un giudice, che ha dalla legge gli specifici compiti elencati all’art. 145 del codice.

Secondo la prospettazione della ricorrente, l’istruttoria - affidata dal Presidente al “Giudice designato”- si può concludere o con la proposta del “discarico contabile”, quando accerta che tutte le poste sono regolarmente attuate, ovvero alternativamente con “condanna (dell’Ente) a pagare la somma di cui il Relatore lo ritenga responsabile, ovvero per la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo, ovvero per gli altri provvedimenti interlocutori o definitivi che il Relatore giudichi opportuni”.

Se tutto ciò non avvenga spontaneamente per autotutela dell’Ente, “*vi provvederà la Corte con la sentenza prevista dall’art. 149*”, sempre del

relativo codice. Ai fini che qui interessano risulterebbe decisivo il disposto del terzo comma: *“quando non pronuncia il discarico, il collegio liquida il debito dell’agente e dispone, ove occorra, la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo”*. Questa sarebbe la finalità della odierna azione: se sia stata omessa l’originaria copertura contabile della spesa dell’opera di cui sia stata avviata l’esecuzione, la Corte dispone che *“la rettifica dei resti venga ripresa nel conto successivo”*. In altri termini, l’attuazione dell’opera intrapresa prosegue secondo i tempi contrattuali, sotto l’originaria copertura ripristinata dalla sentenza di conto della Corte, con annullamento delle contrarie disposizioni.

La funzione del controllo di conto.

Secondo la ricorrente, non si potrebbe contestare l’applicabilità di tali disposizioni a tutte le Pubbliche Amministrazioni comunque assoggettate per legge al controllo della Corte dei conti, quale che sia la natura giuridica dell’Ente comunque esercente una pubblica funzione.

Né si potrebbe trarre motivo d’esclusione da tale disciplina dalla formulazione dell’art. 100 della Costituzione, che assegna alla Corte la funzione *“di esercitare il controllo anche successivo sulla gestione del bilancio dello Stato”*. La disposizione del 1948 andrebbe letta in chiave storicistica: allora l’unico bilancio pubblico era quello dello Stato. Altrettanto logico che, quando le funzioni allora solo statali vennero attribuite agli Enti Pubblici Locali, territoriali o istituzionali, è d’obbligo ritenere che anche la disciplina della funzione un tempo solo statale sia passata agli Enti Locali con la funzione e con essa la relativa disciplina anche processuale. Alla Corte dei conti spetterebbe pertanto la funzione del controllo della gestione del bilancio

di tutti gli Enti Locali. Quell'aggiunta "dello Stato" all'affidamento della funzione "di esercitare il controllo anche successivo sulla gestione del bilancio" è un *obiter dictum*; la chiara volontà del Costituente non poteva che essere quella di affidare alla Magistratura di controllo erariale "il controllo anche successivo sulla gestione del bilancio" su tutte le entità pubbliche titolari di funzione di gestire in piena autonomia risorse pubbliche. Non avrebbe avuto senso affidare il controllo "sulla gestione del bilancio" solo dello Stato, quando molta parte delle funzioni allora (nel 1948) statali sono state dalla legge attribuite agli enti locali.

Trattandosi di controllo del bilancio nel suo complesso, qualora eventi imprevisti e/o evenienze imprevedibili sopraggiunte incidano sulla copertura della spesa dell'opera in corso di realizzazione, ogni risorsa dell'Ente dev'essere impiegata per ripristinare tale copertura della spesa, con assoluta preclusione di deliberare/avviare le realizzazione di altre opere, del pari opzionali, prima d'aver risolto il problema rappresentato dall'opera in corso d'attuazione, o ripristinandone la copertura della spesa o decidendo correttamente la sorte delle opere sino ad allora realizzate.

Coerenza decisionale, responsabilità erariale

Secondo la ricorrente, è giuridicamente vietato oltre che politicamente scorretto, l'abbandono in via di mero fatto d'un'opera intrapresa per impiegare "altrove" il relativo finanziamento senza la previa comparazione motivazionale della scelta e - in ogni caso e tassativamente- senza decidere la sorte delle opere eseguite e lasciate interrotte). Giuridicamente è un privare la delibera d'allora (che decise l'opera) dell'elemento essenziale ch'era la copertura della relativa spesa.

Sostanzialmente, una revoca della copertura è consentita (ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. 241/1990 e s.m.i.) solo se giustificata da sufficienti ragioni di pubblico interesse, che deve "coprire" - con adeguata motivazione - l'obsolescenza della scelta d'allora (sia in assoluto sia comparativamente rispetto alla nuova esigenza sopraggiunta), oltre le conseguenze della rescissione dei contratti d'appalto con le imprese aggiudicatarie.

Di conseguenza, se l'istruttoria disposta dal Presidente ai sensi dell'art. 149 c.g.c. non dà sufficienti elementi per una positiva valutazione dell'abbandono dell'una iniziativa per inseguirne un'altra, secondo la prospettazione della ricorrente, la sentenza della Corte "liquida il debito dell'agente e dispone, ove occorra, la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo"; dove il mancato stanziamento in bilancio del rateo dell'esercizio diventa vero e proprio "debito dell'agente". In altri termini, la Corte dovrebbe disporre che l'attuazione dell'opera intrapresa debba proseguire secondo i tempi contrattuali sotto l'originaria copertura all'uopo debitamente ripristinata, con storno delle contrarie disposizioni che avevano fatto venir meno la stessa copertura. Questa sarebbe, secondo la ricorrente, l'essenza del controllo della gestione del bilancio.

In ogni caso, anche preso atto della "legittimità contabile" del mutamento dell'opera da realizzare, non si potrebbe prescindere dallo statuire sulla sorte delle opere eseguite per la realizzazione della precedente scelta. Questa sarebbe la finalità della funzione di controllo del giudice erariale.

La legittimazione all'azione

Ciò premesso, la ricorrente si è soffermato sulla legittimazione dell'azione, richiamando in proposito la sentenza della Corte, Sez. III della Giurisdizione

Centrale, del 24 settembre 2010 n. 599 di rigetto dell'appello del PR di Venezia che aveva impugnato la sentenza di questa stessa Sezione, e che, secondo la ricorrente, avrebbe ammesso l'azione popolare erariale proposta in proprio ed in autopatrocinio dall'attuale difensore dell'Associazione ricorrente.

In particolare, sarebbero pertinenti i due seguenti passaggi di quella sentenza della Giurisdizione Centrale:

a) “ad avviso della Sezione, la tesi (del PR appellante) non è condivisibile se si considera il tenore letterale della norma (di cui all'art. 58 del TU del RD 1038/1933) secondo cui *“gli altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessate anche persone ed Enti diversi dallo Stato, sono istaurati mediante ricorsi da notificare nelle forme della citazione. Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente deve a cura questa essere notificato a tutte le parti in causa”*;

b) *“De jure condendo, tuttavia sarebbe opportuno regolare più puntualmente e specificamente questa materia, sia per rendere maggiormente trasparente e pubblica l'azione posta a tutela dell'Erario, sia per far conoscere tempestivamente, a chiunque ne abbia interesse, l'esito di una denuncia del danno erariale”*.

Da quanto sopra si evincerebbe, secondo la ricorrente, che la disposizione di cui alla lett. “d” del I comma dell'art. 172, attua e realizza il “voto” della sentenza d'appello del 2010, che, disattendendo la tesi sostenuta dal P.R. di Venezia, avrebbe ammesso l'azione popolare del *quivis e populo*, proposta a nome solo proprio dal difensore. Tanto più “calzante” nell'odierno giudizio, in quanto l'Associazione ricorrente ha per scopo (art. 3 dello Statuto in atti)

di “sensibilizzare l’opinione pubblica del territorio padovano e veneziano sull’esistenza di un grave rischio idraulico che minaccia vaste aree delle due province promuovendo le iniziative necessarie ad eliminare tale rischio”; riferito alla Idrovia lasciata abbandonata da 34 anni: dovrebbe trovare applicazione l’art 2 Cost., che prevede l’esercizio del dovere di solidarietà politica, imposta come dovere inderogabile ad ogni cittadino, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Sul contenuto di merito delle conclusioni, la ricorrente osserva che non potrebbe opporsi a nessuna di esse il rilievo/limite del rispetto del principio della discrezionalità degli Enti Pubblici, possibili destinatari della singola imposizione, perché in causa si tratta di ignavia mantenuta per trentaquattro anni, da cui sono derivate ai cittadini tante e tali conseguenze negative: il ricorso chiede la condanna degli Enti.

Il contenuto dell’azione

Alla base dell’azione, secondo la ricorrente, stanno i quattro “ponti sul mais” e i dodici chilometri circa di “canali-pozzanghere” da una quarantina d’anni negletti ed abbandonati. I primi - i “ponti sul mais” - sono soggetti ad intenso traffico veicolare anche di mezzi pesanti; taluno di essi presenta vistose crepe che allarmano gli utenti, ma che non preoccupano nessuna delle “Pubbliche Autorità”, che dovrebbero curarne la manutenzione. Per coordinare i possibili interventi, occorrerebbe identificare l’Autorità titolare della funzione. Se l’iniziativa idroviaria venisse abbandonata dovrebbe essere da qualcuno ripristinato lo *status quo ante*.

Infine, la ricorrente ha rassegnato le seguenti conclusioni:

A) In via istruttoria - Disporsi l'accertamento (a) sulla genesi e finalità dei vari finanziamenti sia statali, che regionali, che degli Enti Pubblici (Comuni e Province) rimasti consorziati fino al 1985; (b) sullo stato dei lavori effettuati; (c) sull'evidente pericolosità della situazione in atto (precarità dei ponti e nocività dei parassiti).

B) Nel merito:

B1) In linea istituzionale - stabilirsi, alla luce e in conseguenza sia degl'impegni internazionali assunti dalla Repubblica (premesse "i" ed "e") sia delle decisioni "interne"- Stato/Regione- (premesse "a", "b", "d"), sia delle emergenze verificatesi nel territorio interessato specie sotto il profilo della sicurezza idraulica (premessa "n"), chi sia/no i titolare/i delle funzioni sia del completamento dell'Idrovia; sia eventualmente (in caso che sia deciso l'abbandono dell'originario progetto ed in ogni caso, in relazione alla premessa "m", che sorte abbia il "progetto preliminare" approvato nel 2015 dalla Regione) del ripristino del territorio con eliminazione dello scempio che n'è stato fatto.

C) Sul piano operativo stabilirsi le date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati, con precise indicazioni delle modalità con cui le singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci di chi spetta.

Speciale istanza al Presidente della Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto.

Infine, parte ricorrente esponeva una "speciale istanza" al Presidente della Sezione giurisdizionale. In considerazione delle varie Autorità che sono state investite - o si sono assunte- specifiche funzioni attinenti alla realizzazione

del progetto, si chiedeva al Presidente che, ai sensi dell'art. 174 del Codice, oltre che fissare l'udienza di legge, *“voglia indicare anche le Autorità a cui - in relazione alla rispettiva attività ... relativa all'Idrovia- il ricorso-decreto dev'essere notificato per l'ulteriore seguito di sentenza”*.

Inoltre, *“In relazione a tale carattere di denuncia di così risalenti omissioni copia del ricorso viene depositata anche alla Procura della Repubblica di Venezia in ordine all'eventuale responsabilità penale per un'omissione di atti dovuti protratta per 34 anni”*.

Tutto ciò premesso, nel decreto presidenziale veniva fissata l'udienza e veniva assegnato alle parti il termine del 28 luglio 2019 per il deposito di memorie e documenti in Segreteria.

II. Con memoria del 26 luglio 2019 si costituiva la Regione Veneto, evidenziando quanto segue.

1) *Inammissibilità del ricorso ex art. 172, comma 1, lettera d) del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.*

Il ricorso è riferito, nella sua intestazione, all'art. 172, comma 1, lett. d), del c.g.c. Nel caso di specie, però, non risulta che l'azione esercitata dell'Associazione sia prevista dalla legge e non pare che si rientri nella materia della contabilità pubblica, poiché l'opera riguarda *in primis* il problema della sicurezza idraulica del territorio padovano e veneziano e, in secondo luogo, l'opportunità di realizzare una via d'acqua. Quindi, la materia dovrebbe rientrare nella giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, poiché viene in considerazione il regime delle acque interne. Poiché pare che l'azione sia tesa a riavviare i lavori per la realizzazione

dell'opera, l'intero ricorso andrebbe considerato inammissibile per carenza di giurisdizione, salvo ulteriori aspetti di inammissibilità delle singole domande.

2) *Carenza di giurisdizione ed inammissibilità del ricorso circa il controllo sulla gestione del bilancio.*

L'associazione ricorrente rileva che la decisione di realizzare un'opera pubblica deve contenere, a pena di nullità, la copertura della relativa spesa.

Da ciò discende, secondo quanto esposto dall'associazione, che la Corte debba esercitare il controllo della gestione di bilancio e che, qualora venga accertato che non tutte le poste siano regolarmente attuate, vi sia la richiesta del relatore di condanna dell'agente contabile e che tale condanna possa essere disposta dal giudice contabile ex art. 149 del c.g.c. (cfr. punto B del ricorso).

Tali affermazioni apparirebbero incongrue in questa sede, poiché si riferiscono al giudizio sul conto, ex art. 145 del c.g.c. che non è attivabile su istanza di una parte privata.

Inoltre, non si comprende di quale conto si stia trattando, né a quali amministrazioni si riferisca il ricorso, tenuto conto che dell'opera si sono interessati svariati enti, né chi siano gli agenti contabili che avrebbero dovuto rendere il conto.

Il patrocinio della Regione fa altresì presente che l'azione è classificata dalla stessa ricorrente come azione di resa di conto e non come azione di responsabilità erariale e, ciononostante, si rassegnano delle conclusioni che nulla hanno a che fare con la resa del conto (individuazione delle autorità competenti, dei provvedimenti da assumersi, ecc.). L'azione sarebbe dunque inammissibile per genericità della *causa petendi*.

3) *Inammissibilità per carenza di legittimazione ad agire.*

L'associazione ricorrente afferma di essere legittimata all'azione e cita al proposito il precedente costituito dalla sentenza n. 599 del 24 settembre 2010 della Sezione III della giurisdizione centrale della Corte dei conti. Tuttavia, tale pronuncia si riferisce ad "un'azione popolare erariale", mentre le domande contenute nel ricorso non sono riferibili ad una tale azione per espressa dichiarazione della ricorrente (cfr. conclusione del ricorso).

In materia ambientale o comunque relativa alla trasformazione del territorio, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che *"la legittimazione di associazioni rappresentative di interessi collettivi richiede la presenza del requisito necessario dell'effettiva rappresentatività, vale a dire la sua attitudine a rappresentare una determinata categoria organizzata (solo a queste condizioni gli interessi diffusi, comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata transitano in interessi collettivi, ovvero interessi di cui è portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale)"* (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato sez. V, 12/03/2019, n.1640).

Nel ricorso tuttavia non è indicato nessun indice relativo al cosiddetto "radicamento sul territorio" della associazione ricorrente. In particolare non è indicato quanti siano gli associati né quali siano le iniziative assunte negli anni da questa associazione.

Dunque, la circostanza che nel 2010 si sia ritenuta ammissibile (ma rigettata nel merito) l'azione popolare erariale esercitata dall'avv. Ivone Cacciavillani, non pare possa essere una circostanza rilevante da cui evincere la legittimazione attiva dell'associazione ricorrente nella presente causa, stante la diversità dei presupposti relativi alle due controversie.

4) Inammissibilità della domanda di individuazione dei "titolari delle funzioni del completamento dell'idrovia".

La prima domanda formulata nel ricorso è quella di individuare l'autorità competente rispetto alle decisioni da assumersi sull'opera.

La domanda fuoriesce dalla cognizione della Corte dei conti, poiché risulta difficile ricondurla alla materia contabile, trattandosi di questioni che attengono alla individuazione dell'amministrazione che deve decidere se completare l'opera o, in alternativa, smantellarla.

Inoltre, tale azione non sarebbe classificabile come domanda di accertamento, poiché non individua quale sarebbe l'Amministrazione competente. Più che una domanda relativa ad una pretesa specifica, essa pare un interrogativo posto alla Corte dei conti. Tuttavia quesiti di tale tipo sembrano riconducibili a quelli di competenza degli URP (uffici relazioni per il pubblico) delle singole amministrazioni piuttosto che ad un giudice.

Pur restando fermo il profilo della inammissibilità dell'interrogativo posto alla Corte dei conti sotto forma di domanda giudiziale, per carenza assoluta di giurisdizione, genericità, carenza di legittimazione attiva e carenza di interesse, il patrocinio della Regione evidenzia quanto segue.

La Regione Veneto ha competenza in materia di:

- i) navigazione interna ai sensi dell'art. 105, comma 2, lett. d) del d.lgs. 112/1998 e art. 100, comma 5 della l.r. 11/2001;
- ii) programmazione e pianificazione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti classificati di rilievo regionale o interregionale ai sensi dell'art. 105, comma 2, lett. e) del d.lgs. 112/1998 e dell'art. 100, comma 2, lett. b) della l.r. 11/2001;

iii) gestione del servizio idroviario padano – veneto, ai sensi dell'art. 105, comma 2, lett. g) del d.lgs. 112/1998 e dell'art. 100, comma 2, lett. c) della l.r. 11/2001;

iv) gestione dei beni del demanio idrico ai sensi dell'art. 86 del d.lgs. 112/1998;

v) programmazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura e classifica ai sensi dell'art. 84, comma 2, lett. c) della l.r. 11/1998;

Allo Stato rimane la competenza in materia di:

i) sicurezza della navigazione interna ai sensi dell'art. 104, comma 1, lett. t) del d.lgs. 112/1998;

ii) alla programmazione ed al finanziamento degli interventi di difesa del suolo.

Il "canale Padova - Venezia" è stato inserito nell'accordo europeo sulle grandi vie navigabili di importanza internazionale ratificato con legge 27 gennaio 2000, n. 16. In particolare, il canale è stato classificato con il numero 91-03 facente parte dell'arteria E 91 come via navigabile che attualmente non esiste ma che figura in piani pertinenti di sviluppo.

5) Inammissibilità della domanda sulla sorte del progetto preliminare.

La seconda domanda che si rinviene nelle conclusioni riguarda la sorte del progetto preliminare commissionato nel 2015 dalla Regione Veneto. Il quesito è inammissibile sotto vari aspetti.

In primo luogo, comunicare ai richiedenti la sorte di un progetto non rientra nella giurisdizione di alcun giudice. Anche tale quesito dovrebbe essere rivolto in primo luogo all'Amministrazione, che comunque è tenuta a fornire

tutta la documentazione richiesta qualora sia formulata domanda di accesso agli atti. Nel caso in cui la domanda di accesso non sia soddisfatta dall'amministrazione, l'ordinamento riconosce la possibilità di presentare ricorso al giudice amministrativo che ha giurisdizione esclusiva al riguardo (art. 116 c.p.a. ed art. 133, comma 1, lettera a, numero 6 c.p.a.).

Ciò premesso, il patrocinio della Regione fa presente che non risulta che si sia deciso, da parte dell'amministrazione regionale, di procedere con la redazione del progetto definitivo, poiché non ha avuto risposta la nota inviata ai ministeri competenti (doc. 5) relativa al finanziamento dell'opera (che è stato quantificato in base al progetto preliminare in € 510.000.000).

6) *Inammissibilità della domanda relativa alla "fissazione delle date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati".*

Secondo il patrocinio della Regione, la domanda di fissare la data degli adempimenti per il completamento (o lo smantellamento) delle opere relative alla idrovia è anch'essa inammissibile.

Al riguardo, sarebbe evidente l'assoluta carenza di giurisdizione, trattandosi di adempimenti discrezionali della pubblica amministrazione.

In ogni caso, è stata riconosciuta l'esperibilità di una forma di domanda di adempimento verso la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 31, comma 3 c.p.a., sotto forma di tutela avverso l'inerzia della stessa.

Nel caso di specie, l'azione per ottenere l'adempimento della pubblica amministrazione - solo relativa ad attività vincolata - avrebbe comunque dovuto essere proposta avanti il TSAP, trattandosi di regolazione delle acque e della realizzazione di un corso d'acqua navigabile.

Comunque le decisioni da assumersi al riguardo, richiedendo imponenti finanziamenti, spettano agli organi di governo degli enti coinvolti (in primis ministeri e Regione Veneto).

7) *Inammissibilità della domanda riguardo alle "precise indicazioni delle modalità con cui le, singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci di chi spetta".*

Sarebbe inammissibile anche il quesito rivolto alla Corte relativo al collocamento nei bilanci delle prescrizioni relative alle opere da realizzarsi, non essendo funzione del giudice redigere, anche solo parzialmente, i bilanci degli enti pubblici.

8) *Inammissibilità per confusione dei motivi e delle azioni.*

Il ricorso non dà alcuna precisa indicazione su quali siano le azioni esercitate con lo stesso. In particolare:

a) l'intestazione fa riferimento all'art. 172 del, codice della giustizia contabile che riguarda i ricorsi da parte dei privati;

b) successivamente si fa riferimento al giudizio sulla resa di conto ex art. 145 c.g.c., ed esplicitamente si afferma che l'azione esercitata è quella di resa del conto e non quella per responsabilità erariale;

c) nell'atto poi si afferma che "il ricorso chiede la condanna degli, enti" (cfr. punto B). Poiché la notifica del ricorso è stata indirizzata alla Presidenza del Consiglio Ministri e alla Regione Veneto, sembrerebbe che come agenti contabili siano stati individuati lo Stato (o i singoli ministeri) e la Regione. Quindi parrebbe che si chieda la condanna dello Stato a pagare a sé stesso;

d) le conclusioni del ricorso tuttavia non appaiono in linea con nessuna delle tre azioni di cui sopra, perché parrebbero sottendere un'azione di adempimento.

Inoltre, non si comprende quale di azione di adempimento si tratti perché sembra ipotizzarsi alternativamente o il compimento dell'opera o il suo smantellamento.

Nel tentativo di effettuare uno sforzo ricostruttivo e ipotizzare quale potrebbe essere una pronuncia di integrale accoglimento delle istanze contenute nel ricorso, il patrocinio della Regione rileva che una decisione siffatta dovrebbe:

- 1) accertare le responsabilità di tutti i funzionari relative al mancato completamento dell'opera nell'arco degli ultimi cinquant'anni circa;
- 2) accertare le responsabilità di tutte le amministrazioni relative al medesimo tema;
- 3) invitare il Pubblico Ministero contabile ad avviare l'azione per responsabilità erariale;
- 4) condannare le amministrazioni a pagare (a beneficiario ignoto) i danni cagionati dal mancato completamento dell'opera;
- 5) accertare se l'opera debba essere completata o smantellata
- 6) stabilire i tempi e gli stanziamenti in bilancio per il completamento o lo smantellamento dell'opera.

9) Violazione del diritto di difesa delle parti intime.

La vaghezza del ricorso riguarda: l'arco temporale cui esso si riferisce; l'esatta portata delle domande; l'irritualità delle notifiche; la mancanza di individuazione delle singole persone fisiche e delle amministrazioni interessate; l'incertezza su cosa effettivamente si chiedi; chi siano i

beneficiari delle somme (indeterminate) per cui si chiede la condanna. Ciò rende impossibile svolgere l'attività difensiva.

Non si comprende se lo Stato debba essere condannato per i danni asseritamente da esso provocati, oppure se esso sia il beneficiario della pretesa condanna al risarcimento del danno.

Neppure la posizione della Regione è ben chiara, poiché non si comprende se l'azione esercitata dall'associazione sia finalizzata a costringere lo Stato a stanziare a favore della Regione stessa i fondi per il completamento dell'opera (o per il suo smantellamento) oppure se le azioni siano volte alla condanna dell'amministrazione regionale a pagare i danni per il mancato completamento dell'opera e a costringere la medesima a stanziare nel proprio bilancio - in tutto od in parte - le somme necessarie allo *reductio in pristinum* dell'area interessata dall'opera oppure al completamento della stessa.

Non è dato comprendere se le varie domande abbozzate con il ricorso siano proposte in via gradata oppure se si chieda l'accoglimento di tutte contemporaneamente.

10) Nel merito.

Non essendo chiaro quali siano le domande non è neppure possibile prendere posizione rispetto ad esse.

Il completamento dell'idrovia prevede l'impiego di una somma pari a € 512.000.000,00, che attualmente non rientra neppure nella disponibilità della Regione. Quindi l'opera non può essere completata.

L'eventuale decisione di smantellare l'opera ipotizzata nel ricorso non risulta essere stata presa in considerazione dalle Amministrazioni competenti. Una decisione di tale genere tuttavia non può essere disposta unilateralmente dalla

Regione, poiché l'idrovia è stata inserita nell'accordo tra Stati sulle vie navigabili d'importanza internazionale.

Le responsabilità relative alla realizzazione parziale dell'opera vanno ricercate in decisioni che risalgono ad un periodo molto risalente. Quindi è probabile che i responsabili non siano più in vita; inoltre eventuali illeciti da essi compiuti sono oramai sicuramente prescritti. Gli accertamenti al riguardo dunque oramai hanno una valenza esclusivamente storica.

Tutto ciò premesso, l'amministrazione regionale chiede che il ricorso sia dichiarato irricevibile, inammissibile o comunque infondato nel merito. Con rifusione delle spese di giudizio.

III. Con memoria depositata il 25 luglio 2019, il patrocinio della ricorrente, dopo aver premesso che il ricorso depositato rappresenta una “causa pilota” rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti che giudica sui conti, sostiene che la Regione non avrebbe potuto deliberare alcuna spesa per altre opere pubbliche senza far cenno nel bilancio degli esercizi successivi dello stato contabile della funzione idroviaria precedentemente assunta.

Dopo aver richiamato il principio di copertura finanziaria, ha fatto riferimento ai principali provvedimenti legislativi (L. statale n. 380/1990, all'art. 1, ha stabilito che “la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto è dichiarato di preminente interesse nazionale”; in quel “sistema” sono previste due Idrovie: la Fissero-Tartaro-Canal Bianco e la Venezia-Padova; con legge n. 16/2000 la Repubblica ha aderito all'Accordo europeo sulle grandi vie navigabili”, assegnando alla Idrovia Padova - Venezia il n. E 91-03; con decreto del Ministero delle politiche Agricole del 08.10.2018 n. 28491, è stato attribuito al Consorzio di Bonifica Bacchiglione, nel cui ambito territoriale è

compresa l'Idrovia, il contributo di € 4.550.000,00, per consolidare la tenuta idraulica del territorio sovvertito dalle opere gravemente compromesse dai lacerti isolati dei tratti di canale realizzati per l'Idrovia, lasciati in totale abbandono da 35 anni) che hanno interessato l'opera contestata nel ricorso.

Infine, la ricorrente prospetta "l'unica soluzione possibile", suggerita da un'altra vicenda giudiziale - relativa al Porto-, un'importante Impresa industriale aveva chiesto la concessione edilizia per un ampliamento auspicato dal Provveditorato, ch'era stata negata dal Comune di Venezia per l'opposizione del Genio Civile. Nel ricorso al TAR era stata chiesta la sospensiva ed il Collegio con l'ordinanza 250/2013 dispose che la conferenza di servizi, negata dalle tre Amministrazioni, fosse tenuta in Camera di consiglio davanti allo stesso Collegio del TAR, fissando all'uopo specifica udienza.

Pertanto, la ricorrente chiede che venga disposto in questo caso la convocazione di una conferenza di servizi, trattandosi di scegliere tra tre ipotesi: a) completare l'Idrovia, allora avviata per le due concorrenti finalità (idraulica e di navigazione), ora che la seconda è venuta meno; oppure (b) abbandonare il progetto originario limitando gli ulteriori lavori alla sola funzione idraulica e dimensionando sulle sole relative esigenze gli ulteriori lavori; (c) abbandonare totalmente l'intero programma/progetto, con tassativo obbligo per le ipotesi (b) e (c) di eliminare le vistose e rovinose cicatrici aperte sul territorio, ripristinando lo *status quo ante*.

IV. Con memoria depositata il 30 agosto 2019, il patrocinio della ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

V. Con **memoria depositata il 13 settembre 2019**, il patrocinio ha insistito per l'accoglimento del ricorso, richiamando l'ipotesi della convocazione di una conferenza di servizi.

VI. All'odierna udienza, il patrocinio della ricorrente ha insistito nell'accoglimento del ricorso e in particolare sulla richiesta di indizione di una conferenza di servizi.

Il patrocinio della Regione si è riportato alla memoria di costituzione e ha rilevato in udienza la nullità della notificazione del ricorso alla Presidenza del Consiglio (giacché il ricorso è stato notificato alla Sede della Presidenza e non al competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato).

Il PM, nella persona del Procuratore Regionale dott. Paolo Evangelista, ha concluso come da verbale, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile.

La causa è passata in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Con il ricorso all'odierno esame, l'Associazione "Salvaguardia Idraulica del Territorio Padovano e Veneziano" ha chiesto a questa Sezione:

A) In via istruttoria - Disporsi l'accertamento (a) sulla genesi e finalità dei vari finanziamenti sia statali, che regionali, che degli Enti Pubblici (Comuni e Province) rimasti consorziati fino al 1985; (b) sullo stato dei lavori effettuati; (c) sull'evidente pericolosità della situazione in atto (precarietà dei ponti e nocività dei parassiti).

B) Nel merito:

B1) In linea istituzionale - stabilirsi, alla luce e in conseguenza sia degl'impegni internazionali assunti dalla Repubblica (premesse "i" ed "e") sia delle decisioni "interne" -Stato/Regione- (premesse "a", "b", "d"), sia delle emergenze verificatesi nel territorio interessato specie sotto il profilo della sicurezza idraulica (premessa "n"), chi sia/no i titolare/i delle funzioni sia del completamento dell'Idrovia; sia eventualmente (in caso che sia deciso l'abbandono dell'originario progetto ed in ogni caso, in relazione alla premessa "m", che sorte abbia il "progetto preliminare" approvato nel 2015 dalla Regione) del ripristino del territorio con eliminazione dello scempio che n'è stato fatto.

Con integrale rimborso delle spese di patrocinio della presente azione.

C) Sul piano operativo stabilirsi le date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati, con precise indicazioni delle modalità con cui le singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci di chi spetta.

È stata inoltre rivolta una "speciale istanza" al Presidente della Sezione giurisdizionale, affinché, *"voglia indicare anche le Autorità a cui -in relazione alla rispettiva attività ... relativa all'Idrovia- il ricorso-decreto dev'essere notificato per l'ulteriore seguito di sentenza"*.

In sede di memorie successivamente depositate, il difensore dell'associazione ricorrente ha altresì chiesto l'indizione di una conferenza di servizi richiamando l'Ordinanza del Tar Veneto n. 250/2013.

2. Ricorso formulato in assenza dell'indicazione delle parti convenute.

Il Collegio ritiene innanzitutto di dover scrutinare il ricorso alla luce dell'art. 36 c.g.c., richiamato dall'art. 173 c.g.c. (forma della domanda).

Al riguardo, va osservato che la ricorrente chiede al Collegio di individuare “B1) *In linea istituzionale ... chi sia/no i titolare/i delle funzioni sia del completamento dell’Idrovia*”. Allo stesso Presidente della Sezione viene chiesto, con speciale istanza, di indicare al ricorrente “*anche le Autorità a cui -in relazione alla rispettiva attività ... relativa all’Idrovia- il ricorso-decreto dev’essere notificato per l’ulteriore seguito di sentenza*”.

Il che induce il Collegio ad evidenziare innanzitutto l’inammissibilità delle istanze così formulate, giacché, contrariamente a quanto previsto dall’art. 36 c.g.c. (richiamato dall’art. 172 c.g.c.), nel ricorso non sono indicate “le parti”, nel senso che non sono indicate le amministrazioni o i soggetti nei confronti dei quali è stato avviato il presente giudizio, in qualità di enti che “hanno adottato l’atto impugnato” (art. 174, co. 1, c.g.c.).

Sebbene nella relata di notifica il patrocinio della ricorrente abbia tentato di integrare e specificare le motivazioni per cui ha ritenuto poi di notificare il ricorso e il decreto di fissazione dell’udienza alla Regione Veneto e al Presidente del Consiglio, una integrazione, in sede di notificazione, del contenuto minimo del ricorso si appalesa inammissibile, anche alla luce di quanto prescritto dall’art. 36 c.g.c. che individua il contenuto minimo e necessario degli atti processuali (“*giudice adito, le parti, l’oggetto, le ragioni della domanda e le conclusioni o l’istanza*”) e che trova il proprio fondamento costituzionale nell’art. 24 Cost.

La carenza di uno degli elementi essenziali del ricorso sarebbe stata di per sé sufficiente ad assorbire tutte le altre questioni, sollevate dal patrocinio della Regione e dal PM interveniente, giacché il ricorso all’odierno esame, privo dell’indicazione delle parti convenute, sarebbe stato inidoneo a instaurare il

rapporto processuale e, dunque, inammissibile, per mancanza dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo, innanzitutto sotto il profilo della *vocatio in ius*.

Tuttavia, stante la costituzione in giudizio della Regione Veneto (alla quale il ricorso è stato notificato), il cui patrocinio ha dispiegato compiute difese, accettando il contraddittorio sulle domande proposte dalla ricorrente, e in considerazione delle conclusioni rese dal PM in udienza, quale interveniente necessario nell'odierno giudizio, il Collegio ritiene di doversi pronunciare, facendo applicazione del principio della ragione più liquida (cfr. Corte dei Conti Sez. III App., 01/12/2016, n. 620, Cass. civ. Sez. V Sent., 11/05/2018, n. 11458, Cass. Sez. U, n. 9936 del 08/05/2014; Cass. n. 12002 del 28/05/2014), su talune delle domande prospettate nel ricorso e delle eccezioni sollevate dal patrocinio della Regione e dal PM.

3. Carenza di giurisdizione.

Va, preliminarmente, affrontata la questione (sollevata dal patrocinio della Regione) sulla sussistenza della giurisdizione di questa Sezione, poiché il ricorso non atterrebbe alla materia della contabilità pubblica, in quanto l'opera contestata riguarda innanzitutto il problema della sicurezza idraulica del territorio padovano e veneziano e, in secondo luogo, l'opportunità di realizzare una via d'acqua. La materia dovrebbe quindi rientrare nella giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, poiché viene in considerazione il regime delle acque interne. In ogni caso, giacché l'azione appare tesa a riavviare i lavori per la realizzazione dell'opera, l'intero ricorso andrebbe considerato inammissibile per carenza di giurisdizione.

Ritiene il Collegio che l'eccezione sollevata dal patrocinio della Regione vada, almeno in parte, accolta.

Appartengono infatti alla giurisdizione dei Tribunali delle acque pubbliche, secondo la Corte di Cassazione, che si è espressa sulla ripartizione della competenza fra il g.o. e il tribunale regionale delle acque pubbliche, le controversie aventi per oggetto il risarcimento dei danni derivanti da atti posti in essere dalla p.a che incidano, direttamente o indirettamente, sugli interessi pubblici connessi al regime delle acque, segnatamente quelle di carattere tecnico relative alla distribuzione ed all'uso delle acque pubbliche ed ai diritti di derivazione o utilizzazione dell'utenza nei confronti della p.a., mentre la domanda risarcitoria occasionalmente connessa alle vicende relative al governo delle acque rientra nella competenza del g.o. (cfr., Cass., 16 aprile 2009, n. 9026).

In altri termini, allorché all'origine del danno oggetto della domanda risarcitoria venga prospettata la scarsa manutenzione del pozzetto e della condotta idrica e la mancata realizzazione dei lavori a regola d'arte, la natura dell'attività di manutenzione delle condotte idriche pubbliche non esclude la competenza del tribunale regionale delle acque pubbliche, anche se il comportamento è qualificabile come tenuto in violazione della comune prudenza e diligenza, atteso che anche tali comportamenti, commissivi od omissivi, implicano, in ogni caso, apprezzamenti circa le scelte della p.a. dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche.

Ai sensi dell'art. 140, R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, "*Appartengono in primo grado alla cognizione dei Tribunali delle acque pubbliche: a) le*

controversie intorno alla demanialità delle acque b) le controversie circa i limiti dei corsi o bacini, loro alvei e sponde: c) le controversie, aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica: d) le controversie di qualunque natura, riguardanti la occupazione totale o parziale, permanente o temporanea di fondi e le indennità previste dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46 in conseguenza dell'esecuzione o manutenzione di opere idrauliche, di bonifica e derivazione utilizzazione delle acque. Per quanto riguarda la determinazione peritale dell'indennità prima dell'emissione del decreto della espropriazione resta fermo il disposto dell'art. 33 della presente Legge; e) le controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa a termini del R.D. 25 luglio 1904, n. 523, art. 2, T.U. modificato con la L. 13 luglio 1911, n. 774, art. 22".

Alla luce della norma sopra esposta, la ripartizione della competenza fra il giudice ordinario ed il tribunale regionale delle acque pubbliche, nelle controversie aventi per oggetto il risarcimento dei danni derivanti da atti posti in essere dalla P.A., deve essere effettuata nel senso di attribuire alla competenza dei tribunali regionali delle acque le domande in relazione alle quali l'esistenza dei danni sia ricondotta all'esecuzione, alla manutenzione ed al funzionamento dell'opera idraulica, mentre debbono essere riservate alla cognizione del giudice, in sede ordinaria, le controversie aventi per oggetto pretese che si ricollegano solo indirettamente ed occasionalmente alle vicende relative al governo delle acque. E ciò perché la competenza del giudice specializzato si giustifica in presenza di comportamenti, commissivi od

omissivi, che implicino apprezzamenti circa la deliberazione, la progettazione e l'attuazione di opere idrauliche, o comunque scelte della P.A. dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche.

Pertanto, quando venga dedotto che un'opera idraulica non sia stata tenuta in efficienza (o sia stata mal costruita), questa deduzione implica la valutazione di apprezzamenti o di scelte della P.A. in relazione alla suindicata tutela degli interessi generali collegati al regime delle acque pubbliche; con la conseguenza che la domanda di risarcimento dei danni fondata sulla mancata deliberazione ed attuazione delle necessarie opere di manutenzione deve essere devoluta alla cognizione del tribunale regionale delle acque pubbliche competente per territorio (S.U. 20.1.2006 n. 1066).

Sul punto si è più di recente espressa la Corte di Cassazione (sentenza n. 16196 del 30 luglio 2015), che ha evidenziato come i danni in relazione ai quali sussiste la competenza dei Tribunali delle acque sono quindi unicamente quelli collegati o conseguenti ad azioni od omissioni della P.A., rilevanti quali atti suscettibili di impugnazione, pur se di fatto non impugnati. Viceversa, i danni dovuti alla mera inazione od incuria, quali quelli provocati dal deterioramento delle sponde di un corso d'acqua e imputabili all'Ente di Bonifica esclusivamente in virtù della sua posizione di custode devono essere esaminati e decisi dal Tribunale Ordinario.

La Corte di Cassazione ha quindi espresso il seguente principio di diritto: *“La ripartizione della competenza fra il giudice ordinario e il tribunale regionale delle acque pubbliche, nelle controversie aventi per oggetto il risarcimento dei danni derivanti da atti posti in essere dalla P.A., deve essere effettuata*

nel senso di attribuire alla competenza dei Tribunali regionali delle acque le domande in relazione alle quali vengano coinvolti apprezzamenti circa la delibera, la progettazione e l'attuazione di opere idrauliche o comunque, le scelte dell'amministrazione per la tutela di interessi generali correlati al regime delle acque. Spetta invece al Tribunale ordinario la cognizione delle controversie che si ricolleghino solo indirettamente e occasionalmente alle vicende relative al governo delle acque, come quelle in cui si deduca la violazione delle comuni regole di prudenza e diligenza che, dovendo essere osservate per evitare lesioni all'altrui diritto, non richiedono valutazioni ed apprezzamenti tecnici, tipici delle funzioni pubbliche esercitate, ma restano nell'ambito di un'attività doverosa per evitare pericoli a terzi”.

Nel medesimo senso, in materia di ripartizione della giurisdizione tra giudice amministrativo e tribunale regionale delle acque, il giudice amministrativo (Tar Molise, sez. I, sentenza 24 febbraio 2015, n. 68) investito della cognizione di una controversia in materia, rilevava che *“Ai sensi dell'articolo 143 del Rd 11 dicembre 1933 n. 1775, è rimessa alla giurisdizione specializzata del Tribunale delle acque pubbliche la controversia avente a oggetto non solo l'annullamento di un provvedimento illegittimo in materia di acque pubbliche, ma anche la declaratoria d'illegittimità dell'inerzia amministrativa nella stessa materia; non solo la domanda di ristoro in forma specifica o per equivalente del danno connesso a opere o utilizzi di risorse idriche pubbliche, ma anche il risarcimento del danno da ritardo (cfr., Cass., sez. unite, ord. 18 novembre 2013 n. 25802; ord. 19 aprile 2013 n. 9534; 20 giugno 2012 n. 10148)”*.

Ai fini dell'individuazione della giurisdizione dei Tribunali regionali delle acque pubbliche, occorre dunque aver riguardo all'oggetto della controversia, la quale rientra nella competenza del giudice specializzato, quando coinvolga questioni sulla demanialità delle acque pubbliche o sul contenuto o i limiti di una concessione di utenza, o sul diritto nei confronti dell'amministrazione alla derivazione o all'utilizzazione delle acque, o che incida comunque, direttamente o indirettamente, sugli interessi pubblici connessi al regime delle acque (cit. Tar Molise, sez. I, sentenza 24 febbraio 2015, n. 68).

Quanto al discrimine per individuare la giurisdizione di legittimità in unico grado attribuita al Tribunale superiore delle acque pubbliche, esso si fonda sul dato normativo con riferimento ai ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche. Tale speciale giurisdizione sussiste quando i provvedimenti amministrativi impugnati incidano direttamente sul regime delle acque pubbliche, nel senso che concorrano, in concreto, a disciplinare la gestione e l'esercizio delle opere idrauliche o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificarne la localizzazione o a influire nella loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti (Tar Liguria, Genova, sez. II, sentenza 10 luglio 2014, n. 1099).

In tale ambito, è stata ritenuta sussistente la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche in caso di incidenza diretta del provvedimento amministrativo sul regime delle acque pubbliche, incidenza configurabile non solo quando l'atto provenga da organo amministrativo

preposto alla cura di pubblici interessi in tale materia e costituisca manifestazione dei poteri attribuiti a tale organo per vigilare o disporre in ordine agli usi delle acque, ma anche quando l'atto, ancorché proveniente da organi dell'amministrazione non preposti alla cura degli interessi del settore, finisca, tuttavia, con l'incidere immediatamente sull'uso delle acque pubbliche, in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso, autorizzando, impedendo o modificando i lavori relativi (Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, sentenza 26 maggio 2014, n. 761; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, sentenza 21 maggio 2014, n. 746).

In altri termini, deve ritenersi il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in materie di acque pubbliche, spettando il tema al Tribunale superiore delle acque pubbliche a norma dell'articolo 143, comma 1, lett. a), del R.d. 11 dicembre 1933 n. 1775, allorquando i provvedimenti impugnati incidono direttamente ed immediatamente sulla materia delle acque, concorrendo in concreto a disciplinare la gestione, l'esercizio delle opere idrauliche, i rapporti con i concessionari ovvero a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e - o alla realizzazione delle opere stesse o a stabilirne e - o a modificare la localizzazione di esse o influire sulla loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimento, residuando da tale evenienza unicamente le controversie che abbiano per oggetto atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati a incidere sul regime delle acque (Consiglio di Stato, sez. 5, sentenza 7 luglio 2014, n. 3436).

Ugualmente è stato ritenuto inammissibile, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, il ricorso esperito per l'annullamento dell'ordinanza

recante l'ingiunzione di demolire e l'ordine di ripristinare lo stato dei luoghi e l'officiosità idraulica del fiume, in quanto la circostanza in forza della quale le opere siano state realizzate all'interno degli argini del fiume, in violazione dell'articolo 96 del Rd n. 523 del 1904, comporta che la cognizione della relativa controversia è rimessa alla giurisdizione in unico grado del Tribunale superiore delle acque pubbliche, ai sensi dell'articolo 143, lett. a), del Rd 11 dicembre 1933 n. 1775.

Pertanto, l'articolo 133, comma 1, lett. b) e f), del C.p.a., in tema di rapporti di concessione di beni pubblici ed in materia urbanistico-edilizia e di uso del territorio (incluso il fenomeno espropriativo), ha salvaguardato la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, disciplinata dalla previgente normativa, di cui all'articolo 143, comma 1, lett. a), del R.d. n. 1775/1933. Tale giurisdizione va estesa anche ai provvedimenti che, pur se promananti da autorità diverse da quelle specificamente preposte alla tutela delle acque, siano caratterizzati dall'incidenza diretta sulla materia delle acque pubbliche e concorrano, in concreto, a disciplinare la realizzazione, la localizzazione, la gestione e l'esercizio delle opere idrauliche, ivi compresi pure i provvedimenti espropriativi o di occupazione d'urgenza delle aree occorrenti per la realizzazione dell'opera idraulica, oltre agli atti comunque influenti sulla sua localizzazione sul suo spostamento. Tale principio rileva indipendentemente dalla ragione che abbia determinato l'adozione di detti provvedimenti, anche se non connessi al regime delle acque, e quindi anche se resi necessari dalla tutela dell'ambiente o di un bene artistico o da valutazioni tecniche in funzione della salvaguardia dell'incolumità pubblica o ancora da mere ragioni di opportunità amministrativa. Pertanto, può

affermarsi che, mentre esulano dalla giurisdizione del Tribunale delle acque pubbliche (e rientrano in quella del GA) i provvedimenti incidenti sulla materia e sul regime delle acque pubbliche in via meramente strumentale ed indiretta, vi rientrano i provvedimenti di approvazione del progetto definitivo per la realizzazione di una centrale idroelettrica, previa VIA, gli atti concernenti la costituzione di una servitù coattiva, mediante procedura espropriativa, per il passaggio della condotta necessaria per la realizzazione dell'opera, nonché il relativo permesso di costruzione, atti tutti incidenti in maniera diretta ed immediata sul regime delle acque pubbliche. In particolare, è stata ritenuta la sussistenza della giurisdizione del Tribunale superiore in caso di impugnativa di provvedimenti influenti sulla localizzazione dell'opera idraulica o sul suo spostamento, nonché sulla definizione delle sue caratteristiche e sulla sua realizzazione, nonché sui provvedimenti di occupazione ed espropriazione di opere necessarie per realizzare la condotta idraulica relativa alla costruzione di una centrale idroelettrica contestata dal titolare del fondo ove era previsto il transito interrato di una nuova condotta di adduzione finalizzata alla canalizzazione delle acque per il successivo sfruttamento idroelettrico.

Alla luce di quanto suesposto, pur nella complessa e a tratti non del tutto chiara prospettazione del ricorso all'odierno esame, sussiste la giurisdizione del Tribunale regionale delle acque pubbliche di Venezia, laddove venga ipotizzata una controversia riconducibile al richiamato art. 140 del R.D. n. 1775 dell'11 dicembre 1933.

Laddove si lamentino invece, come pare prospettarsi in alcune parti del ricorso, fattispecie riconducibili al citato art. 143, del cit. R.D., si deve avere

riguardo alla sopra esposta evoluzione giurisprudenziale in materia di giurisdizione del Tribunale Superiore della Acque.

Infine, qualora si lamenti un'inerzia o un silenzio rispetto a una richiesta o a una diffida ad adempiere, che attenga sempre a un'autorità amministrativa (come sembra prefigurare il patrocinio della ricorrente, laddove chiede che il Giudice provveda alla "fissazione delle date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati"), e dunque si rientri nell'ipotesi dell'impugnazione di un preteso "silenzio inadempimento" della P.A., il Collegio ritiene che anche una tale domanda non sfugga al riparto di giurisdizione fra TAR e TSAP (cfr. TAR Lombardia, Milano, n. 537 del 4.03.2010; T.S.A.P. 11.09.2008 n. 139 e 21.07.2004 n.84), appartenendo al TSAP la giurisdizione in materia di regolazione delle acque e di realizzazione di un corso d'acqua navigabile, limitatamente ad attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione. Circostanze queste ultime che andrebbero verificate dal Giudice cui è devoluta la giurisdizione nelle materie suindicate e non da questa Sezione, che non può soffermarsi neanche sulla questione della legittimazione attiva del soggetto ricorrente, né sulle condizioni di ammissibilità o meno di un siffatto ricorso proposto dinanzi al Tribunale regionale delle Acque o dinanzi al Tribunale Superiore delle Acque, né sulla sua fondatezza.

4. Inammissibilità del ricorso.

Va ora affrontata la questione - sollevata dal patrocinio della Regione Veneto e posta all'attenzione delle parti anche dal Pubblico Ministero in sede di

conclusioni rassegnate in udienza - dell'ammissibilità delle ulteriori domande proposte dalla ricorrente Associazione, apparendo le stesse, nella sostanza, introduttive di un giudizio di conto (a sua volta proposto con un ricorso finalizzato allo svolgimento di un giudizio di parte) in cui si chiede, da un lato, lo svolgimento di un'attività istruttoria finalizzata all'accertamento di una pluralità di aspetti riguardanti le amministrazioni ipoteticamente coinvolte e, dall'altro, di ordinare alle amministrazioni che siano state individuate quali competenti dal Presidente della Sezione, dal magistrato istruttore designato o dalla Sezione giurisdizionale, sul piano operativo, di stabilirsi le date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati, con precise indicazioni delle modalità con cui le singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci delle amministrazioni ritenute competenti.

In particolare, il patrocinio della Regione ha argomentato circa l'inammissibilità della domanda di individuazione dei "titolari delle funzioni del completamento dell'idrovia", della domanda sulla "sorte del progetto preliminare", della domanda relativa alla "fissazione delle date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati". Le prime due domande sembrerebbero rientrare in un'azione di accertamento la cui cognizione però non rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti.

Quanto alla domanda relativa alla "fissazione delle date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati", il patrocinio della Regione ha richiamato l'art. 31 c.p.a., argomentando circa la carenza di giurisdizione in materia del giudice contabile.

Egualemente inammissibile sarebbe la domanda riguardo alle *"precise indicazioni delle modalità con cui le, singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci di chi spetta"*.

Il patrocinio della Regione contesta inoltre l'ammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ad agire. L'associazione ricorrente infatti afferma di essere legittimata all'azione e cita al proposito il precedente costituito dalla sentenza della Corte dei conti, Sezione III della giurisdizione centrale (24 settembre 2010, n. 599). Tale pronuncia si riferisce ad "un'azione popolare erariale" mentre nel caso all'odierno esame le domande contenute nel ricorso non sono riferibili ad una tale azione per espressa dichiarazione della ricorrente.

In ogni caso, in materia ambientale o comunque relativa alla trasformazione del territorio, da sempre la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che *"la legittimazione di associazioni rappresentative di interessi collettivi richiede la presenza del requisito necessario dell'effettiva rappresentatività, vale a dire la sua attitudine a rappresentare una determinata categoria organizzata (solo a queste condizioni gli interessi diffusi, comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata transitano in interessi collettivi, ovvero interessi di cui è portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale)"* (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato sez. V, 12/03/2019, n.1640). Nel ricorso tuttavia non è indicato nessun indice relativo al cosiddetto "radicamento sul territorio" dell'associazione ricorrente. In particolare non è indicato quanti siano gli associati né quali siano le iniziative assunte negli anni da questa associazione.

Dunque la circostanza che nel 2010 si sia ritenuta ammissibile (ma rigettata nel merito) l'azione esercitata dall'avv. Ivone Cacciavillani, non pare possa essere una circostanza rilevante da cui inferire la legittimazione attiva dell'associazione ricorrente nella presente causa, stante la diversità dei presupposti relativi alle due controversie.

Il PM in udienza ha argomentato circa l'inammissibilità del ricorso, precisando che l'azione introdotta dalla ricorrente non è prevista da alcuna norma del codice di giustizia contabile.

In particolare, non essendo individuabile alcuna lesione di situazione giuridica soggettiva e lamentando la ricorrente la lesione di interessi diffusi (e perciò adespoti), sarebbe stata necessaria una specifica norma che prevede l'azione popolare erariale; norma che non potrebbe essere identificata in quelle richiamate dalla ricorrente.

Quanto alla possibilità di svolgere un giudizio di conto, il PM ha rilevato che non sono individuati nel ricorso gli agenti contabili che dovrebbero rendere i conti giudiziali e che le problematiche prospettate non possono essere oggetto di un giudizio di conto, in sede giurisdizionale.

Il PM ha comunque precisato che sulla vicenda descritta nel ricorso (che potrebbe essere foriera di danno erariale) sono state avviate istruttorie ed è stata aperta una vertenza da parte della Procura regionale.

4.1. Inammissibilità del ricorso volto alla promozione di un giudizio ad istanza di parte.

Ciò posto, il Collegio ritiene che in punto di ammissibilità, si debba partire dalla prospettazione attorea, in modo da tener conto, da un lato, del quadro

normativo inerente il giudizio ad istanza di parte e, per altro verso, del confine tracciato dalla disciplina riguardante altri riti.

Va, in proposito, osservato che l'Associazione, ha evidenziato di poter esercitare l'azione sulla base del disposto di cui all'art. 172 lett. d) c.g.c. che, ad avviso del patrocinio dell'Associazione ricorrente, avrebbe realizzato il "voto" della sentenza d'appello del 2010, che avrebbe ammesso l'azione popolare del *quavis e populo*, proposta a nome solo proprio dal difensore. Tale ipotesi sarebbe consentita ancor più nell'odierno giudizio. in quanto l'Associazione ricorrente ha per scopo (art. 3 dello Statuto in atti) di "sensibilizzare l'opinione pubblica del territorio padovano e veneziano sull'esistenza di un grave rischio idraulico che minaccia vaste aree delle due province promuovendo le iniziative necessarie ad eliminare tale rischio"; riferito alla Idrovia lasciata abbandonata, troverebbe applicazione l'art 2 Cost., nell'esercizio del dovere di solidarietà politica, imposta come dovere inderogabile ad ogni cittadino, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

In altri termini, parte ricorrente lamenta la *"regolarità dell'attuazione delle opere pubbliche, che, avventatamente iniziate per esigenze di prestigio politico con impiego -in partenza- di ingenti risorse pubbliche, vengono sempre più spesso abbandonate con gravissimo degrado ambientale per dar mano ad altre iniziative d'ugual richiamo elettorale-politico ed assorbimento delle risorse a suo tempo destinate a finanziare le prime"*, e ritenendo che spetti alla Corte dei conti controllare l'utilizzo delle risorse pubbliche stanziare per tali opere pubbliche, sostiene che possa trovare ingresso nel processo contabile, mediante il giudizio ad istanza di parte, un'azione

finalizzata a sollecitare il relativo controllo. Quest'ultimo dovrebbe estendersi a verificare/giudicare sui *“motivi per cui taluna delle movimentazioni previste non abbia trovato attuazione/realizzazione nel bilancio del singolo esercizio e dei possibili rimedi introducibili nei bilanci successivi”*, *“Tenendo presente che tale controllo di gestione viene affidato ad un giudice, che ha dalla legge gli specifici compiti elencati all'art. 145 del codice...”*.

Inoltre, secondo la ricorrente, *“L'istruttoria - affidata dal Presidente al “Giudice designato” - si può concludere (ultimo comma) o con la proposta del “discarico contabile”, quando accerta che tutte le poste sono regolarmente attuate, ovvero alternativamente con “condanna (dell'Ente omittente) a pagare la somma di cui il Relatore lo ritenga responsabile, ovvero per la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo, ovvero per gli altri provvedimenti interlocutori o definitivi che il Relatore giudichi opportuni”*.

Se tutto ciò non avvenga spontaneamente per autotutela dell'Ente, *“vi provvederà la Corte con la sentenza prevista dall'art. 149”*, sempre del relativo codice. Ai fini che qui interessano risulta decisivo il disposto del terzo comma: *“quando non pronuncia il discarico, il collegio liquida il debito dell'agente e dispone, ove occorra, la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo”*. Ecco, quest'ultima ipotesi è il clou della presente azione: *se sia stata omessa l'originaria copertura contabile della spesa dell'opera di cui sia stata avviata l'esecuzione, la Corte dispone che “la rettifica dei resti venga ripresa nel conto successivo”*. Come dire che l'attuazione dell'opera intrapresa prosegue secondo i tempi contrattuali sotto l'originaria copertura

ripristinata dalla sentenza di conto della Corte, con annullamento delle disposizioni che l'avevano evertita".

Mediante l'istruttoria affidata dal Presidente al Giudice titolare, secondo lo schema del giudizio di conto, il patrocinio della ricorrente chiede alla Sezione di individuare *"i titolare/i delle funzioni sia del completamento dell'Idrovia; sia eventualmente (in caso che sia deciso l'abbandono dell'originario progetto ed in ogni caso, in relazione alla premessa "m", che sorte abbia il "progetto preliminare" approvato nel 2015 dalla Regione) del ripristino del territorio con eliminazione dello scempio che n'è stato fatto"*.

In tale ambito, si inserisce anche la speciale istanza rivolta al Presidente della Sezione, laddove gli viene chiesto, ai sensi dell'art. 149 c.g.c., di indicare al ricorrente *"anche le Autorità a cui -in relazione alla rispettiva attività ... relativa all'Idrovia- il ricorso-decreto dev'essere notificato per l'ulteriore seguito di sentenza"*.

Una volta individuate tali amministrazione, la ricorrente chiede che *"Sul piano operativo stabilirsi le date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati, con precise indicazioni delle modalità con cui le singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci di chi spetta"*.

Infine, nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione, parte ricorrente ha chiesto l'indizione da parte del Collegio di una conferenza di servizi coinvolgente tutte le amministrazioni interessate.

Ciò premesso, la Sezione, nella fattispecie, è chiamata a giudicare su una controversia che il patrocinio della ricorrente riconduce alla categoria dei giudizi ad istanza di parte, prevista dagli art. 172 e ss. del c.g.c., già

disciplinata dall'art. 58 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti).

L'art. 58 citato, e ora l'art. 172 del c.g.c., dopo l'elencazione di tutte le tipologie di ricorsi ascrivibili a questa forma di giudizio, stabilisce che la Corte dei conti giudica *“su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato”*.

Il Collegio ritiene in proposito che, contrariamente a quanto asserito dal patrocinio della ricorrente, l'art. 172, lett. d, c.g.c. non abbia portata innovativa, sul punto, rispetto al citato art. 58 del R.D. n. 1038/1938 che già prevedeva una norma di completamento e/o di chiusura del sistema e che legittimava l'instaurazione ad istanza di parte di “altri giudizi” previsti dalla legge o nelle materie di contabilità pubblica.

Tale norma ha condotto, anche prima dell'entrata in vigore del codice in cui è stata poi trasfusa, a un'interpretazione estensiva, nel senso che una volta ravvisata la riconducibilità della fattispecie al *genus* della “contabilità pubblica”, il rimedio giudiziale per la tutela dei diritti controversi, non potendo che passare, attraverso la giurisdizione esclusiva della magistratura contabile secondo le linee tracciate dall'art. 103, comma 2, della Costituzione, finirebbe col trovare nel ricorso ad istanza di parte un mezzo giudiziale in ogni caso esperibile.

Tuttavia, della norma, sia da parte della Corte dei conti sia della Corte di Cassazione, è stata fornita un'interpretazione ragionevole e costituzionalmente orientata, secondo cui anche se le disposizioni di cui agli “artt. 52-55 del R.D. n. 1038/1933”, ora trasfuse nelle lett. a), b) e c) dell'art.

172 del nuovo codice di giustizia contabile, non esauriscono tutte le controversie che possano “insorgere nella materia ivi disciplinata”, non potendo però rientrare ogni controversia nella cognizione del giudice della Corte dei conti con lo strumento del giudizio ad istanza di parte (cfr. Sezione giurisdizionale per la Calabria, sentenza n. 69/2018).

Tale conclusione, trova fondamento anche in quella parte della citata norma che, legittimando ad agire “anche persone o enti diversi dallo Stato”, è ordinariamente interpretata come disposizione di completamento o di chiusura del sistema predisposto a tutela delle pubbliche finanze. Ciò in quanto l’attivazione di un giudizio ad istanza di parte non può prescindere dall’assetto della giurisdizione tra le magistrature né essere lo strumento per l’esercizio di azioni non previste dall’ordinamento giuridico.

In relazione agli “artt. 52-55 del R.D. n. 1038/1933”, dalla successiva approvazione della Costituzione repubblicana e dalle modifiche a questa recate dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, in tema di giusto processo, ha, in seguito, tratto origine il dubbio sulla legittimità costituzionale dei già menzionati articoli, che ha condotto la Sezione giurisdizionale per la Calabria a sollevare la relativa questione per contrasto con gli articoli 24 e 111, secondo comma Cost.

La Corte Costituzionale, ritenendo fondata tale questione, ha dichiarato, con sentenza n. 1 del 19 gennaio 2007, *“l’illegittimità costituzionale degli artt. 52, 53 e 54 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, nella parte in cui non prevedono che il ricorso dell’esattore sia notificato*

all'amministrazione finanziaria e che anche ad essa siano dati gli ulteriori avvisi".

In altri termini, fermi restando gli ambiti oggettivi di rilevanza delle predette norme e senza recare modificazione alcuna sul fronte della legittimazione ad agire, la pronuncia del Giudice delle leggi ha fornito un primo ampliamento della portata delle norme in questione, seppur limitato all'ambito delle garanzie processuali in tema di diritto di difesa, di contraddittorio e di parità delle parti.

La sentenza della Corte costituzionale recava anche un *obiter dictum*, nella parte in cui si affermava che *"sebbene il giudizio nasca normalmente su istanza dell'esattore, il suo oggetto non muta quando sia l'ente impositore ad instaurare il rapporto contenzioso contro l'esattore che abbia ottenuto in sede amministrativa un provvedimento a sé favorevole sull'istanza di rimborso delle quote inesigibili"*.

La Corte di Cassazione (Sezioni Unite, sent. n. 1866 del 4 luglio 1973) aveva, infatti, già evidenziato che la controversia fra l'ente impositore e l'esattore che abbia ottenuto in sede amministrativa un provvedimento a sé favorevole sull'istanza di rimborso delle quote inesigibili di imposta - al pari di quella promossa dall'esattore contro la decisione del ministro delle Finanze di rigetto della domanda diretta ad ottenere il rimborso delle quote inesigibili - rientra nella giurisdizione della Corte dei conti.

La portata delle già menzionate norme in materia di giudizio a istanza di parte è stata, così, ampliata per via pretoria, estendendo sotto il profilo soggettivo l'area della legittimazione attiva, ma rimanendo entro i confini che segnano

il perimetro dell'ambito oggettivo di riferimento, vale a dire quello del rimborso di quote inesigibili di imposte e di altri proventi erariali.

Eguale, nel giudizio ad istanza di parte in cui si lamenti l'inadempimento di obblighi di un agente contabile, è stata riconosciuto, ad esempio, ammissibile il ricorso avviato da un'amministrazione comunale nei confronti del proprio concessionario per la riscossione di tributi; ricorso che aveva ad oggetto la contestazione di partite contabili nell'ambito del rapporto concessorio.

Nel quadro del rapporto gestorio tra l'ente pubblico e il concessionario del servizio di riscossione, il ricorso ad istanza di parte ha trovato ampia applicazione in base al generale principio sopra riportato, espresso dalla Corte di Cassazione, a mente del quale il giudizio che abbia a oggetto il pagamento di quanto eventualmente dovuto dal concessionario della riscossione deve essere promosso innanzi all'autorità giudiziaria che normalmente giudica della responsabilità contabile, ossia la Corte dei conti quale magistratura deputata a valutare la condotta di coloro che abbiano "avuto maneggio" di denaro dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni (cit. sent. n. 23302/2016).

Alla luce di quanto sopra, la giurisprudenza contabile e della Corte di Cassazione ha ritenuto ammissibile:

1) l'azione dell'ente locale esercitata ai sensi dell'articolo 58 del r.d. n. 1038 del 1933 (ora art. 172 lettera d) del c.g.c.) per ottenere dal concessionario il pagamento di somme non riscosse in forza dell'obbligo del non riscosso come riscosso (Corte dei conti, Sez. I d'appello, sent. n. 201 del 2007);

2) il ricorso su istanza di un Comune che aveva citato il concessionario della riscossione per “alcuni danni derivanti da inadempimenti contrattuali” dovuti alla mancata riscossione della imposta sulla pubblicità”, e “per sottrazione di assegni” da parte di un incaricato del concessionario medesimo (Sez. II d’appello, n. 347 del 2011);

3) i ricorsi contro provvedimenti che irrogano pene pecuniarie per ritardo o omissione dei versamenti in tesoreria (art. 104 D.p.r. 1988/43);

4) i ricorsi volti ad accertare la responsabilità del cessato esattore e del cessato delegato governativo (artt. 11 e 14 del D.m. 5 dicembre 1989);

5) i ricorsi contro provvedimenti con i quali l’intendente di finanza ritenga l’esattore debitore del carico di imposta iscritto nei ruoli (Cass. Sez. Un., 27 febbraio 1985, n. 1722; Id., 11 novembre 1991, n. 12010);

6) i ricorsi contro i provvedimenti che abbiano irrogato la multa (art. 228 reg. cont.) a istituto incaricato di riscuotere entrate (Cass., Sez. Un., 29 ottobre 1974 n. 3246);

7) i ricorsi contro l’invito dell’Intendente di Finanza per il pagamento degli importi dei versamenti diretti effettuati dai contribuenti (art. 12 D.p.r. 29 settembre 1973 n. 603) il cui accertamento richieda un riesame globale della gestione contabile, ovvero l’applicazione di criteri giuridici o regole contabili che implicino un giudizio di conto (Cass., Sez. Un., 29 maggio 1992, n. 6478 e 13 maggio 1993, n. 5424).

La giurisprudenza d’appello della Corte dei conti (Sez. III centrale, sent. n. 34/2018) ha poi di recente ritenuto la legittimazione di un Comune ad agire in giudizio, ex art. 58 cit., avverso inadempienze contrattuali del concessionario per la mancata formazione dei ruoli e per il maturare della

prescrizione a carico dei crediti in esazione. Sotto tale profilo, nella citata pronuncia d'appello, al fine di poter ritenere la legittimazione ad agire del Comune, il giudice fa leva sul fatto che "il concessionario dei servizi di esattoria di un Comune riveste la qualità di agente contabile quale certamente è il soggetto incaricato della riscossione di denaro di pertinenza pubblica".

In altri termini, la citata giurisprudenza ha ritenuto ammissibile quel ricorso ad istanza di parte, in quanto ha considerato il concessionario alla stregua di un agente contabile che, incaricato del maneggio di denaro, è tenuto a rendere conto del "carico" affidatogli per la riscossione e conseguentemente a rendere conto di quanto non è in grado di restituire.

Come osservato anche dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria nella sentenza n. 69/2018 *"Se così è, il Collegio si limita, però, ad osservare, che una cosa è l'ambito delle condotte, degli obblighi e delle conseguenze giuridiche previste dal sistema per l'agente contabile che non le osservi in relazione al cosiddetto "maneggio" di risorse, altro è, invece, il pregiudizio che l'ente pubblico può subire da azioni od omissioni di obblighi realizzate con colpa dall'agente della riscossione nel corso della sua attività gestoria"*.

Può ben darsi, infatti, che sebbene tra il concessionario per la riscossione e la pubblica amministrazione si configuri un unico rapporto di servizio, ciò non esclude che quell'unico rapporto possa a sua volta comportare diversi obblighi sul piano funzionale con altrettanti differenti profili di disciplina in ordine alle eventuali responsabilità, quali appunto quelli previsti dagli artt. 140 e seg. c.g.c. per l'agente contabile, da tenere distinti rispetto a quelli cui lo stesso può soggiacere per i danni cagionati nella gestione del rapporto oggetto del servizio di riscossione.

In altri termini, la individuazione di tale categoria “atipica” o “innominata” di giudizi è sostanzialmente opera dell’interpretazione della stessa Corte dei conti e della giurisprudenza regolatrice delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sebbene entro taluni limiti che trovano la loro ragion d’essere nell’interpretazione della nozione di “materie di contabilità pubblica”.

In tale ottica, si è ritenuto appartenere alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia relativa al rapporto di concessione (Cass., Sez. Un., 8 marzo 1996 e 30 ottobre 1992 n. 11853) e all’a.g.o. la controversia per ripetizione di indebito e per responsabilità extracontrattuale (Cass., Sez. Un., 10 aprile 1999 n. 235 e 16 aprile 1997, n. 3284).

Secondo il richiamato indirizzo interpretativo, l’art. 103, comma 2°, cost. è indicativo di una tendenza a fondare nella materia della contabilità pubblica una competenza giurisdizionale generale, ma non assoluta ed esclusiva, della Corte dei conti, con la conseguenza, da un lato, che particolari disposizioni possono attribuire all’a.g.o. o al giudice amministrativo la giurisdizione in materie che pure influiscono sulla contabilità pubblica – come l’art. 5, comma 1°, l. n. 1034 del 1971 sulle controversie riguardanti atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di servizi pubblici – dall’altro che, ove la controversia non concerna il merito della contabilità pubblica, riprendono i principi generali in materia di giurisdizione.

Ciò premesso, il ricorso in questione è stato proposto ai sensi dell’172 c.g.c. e, pertanto, la fattispecie all’esame deve essere scrutinata alla luce dei principi di diritto affermati dalla Corte dei conti e dalla Corte regolatrice della giurisdizione.

L'art. 1 del codice di giustizia contabile precisa che tra le materie di "contabilità pubblica" demandate alla giurisdizione della Corte dei conti rientrano non solo i giudizi di conto, ma anche gli "altri giudizi in materia di contabilità pubblica" che lo stesso codice elenca poi all'art. 11, comma 6 (e disciplina agli artt. 123 e segg.): *"Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; c) in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni liricosinfoniche; d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo"*.

Va rilevato che l'art. 11, co. 6, del c.g.c. fa riferimento a una "giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica" che è stata riconosciuta anche dalla Corte di Cassazione. La recente sentenza delle Sezioni Unite n. 22645/2016 ha infatti preso atto, confermandolo, di *"un orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103 Cost., comma 2, ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall'ordinamento"*.

Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene che per la legittimazione ad instaurare una controversia mediante il ricorso ad istanza di parte, non può considerarsi sufficiente la natura “aperta” della previsione di cui alla lett. d) dell’art. 172 c.g.c. cit. o anche il fatto che un soggetto rivesta il ruolo di agente contabile. Circostanza quest’ultima che, peraltro, non è sussistente nel caso di specie. Non possono, in particolare, ritenersi ammissibili quei ricorsi con cui si sottoponga alla cognizione della giudice contabile una vertenza promossa per la rivendicazione di un *petitum* che, seppur traente astrattamente origine dal rapporto tra l’agente contabile e l’ente pubblico (ipotesi che non ricorre nel caso di specie), finisca per esprimere una domanda che trascende il “conto giudiziale” *strictu sensu* considerato, per involgere profili di domanda ad esso estranei” (Sez. Calabria, cit. sentenza n. 69/2018).

In base a tali principi, avvalendosi dell’orientamento giurisprudenziale in materia, possono essere considerate ammissibili le pretese che trovano diretto e specifico fondamento nella disciplina che regola la gestione di fondi pubblici e che investano il modo di applicazione delle anzidette regole, risolvendosi nella contestazione di partite contabili afferenti alla esazione del tributo (cfr. Cass., Sez. Un., 10 aprile 1999 n. 235 cit.) ovvero nella applicazione di criteri giuridici o di regole contabili che implicino un giudizio di conto (cfr. Cass., Sez. Un., 29 maggio 1992, n. 6478)

Nel caso di specie, le domande dell’associazione ricorrente non appaiono ammissibili e inquadrabili nel giudizio ad istanza di parte, alla luce del sopra richiamato orientamento, sebbene si sia prospettata la possibilità di applicare regole contabili che implicino giudizi di conto e le questioni sollevate siano state più volte ricondotte nell’ambito del giudizio di conto, richiamando

anche le norme di cui agli artt. 145 c.g.c. e ss. E ciò per le seguenti motivazioni.

4.2. Inammissibilità delle domande volte a promuovere un “giudizio di conto” o un “giudizio per la resa del conto”.

Come noto, il giudizio di conto è previsto dall'art. 44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 1934, dall'art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, e dagli artt. 178 e 610 del R.D. n. 827 del 1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato. Norme tuttora vigenti, anche dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile.

In particolare, l'art. 44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 1934 stabilisce che *"la Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali"*. L'art. 45 dello stesso testo unico prevede che *"la presentazione del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio. Il giudizio può essere iniziato dietro istanza del pubblico ministero per decreto della competente sezione, da notificarsi dall'agente, con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi: a) di cessazione degli agenti dell'amministrazione del loro ufficio; b) di deficienze accertate dall'amministrazione; c) di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti*

per legge o per regolamento" (art. 45 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 1934).

L'art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923 stabilisce, poi, che "gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricavano somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, dipendono direttamente, a seconda dei rispettivi servizi, dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, alle quali debbono rendere il conto della gestione e, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del tesoro e alla giurisdizione della Corte dei conti. Sono anche obbligati alla resa del conto alle amministrazioni centrali o periferiche dalle quali direttamente dipendono gli impiegati ai quali sia stato dato incarico di riscuotere entrate di qualunque natura e provenienza (..)"

In relazione all'obbligo della resa del conto giudiziale, l'art. 610 del R.D. n. 827 del 1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, stabilisce altresì che "tutti gli agenti dell'amministrazione che sono incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, o che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato medesimo diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, ovvero debito di materie, ed anche coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti, oltre alle dimostrazioni ed ai conti amministrativi stabiliti dal presente regolamento, devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione. Sono eccettuati - stabilisce, inoltre, il comma 2 - i consigli

d'amministrazione e gli altri enti dipendenti dai ministeri della guerra e della marina ed i funzionari di tutte le altre amministrazioni delegati a pagare spese sopra aperture di credito, i quali rendono i loro conti periodici, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 60 della L., alle amministrazioni da cui rispettivamente dipendono. Nei casi però che taluno dei suindicati consigli, enti o funzionari delegati sia imputabile di colpa o negligenza nell'adempimento dell'incarico ad esso affidato, o di morosità alla presentazione dei conti periodici cui è tenuto, - stabilisce, infine, il comma 3 - l'amministrazione competente può richiedere che la Corte dei conti, sulla istanza del procuratore generale della Corte medesima, sottoponga i presunti responsabili a speciale giudizio in analogia a quanto pei conti giudiziali è stabilito dall'art. 35 della L. 14 agosto 1862, n. 800".

L'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923 stabilisce che "ogni semestre, o in quegli altri periodi che fossero stabiliti da speciali regolamenti e, in ogni caso, al termine dell'esercizio, i funzionari delegati devono trasmettere i conti delle somme erogate, insieme con i documenti giustificativi, alla competente amministrazione centrale per i riscontri che ritenga necessari. Tali riscontri possono anche essere affidati a uffici provinciali e compartimentali di controllo, mediante decreto ministeriale, da emanarsi di concerto col Ministro delle finanze, e nel quale saranno stabiliti i limiti e le modalità dei riscontri medesimi (..). I funzionari che non osservino i termini stabiliti per la presentazione dei conti - stabilisce l'ultimo comma della norma - sono passibili, indipendentemente dagli eventuali provvedimenti disciplinari, di pene pecuniarie nella misura e con la modalità

da determinarsi dal regolamento, fermo restando l'eventuale giudizio della Corte dei conti ai termini del successivo art. 83".

Ai sensi dell'art. 93, D.lgs.267/2000, "2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché' coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti".

Il giudizio per resa di conto è instaurato ai sensi dell'art. 45, comma 2, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 1934 (per i conti da presentarsi prima dell'entrata in vigore del c.g.c.) e ai sensi dell'art. 141 c.g.c. (per i conti da presentarsi a decorrere dall'entrata in vigore del c.g.c.), ove si prevede che, nell'ipotesi di a) cessazione dell'agente contabile dal proprio ufficio; b) deficienze accertate dall'amministrazione; c) ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento e il conto non sia stato compilato d'ufficio; d) omissione del deposito del conto rilevata dalle risultanze dell'anagrafe di cui all'articolo 138 o a anche a seguito di comunicazione d'ufficio della segreteria della sezione, il pubblico ministero, di sua iniziativa o su richiesta che gli venga fatta dalla Corte dei conti nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, o su segnalazione dell'amministrazione interessata, promuove il giudizio per la resa del conto. Ciò premesso, il giudizio per resa di conto non costituisce un giudizio dotato di piena autonomia, bensì una fase eventuale e preliminare del più generale e complessivo giudizio sul conto in cui esso può esitare, una

volta che il soggetto a cui viene ordinato di depositare il conto abbia adempiuto all'ordine nel termine assegnato.

L'ambito del giudizio di conto è ben delineato dall'art. 137 c.g.c. secondo cui *“La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge”*.

Dall'art. 138 all'art. 140 c.g.c. sono disciplinate l'anagrafe dei conti (art. 138 c.g.c.), la presentazione del conto (art. 139 c.g.c.) e il deposito del conto (art. 140 c.g.c.).

Quanto all'assegnazione dell'istruttoria sul conto, lo stesso codice ne disciplina le modalità che presuppongono sempre che il conto sia stato depositato presso la sezione giurisdizionale competente (art. 145 c.g.c.).

Vengono altresì in rilievo le norme sulla competenza territoriale, giacché ai sensi dell'art. 18 c.g.c., *“1. Sono attribuiti alla sezione giurisdizionale regionale territorialmente competente: a) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori, i funzionari e gli agenti della regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali; b) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte riguardanti gli agenti contabili, gli amministratori, i funzionari, gli impiegati e gli agenti di uffici e organi dello Stato e di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione, quando l'attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ...”*.

Tale premessa di carattere normativo si rende necessaria poiché, nel caso all'odierno esame, la ricorrente ipotizza la resa di un conto “giudiziale” - da

“giudicare con la giurisdizione contenziosa” - non già da parte di un agente contabile, così definito per legge o quale agente contabile di fatto, ma da parte di un soggetto pubblico che ha responsabilità nell’ambito di un procedimento di spesa (mediante lo stanziamento, liquidazione ed erogazione di risorse pubbliche) finalizzato alla realizzazione di un’opera pubblica.

In altri termini, nel ricorso si ipotizza che agenti contabili possano essere individuati nella Regione e nelle Amministrazioni statali o locali (più o meno genericamente identificate) che, a vario titolo, sono state coinvolte nelle decisioni (politiche e amministrative) di realizzare un’opera pubblica, nello stanziamento e nell’utilizzo di risorse per tale realizzazione, nella mancata realizzazione dell’opera.

Evidentemente, un siffatto giudizio di conto o giudizio ad istanza di parte non è previsto, allo stato della legislazione vigente, e, in particolare, dalle previsioni normative richiamate dalla stessa ricorrente (richiamate a pag. 45 e ss. della presente sentenza cui si rinvia).

In particolare, ritiene il Collegio che la tesi del patrocinio della ricorrente, sebbene suggestiva, non trovi alcun fondamento normativo.

L’ambito della “giurisdizione” della magistratura contabile è delineato dall’art. 103, comma 2, Cost. (*“La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”*) e ribadito dal cit. art. 1 c.g.c. (*“1. La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all’erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica. 2. Sono devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti i giudizi in materia pensionistica, i giudizi aventi per oggetto l’irrogazione di sanzioni pecuniarie e gli altri giudizi nella materie*

specificate dalla legge. 3. La giurisdizione della Corte dei conti è esercitata dai giudici contabili secondo le norme del presente codice”).

Ai fini della verifica dell'ammissibilità del ricorso, nei termini prospettati dalla ricorrente, va tenuto in debita considerazione il fatto che in relazione alla suddetta norma, di rango costituzionale, dopo un iniziale e risalente orientamento che ne riconosceva un'efficacia precettiva immediata (cfr. Cass. SS.UU. n. 2616/1968), è divenuta prevalente l'interpretazione secondo cui *“il carattere della tendenziale e non assoluta generalità della giurisdizione della Corte dei conti sulla materia della contabilità pubblica”* comporta la necessità, ai fini della *“sua concreta attribuzione”*, dell'*interpositio* del legislatore, all'esito di valutazioni che non toccano soltanto gli aspetti procedurali del giudizio, ma investono scelte in ordine a diversi regimi sostanziali della responsabilità e del giudizio tali da comportare effetti diversi nei riguardi tanto dei responsabili che dei soggetti danneggiati, sicché soltanto al legislatore può spettare di valutare se e quali siano le soluzioni più idonee alla salvaguardia dei pubblici interessi insiti nella materia” (Cass. SS.UU. n. 12539/2011 cit.). E anche la Corte costituzionale ha affermato che la *“puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, non operando automaticamente, in base al disposto costituzionale, è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario”*.

La stessa Cassazione è giunta ad affermare espressamente che *“al di fuori delle materie di contabilità pubblica, e quindi anche in tema di responsabilità, occorre dunque che la giurisdizione della Corte dei conti*

abbia il suo fondamento in una specifica disposizione di legge” (Cass. SS.UU. n. 26086/2009. In termini identici, v. Cass. SS.UU. n. 20075/2013).

Ciò posto, alla Corte dei conti è affidata “anche” la funzione di controllo successivo sul bilancio dello Stato e di controllo sulla gestione finanziaria (art. 100, Cost.), ma trattasi di una funzione di controllo che ha fondamento distinto da quello della funzione giurisdizionale, sia sul piano costituzionale sia in ambito di legislazione primaria.

Da quanto sopra discende, in primo luogo, che a differenza di quanto prospettato dal patrocinio della ricorrente, il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato o il controllo sulla gestione finanziaria non è esercitato nelle forme e con le modalità del “giudizio di conto”.

In particolare, come già evidenziato, l’art. 145 c.g.c. (Istruzione e relazione) disciplina in maniera dettagliata le modalità di assegnazione e di istruzione e relazione sul conto. In particolare, *“1. Il conto depositato presso la sezione giurisdizionale è tempestivamente assegnato, con provvedimento presidenziale, ad un giudice designato quale relatore.*

2. Il presidente della sezione giurisdizionale con proprio decreto stabilisce all’inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione dell’esame dei conti.

3. Il giudice relatore dopo aver procurato, se del caso, la parificazione da parte dell’amministrazione, procede all’esame del conto, dei documenti ad esso allegati e degli altri atti e notizie che possa avere comunque acquisiti attraverso apposita richiesta interlocutoria all’amministrazione o al contabile, se del caso volta alla correzione di eventuali errori materiali.

4. La relazione sul conto conclude o per il discarico del contabile, qualora il conto chiuda in pareggio e risulti regolare, o per la condanna del medesimo a pagare la somma di cui il relatore lo ritenga debitore, ovvero per la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo”.

Diversamente da quanto ipotizzato nel ricorso, e come ben chiarito dalla predetta norma, l'istruttoria affidata al magistrato della Sezione giurisdizionale non può in alcun modo prescindere dal deposito di un conto giudiziale da parte di un agente contabile. In altri termini, l'istruttoria presuppone la “costituzione in giudizio” dell'agente contabile mediante il deposito del conto.

Non è invece prevista la possibilità di svolgere, secondo le forme e le modalità previste dalle norme sui giudizi sui conti, un'istruttoria “generalizzata” sui “conti”, intendendosi per tali, come sembra ipotizzare parte ricorrente, i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, il legislatore ha sì affidato alla Corte dei conti, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, “anche” il compito di verificare la gestione del bilancio dello Stato o il controllo sulla gestione finanziaria, ma dal complesso delle norme sopra richiamate si evince che lo Stato e le sue articolazioni o gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria non possano essere considerati “agenti contabili” e non sono perciò applicabili *tout court* le norme sui giudizi per la resa del conto o sui giudizi di conto anche ai controlli esercitati dalla Corte dei conti, in sede di controllo.

Quanto alla possibilità di estendere le norme sui giudizi di conto e/o per la resa del conto alla gestione di risorse pubbliche da parte di vari soggetti che le hanno stanziato per la realizzazione di opere pubbliche, rispetto ai quali

non sia individuabile una norma che li qualifichi come “agenti contabili”, giova rammentare la giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte costituzionale che si sono espresse sui confini della giurisdizione del giudice contabile in materia di giudizi di conto.

In particolare, la Corte costituzionale ha affrontato la questione, con riferimento alle Regioni, evidenziando che *“l'unico agente contabile della Regione, a parte i funzionari amministrativi dell'Ente territoriale preposti a specifici servizi, è l'Istituto tesoriere, considerato che "l'agente contabile è soggetto distinto dai componenti del Consiglio regionale e dai suoi organi interni, ed affatto estraneo alle prerogative che assistono costoro”* (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 292 del 2001).

Con la sentenza n. 30 del 04 agosto del 2014, le Sezioni riunite della Corte dei conti si sono soffermate sulla qualifica di agente contabile, sebbene con riferimento specifico alla questione di cui erano state investite (ipotizzata qualifica di agenti contabili dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della L. 6 dicembre 1973, n. 853).

A tale riguardo, rilevano le Sezioni riunite **“giova considerare che il giudizio di conto presuppone necessariamente la sussistenza della figura dell'agente contabile. Ebbene, in disparte quanto stabilito, in via generale, dall'art. 178 del R.D. n. 827 del 1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato relativamente alla individuazione degli agenti contabili, preme altresì rilevare che nell'ambito degli enti pubblici, e, in particolare, nell'ambito delle autonomie locali, gli agenti contabili sono figure sempre tipizzate, che devono essere formalmente**

e direttamente investite della relativa funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione. In proposito giova rammentare il principio affermato dalla Corte costituzionale in numerose pronunce (cfr., ex multis, sentenze nn. 110 del 1970 e 129 del 1981), secondo cui l'art. 103, 2 comma, della Costituzione conferisce capacità espansiva alla disciplina dettata dal R.D. n. 1214 del 1934 soltanto per gli agenti contabili dello Stato; l'estensione a situazioni non espressamente regolate nell'ambito degli Enti pubblici diversi dallo Stato può avvenire entro i limiti segnati da altre norme e canoni costituzionali”.

Particolarmente rilevante anche per il caso all’odierno esame, è la conclusione cui pervengono le Sezioni riunite: ***“In definitiva, ribadito che nell'ambito degli enti pubblici, e, in particolare, nell'ambito delle autonomie locali, gli agenti contabili sono figure sempre tipizzate, che devono essere formalmente e direttamente investite della relativa funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione, va conclusivamente rilevato che nessuna disposizione normativa, statale o regionale, prevede l'attribuzione della qualifica di agente contabile ai Presidenti dei Gruppi consiliari. Naturalmente, va precisato che ove i Presidenti dei Gruppi consiliari avessero maneggio diretto di denaro e deviassero, nella relativa spendita, dai fini istituzionali, o - ancor peggio - ne facessero un uso personale, essi sarebbero passibili di ordinaria chiamata in giudizio di responsabilità contabile, secondo le usuali regole”.***

Rilevano inoltre le Sezioni riunite che, stante la netta distinzione rilevabile anche dal dato normativo fra l'obbligo di rendere il conto giudiziale previsto dall'art. 610 del R.D. n. 827 del 1924, recante il Regolamento per

l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, e l'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei "funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito" (art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923), il comma 2 dell'art. 610, in applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, esclude dall'obbligo della resa del conto giudiziale "i funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito", i quali, ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, rendono i rendiconti amministrativi nei confronti della propria amministrazione.

Secondo le Sezioni Riunite, *“alla luce di tale principio, applicabile estensivamente a tutti i funzionari di uffici, enti e organismi tenuti per legge a rendicontare alla propria amministrazione la loro gestione, pur allorquando questi rendiconti amministrativi siano assoggettati al controllo della Corte dei conti, da parte, ora, delle Sezioni regionali di controllo, non possono essere anche oggetto di un giudizio di conto (cfr., tra le altre, sulla questione, e, in particolare, sulle contabilità speciali tenute dagli Uffici IVA, Corte dei conti, Sez. giur. Reg. siciliana, n. 1653/1987; Id., n. 89/1990; Corte dei conti, Sez. I, n. 167/1989; Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 714/A/1991; Corte dei conti, Sez. contr., n. 162/1993), dovendo ritenersi che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali subconti amministrativi, non possano essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto, in quanto rifluenti (e ad esso allegati) nel rendiconto consuntivo annuale, già assoggettato al controllo della Corte”*.

Orbene, nel caso di specie, la stessa ricorrente non ha individuato i soggetti che avrebbero la qualifica di agenti contabili e, come tali, tenuti alla resa del conto giudiziale, tanto che nello stesso ricorso si rivolge istanza al Presidente della Sezione perché “*voglia indicare anche le Autorità a cui (...) il ricorso-decreto dev’essere notificato per l’ulteriore seguito di sentenza*”.

In ogni caso, come evidenziato anche dal patrocinio della Regione, nella ipotesi prospettata nel ricorso, non è identificabile, neanche in via presuntiva, l’agente contabile tenuto a rendere il conto su cui dovrebbe poi svolgersi l’istruttoria del magistrato designato dal Presidente. Ribadisce in proposito il Collegio che, alla luce dell’orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, non tutti i soggetti che gestiscono risorse pubbliche, tenuti a rendere un conto all’amministrazione di appartenenza, possono essere perciò considerati “agenti contabili”.

Peraltro, come evincibile dal contenuto del ricorso, la ricorrente è comunque un soggetto estraneo all’ipotizzato rapporto tra un ente pubblico/amministrazione pubblica ed un agente contabile, trattandosi di un’associazione che domanda l’avvio di un giudizio di conto, senza che venga individuato di quale conto giudiziale si verta, di quali agenti contabili si chiedi la verifica della gestione, quale sia l’amministrazione pubblica nei cui confronti l’agente contabile deve rendere il conto, quale situazione giuridica soggettiva tutelata si pretenda lesa dalla condotta ascrivibile all’agente.

Ne discende che “i conti” di cui si chiede il controllo da parte del patrocinio della ricorrente non possono essere considerati *stricto sensu* “conti giudiziali”, in quanto non sono identificati né dalla legge, né individuati dalla stessa ricorrente, gli agenti contabili tenuti alla resa del conto, né gli obblighi

di custodia, di dare-avere, o quelli derivanti dal maneggio che sono caratteristica imprescindibile anche per la qualifica di un agente contabile “di fatto”.

Ritiene, in proposito, il Collegio che sia evidente, nel caso all’odierno esame, la carenza di legittimazione attiva di parte ricorrente e di legittimazione passiva degli ipotizzati “agenti contabili” (peraltro non meglio identificati), nei confronti dei quali si chiede l’attivazione di un giudizio di conto ovvero lo svolgimento di un giudizio ad istanza di parte.

Non sono inoltre individuabili specifici criteri giuridici e/o le regole contabili che implicino un giudizio di conto (cfr. Cass., Sez. Un., 29 maggio 1992, n. 6478), né la lesione di una situazione giuridica soggettiva riconducibile all’Associazione ricorrente, giacché quanto si lamenta è la lesione del principio di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), del dovere di solidarietà politica (art. 2 Cost.) e, più in generale, l’interesse al completamento e/o allo smantellamento dell’opera pubblica incompiuta e al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, compromesso dall’adozione (o dalla mancata adozione) di una pluralità di atti amministrativi.

Evidentemente, con il ricorso all’odierno esame, si chiede tra l’altro, che il Giudice relatore, designato dal Presidente, svolga un’attività investigativa volta ad accertare le responsabilità consistenti nell’aver prima finanziato e poi abbandonato il progetto dell’opera pubblica contestata, con grave pregiudizio sulle finanze pubbliche. Una volta accertate tali responsabilità, la Sezione sarebbe legittimata a imporre il ripristino della copertura finanziaria dell’opera incompiuta, anche mediante la modifica di leggi di bilancio e/o la prescrizione di adozione di atti amministrativi.

Se tale ricorso fosse considerato ammissibile, si consentirebbe l'introduzione, mediante un giudizio a istanza di parte e/o il giudizio di conto, di un'azione per l'accertamento sulla sussistenza degli elementi strutturali di una responsabilità erariale per così dire "oggettiva", allo stato non prevista da alcuna disposizione normativa, in quanto il patrocinio della ricorrente ipotizza, al ricorrere delle violazioni di legge ipotizzate, la condanna a un *facere* delle amministrazioni pubbliche, e non già l'accertamento di una responsabilità personale dei soggetti legati a tali amministrazioni da rapporto di servizio. In altri termini, oltre ad supporre l'illegittimità (ipotizzandosi la violazione dell'art. 81 Cost.) e dunque un'azione di annullamento di atti illegittimi (su cui non si estende la giurisdizione di questa Sezione giurisdizionale), il patrocinio della ricorrente si spinge a ipotizzare che la giurisdizione della Corte dei conti comprenda anche l'accertamento di specifiche responsabilità (delle amministrazioni pubbliche) e la condanna al ripristino della copertura finanziaria per le opere incompiute.

La predetta ipotesi, come detto, di per sé suggestiva, non trova però alcun fondamento normativo nelle attuali previsioni del codice di giustizia contabile e nelle altre norme richiamate dal patrocinio della ricorrente.

In particolare, la verifica di una responsabilità "oggettiva", per il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, quale quella ipotizzata, non può però essere posta a base di un ricorso ad istanza di parte, alla stregua di un'azione popolare erariale (cfr. successivo paragrafo).

Laddove invece si pretendesse di accertare, mediante il giudizio ad istanza di parte e/o il giudizio di conto, anche la responsabilità amministrativa di chi, all'interno delle amministrazioni, abbia con la propria condotta causato

il dispendio inutile di risorse finanziarie pubbliche per opere incompiute, si giungerebbe (in disparte ogni altra possibile considerazione) a una generalizzata disapplicazione del rito ordinario e dei poteri e delle garanzie a questo connesse, fino all'eliminazione, di fatto, di tale rito dall'ordinamento processuale, con l'ovvia conseguenza che "ammettere tale concorrenza equivarrebbe, ad avviso del Collegio, a negare la posizione ricoperta dal magistrato del pubblico ministero", un organo al quale, invece, spetta di attivarsi a prescindere dalla possibilità delle amministrazioni interessate di promuovere altre azioni (cfr. Cass. n. 473/2015; idem Cass. n. 19891/2014; Cass. n. 10667/2009; Cass. n. 25495/2009), sulla base di una disciplina che assurge a peculiarità di sistema grazie all'avallo ottenuto dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 104 del 1989 e n. 1 del 2007, a tenore delle quali l'azione del Procuratore contabile è espressione di una funzione obiettiva e neutrale, in quanto finalizzata a reprimere il danno erariale derivante da un illecito amministrativo.

Qualora infine la ricorrente intendesse chiedere "la resa del conto" da parte di un agente contabile, allo stato non ben identificato, è sufficiente evidenziare, che sia la previgente normativa (art. 45, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214) sia il codice di giustizia contabile (art. 141 c.g.c.) riservano al PM contabile la promozione del giudizio per la resa del conto.

In altri termini, come già precisato, non può ritenersi ammissibile un'azione con cui si sottopone alla cognizione della giudice contabile una vertenza promossa per la rivendicazione di un *petitum* che, seppur ipoteticamente traente origine da un rapporto tra un agente contabile e un ente pubblico (peraltro, nella specie insussistente), finisca per esprimere domande

estranee al giudizio di conto e al conto giudiziale che ne costituisce il necessario presupposto.

Non sono dunque ammissibili, per le ragioni sopra esposte, le domande di cui alle lett. A), B) C) e la speciale istanza rivolta al Presidente della Sezione, contenute nelle conclusioni dell'odierno ricorso, introdotte con le forme del ricorso per il giudizio ad istanza di parte (art. 172 c.g.c. e ss.), mediante le quali si chiede lo svolgimento di un giudizio sul conto (art. 145 c.g.c. e ss.) ovvero di un giudizio per la resa del conto (art. 141, c.g.c. e ss.).

4.3. Inammissibilità del ricorso: legittimazione a ricorrere con riferimento ad interessi collettivi e azione “popolare” erariale.

4.3.a. Nella prospettazione del ricorso sembra ipotizzarsi, come si è detto, la legittimazione dell'associazione ricorrente ad agire quale titolare di un'azione popolare (dunque, quale *quisque de populo*), e dunque la legittimazione a ricorrere anche con riferimento ad interessi superindividuali, nel cui ambito rileva la distinzione tra interessi diffusi ed interessi collettivi.

I primi, si caratterizzano per essere «adespoti», ovvero privi di titolare in quanto «comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente».

La giurisprudenza ha, come noto, effettuato una sorta di «soggettivizzazione» degli interessi diffusi, riconoscendo dapprima la coesistenza in capo a un soggetto di interessi diffusi e di interessi individuali, nella forma del diritto soggettivo (Cass. civ., Sez. un., 6 ottobre 1975 n. 3164; Cass. civ., Sez. un., 9 marzo 1979 n. 1463; 12 Cass. civ., Sez. un., 20 novembre 1992 n. 12386; Cass. civ., Sez. un., 7 febbraio 1997 n. 1187; Cass. civ., Sez. un., 8 marzo 2006 n. 4908), così da riconoscere tutela giurisdizionale, ad esempio: al

titolare di un'abitazione privata, che chieda l'inibizione dell'attivazione di uno stabilimento industriale autorizzato dalla pubblica autorità, fondando la domanda sulla base dell'art. 216 R.D. 27 luglio 1934 n 1265, pur trattandosi di norma rivolta alla tutela dell'interesse generale alla sanità pubblica; al titolare di una tenuta agricola, che chieda un accertamento tecnico preventivo sulle condizioni ambientali dei luoghi interessati dalla localizzazione di una centrale nucleare, al fine di assicurare la prova del danno, senza alcuna interferenza sull'iter procedimentale amministrativo; al denunciante lo scarico, da parte dell'amministrazione comunale, di liquami sul suolo e sul sottosuolo, con conseguente pregiudizio per la salute pubblica; al titolare di un villaggio turistico, il quale chieda la chiusura di un canale irriguo realizzato su iniziativa della Cassa per il Mezzogiorno, deducendo l'esistenza di immissioni intollerabili, configurate da esalazioni maleodoranti e da focolai di infezioni, pregiudizievoli per la salute del personale e degli ospiti del villaggio, nonché idonee a recare danno alla proprietà.

Nei predetti casi, la Corte di Cassazione ha riconosciuto la coesistenza, nella medesima fattispecie, di interessi diffusi e di interessi personali, questi ultimi aventi consistenza di diritti soggettivi, afferendo alla tutela del bene individuale della salute, suscettibile di essere inciso dall'azione dei pubblici poteri. Ad essere dedotto in giudizio, pertanto, non è il generico interesse alla salvaguardia dell'ambiente, ma il diritto del singolo all'integrità psico-fisica, direttamente tutelato dalla Costituzione e connotato da un «nucleo essenziale», non scalfibile e non degradabile dai provvedimenti della P.A.

In assenza del diritto individuale, la giurisprudenza ha poi enucleato la categoria degli interessi collettivi, quali interessi comuni ad una pluralità di

soggetti appartenenti ad una categoria o gruppo omogeneo non occasionale, stabilmente organizzato e rappresentato da un ente esponenziale, cui gli interessi stessi risultano unitariamente imputabili (Cons. St., Sez. II, parere 24 febbraio 2016, n. 469; Sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3458, e Tar Lazio, Roma, Sez. II, 19 marzo 2014, n. 3012). La presenza di un autonomo centro di imputazione rende tali interessi assimilabili all'interesse legittimo. E ciò, quantomeno, nel caso di ente esponenziale pubblico, o previsto a livello normativo quale soggetto istituzionalmente deputato alla tutela degli interessi del gruppo (enti territoriali, sindacati, ordini professionali), poiché in tale ipotesi la legittimazione ad agire discende direttamente dalla legge.

La questione permaneva, invece, con riferimento ad altri enti esponenziali (ad esempio, le associazioni di protezione ambientale o le associazioni di consumatori), per i quali la giurisprudenza ha enucleato una serie di parametri di riconoscimento della legittimazione a ricorrere, mediante gli indici rilevatori della rappresentatività degli interessi del gruppo.

Nell'evoluzione giurisprudenziale sono stati in particolare individuati tre parametri cumulativi: 1) finalità statutarie dell'ente, che devono consistere nella tutela dell'interesse collettivo di cui lo stesso si assume portatore; 2) l'ente deve essere dotato di un'organizzazione sufficientemente stabile, idonea allo svolgimento in forma continuativa dell'attività di protezione degli interessi; 3) la c.d. «vicinitas», secondo cui l'interesse deve essere localizzato in una zona, più o meno circoscritta, comunque determinata.

È poi necessaria la verifica dell'insussistenza di un contrasto tra l'interesse azionato dall'ente esponenziale e quello afferente a singoli consociati.

Sul piano legislativo, sono individuabili ipotesi di legittimazione speciale *ex lege* in materia di ambiente, consumo, servizi, concorrenza e appalti pubblici, in capo ad enti esponenziali di protezione di interessi superindividuali, in concomitanza con la crescente valorizzazione delle esigenze di tutela delle «formazioni sociali», in cui si svolge la personalità dell'individuo ai sensi dell'art. 2 Cost.

Quanto alla legittimazione delle associazioni di protezione ambientale, rileva l'art. 18, comma 5, legge 8 luglio 1986, n. 349, che dispone che «Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi».

Alle associazioni ambientaliste riconosciute sono state successivamente attribuite ulteriori ipotesi di speciale legittimazione ad agire (art. 146, comma 12, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Sempre nell'alveo di un riconoscimento di legittimazione attiva ad enti esponenziali di interessi collettivi, l'art. 18 legge n. 349/1986 e gli artt. 139 e 140 del Codice del consumo (approvato con d.lgs. 6 settembre 2006, n. 205), hanno previsto un'altra ipotesi di legittimazione speciale (già prevista dalla legge 30 luglio 1998, n. 281), in favore delle associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco ministeriale di cui all'art. 137 del Codice, le quali possono agire per la tutela inibitoria degli «interessi collettivi» di tali categorie di soggetti, anche dinanzi al giudice amministrativo.

Con l'art. 140 *bis* è stata introdotta la cd. «azione di classe», promuovibile a tutela dei diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti di cui al comma 2, nonché degli interessi collettivi, da ciascun componente della

“classe”, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa. Tra gli interessi tutelabili, indicati nell’art. 2 del Codice, sono espressamente ricompresi quelli attinenti alla «erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza», mentre, ai sensi del comma 11 dell’art. 140, «resta ferma la giurisdizione esclusiva in materia di servizi pubblici ai sensi dell’art. 133, comma 1, lettera c), del codice del processo amministrativo».

Da ultimo, con legge del 12 aprile 2019, n. 31 (“Disposizioni in materia di azione di classe”), è stato introdotto il titolo VIII-bis del libro quarto del codice di procedura civile, in materia di azione di classe (che entrerà in vigore il 19.04.2020), e sono stati abrogati i menzionati articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Ulteriore ipotesi di legittimazione speciale è prevista per l’azione per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici di cui all’art. 1 del d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, volta a «ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio», che può essere proposta, oltre che dai «titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori» (primo comma), anche da «associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati» (quarto comma). Azione espressamente devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 4, ultimo comma).

Inoltre, due ipotesi di legittimazione speciale sono previste dall’art. 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. «statuto delle imprese») in favore delle associazioni di categoria delle imprese rappresentate in almeno cinque

camere di commercio, ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, e delle loro articolazioni territoriali e di categoria. Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale sono legittimate ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi.

Peculiare è la legittimazione riconosciuta dall'art. 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (introdotto dall'art. 35 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale può «agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato». L'azione è soggetta al rito abbreviato di cui agli artt. 119 ss. c.p.a.

La norma, da leggere alla luce dell'art. 103, comma 1, Cost., prevede un potere di azione dell'Autorità, che rientra comunque nell'alveo della tradizionale giurisdizione di tipo soggettivo, configurandosi l'interesse azionato alla concorrenza come una forma di interesse legittimo, la cui cura viene affidata ad un soggetto pubblico. La soluzione adottata dal legislatore del 2011 ricalca quella a suo tempo individuata dalla giurisprudenza per garantire tutela agli interessi diffusi, mediante «soggettivizzazione» degli stessi in interessi collettivi, con attribuzione della titolarità all'ente esponenziale, con la particolarità che, nell'art. 21-*bis*, l'ente esponenziale coincide con il soggetto pubblico istituzionalmente deputato alla tutela del bene.

In modo analogo, è stata riconosciuta la legittimazione speciale dell'ANAC a impugnare bandi, atti generali e atti delle gare pubbliche relativi a contratti di rilevante impatto, affetti da vizi di particolare gravità, giacché l'articolo 211, commi 1 bis e seguenti del codice dei contratti pubblici estende all'autorità anticorruzione una legittimazione ricalcata sul modello dell'AGCM, imperniato sulla personalizzazione degli interessi diffusi in capo a un ente pubblico.

Inoltre, ai sensi dell'art. 211, comma 1-ter. *“L'ANAC, se ritiene che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del presente codice, emette, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione, un parere motivato nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati. Il parere è trasmesso alla stazione appaltante; se la stazione appaltante non vi si conforma entro il termine assegnato dall'ANAC, comunque non superiore a sessanta giorni dalla trasmissione, l'ANAC può presentare ricorso, entro i successivi trenta giorni, innanzi al giudice amministrativo. Si applica l'articolo 120 del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. 1-quater. L'ANAC, con proprio regolamento, può individuare i casi o le tipologie di provvedimenti in relazione ai quali esercita i poteri di cui ai commi 1-bis e 1-ter”*.

Orbene, nel caso all'odierno esame, non soltanto non è richiamata la norma in base alla quale l'associazione ricorrente sarebbe legittimata ad agire, dinanzi alla Corte dei conti, in qualità di ente esponenziale per la tutela di interessi collettivi, ma risultano assolutamente incerti sia la qualificazione in

astratto della particolare situazione giuridica soggettiva di cui si chiede la tutela giurisdizionale, sia la concreta sussistenza dell'interesse a ricorrere.

I suesposti elementi sono rilevanti, sempre sul piano dell'ammissibilità dovendosi ritenere che trovi applicazione, anche nel giudizio ad istanza di parte, l'art. 100 c.p.c., (richiamato dallo stesso art. 7 c.g.c.) ai sensi del quale «per proporre una domanda o per resistere alla stessa è necessario avervi interesse». Secondo la definizione corrente, l'interesse si sostanzia nell'utilità o vantaggio (materiale o morale) ricavabile dall'accoglimento del gravame. Esso presuppone, dunque, sia una lesione della situazione giuridica soggettiva dell'associazione ricorrente, sia la possibilità di eliminare o riparare il pregiudizio, o quantomeno conseguire un vantaggio, attraverso il giudizio.

Per giurisprudenza costante, l'interesse a ricorrere deve essere connotato dai predicati della personalità (deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente in quanto titolare di una posizione differenziata e qualificata, e non dissolversi nel generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa), dell'attualità (deve sussistere al momento della proposizione del ricorso e sino alla decisione, non essendo sufficiente una mera eventualità di lesione) e della concretezza (l'interesse va valutato con riferimento ad una effettiva lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente).

Giova altresì sottolineare che, in quanto condizione dell'azione, l'interesse deve permanere sino al momento della decisione: il difetto genetico determina dunque l'inammissibilità del ricorso. L'interesse deve essere riferito al bene della vita specificamente rivendicato e si identifica nel 'bisogno di tutela giurisdizionale', nel senso che il ricorso al giudice deve presentarsi come indispensabile per porre rimedio allo stato di fatto lesivo; è dunque

espressione di economia processuale, manifestando l'esigenza che il ricorso alla giustizia rappresenti *extrema ratio* (Cons. St., Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

Nel caso di specie, non essendo stata identificata né identificabile la situazione giuridica soggettiva che si presume lesa e di cui si chiede la tutela, neanche sotto forma di un interesse collettivo, anche sotto tale profilo il ricorso si appalesa inammissibile, non potendosi verificare la legittimazione attiva dell'associazione che si propone quale rappresentativa di un interesse superindividuale.

Peraltro, sono assenti nella prospettazione del ricorso gli indici della presunta rappresentatività; pertanto, come si preciserà, la ricorrente, agisce in sostanza quale *quivis de populo*.

4.3. b. In particolare, il patrocinio di parte ricorrente, richiamando sia le norme sui giudizi ad istanza di parte sia quelle sui giudizi di conto, ritiene che l'azione all'odierno esame possa essere ricondotta nello schema dell'azione popolare, che sarebbe ora prevista dal codice di giustizia contabile, seguendo l'auspicio della sentenza del 24 settembre 2010, n. 599, della III Sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti.

Il Collegio ritiene che tale prospettazione non sia fondata e che l'azione promossa da parte ricorrente, anche avvalendosi della nozione di "azione popolare", non sia ammissibile.

La definizione di azione popolare, per come evincibile dalla prospettazione del ricorso, implicherebbe il riferimento ad una legittimazione generalizzata, accordata in via eccezionale, per introdurre forme di tutela a carattere tendenzialmente oggettivo che si pongono ai margini dell'ordinario sistema

di giustizia contabile. Tanto che il patrocinio della ricorrente ne sottolinea il carattere innovativo della novella di cui all'art. 172, comma 1, lett. d., c.g.c.

Il Collegio rileva in proposito che nel nostro ordinamento giuridico e nel codice di giustizia contabile, in particolare, non è prevista un'azione popolare "generalizzata", diretta cioè a far valere qualsiasi interesse pubblico e, nel caso all'odierno esame, l'interesse al corretto utilizzo delle risorse pubbliche e/o il controllo generalizzato sulle opere incompiute.

In effetti, le disposizioni legislative che attualmente disciplinano le azioni cd. popolari sono invece accomunate dalla caratteristica di introdurre una delimitazione della legittimazione a ricorrere che si caratterizza per il legame di appartenenza (ad un territorio o ad una categoria) che lega l'interesse del singolo ricorrente alla collettività di cui è membro.

In particolare, è proprio l'appartenenza territoriale ad essere elemento fondamentale che connota la legittimazione attiva nell'azione popolare comunale prevista dall'art. 9 del d.lgs. 19 agosto 2000, n. 267, secondo cui ciascun elettore ha il potere di far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia. La norma estende dunque il campo della legittimazione attiva a tutti i cittadini residenti entro il territorio dell'ente locale, al fine di tutelare posizioni giuridiche dell'ente cui gli stessi si sostituiscono, nei confronti dei possibili pregiudizi derivanti da azioni o omissioni di terzi, da fatti o atti compiuti da privati, o anche da altre pubbliche amministrazioni.

L'azione all'odierno esame non può però essere qualificabile alla stregua di un'azione popolare ai sensi dell'art. 9 del TUEL, giacché, parte ricorrente non agisce a tutela di posizioni giuridiche dell'ente locale, e in particolare di

interessi legittimi o diritti soggettivi, ma aziona un interesse di cui si ritiene portatore, in virtù del proprio Statuto, avendo l'associazione lo scopo di *“sensibilizzare l'opinione pubblica del territorio padovano e veneziano sull'esistenza di un grave rischio idraulico che minaccia vaste aree delle due province promuovendo le iniziative necessarie ad eliminare tale rischio..”*.

E tuttavia, proprio soffermandosi sulla legittimazione a ricorrere (*legitimatio ad causam*), intesa quale titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata e tutelata dall'ordinamento, ovvero quale «speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal *quisque de populo* rispetto all'esercizio del potere amministrativo», il Collegio ritiene che per adire il giudice contabile, nelle materie di contabilità pubblica, mediante un ricorso nel giudizio ad istanza di parte, 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 lesa.

Peraltro, nell'interpretazione fornita all'azione popolare di cui al cit. art. 9 TUEL, la giurisprudenza ha chiarito come l'azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale ex art. 9 d lgs. n. 267/2000, *“ha natura sostitutiva o suppletivo, e non già di tipo correttivo (in cui l'attore contrasta con l'ente stesso al fine di rimuovere gli errori e le illegittimità da questo commessi), di modo che il suo presupposto necessario va rinvenuto soltanto nell'omissione, da parte dell'ente, dell'esercizio delle proprie azioni e ricorsi”*. Tale disposizione, *“conferisce al cittadino elettore dell'ente locale una forma di “legittimazione speciale”, la quale, pur non fondata sulla*

titolarità propria e diretta di una posizione giuridica, costituisce tuttavia titolo autonomo”.

In particolare, “ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 267 del 2000 ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia; questa norma che configura un caso di azione popolare in sostituzione dell'ente locale da parte del cittadino elettorale, riguarda azioni di tipo sostitutivo e non correttivo in cui gli attori si pongano in contrasto con l'ente stesso come nella specie, in cui si è arrivati a contestare la legittimità di una deliberazione approvativa del bilancio dell'ente.

In tal senso è la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha ritenuto che l'azione che l'art. 7 l. 8 giugno 1990 n. 142 concede a ciascun elettore affinché possa far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano all'ente locale, costituisce un'azione popolare di tipo sostitutivo o suppletivo - essendo destinata a favorire la tutela dei diritti e degli interessi dell'ente in caso d'inerzia dei suoi amministratori, in ordine all'esercizio di tale tutela -, e non già di tipo correttivo, in cui l'attore gioca un ruolo di contrasto con l'ente stesso al fine di rimuovere gli errori o le illegittimità da quest'ultimo commessi a danno dell'interesse collettivo, onde il presupposto necessario per l'esercizio di tale azione sostitutiva va rinvenuto soltanto nell'omissione, da parte dell'ente, nell'esercizio delle azioni e dei ricorsi che gli competevano (Consiglio Stato, sez. V, 28 maggio 2001, n. 2889)”. (Cons. Stato Sez. V, Sent., sentenza 29-04-2010, n. 2457).

Non è stato invece considerato ammissibile l'esercizio dell'azione popolare, nel caso in cui l'ente abbia provveduto esprimendo la propria volontà, giacché una siffatta azione popolare anziché sostitutiva, finirebbe inammissibilmente

per sostituirsi alla volontà già espressa ed imputabile all'ente, con conseguente *vulnus* del principio democratico rappresentativo. In altri termini, l'azione popolare non può essere ammessa in contrasto con la volontà dell'ente ma solo per il caso della sua inerzia.

Nel caso di specie, non è ravvisabile un'ipotesi di azione popolare a carattere sostitutivo, giacché si chiede al Giudice contabile di avviare una generalizzata istruttoria da svolgersi nei confronti di tutte le amministrazioni (statali, regionali, locali) potenzialmente interessate, di verificare lo stato dei lavori effettuati e la pericolosità della situazione in atto (precarietà dei ponti) e nel merito, una volta stabilite le competenze e le correlate responsabilità dei titolari delle funzioni e del completamento dell'idrovia, di imporre o il completamento dell'opera o il suo smantellamento, mediante indicazione delle specifiche modalità e delle singole prescrizioni da inserire nei bilanci delle amministrazioni o enti coinvolte. Infine, mediante le memorie depositate successivamente al ricorso, parte ricorrente chiede la convocazione di una conferenza di servizi di tutte le amministrazioni potenzialmente coinvolte.

Una siffatta azione non è prevista nel nostro ordinamento sotto forma di azione popolare, configurandosi non già come azione di tutela di situazioni giuridiche soggettive di cui siano titolari gli enti locali e dunque quale azione popolare "sostitutiva", ma piuttosto quale azione che discende dalla denuncia per la situazione di abbandono di un'opera pubblica, derivante da una pluralità di atti di natura legislativa e amministrativa, da cui sarebbe scaturito dapprima l'avvio dell'opera e poi il suo successivo mancato completamento. L'azione che si intende promuovere è quindi non soltanto di accertamento,

ma anche di condanna a un *facere* delle amministrazioni coinvolte, e si pone dunque come una vera e propria azione popolare “correttiva” che non è prevista, a differenza di quanto ipotizzato dal patrocinio della ricorrente, nel codice di giustizia contabile.

In proposito, si era soffermata anche la Sezione Terza Giurisdizionale d’Appello, con la sentenza n. 24 settembre 2010 citata dal patrocinio della ricorrente.

Nella citata sentenza, la domanda dell’avv. Cacciavillani era stata inquadrata nella legittimazione diffusa e fungibile (*uti civis*) accordata, talvolta, dall’ordinamento (cfr. Cass. SS.UU, sent. n. 73 del 23.2.2001), avuto riguardo all’azione popolare elettorale.

In quell’occasione, l’avv. Cacciavillani, prospettando l’ipotesi di danno per presunto illecito comportamento dannoso per l’erario, da parte di un P.M. penale - il quale aveva errato nell’indicare il palazzo su cui fu avviata l’indagine e furono mantenute le intercettazioni, con inutile spesa per l’erario -, ha ritenuto di avere a disposizione un’azione popolare erariale e non ha voluto, per questo, proporre e/o utilizzare quella tipicamente elettorale (art. 9 del TUEL): egli non ha inteso, perciò, sostituirsi al Pubblico Ministero contabile nell’esercizio dell’azione erariale di sua competenza ma, con una lettura innovativa dell’assetto costituzionale - ispirandosi “ai doveri di solidarietà sanciti dall’art. 2 Cost.” oltre che al precetto specifico posto dall’art. 54, co. 2 e al principio generale dell’art. 98 Cost. - ha chiesto, di fronte ad una (ritenuta) ipotesi di danno erariale, che l’organo competente si attivasse o, comunque, fornisse qualche riscontro alla propria iniziativa. Con

la riserva, in caso di esito negativo, di adire il Giudice europeo in base all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Orbene, anche per l'azione all'odierno esame vale quanto la Terza Sezione Centrale d'Appello rilevava in relazione all'ipotizzata azione popolare "erariale": in particolare, in base a quanto affermato dalla Corte Costituzionale, nell'attuale sistema il cittadino ha solo la facoltà di denunciare i reati di cui è venuto a conoscenza: facoltà che concreta una funzione socialmente utile poiché, nel suo palese e responsabile esercizio, il denunciante si rende portatore di un interesse della collettività affinché i reati non restino impuniti (C. Cost., sent. n. 29 del 1977). Infatti, l'art. 2 Cost. eleva a regola fondamentale, per quanto attiene ai rapporti tra la collettività ed i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irretirabile della personalità umana e che appartengono all'uomo inteso come essere libero (...). E nel riconoscere questi diritti e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, l'art. 2 non può escludere che a carico dei cittadini siano disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale, divenendo altrimenti illusori per tutti i diritti primari e fondamentali dell'uomo, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, senza cioè che siano temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza (C. Cost., sent. n. 1012 del 1975).

Peraltro, per costante giurisprudenza della stessa Corte costituzionale circa l'art. 2 Cost., solo al legislatore, nell'esercizio della sua sfera di discrezionalità, compete l'individuazione dei doveri inderogabili di

solidarietà, cui i cittadini sono tenuti, nonché dei modi e limiti relativi al loro adempimento (C. Cost., sentt. n.426 del 1993 e n. 252 del 1983).

Alla stregua di quanto sopra evidenziato, l'azione promossa dall'avv. Cacciavillani fu ritenuta astrattamente idonea a innestare e costituire il (conseguente) rapporto processuale, in quanto il suo intento era *“...esclusivamente quello di rappresentare formalmente interessi comuni al fine di ottenere una pronuncia dal Giudice competente: solo in tal senso, pertanto, la sua iniziativa giudiziale - originata e sorretta dal “senso civico che istituzionalmente ispira l'azione popolare nel nostro ordinamento”* .

Tuttavia, pur considerando l'art. 58 del R.D. n. 1038 del 1933 strumento idoneo per l'introduzione del giudizio, la Terza Sezione giurisdizionale ribadì in maniera inequivocabile che l'ordinamento giuridico *“...prevede l'azione popolare soltanto nell'ipotesi di mancato esercizio, da parte dei Comuni e delle Province, di azioni e ricorsi “ad essi spettanti” ma non anche a titolo di surroga dell'azione di responsabilità che compete, invece, al P.M. contabile. Ha affermato, cioè, che il carattere derogatorio della disposizione non ne consente l'applicazione al di fuori dei casi espressamente previsti e non ha condiviso, di conseguenza, la tesi dell'avv. CACCIAVILLANI (secondo il quale l'azione popolare non può ritenersi circoscritta all'ipotesi prevista dal succitato art. 9 ma – in assenza di divieti specifici o di preclusioni derivanti dalla natura del rapporto – sarebbe, invece, estensibile ad ogni fattispecie che implichi l'accertamento del corretto uso delle risorse pubbliche). Decisum del tutto condivisibile essendo chiaro, ad avviso di questa Sezione, che il legislatore - per quanto concerne la tutela degli*

interessi pubblici - ha limitato il campo d'azione del singolo cittadino disciplinando, di volta in volta, i possibili casi di intervento del medesimo”.

Nel caso all'odierno esame, ritiene questo Collegio che nel nostro ordinamento giuridico, diversamente da quanto asserito dal patrocinio della ricorrente, non è ancora prevista e dunque non è ammissibile un'azione popolare “erariale” a tutela dell'esatta osservanza del diritto oggettivo nell'interesse pubblico generale.

Espressamente il patrocinio della ricorrente fa infatti riferimento ad un'azione popolare finalizzata a chiedere al Giudice che disponga *“che l'attuazione dell'opera intrapresa debba proseguire secondo i tempi contrattuali sotto l'originaria copertura all'uopo debitamente ripristinata...”.*

Come già evidenziato, quanto si lamenta è la lesione del principio di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), del dovere di solidarietà politica (art. 2 Cost.) e, più in generale, l'interesse generale al completamento e/o allo smantellamento dell'opera pubblica incompiuta e al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, compromesso dall'adozione (o dalla mancata adozione) di una pluralità di atti amministrativi.

Una siffatta azione erariale popolare, quale azione esercitabile da qualunque soggetto interessato, a tutela dei beni collettivi e comuni, non è prevista dal nostro ordinamento giuridico, rimanendo un auspicio (*“...che l'ordinamento giuridico - in continua evoluzione quanto al riconoscimento degli interessi - non impedisce che possano essere estesi, con adeguati interventi innovativi, i confini di applicazione fino a ricomprendere anche la tutela dell'interesse del singolo cittadino al corretto impiego del denaro pubblico”*), evocato nella citata sentenza n. 599/2010 e allo stato non realizzatosi.

In linea generale, la ricorrente chiede anche “la condanna” delle amministrazioni ipoteticamente coinvolte (sebbene questa domanda non sia riprodotta nelle conclusioni del ricorso), così ipotizzando (forse) anche l’accertamento di una responsabilità, in considerazione della situazione di pericolo in cui verserebbero i territori interessati dalla realizzazione di una parte dell’opera pubblica poi abbandonata. Tali profili esulano, evidentemente, dal binomio di “dare-avere” tra un ente pubblico e il suo agente contabile, nonché del risultato contabile finale di rapporti con l’agente contabile (sempre che si voglia continuare ad utilizzare l’ipotizzato schema del giudizio di conto), finendo per riguardare, invece, la responsabilità per un danno da condotte configurate come illegittime e/o negligenti.

Ove invece si prospetti la pericolosità per l’incolumità pubblica dei cd. “ponti del mais”, è lo stesso patrocinio della ricorrente che, nell’inoltrare il ricorso alla Procura della Repubblica, sembra ipotizzare la realizzazione di un reato (solo a titolo esemplificativo, si richiamano le ipotesi previste artt. 449, 677,426 c.p.), il cui accertamento non spetta al giudice contabile bensì al giudice penale.

Qualora, ancora, con siffatta azione parte ricorrente si proponesse di attivare, come sembra anche ipotizzabile, un’indagine sulle responsabilità personali per i danni patrimoniali diretti o indiretti derivanti dalle opere già realizzate e non completate, si configurerebbe un’azione sostitutiva non già di azioni spettanti agli enti locali, ai sensi dell’art. 9 del TUEL, quanto piuttosto quale azione di responsabilità amministrativa. Quest’ultima, come più volte asserito dalla giurisprudenza contabile proprio in materia di giudizi ad istanza di parte, non è un’azione che può essere esercitata dal privato o dall’ente pubblico,

spettando invece al pm contabile (Corte dei conti, sez. III, 24 settembre 2010, n. 599; Cassazione civile, sezioni unite, 3 marzo 2003, n. 3150). Peraltro, il Procuratore regionale ha espressamente dichiarato in udienza che è all'attenzione della Procura la vicenda descritta nel ricorso e che è stata aperta un'apposita vertenza al fine di verificare se vi siano i presupposti per l'esercizio di un'azione di responsabilità amministrativo-contabile.

In conclusione, l'azione popolare "sostitutiva", l'azione popolare erariale o l'azione di responsabilità amministrativa, esercitata dal *quibus e populo* e/o da un ente esponenziale, a differenza di quanto prospettato dal patrocinio della ricorrente, non sono previste dal nostro ordinamento giuridico e, in particolare, dal codice di giustizia contabile che, mediante la previsione degli "altri giudizi ad istanza di parte", mira comunque a consentire la tutela di situazioni giuridiche soggettive giuridicamente tutelate, e non di interessi diffusi (e perciò adespoti), di interessi generali ovvero l'esatta osservanza del diritto oggettivo nell'interesse pubblico generale.

Ne consegue, per le motivazioni sopra esposte, l'inammissibilità dell'azione "popolare" che si pretende di esercitare nei confronti delle amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte nella realizzazione e/o nella mancata realizzazione dell'opera pubblica descritta nel ricorso.

4.4. Inammissibilità della domanda finalizzata ad imporre alla Regione Veneto o alle amministrazioni coinvolte il completamento dell'opera o il suo smantellamento.

Presupposto dell'azione promossa nel ricorso è l'assunto che sia proprio la Corte dei conti, in sede giurisdizionale, il giudice cui compete, secondo l'assetto delle competenze emergente dalla Costituzione e dalla normativa

vigente, la funzione di imporre il completamento delle opere per le quali sono stati stanziati e spese risorse e/o la funzione di imporre l'adozione di atti prodromici allo smantellamento delle opere incompiute.

Sul punto, la stessa Corte costituzionale si è di recente espressa con riferimento ai limiti imposti al legislatore statale e agli Organi dello Stato con riferimento alle opere pubbliche cd. incompiute e ciò nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 293 del 11 - 19 dicembre 2012). In particolare, la Regione Veneto, impugnando numerose disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), ha promosso, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale. Inoltre, la Regione, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., ha promosso l'ulteriore questione di legittimità costituzionale del comma 4 del citato art. 44-bis, in base al quale «L'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

Secondo la Regione, le disposizioni del citato art. 44-bis, apparentemente indirizzate alla comunicabilità dei sistemi e al loro sviluppo collaborativo, contengono l'attribuzione allo Stato del potere di individuare

criteri di adattabilità delle opere pubbliche incompiute, finalizzati al riutilizzo delle medesime, nonché criteri funzionali all'individuazione di ulteriori destinazioni cui ogni singola opera può essere adibita, così pregiudicando l'autonomia di esercizio delle competenze legislative ed amministrative regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., perchè strettamente correlate alle opere pubbliche direttamente imputabili alla sfera giuridica regionale. In particolare, le determinazioni riferite al riutilizzo o alla diversa destinazione dell'opera pubblica rimasta incompiuta, che siano riconducibili a settori di competenza regionale, dovrebbero necessariamente competere alla Regione interessata.

Ciò posto, nella citata sentenza, la Consulta riteneva che la questione di legittimità costituzionale non è fondata, in quanto l'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale, si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere indistintamente, sia queste ultime, sia qualsivoglia altra opera, per quanto minore, che abbia carattere "incompiuto", secondo la definizione indicata dal comma 1 dell'art. 44-*bis*: può comprendere, pertanto, anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi. Ciò non significa, tuttavia, che la sola inclusione nell'elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l'effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere.

Particolarmente rilevante è l'osservazione della Corte costituzionale, a proposito delle conseguenze che sarebbero state ricollegabili alla redazione del registro delle opere incompiute e che però non sono state recepite nel testo

di legge poi approvato dal Parlamento: “...È in proposito significativo il fatto che, rispetto all'impianto originario della norma, come risulta dai lavori preparatori che hanno preceduto l'art. 44-bis sono venute meno tutte le ulteriori previsioni dirette a utilizzare l'elenco-anagrafe per successivi provvedimenti relativi alle opere incompiute”. Tale limitazione induce a ritenere che l'inclusione nell'elenco-anagrafe di un'opera regionale, anche se in base a una graduatoria formata secondo modalità stabilite con un regolamento ministeriale, non comporta che la competenza a decidere sulle sorti dell'opera sia stata attribuita allo Stato o che sia stata in qualche modo amputata la competenza regionale. La redazione dell'elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), vale a dire al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (cit, sentenza n. 293 del 11 - 19 dicembre 2012).

In altri termini, imponendo all'Autorità statale e a quelle regionali l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, l'articolo impugnato mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva, si giustifica, sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco. Pertanto, deve escludersi che l'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011 leda gli artt. 117 e 118 Cost. Inoltre, deve anche

escludersi la violazione del principio di leale collaborazione, giacché «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

Alla luce di quanto sopra, evidenzia il Collegio che, benché in un *obiter dictum*, la Consulta riconosce alla Regione “*la competenza a decidere sulle sorti dell'opera ...*”, qualora si tratti di opera pubblica di esclusiva competenza regionale, e che, attualmente, l'ordinamento giuridico non ricollega all'inserimento di un'opera incompiuta nell'elenco-anagrafe una sanzione, né affida alcun potere generale di accertamento al giudice contabile nei confronti delle amministrazioni interessate, in presenza di un'opera incompiuta inserita o meno nel citato elenco. Sono previsti esclusivamente criteri per l'inserimento delle opere incompiute nei programmi triennali di lavori pubblici e nei relativi elenchi annuali (art. 4, d.m. 16 gennaio 2018, n. 14) e obblighi informativi e di pubblicità (art. 5, d.m. 16 gennaio 2018, n. 14).

Quanto alle conseguenze, sul piano delle responsabilità derivanti dalle opere pubbliche incompiute, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti l'accertamento delle responsabilità amministrativo-contabili dei soggetti, legati da rapporto di servizio con le amministrazioni pubbliche, dalla cui condotta illecita siano derivati danni, in considerazione della destinazione di risorse pubbliche per opere rimaste inutilizzate o incompiute (tra le altre, Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 4/2004; Sez. giur. Lazio, sentenza n. 852/2014; Sez. giurisdiz. Marche, sent. n. 803/2006, Sez. giurisdiz., Liguria, sent. n. 985/1997).

Tuttavia, come già evidenziato, qualora con l'odierno ricorso parte ricorrente si proponesse di attivare un'indagine sulle responsabilità personali per i danni patrimoniali diretti o indiretti derivanti dalle opere già realizzate e non completate, si configurerebbe un'azione di responsabilità amministrativa che, come più volte asserito dalla giurisprudenza contabile in materia di giudizi ad istanza di parte, non è un'azione che può essere esercitata dal privato o dall'ente pubblico, spettando invece al pm contabile (Corte dei conti, sez. III, 24 settembre 2010, n. 599; Cassazione civile, sezioni unite, 3 marzo 2003, n. 3150).

Non appartiene invece, come già precisato, alla giurisdizione della Corte dei conti l'accertamento, in sede giurisdizionale, delle responsabilità, declinate esclusivamente sul piano oggettivo, per il mancato completamento delle opere da parte delle amministrazioni pubbliche, così come ipotizzato nel ricorso.

Il riferimento all'art. 100 della Cost., pure richiamato dalla ricorrente, attiene infatti alle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti; funzioni che non sono svolte dalle Sezioni giurisdizionali della Corte medesima. Spetta in particolare alla Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, in conformità ai principi di cui all'art. 3, cc. 4 e 5, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, la verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni poste in essere dalle amministrazioni statali e nell'accertamento della rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, al fine di stimolare i processi di autocorrezione.

Evidentemente però la funzione di controllo non può spingersi, come ipotizzato dalla ricorrente, al punto di imporre misure, quali le modifiche alle

leggi di bilancio e/o l'adozione di atti o provvedimenti amministrativi ovvero l'indizione di una conferenza di servizi. E ciò in quanto le norme sopra citate non attribuiscono alla Corte dei conti tali poteri, essendo la funzione ad essa intestata inquadrabile nell'ambito del controllo sulla gestione che può dare luogo ad un accertamento che non ha natura né sanzionatoria, né *stricto sensu* giurisdizionale. Sulla natura del controllo sulla gestione si è più volte soffermata la Corte costituzionale (tra le altre, sentenze n. 29 del 1995, n. 40 del 2014, n. 179 del 2007) che ha evidenziato come, dal punto di vista teleologico, il controllo sulla gestione sia diretto a stimolare – nell'amministrazione o nell'ente controllato – processi di autocorrezione.

In materia infrastrutturale, la Sezione di controllo svolge specifici controlli anche sulle misure consequenziali adottate in un processo di "autocorrezione" dalle amministrazioni controllate (*ex multis*, "La ridefinizione del rapporto concessorio della superstrada Pedemontana Veneta" (deliberazione n. 5/2018/G); "La problematica chiusura della liquidazione di Stretto di Messina s.p.a." (deliberazione n. 23/2018/G) e "Lo stato di attuazione della linea 1 della metropolitana di Napoli" (deliberazione n. 25/2018/G), che fanno seguito alle deliberazioni, rispettivamente, n. 13/2016/G, n. 14/2017/G e n. 20/2017/G).

In altri termini, non spetta a questa Sezione giurisdizionale alcun potere di accertamento e controllo sul bilancio (o sulla gestione) delle amministrazioni interessate, alla stregua di quanto ipotizzato nel ricorso e nelle successive memorie.

Quanto in particolare all'istanza di indizione di una conferenza di servizi, il patrocinio della ricorrente ha richiamato l'Ordinanza del TAR

Veneto n. 250/2013. In proposito, è sufficiente evidenziare come l'Ordinanza richiamata si riferisse all'avvio del procedimento di demolizione del manufatto realizzato dalla ricorrente su area demaniale (descritto come provvedimento amministrativo di demolizione), oltre che a una istanza di accesso ad atti amministrativi, con conseguente richiesta di risarcimento del danno. Dunque si trattava di un giudizio amministrativo, promosso dinanzi al competente plesso giurisdizionale (il TAR appunto).

Inoltre, diversamente da quanto asserito dal patrocinio della ricorrente, il TAR Veneto non aveva convocato una conferenza di servizi ma, nell'ambito dei propri poteri istruttori, aveva disposto l'audizione delle amministrazioni interessate, in persona dei rispettivi rappresentanti, ovvero funzionari da questi delegati, al fine di verificare gli intendimenti sottesi alla richiesta demolizione. Si trattava dunque di un giudizio avente ad oggetto la verifica sulla legittimità di un provvedimento amministrativo e sulla lesione di una situazione giuridica soggettiva riconducibile alla ricorrente; giudizio nell'ambito del quale il TAR aveva ritenuto di svolgere attività istruttoria, mediante le citate audizioni. Ipotesi del tutto diversa da quella sottoposta all'odierno giudizio.

Per il complesso delle ragioni sopra esposte, è dunque inammissibile la domanda rivolta a questa Sezione giurisdizionale, finalizzata all'accertamento delle competenze/responsabilità delle amministrazioni coinvolte e ad imporre alla Regione Veneto e/o ad altre amministrazioni il completamento e/o lo smantellamento dell'opera incompiuta.

Altrettanto inammissibile, per le motivazioni suesposte, l'istanza di indizione di una conferenza di servizi.

4.5. Inammissibilità della domanda finalizzata alla modifica delle leggi di bilancio o all'adozione di provvedimenti amministrativi per la realizzazione o lo smantellamento di opere incompiute.

Laddove la ricorrente fa riferimento al controllo su “conto” o “conti”, “al conto del bilancio” della Regione, di altri enti pubblici o dello Stato, il Collegio ribadisce come la funzione di controllo prevista dalla Costituzione e dalla legge non risulta intestata alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, ma alle sezioni di controllo, nelle sue varie articolazioni, centrali e regionali.

In particolare, soffermandosi soltanto all'ambito regionale, alla luce della normativa introdotta dall'art. 1, comma 9 e seguenti, del D.L. n. 174 del 2012, convertito in L. 7 dicembre 2012, n. 213, è affidato alla Sezione di controllo l'esame del rendiconto generale regionale (cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 6 marzo 2014), anch'esso assoggettato, nei limiti di compatibilità costituzionale, al controllo sulla gestione (art. 3, comma 5, L. n. 20 del 1994; art. 7, comma 7, L. n. 131 del 2003; art. 1, commi 3 e 5, citato D.L. n. 174 del 2012), a carattere refertuale, oltre che al giudizio di parificazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proprio in relazione a quest'ultimo giudizio, che si svolge non già dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti ma dinanzi alla Sezione regionale di controllo, il Collegio ritiene di svolgere le seguenti precisazioni.

La funzione informativa del bilancio pubblico e l'attività di controllo intestata alla Corte dei conti è stata più volte considerata nella sua importanza e centralità anche dalla Corte costituzionale. Secondo la Consulta, “*Occorre*

ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità”.

Occorre tuttavia verificare quali sono gli strumenti previsti nel nostro ordinamento di controllo e tutela di tale bene e se, come ipotizzato da parte ricorrente, rientri nelle funzioni della Corte dei conti, in sede giurisdizionale (come si ipotizza nel ricorso), quella di controllare “i conti”, nel senso di attivare lo svolgimento di un’attività istruttoria finalizzata, da un lato, all’accertamento di una pluralità di aspetti e in particolare dei compiti e delle responsabilità riguardanti le amministrazioni ipoteticamente coinvolte nella realizzazione di un’opera pubblica e, dall’altro, ordinare alle amministrazioni che siano state individuate quali competenti dal Presidente della Sezione, dal magistrato istruttore designato o dalla Sezione giurisdizionale, sul piano operativo, di stabilirsi le date entro cui i vari adempimenti dovranno essere realizzati (per la realizzazione di un’opera pubblica o per il suo

smantellamento), con precise indicazioni delle modalità con cui le singole prescrizioni dovranno essere previste e collocate nei bilanci dei soggetti competenti.

Sui limiti della cognizione della Corte dei conti anche in sede di controllo sui bilanci, si è chiaramente espressa la Corte costituzionale laddove ha specificato che: *“È utile ricordare come questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l’art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 – nella parte che consentiva alla magistratura contabile di condizionare le modifiche alle norme finanziarie in contrasto con i principi dell’equilibrio di bilancio e di precludere i programmi di spesa privi di copertura e comunque della relativa sostenibilità finanziaria – abbia precisato che la Corte dei conti non può condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti, perché tale prerogativa è demandata al «sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale [...]. La Corte dei conti, d’altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l’amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l’effetto di inibire l’efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale»* (sentenza n. 39 del 2014).

Alla luce di quanto sopra è agevolmente evincibile che si appalesano inammissibili le domande di parte ricorrente, volte all’accertamento da parte della Corte dei conti *“se l’opera debba essere completata o smantellata”* e, conseguentemente, di condanna degli enti a vario titolo coinvolti a *“stabilire*

i tempi e gli stanziamenti in bilancio per il completamento o lo smantellamento dell'opera”.

Tale funzione, che secondo parte ricorrente, sarebbe da ricondurre alla funzione di controllo sui bilanci, sebbene da svolgere nella forma del giudizio sui conti giudiziali, non trova alcun fondamento normativo e nell'assetto delle funzioni previste dalla Costituzione e dalla legge. La prospettazione di parte ricorrente confligge inoltre con un principio fondamentale, secondo cui la Corte dei conti, sia nella sua veste giurisdizionale sia in quella di controllo, è sottoposta alla legge (art. 101 Cost.).

Alla luce del predetto e imprescindibile principio, non spetta alla Corte dei conti “modificare” le leggi, né imporne la modificazione, come ipotizza parte ricorrente, laddove chiede che il Collegio imponga lo stanziamento di risorse per il completamento dell'opera pubblica o per il suo smantellamento.

In particolare, “...ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità”. Tale strada tuttavia è percorribile soltanto al ricorrere di determinate condizioni, ben delineate dalla Corte costituzionale, secondo cui, “La legittimazione della Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione – come già detto – è stata riconosciuta, con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. A essi vanno ora accostati, ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si

traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione. L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte 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 discute”.

In altri termini, è stata riconosciuta alla Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 196/2018), ma facendo riferimento “ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso” e tenendo conto del fatto che “...*La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione...*”.

Nel caso sottoposto alla Consulta, le norme considerate dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria, quale giudice rimettente, e della cui legittimità costituzionale il giudice *a quo* dubitava, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 81, quarto comma, Cost., hanno dato vita alla spesa per l'indennità di vice-dirigenza, la cui copertura (art. 2 legge reg. Liguria, n. 42 del 2008) è conseguente a un

incremento e a una asserita illegittima destinazione del medesimo incremento del Fondo per la contrattazione decentrata. Tale spesa deriva, infatti, dall'istituzione della vice-dirigenza regionale (art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008), in contrasto con la legge statale e in assenza di indicazioni da parte della contrattazione collettiva nazionale, da cui dipende la contrattazione decentrata.

In altri termini, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti argomentava che le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, dal momento che l'una (art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008) istituisce posizioni giuridiche di vice-dirigenza, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere retribuite, mentre l'altra (art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008) determina un effetto espansivo della spesa, mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio con cui la Regione avrebbe illegittimamente retribuito soggetti – i vicedirigenti – che non avrebbero potuto aspirare a tale trattamento economico.

Pertanto, il collegio *a quo*, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'illegittima istituzione del ruolo di vice-dirigenza, la cui copertura è stata individuata nell'incremento e nell'illegittima destinazione delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto. Il giudizio si presentava, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'*an* della spesa, non al *quomodo* della stessa.

Particolarmente rilevante, per la fattispecie sottoposta all'odierno esame, è la considerazione svolta dalla Corte costituzionale, laddove evidenzia che *“Si aggiunga che, come nella fattispecie di cui alla predetta sentenza n. 196 del 2018, le questioni in esame si collocano in una zona d'ombra della sindacabilità costituzionale, che ne determina indubbiamente analoga peculiarità. A favore di tale conclusione concorrono due distinte ma complementari concause: a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche – salvo quanto si dirà appresso per il Governo – non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; b) 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 maturata”*.

Alla luce di quanto sopra, è stata riconosciuta l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, sia con riguardo alla legittimazione dell'organo rimettente, sia con riguardo ai parametri evocati sia, infine, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi *a quibus*.

Rimane tuttavia, anche alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale e alla qualificazione di giudice *a quo*, la distinzione tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo. Distinzione avvalorata anche dal codice di giustizia contabile che prevede norme che disciplinano i rapporti tra l'attività del controllo e quella della giurisdizione, sia in termini di segnalazione degli illeciti (art. 52, commi 2-3, c.g. c.), sia con riferimento alla

gravità della colpa, la cui sussistenza è esclusa dall'esito positivo del primo (art. 1 della l. n. 20/1994, come modificato dall' art. 17, c. 30-quater del d.l. n.78/2009, nonché art. 69, c. 2, e 95, c. 4, c. g. c.). Tra le norme che tendono a un sempre maggiore raccordo tra il controllo e la giurisdizione, rilevano quelle che hanno previsto l'istituzione delle Sezioni Riunite in speciale composizione, costituite da un numero pari di magistrati del controllo e della giurisdizione, con competenza nelle materie elencate all'art. 11, co. 6, c.g.c.

Ciò posto, ritiene il Collegio che non sia rinvenibile nell'ordinamento giuridico una norma che affidi alla Corte dei conti, in sede giurisdizionale, e in particolare a questa Sezione giurisdizionale la funzione di un controllo "sui conti", finalizzato, come ipotizzato nel ricorso, all'emissione di una pronuncia di condanna, nei confronti delle amministrazioni statali, regionali e di altri enti pubblici, con effetto conformativo e/o ripristinatorio, oltre che di annullamento di precedenti leggi o provvedimenti amministrativi, ai fini della realizzazione o dello smantellamento delle cd. opere incompiute.

Per gli aspetti di eventuale interesse della vicenda descritta nel ricorso per gli ambiti del controllo attribuiti alla Corte dei conti, questo Collegio ritiene in ogni caso opportuna la trasmissione della presente sentenza alla Sezione regionale di controllo.

4.6. Per le ragioni suesposte, il Collegio dichiara, limitatamente a una parte del ricorso in epigrafe, il difetto di giurisdizione, nei sensi di cui in motivazione. Dichiara, per il resto, inammissibile il ricorso.

Sono assorbite le ulteriori eccezioni sollevate dal patrocinio della Regione, in particolare quella relativa alla nullità della notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio, in ragione del criterio della "ragione più liquida"

(v., da ultimo, SS.UU. n. 26243 del 2014), ovverosia in conseguenza dell'esame di questioni assorbenti, idonee, a sorreggere la decisione in funzione del principio di economia processuale.

5. In considerazione della definizione del giudizio con decisione su questioni pregiudiziali e preliminari, nonché dell'assoluta novità delle questioni sottoposte, il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per la compensazione integrale delle spese di lite e del giudizio tra le parti. (art. 31 c.g.c.).

P.Q.M.

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando:

- 1) dichiara, limitatamente a una parte del ricorso in epigrafe, il difetto di giurisdizione, nei sensi di cui in motivazione;
- 2) dichiara, per il resto, inammissibile il ricorso, nei termini di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite e del giudizio.

Dispone la trasmissione della presenta sentenza alla Sezione regionale di controllo per il Veneto.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nelle Camere di consiglio del 18 settembre e del 16 ottobre 2019.

Il Giudice relatore

Il Presidente

F.to Innocenza Zaffina

F.to Carlo Greco

Depositata il 13/12/2019

Il Funzionario preposto

F.to Stefano Mizgur