



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Collana dell'Ufficio Studi e Documentazione

**RASSEGNA DELLE DECISIONI
DELLE SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Anno 2018

Ideazione e coordinamento generale: Procuratore Generale dott. Alberto Avoli.

Progettazione attuativa del volume, grafica ed *editing*: V.P.G. dott. Sergio Auriemma.

Realizzazione dell'opera a cura della dott.ssa Anna Maria Iadecola.

Responsabile del supporto amministrativo: dott.ssa Marina Calabresi.

Sono riservati alla Procura Generale della Corte dei conti i diritti di produzione e divulgazione dell'intera opera.

La versione *on line* è conforme al file di stampa – in estensione .pdf – che è stato generato il 26 febbraio 2019.

INDICE

SENTENZE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

SS.RR., sentenza n. 1/2018/QM.....	p. 8
SS.RR., sentenza n. 2/2018/QM.....	p. 10
SS.RR., sentenza-ordinanza n. 3/2018/EL.....	p. 12
SS.RR., sentenza-ordinanza n. 4-5-9-10-12-13-14-15-22/2018/RIS.....	p. 14
SS.RR., sentenza n. 6/2018/EL.....	p. 18
SS.RR., sentenza n. 7/2018/EL.....	p. 20
SS.RR., sentenza n. 8/2018/EL.....	p. 22
SS.RR., sentenza n. 11/2018/EL.....	p. 24
SS.RR., sentenza n. 16/2018/EL.....	p. 26
SS.RR., sentenza n. 17/2018/EL.....	p. 28
SS.RR., sentenza n. 18/2018/EL.....	p. 30
SS.RR., sentenza n. 19/2018/EL.....	p. 32
SS.RR., sentenza n. 20/2018/RIS.....	p. 34
SS.RR., sentenza n. 21/2018/QM.....	p. 36
SS.RR., sentenza n. 23/2018/EL.....	p. 38
SS.RR., sentenza n. 24/2018/EL.....	p. 41
SS.RR., sentenza n. 25/2018/EL.....	p. 43
SS.RR., sentenza n. 26/2018/RIS.....	p. 45
SS.RR., sentenza-ordinanza n. 27/2018/RIS.....	p. 48
SS.RR., sentenza n. 28/2018/RGC.....	p. 50
SS.RR., sentenza n. 29/2018/EL.....	p. 52
SS.RR., sentenza n. 30/2018/RIS.....	p. 54
SS.RR., sentenza n. 31/2018/QM.....	p. 56
SS.RR., sentenza n. 32/2018/EL.....	p. 58

ORDINANZE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

SS.RR., ordinanza n. 1/2018/ORD.....	p. 62
SS.RR., ordinanza n. 2/2018/ORD.....	p. 64
SS.RR., ordinanza n. 3/2018/ORD.....	p. 66
SS.RR., ordinanza n. 4/2018/ORD/RCS.....	p. 68
SS.RR., ordinanza n. 5/2018/RIS.....	p. 70
SS.RR., ordinanza n. 6/2018/ORD/RCS.....	p. 72
SS.RR., ordinanza n. 7/2018/ORD/RCS (ordinanza di mero rinnovo procedimento di notificazione)	
SS.RR., ordinanza n. 8/2018/ORD/RCS.....	p. 74
SS.RR., ordinanza n. 9/2018/ORD/RCS.....	p. 76
SS.RR., ordinanza n. 10/2018/ORD/RC.....	p. 78
SS.RR., ordinanza n. 11/2018/ORD/RCS.....	p. 80
SS.RR., ordinanza n. 12/2018/ORD/RCS.....	p. 82

ELENCO DELLE TIPOLOGIE DI GIUDIZIO PRESENTI IN RASSEGNA

- ENTI LOCALI

E.L. - C.P. (contabilità pubblica)

E.L. - G.P. (giudizio di parifica)

E.L. - P.P. (piano pluriennale): *sent. nn.* 6/2018/EL; 8/2018/EL; 16/2018/EL; 17/2018/EL; 18/2018/EL; 19/2018/EL; 23/2018/EL; 24/2018/EL; 29/2018/EL; *sent.-ord. n.* 3/2018/EL; 25/2018/EL; 32/2018/EL.

E.L. - P.S. (patto di stabilità): *sent. nn.* 7/2018/EL; 11/2018/EL.

- RENDICONTO GRUPPO CONSILIARE

R.G.C.: *sent.* 28/2018/RGC.

- MOTIVATO DISSENSO

M.D.

- REGOLAMENTO DI COMPETENZA

ORD/RCS.: *ord. nn.* 1/2018/ORD; 2/2018/ORD; 3/2018/ORD; 4/2018/ORD/RCS; 6/2018/ORD/RCS; 8/2018/ORD/RCS; 9/2018/ORD/RCS; 10/2018/ORD/RC; 11/2018/ORD/RCS; 12/2018/ORD/RCS.

- QUESTIONE DI MASSIMA

Q.M.: *sent. nn.* 1/2018/QM; 2/2018/QM; 21/2018/QM; 31/2018/QM.

- RICOGNIZIONE ISTAT

R.IS.: *sent. nn.* 20/2018/RIS; 26/2018/RIS; 30/2018/RIS; *sent.-ord. nn.* 4/2018/RIS; 5/2018/RIS; 9/2018/RIS; 10/2018/RIS; 12/2018/RIS; 13/2018/RIS; 14/2018/RIS; 15/2018/RIS; 22/2018/RIS; 27/2018/RIS; *ord. n.* 5/2018/RIS.

SENTENZE

DELLE SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

ANNO 2018

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 1/2018/QM depositata in data 25/01/2018

RICORSO: questione di massima, deferita, con l'ordinanza n. 1 del 2017, dal Giudice unico per le pensioni della Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, a seguito dell'instaurazione, da parte di alcuni ferrovieri in pensione, di un giudizio per l'emanazione di un decreto ingiuntivo.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se giusta il combinato disposto degli articoli 1, comma 2, 3, 4, e 7, comma 2 del codice di giustizia contabile sia ammissibile esperire il ricorso per decreto ingiuntivo nell'ambito di giudizi pensionistici di competenza della Corte dei conti; se, ove le sezioni riunite della Corte dovessero ritenere il rimedio ammissibile, possano applicarsi le norme di cui all'articolo 633 e seguenti del c.p.c. nei limiti della compatibilità con il rito pensionistico disciplinato dal codice di giustizia contabile; se ove le sezioni riunite dovessero decidere per l'inammissibilità del ricorso per decreto ingiuntivo nell'ambito dei giudizi pensionistici, la declaratoria di inammissibilità consenta al ricorrente di riproporre il ricorso nelle forme ordinarie secondo i principi generali del codice di procedura civile, posti dall'art. 640 c.p.c. e dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione>>.

QUESTIONE RISOLTA: abrogazione implicita dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 453/1993, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 19/1994, come modificato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009, che prevedeva la legittimazione al deferimento delle questioni di massima anche da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella decisione in esame, il Collegio giudicante ha dichiarato inammissibile la presente questione di massima in ordine a profili pregiudiziali, <<**in quanto, alla luce della normativa vigente, le Sezioni giurisdizionali territoriali della Corte e, perciò, anche i Giudici unici per le pensioni delle stesse non sono legittimate a rimettere la risoluzione delle stesse alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte**>>, fermo restando, tuttavia, che al giudice di primo grado <<**non è preclusa la partecipazione ai collegi nomofilattici delle stesse Sezioni riunite, né la legittimazione ad adire la Corte europea per l'interpretazione del diritto comunitario, né tanto meno a promuovere questioni di legittimità costituzionale**>>. La prefata censura si basa sul combinato disposto degli articoli 11, comma 3, 114, commi 1 e 3 e 117 c.g.c., atteso che <<**la lettera delle suddette norme esprime la chiara volontà del Legislatore di legittimare al deferimento delle questioni di massima esclusivamente le Sezioni centrali della Corte, oltre...il Presidente della stessa ed il Procuratore generale**>>, giustificandosi <<**l'esclusione, da parte delle Sezioni giurisdizionali territoriali, della possibilità di deferire questioni di massima alle Sezioni riunite della Corte con la necessità di riportare la c.d. "difformità verticale" nell'ambito...della divergenza tra orientamenti giurisprudenziali e con lo scopo di valorizzare, in ragione del principio di ragionevole durata del processo, il vaglio del Giudice di appello**>>. Sulla scorta di tali argomentazioni giuridiche, si afferma che <<**allo stato attuale dell'ordinamento, non vi è spazio per una interpretazione alternativa rispetto a quella prevista dal Legislatore che, ridisegnando il sistema e gli effetti del deferimento delle questioni di massima alle Sezioni riunite della Corte, ha inteso, implicitamente, abrogare la precedente normativa sul punto (art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 453/1993, convertito dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 19/1994, come modificato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009, che prevedeva la legittimazione al deferimento delle questioni di massima anche da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte)**>>.

ABSTRACT

La tematica, affrontata nella presente pronuncia, attiene alla censurata interpretazione prospettata dal giudice unico per le pensioni della Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, relativa alla mancata legittimazione di tale organo a sollevare questioni di massima.

In via pregiudiziale, le Sezioni riunite hanno ritenuto inammissibile la tesi proposta dal giudice remittente, secondo cui il novellato art. 1, comma 1, della legge n. 19/1994, che prevedeva la legittimazione al deferimento delle questioni di massima anche da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte, non rientrerebbe tra le disposizioni abrogate dall'art. 4, allegato 3, del codice di giustizia contabile.

L'inevitabile conseguenza, scaturente dal non accoglimento di siffatta tesi difensiva, si è tradotta nella statuizione, formulata dal Collegio giudicante, in forza della quale si afferma che, allo stato vigente dell'ordinamento, non sarebbe possibile una legittimazione a proporre le questioni di massima anche da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti, considerato che le stesse non sono contemplate nel novero di quegli organi (quali Sezioni giurisdizionali d'appello, Presidente della Corte e Procuratore generale), che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11, comma 3, 114, commi 1 e 3 e 117 c.g.c., vengono espressamente individuati.

L'assunto giuridico trova una sua piena giustificazione nell'attenta valutazione di sistema effettuata dal *Conditore legum*, in ordine alla scelta di *<<lasciare che la dinamica giurisprudenziale si sviluppasse a pieno in primo grado e che l'enucleazione nomofilattica delle questioni fosse riservata in appello e, quindi, nella sede propria di queste Sezioni riunite>>*.

Pertanto, dichiarata inammissibile, sotto l'aspetto pregiudiziale, la questione di massima deferita, il Consesso giudicante non è conseguentemente intervenuto sul merito della vicenda che, tra l'altro, aveva ad oggetto la richiesta avanzata dal giudice remittente della possibilità, non contemplata nelle norme del codice di giustizia contabile, di esperire il ricorso per decreto ingiuntivo nell'ambito dei giudizi pensionistici di competenza della Corte dei conti.

Sul punto, netta risulta la posizione giuridica della Procura generale che, nella memoria depositata, ha affermato chiaramente che la ricostruzione ermeneutica, proposta dalla Sezione regionale umbra, in forza della quale le norme di cui agli artt. 633 e ss. c.p.c. potrebbero essere applicabili innanzi al giudice contabile, sulla base del rinvio contenuto all'art. 7, secondo comma, del codice di giustizia contabile, non si pone in linea con i principi generali che reggono il sistema, dato che il codice di giustizia contabile *<<non contempla il procedimento ingiuntivo quale procedimento utilizzabile per la tutela dei diritti devoluti alla cognizione della Corte dei conti>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 2/2018/QM depositata in data 29/01/2018

RICORSO: questione di massima deferita dalla Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti con ordinanza n. 36/2017, pronunciata in esito al giudizio d'appello proposto da alcuni dipendenti del Ministero della Difesa pensionati relativamente al riconoscimento delle indennità previste dall'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1990.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se l'art. 2, nono comma, della Legge 8 agosto 1995, n. 335 abbia abrogato l'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione o operativa>>.

QUESTIONE RISOLTA: <<l'art. 2, nono comma, della Legge 8 agosto 1995, n. 335 non ha abrogato l'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione o operativa>>.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento all'ordinamento del personale degli organismi di informazione per la sicurezza della Repubblica, le Sezioni riunite ritengono che <<l'art. 2, nono comma, della Legge 8 agosto 1995, n. 335 non abbia abrogato l'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa>>.

In particolare, il Collegio giudicante afferma che non si pone un problema di abrogazione della norma pregressa da parte della norma sopravvenuta per incompatibilità, tacita ovvero implicita, atteso che, nel caso di specie, si configura, invece, <<il massimo di specialità nell'ambito del rapporto d'impiego, come è desumibile dal regime di eccezionalità e di "deroghe" alla disciplina generale>>, giusta applicazione del principio "*lex posterior generalis non derogat priori speciali*".

Pertanto, se è vero che <<il corpus normativo...evidenziato...giustifica l'attribuzione agli stessi di una indennità di funzione o operativa, che si attegga ad indennizzo di ogni prestazione di impiego, a copertura dei disagi e dei pericoli connessi alla attività svolta, nonché a rimborso forfettario e onnicomprensivo di qualsivoglia altro indeterminato onere sostenuto (o eventualmente sostenibile) per l'espletamento dei compiti istituzionali>>, è parimenti corretto il *dictum*, reso in tale sentenza dal giudice contabile, secondo cui <<tali rischi, disagi e oneri, per definizione, vengono meno al momento di cessazione del servizio attivo e, contestualmente, viene meno la necessità della corresponsione della menzionata indennità che continua, coerentemente a quanto già statuito dall'art. 18 più volte menzionato, a non essere pensionabile, non essendo stata abrogata, per i suesposti motivi, dall'art. 2, comma 9, della legge 335/1995>>.

ABSTRACT

La presente pronuncia affronta una duplice tematica di fondo: la prima di matrice squisitamente pregiudiziale, relativa alla rilevanza della questione di massima, nel giudizio *a quo*, revocata in dubbio dalla Procura generale; la seconda, invece, strettamente attinente al profilo del merito ed avente ad oggetto il trattamento pensionistico di una categoria di impiegati pubblici, caratterizzata da evidenti connotati di specialità.

Con riferimento all'aspetto preliminare, le Sezioni riunite, in forza di una interpretazione letterale e funzionale dell'art. 114 c.g.c., hanno ribadito che *<<anche nella vigenza del nuovo codice di giustizia contabile, resta...fermo che il presupposto per la rimessione della questione di massima da parte delle Sezioni di appello non è solo il rilevante contrasto tra le sezioni medesime, bensì anche la prospettazione di una questione connotata da oggettiva particolare complessità e da specifica valenza innovativa, questione di per sé idonea ad essere riferita ad una ampia platea di giudizi>>*.

Accertata, dunque, l'incidenza pregiudiziale della risoluzione della questione di massima sul giudizio di merito, il Collegio ha proceduto ad indagare la normativa concernente il trattamento economico del personale appartenente ai servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica, collocati in quiescenza posteriormente al 1° gennaio 1996 ed individuati con l'acronimo OO.I.S.

Gli stessi, chiedendo il riconoscimento del diritto alla rideterminazione, nella base pensionistica, dell'indennità di funzione e di quella operativa, percepite in costanza del rapporto di servizio, hanno approntato la loro difesa sulla estendibilità della portata dell'art. 2, comma 9, della legge 335/1995, in modo da considerare computabili nel trattamento pensionistico non solo la retribuzione, ma anche gli emolumenti accessori del relativo trattamento economico, antecedentemente esclusi dal calcolo della pensione, secondo il disposto di cui all'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980.

In particolare, l'art. 2 della legge menzionata, concernente la riforma del sistema pensionistico, ha previsto che *"con effetto dal 1° gennaio 1996, per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche...si applica, ai fini della base contributiva e pensionabile, l'articolo 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153"*, il quale, nella sua formulazione originaria, stabiliva che *<<per la determinazione della base imponibile per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, si considera retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro, con le sole esclusioni delle somme corrisposte per i titoli contemplati con elencazione di carattere tassativo, sub nn. 1 a 7 e sub lettere a) ad f) dello stesso articolo>>*.

Sulla base di tale articolata ricostruzione del sistema, gli appellanti hanno sostenuto l'abrogazione, sia pure implicita, dell'art. 18, comma 3, del D.P.C.M. citato, per incompatibilità con l'art. 2, comma 9, della legge n. 335/1995, in quanto norma successiva.

Tuttavia, le Sezioni riunite, intervenendo sulla questione, hanno chiarito che, nel caso in esame, non è dato riscontrare il fenomeno dell'abrogazione tacita o implicita, dovuta ad incompatibilità di una norma previgente in forza di una norma sopravvenuta, in quanto si è in presenza di due normative dalla natura del tutto differente.

L'una, rappresentata dall'art. 2, comma 9, della legge del 1995, al cui interno si richiama la disciplina di cui all'art. 12 della legge del 1969, si configura come generale, in quanto applicabile a tutti i dipendenti pubblici.

L'altra legislazione, invece, contenuta nell'art. 18 del D.P.C.M. del 1980, si caratterizza per i suoi connotati di specialità, *<<resi del resto palesi dalla stessa fonte della potestà regolamentare (e cioè dall'art. 7, secondo comma della L. 801/1977), con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri della Difesa, dell'Interno e del Tesoro sono stati autorizzati ad emanare un apposito regolamento "anche in deroga ad ogni disposizione vigente">>*.

Alla luce di tale risultanza, le Sezioni riunite escludono l'ipotesi dell'abrogazione per incompatibilità, in forza del principio secondo cui *"lex posterior generalis non derogat priori speciali"*, per cui l'accertata atipicità del rapporto di pubblico impiego, dovuto alla peculiarità dell'Amministrazione di appartenenza degli appellanti, costituisce il motivo fondante della natura eccezionale della normativa in esame e dell'evidente deroga legislativa, rispetto alla disciplina generale del pubblico impiego.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 3/2018/EL deposita in data 05/02/2018

RICORSO: annullamento e/o riforma della deliberazione n. 240/2017 adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, in data 16 ottobre 2017, la quale ha accertato la inammissibilità della riformulazione e rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario del comune di Napoli, l'incongruità della rimodulazione/riformulazione effettuata sul piano originario, il grave inadempimento degli obiettivi intermedi fissati nel PRFP originario, per le annualità 2015 e 2016, l'elusione del Patto di stabilità 2014, l'elusione del saldo di finanza pubblica 2016 e ha disposto la riedizione del riaccertamento straordinario e l'adozione, entro 60 giorni, delle misure correttive necessarie a superare le rilevate criticità.

RICORRENTE:

Comune di Napoli, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Commissione per la Finanza e gli organi degli Enti Locali presso il Ministero dell'Interno; Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Napoli.

QUESTIONE RISOLTA: disposta, ai sensi dell'art. 128 c.g.c., la sospensione degli effetti della deliberazione della Sezione di controllo per la Campania, al dichiarato fine di integrare la documentazione prodotta, con contestuale assegnazione del termine perentorio per esperire il suddetto supplemento istruttorio e fissazione della data di udienza in prosecuzione, in ordine all'accertamento dell'elusione del Patto di stabilità 2014 e del saldo di finanza pubblica 2016, legittimamente effettuato dalla Sezione di controllo campana.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite hanno disposto il respingimento dell'eccezione della questione preliminare sull'obiettato difetto assoluto di attribuzione della Sezione di controllo per la Campania nell'accertare l'elusione del patto di stabilità, stabilendo sul punto che <<la legge n. 208 del 2015, all'art. 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734...modifica le regole di finanza pubblica cui sono tenuti gli enti territoriali nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di garantire l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, in linea con l'ordinamento dell'Unione europea senza con ciò innovare rispetto al procedimento di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti la cui competenza è attribuita dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come integrato dall'art. 148-bis del TUEL, alla Corte dei conti nelle sue articolazioni regionali rappresentate dalle Sezioni di controllo>>.

Parimenti infondato, per il Collegio giudicante, risulta essere l'eccezione difetto assoluto di attribuzione della Sezione di controllo campana sull'accertamento dell'elusione del saldo di finanza pubblica 2016, disponendosi che <<con riferimento al potere di accertamento delle Sezioni di controllo, pur rilevandosi un difetto di coordinamento formale del testo dell'art. 148-bis del TUEL con la nuova disciplina del saldo di finanza pubblica, la formulazione della norma da ultimo citata deve essere interpretata in coerenza con la *ratio* dell'istituto, che vede nel patto di stabilità, ora saldo di finanza pubblica, uno dei principali oggetti di verifica affidati alle

Sezioni di controllo, in mancanza del quale l'intera attività finalizzata alla veridicità ed attendibilità dei saldi dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali sarebbe priva di effetti sostanziali>>.

ABSTRACT

Nella sentenza-ordinanza in esame, le Sezioni riunite hanno deciso, non definitivamente pronunciando, di disporre, ai sensi dell'art. 128 c.g.c., il supplemento istruttorio della documentazione prodotta dal comune di Napoli, respingendone le eccezioni di difetto assoluto di attribuzione rivolte nei confronti della Sezione di controllo per la regione Campania sull'accertamento dell'elusione del Patto di stabilità 2014 e del saldo di finanza pubblica 2016.

La premessa di ordine sistematico, da cui prende avvio il ragionamento del Collegio contabile, presenta come fulcro la specificazione della competenza, spettante alle Sezioni riunite, nel decidere in un unico grado e in speciale composizione <<*giudizi “nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo”, così codificando un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale le deliberazioni delle Sezioni del controllo sono “giustiziabili” dinanzi a questo giudice in tutti i casi nei quali esse, per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate dell'Ente locale*>>.

Il discorso, tuttavia, diviene più articolato in punto di diritto, laddove le Sezioni riunite hanno dovuto affrontare e risolvere la prima questione preliminare, confutando l'assunto difensivo, proposto dall'ente comunale, relativo alla circostanza dell'avvenuta presunta abrogazione dell'art. 148 bis del TUEL, ad opera dell'art. 1, comma 707, della legge n. 208/2015, nella parte in cui stabilisce che *“A decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge 12 novembre 2011 n. 183 e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali...”*.

A tal proposito, la censura del Collegio giudicante è stata netta nel sostenere che la modifica della normativa in esame ha comportato una innovazione giuridica ma solo delle regole contabili per la determinazione del saldo valido ai fini dell'obiettivo di finanza pubblica stabilito per gli enti territoriali, non incidendo affatto sul potere-dovere di accertamento, spettante alla Sezione contabile di controllo, per verificare il regolare e attendibile raggiungimento dei prefati obiettivi prefissati.

Tant'è che l'art. 1, comma 707, della legge n. 208/2015 riferisce testualmente l'abrogazione alle *“...norme concernenti la disciplina del patto di stabilità...”*, mentre diversa normativa, individuata dal combinato disposto dell'art. 1, comma 166 e ss. della legge n. 266/2005 e dell'art. 148 bis del TUEL fissano la competenza per l'esame dei bilanci preventivi e consuntivi relativi agli enti locali, in capo alle Sezioni di controllo della Corte dei conti.

Sulla scorta di tali assunti, il Collegio decidente ha dichiarato infondato anche l'ulteriore obiettato difetto assoluto di attribuzione, rilevato dal comune di Napoli, sempre nei confronti della sezione territoriale di controllo, in ordine all'accertamento dell'elusione del saldo di finanza.

In particolare, le Sezioni riunite hanno espressamente affermato che <<*con riferimento al potere di accertamento delle Sezioni di controllo, pur rilevandosi un difetto di coordinamento formale del testo dell'art. 148-bis del TUEL con la nuova disciplina del saldo di finanza pubblica, la formulazione della norma da ultimo citata deve essere interpretata in coerenza con la ratio dell'istituto, che vede nel patto di stabilità, ora saldo di finanza pubblica, uno dei principali oggetti di verifica affidati alla Sezione di controllo, in mancanza del quale l'intera attività finalizzata alla veridicità ed attendibilità dei saldi dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali sarebbe priva di effetti sostanziali*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 4/2018/RIS depositata in data 06/02/2018;
sentenza-ordinanza n. 5/2018/RIS depositata in data 06/02/2018;
sentenza-ordinanza n. 9/2018/RIS depositata in data 14/03/2018;
sentenza-ordinanza n. 10/2018/RIS depositata in data 14/03/2018;
sentenza-ordinanza n. 12/2018/RIS depositata in data 06/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 13/2018/RIS depositata in data 06/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 14/2018/RIS depositata in data 06/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 15/2018/RIS depositata in data 16/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 22/2018/RIS depositata in data 30/07/2018.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" le Federazioni sportive ricorrenti. Presentazione dell'istanza cautelare.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana golf (F.I.G.);
- Federazione italiana bocce (F.I.B.);
- Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (F.I.P.S.A.S.);
- Federazione italiana pallavolo (F.I.P.A.V.);
- Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.);
- Federazione italiana nuoto (F.I.N.);
- Federazione italiana danza sportiva (F.I.D.S.);
- Federazione motociclistica italiana (F.M.I.);
- Federazione italiana sport equestri (F.I.S.E.).

RESISTENTE:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: accoglimento dell'istanza cautelare, presentata dalle Federazioni sportive, relativamente ai singoli ricorsi aventi ad oggetto l'esclusione delle federazioni dall'elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nonché natura e portata della sospensione, senza rinvio alla Corte di Giustizia dell'U.E., per pregiudizialità impropria connessa, attesa l'avvenuta rimessione alla Corte europea, ex art. 267 TFUE, delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del sistema SEC 2010, con riferimento alle sentenze-ordinanze nn. 31/SR/RIS e 32/SR/RIS 2017:

1. *“Se il concetto di “intervento pubblico in forma di regolamento generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività” di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e*

dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane”;

2. *“se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) (“la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale”) debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b) (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)”;*
3. *“se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo”.*

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 11/2017/RIS sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 36/2017/RIS; sent.-ord. n. 37/2017/RIS; sent.-ord. n. 38/2017/RIS; sent.-ord. n. 46/2017/RIS; sent.-ord. n. 47/2017/RIS; sent.-ord. n. 48/2017/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 5/2016/RIS; sent. n. 9/2016/RIS; sent. n. 10/2016/RIS; sent. n. 14/2016/RIS; sent. n. 44/2015/RIS; sent. n. 45/2015/RIS; sent. n. 46/2015/RIS; ord. nn. 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 - 11/2017/RIS; ord. 6/2014/RIS; **Cons. St.**, ad. pl., sent. n. 11/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce dei numerosi ricorsi promossi dalle federazioni sportive avverso la loro inclusione negli elenchi annuali delle unità istituzionali rientranti nel settore della pubblica amministrazione, secondo la normativa europea del SEC 2010, le Sezioni riunite hanno precisato che **<<ciascun ricorso mantiene la sua piena autonomia rispetto alla “catena seriale”, se non altro per le diverse realtà fattuali di gestione e di bilancio>>**, anche se tali giudizi **<<sono accumulati dalla applicazione dei medesimi parametri di valutazione quali deducibili dalle norme regolamentari europee>>**, per cui si ritiene necessaria **<<la sospensione senza rinvio alla Corte [di Giustizia]...per pregiudizialità impropria connessa>>**, benché **<<non esista nell'ordinamento processuale contabile una norma che imponga (ovvero che consenta) al Giudice la sospensione dei giudizi in pendenza della decisione della Corte europea su questioni interpretative rilevanti e sovrapponibili riferite ad altri giudizi (con parti diverse)>>**, ritenendo tuttavia che, in tal caso, **<<il fondamento della sospensione...possa ricondursi ai principi che regolano la pregiudiziale costituzionale, ovvero, che regolano la pregiudizialità per questioni di massima>>**, che sia pure caratterizzate da aspetti e finalità diverse, comunque **<<in entrambi i casi...il Giudice del merito deve attendere la pronuncia di Organismi esterni, preposti allo scrutinio>>**, parimenti **<<le pronunce interpretative della Corte europea hanno un carattere vincolante per il Giudice nazionale>>** e **<<l'istituto del rinvio pregiudiziale costituisce il meccanismo istituzionale fondamentale posto a presidio della centralità del diritto**

dell'Unione, per l'esigenza di uniforme interpretazione ed applicazione del medesimo>>.

Con riferimento all'istanza cautelare di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, invece, le Sezioni riunite ne hanno disposto l'accoglimento, sulla base, da un lato, della ricorrenza del *periculum in mora*, <<**posto che il legislatore nazionale ha onerato i soggetti inclusi nell'Elenco di rilevanti e complessi adempimenti, concernenti l'organizzazione contabile e la definizione delle procedure amministrative (quali la fatturazione elettronica, l'armonizzazione contabile, la piattaforma per la certificazione dei crediti, lo *split payment* dell'IVA)>>, dall'altro, in ordine alla sussistenza del *fumus boni iuris*, sul <<**rilievo da attribuire alle quote associative, non come componente del cosiddetto rapporto di mercato, ma quale elemento utile ad incidere sul grado di autonomia gestionale della Federazione>> rispetto alla minore incidenza dei contributi provenienti dal CONI sul valore della produzione.****

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno considerato, nel risolvere la fattispecie in oggetto, il prodromico rilievo della rimessione alla Corte di giustizia dell'U.E. delle tre questioni interpretative sollevate ai sensi dell'art. 267 TFUE, nei giudizi proposti dalle Federazioni italiane Golf e Sport Equestri, rilevanti anche ai fini della decisione nel merito dell'attuale controversia ed attinenti al regolamento n. 549/2013/UE (istitutivo del sistema SEC 2010).

Anche in questa occasione, il Collegio giudicante ha disposto la sospensione del giudizio senza rinvio alla Corte europea, in forza dell'assunto secondo cui le relative questioni ermeneutiche, risultano essere oggettivamente sovrapponibili a quelle già prospettate nelle sentenze-ordinanze gemelle nn. 31 e 32 del 2017, relative all'inquadramento sistematico dei concetti di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale", di "controllo" e di "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", nonché di "grado di finanziamento", inteso non solo come "finanziamento principale", ma anche in termini di rilevanza da attribuire alle "quote associative".

Nella parte motiva della pronuncia si evidenzia, tuttavia, come nell'ordinamento contabile interno non si individuano norme che, dal punto di vista processuale, impongano o consentano alle Sezioni riunite di disporre della sospensione della causa nelle more della decisione della Corte di giustizia.

Tant'è che lo stesso richiamo all'art. 106 c.g.c. non si configura risolutivo della questione procedurale, in quanto esso disciplina i soli casi di sospensione per pregiudizialità giuridica in senso stretto e di sospensione cd. concordata.

L'iter logico-giuridico, seguito dal Collegio giudicante, si è tuttavia sostanziato nell'impiego della nozione di pregiudizialità "impropria", scaturente da ragioni di opportunità, dettate da esigenze di economia e speditezza processuale ed, in particolare, dallo scopo di preservare la certezza e l'uniformità dell'esatta interpretazione del diritto, sia esso di matrice anche europea.

Pertanto, alla luce dei riscontrati presupposti relativi all'applicazione di norme dell'ordinamento europeo, per le quali vige la regola della vincolatività dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, ed essendo le questioni ermeneutiche tra loro sovrapponibili, nonostante la pluralità dei giudizi e la diversità delle parti concordemente richiedenti la predetta interpretazione, il Collegio ha deciso, nel merito, di sospendere senza rinvio il giudizio in questione, disponendo nel contempo l'accoglimento dell'istanza cautelare di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, proposta dalla federazione sportiva ricorrente ed avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza dei presupposti normativi per la sua esclusione nell'elenco disposto dall'ISTAT per l'anno 2017.

In particolare, la tutela cautelare è stata riconosciuta in forza dei principi costituzionali dell'incomprimibilità e dell'effettività dell'attività giurisdizionale e del giusto processo, in base al combinato disposto degli articoli 24 e 111 della Costituzione, canoni richiamati specificamente anche agli articoli 2, 3 e 4 del codice di giustizia contabile.

Inoltre, nel vagliare l'ammissibilità dell'istanza cautelare, il Collegio giudicante ha proceduto alla

verifica della sussistenza dei presupposti del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*.

Per quanto attiene all'accertamento del *periculum in mora*, esso è stato ravvisato nei significativi adempimenti che potrebbero gravare sulle federazioni sportive nel caso in cui le stesse siano incluse nell'elenco ISTAT. Tali oneri si caratterizzano per alcuni peculiari risvolti attinenti all'organizzazione contabile, nonché alle concomitanti procedure amministrative.

In ordine, invece, al profilo del *fumus*, l'aspetto determinante è stato individuato nell'incidenza delle quote associative, quali entrate non assimilabili ai contributi pubblici e, perciò solo, comportanti un grado di autonomia programmatica e decisionale della federazione sportiva tale da far venir meno la ricorrenza del requisito del controllo esercitabile dal CONI o da altre compagini amministrative sulla stessa unità istituzionale secondo l'accezione del SEC 2010.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 6/2018/EL depositata in data 20/02/2018

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Campania n. 233/2017/PRSP, depositata il 13 settembre 2017, relativa alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale attivata con deliberazione del Consiglio 22 dicembre 2015, n. 73, esitata nel piano approvato con deliberazione 17 marzo 2016, n. 20 - come riformulato con deliberazione 30 giugno 2016, n. 40 - giudicato non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

RICORRENTE:

Comune di Bacoli, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, al Ministero dell'Interno, alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, alla Prefettura di Napoli - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa mediante successiva deliberazione consiliare, emessa ai sensi della legge n. 205/2017, comporta l'attivazione di una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano precedentemente approvato, oggetto della deliberazione impugnata, con conseguente dichiarazione di inammissibilità del relativo ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 17/2017/EL; sent. n. 3/2017/EL; sent. n. 1/2017/EL; sent. n. 25/2016/EL; sent. n. 13/2016/EL; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce del principio generale in forza del quale <<nel procedimento dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione - configurato come un giudizio in un unico grado di merito, non soggetto alle regole in tema di effetto devolutivo e divieto di *nova* in appello - sono oggetto di valutazione anche le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto>>, il Collegio giudicante ha affermato che <<esclusa la facoltà di queste Sezioni riunite di pronunciarsi su fatti sopravvenuti che non rientrino nell'oggetto del giudizio, viene meno anche la possibilità di valutare la sussistenza dei presupposti per la rimodulazione/riformulazione del PRFP [piano di riequilibrio finanziario pluriennale], secondo la nuova procedura attivata dal Comune>> con successiva delibera consiliare, atteso che, in tal caso, <<sarà la Sezione regionale di controllo, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, a verificare la presenza dei requisiti richiesti dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, l. n. 205/2017>>, in quanto <<la circostanza dell'avvenuta attivazione della procedura prevista dall'art. 1, l. n. 205/2017 può essere valutata soltanto ai fini della permanenza dell'interesse del Comune istante a coltivare il contenzioso in essere>>.

Di conseguenza, il giudice contabile ha concluso sul punto che <<con la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa mediante la deliberazione consiliare...ai sensi della l. n. 205/2017...sia stata attivata una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano precedentemente approvato, oggetto della deliberazione impugnata e, quindi, del

presente scrutinio>>, aggiungendo altresì che <<**sulla legittimità della nuova procedura e sulla congruità del piano riformulato ovvero rimodulato ai sensi della richiamata l. n. 205/2017 si dovrà esprimere la Sezione del controllo territorialmente competente>>**, e che <<**in ogni caso, il piano oggetto di causa non riacquisterà la sua vigenza, in quanto definitivamente superato dalla manifestazione di volontà di una sua rimodulazione, quale primo passaggio di una nuova catena procedimentale sostitutiva della precedente>>**.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno dichiarato inammissibile il ricorso, proposto dal Comune di Bacoli, per sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione della deliberazione di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, emessa dalla competente Sezione regionale di controllo, in tal modo affermando che <<*esclusa, per tabulas, l'equiparazione della deliberazione di diniego di approvazione del piano impugnata (o per la quale sono scaduti i termini per l'impugnazione) a quella sub iudice – i cui effetti sono sospesi – non può essere esclusa l'astratta possibilità per l'Ente locale di avvalersi dei benefici introdotti dalle norme sopravvenute (l. n. 205/2017)>>*.

Tale originario piano di riequilibrio di durata decennale, con decorrenza dall'esercizio 2015, era finalizzato al ripiano del disavanzo di amministrazione, il quale per una serie di irregolarità era stato oggetto di successivo riaccertamento, unitamente alla correzione del disavanzo sostanziale e *post* riaccertamento straordinario.

Proprio tale esposizione debitoria ascrivibile, per la massima parte, alla già precaria situazione contabile dell'ente comunale, caratterizzata dalla non coincidenza tra l'obiettivo di riequilibrio e il deficit sostanziale, nonché dalla sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità, ha comportato la censura, da parte della Sezione di controllo, per assenza di efficaci misure correttive, in termini soprattutto di predisposizione di un adeguato cronoprogramma, relativo all'inadeguatezza dell'azione sotto il profilo della riscossione.

Successivamente, però, l'ente locale ha manifestato la volontà di avvalersi della facoltà, attivata nei termini di legge, di rimodulazione o riformulazione del piano, prevista dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, della legge n. 205/2017.

Siffatta scelta si è configurata, secondo l'esatta interpretazione del dettato normativo, come <<*sufficiente a far ritenere superato il precedente piano, oggetto del contendere nel presente giudizio, ferme e impregiudicate le valutazioni di competenza della Sezione regionale circa la sussistenza in concreto dei requisiti richiesti dalla norma, con particolare riguardo all'art. 1, co. 888, l. 205/2017, secondo cui la rimodulazione del piano è condizionata a determinati rapporti tra passività ed impegni>>*.

Da ciò discende che gli accertamenti sulla situazione finanziaria, economica e patrimoniale della compagine comunale dovranno comunque prendere in considerazione gli eventuali progressi della politica di gestione del riequilibrio dei conti, con peculiare riferimento al piano di rientro del maggior disavanzo da ricalcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), in un'ottica evolutiva, in quanto l'attivazione della nuova procedura individua una sorta di decadenza *ex lege* della precedente, tant'è che il Collegio giudicante ha espressamente statuito, sul punto, che <<*la manifestazione della volontà dell'Ente di avvalersi dei benefici della l. n. 205/2017 si riflette sull'interesse dell'Ente ad impugnare la richiamata deliberazione della Sezione regionale di controllo, chiaramente sussistente al momento della proposizione del ricorso, ma oramai venuto meno>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 7/2018/EL depositata in data 20/02/2018

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 1/2017/PRSP adottata dalla Sezione regionale di controllo per le Marche, depositata in data 27 gennaio 2017, con la quale la Sezione regionale ha dichiarato la inammissibilità della richiesta di riesame formulata dal Comune, ha preso atto della conferma da parte dell'Ente dei saldi relativi al patto di stabilità dell'esercizio 2012 ed ha accertato la mancata adozione dei provvedimenti consequenziali alla declaratoria di grave irregolarità contabile resa con deliberazione n. 164/2015/PRSP.

RICORRENTE:

Comune di Ascoli Piceno, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale delle Marche, Sezione regionale di controllo per le Marche, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, Prefettura di Ascoli Piceno presso l'Avvocatura Generale dello Stato e presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona, Prefetto di Ascoli Piceno.

QUESTIONE RISOLTA: non è giustiziabile la deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che non riveste natura decisoria, ma meramente dichiarativa dell'inammissibilità dell'istanza di riesame presentata dall'Ente e che si limita a prendere atto della conferma da parte dell'Ente stesso dei saldi relativi al patto di stabilità, nonché della mancata adozione dei provvedimenti correttivi.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 16/2018/EL; sent. n. 19/2017/EL; sent. n. 15/2017/EL; sent. n. 16/2016/EL; sent. n. 64/2015/EL; sent. n. 68/2015/EL; sent. n. 25/2015/EL; sent. n. 6/2013/EL; sent. n. 2/2013/EL; **Corte Cost.**, sent. n. 274/2017; sent. n. 228/2017; sent. n. 89/2017; sent. n. 80/2017; sent. n. 279/2016; sent. n. 181/2015; sent. n. 40/2014; sent. n. 39/2014; sent. n. 60/2013; sent. n. 267/2006; **Cass.**, SS.UU., ord. n. 585/2014; **Cons. St.**, sent. n. 816/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In ordine alla questione di legittimità costituzionale, sollevata nella vicenda in esame dal Comune ricorrente, le Sezioni riunite hanno avuto modo di ribadire che <<la natura di **Organo magistratuale neutrale e indipendente delle Sezioni regionali di controllo** esclude...ogni possibile assimilazione alla pubblica amministrazione dovendosi rammentare che la Corte dei conti ricopre il ruolo di “Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche” nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate dalla Costituzione e dalla legge>>, le quali funzioni <<costituiscono “un'attività rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione”>>.

Pertanto, il Collegio giudicante ha ritenuto <<non...ammissibile un generale potere di riesame delle pronunce emesse dalle Sezioni regionali di controllo che...possono unicamente essere giustiziabili nei modi e nei termini di legge>>, muovendo proprio dal presupposto che siffatte pronunce <<emesse ai sensi dell'art. 148 bis del Tuel o all'esito dell'esame dei piani di

riequilibrio finanziario pluriennale...pur non essendo “sentenze” in senso stretto trattandosi di atti atipici promananti da un Organo appartenente all’Ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà intervengono all’esito di un’apposita fase di contraddittorio penetrante e pregnante instaurato con le amministrazioni territoriali in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi>>.

Di conseguenza, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. e), del c.g.c. (ovvero ai sensi dell’art. 243 quater del Tuel), <<**il Comune...avrebbe dovuto proporre tempestivamente ricorso avverso le deliberazioni...in quanto recanti per l’Ente un grave pregiudizio, immediato e concreto...e non limitarsi a ribadire le violazioni della normativa già contestate con le...richiamate deliberazioni>>, per cui <<la deliberazione dell’odierna impugnativa...non può reputarsi giustiziabile poiché non riveste natura decisoria ma meramente dichiarativa dell’inammissibilità dell’istanza di riesame presentata dall’Ente e si limita a prendere atto della conferma da parte dell’Ente dei saldi relativi al patto di stabilità e della mancata adozione dei provvedimenti correttivi>>.**

ABSTRACT

In materia di giustiziabilità delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, relative, nel caso di specie, al rispetto dei saldi di contabilità concernente il Patto di stabilità, il giudice contabile ha ritenuto di ripercorrere tutte le tappe logiche ed argomentative che hanno scardinato, dalle fondamenta, la questione di legittimità costituzionale, sollevata sul punto dall’ente comunale ricorrente.

In particolare, si è affermato che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non possono essere affatto ricondotte al concetto di pubblica amministrazione, men che meno si deve ritenere che esse si pronuncino mediante l’emissione di atti o provvedimenti amministrativi.

Da tali assunti è stato agevole individuare, per il Collegio giudicante, l’erroneo presupposto da cui è scaturita la censura di incostituzionalità, caratterizzante la tesi difensiva del Comune istante, il quale ha interpretato la lettera dell’art. 148 bis del Tuel nel senso che le funzioni di controllo svolte dalle Sezioni regionali dovrebbero basarsi su un presunto “rapporto di collaborazione tra Autorità controllante e soggetto controllato”.

Se è vero che, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale e contabile, tale “rapporto di collaborazione” è del tutto giustificato e circoscritto alle altre funzioni conferite alle Sezioni regionali, in ordine all’attività consultiva o di controllo sulla gestione; invece le funzioni di controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei bilanci degli enti territoriali vengono, in via esclusiva, attribuite dalla legge alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti <<*quale magistratura neutrale ed indipendente garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e degli interessi generali della finanza pubblica coinvolti*>> ed in quanto inquadrate <<*in un’attività di verifica chiaramente finalizzata alla tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata*>>.

Non è, quindi, corretta la ricostruzione sistematica offerta dall’ente locale sull’interpretazione da dare all’art. 148 bis del Tuel, il quale positivizzerebbe un generalizzato potere di riesame delle delibere delle Sezioni regionali in termini di autotutela, contrastando ciò proprio con la non riconducibilità all’attività amministrativa delle funzioni di controllo dalle stesse esercitate, essendo le Sezioni regionali di controllo un’Autorità giudiziaria e non amministrativa.

Nella fattispecie concreta viene, altresì, specificato dal Collegio decidente che il Comune avrebbe dovuto proporre tempestivamente il ricorso avverso le delibere, anche tenendo conto del noto principio di continuità dei bilanci, secondo cui <<*le irregolarità contabili o violazioni di legge compiute dall’Ente in un determinato esercizio antecedente all’oggetto del controllo ed eventualmente già accertate in apposita pronuncia, potranno ripercuotersi sui susseguenti bilanci ed essere oggetto di ulteriori verifiche da parte delle Sezioni regionali secondo una prospettiva di dinamicità dei profili contabili finalizzata a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 8/2018/EL depositata in data 08/03/2018

RICORSO: per l'annullamento, la revoca o la riforma della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 114/2017, depositata in data 23 novembre 2017, con la quale la Sezione regionale ha deliberato di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune ricorrente.

RICORRENTE:

Comune di Zagarise, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, Prefettura di Catanzaro, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

QUESTIONE RISOLTA: la situazione di disavanzo incerta o inesatta preclude l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, in quanto non risulterebbe idonea a sorreggere il giudizio di attendibilità e congruenza delle poste contabili riportate nel piano, nonché delle misure di risanamento in esso previste.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 8/2018/EL; sent. n. 7/2018/EL; sent. n. 43/2017/EL; sent. n. 13/2017/EL; sent. n. 38/2015/EL; **Corte Cost.**, sent. n. 188/2014; sent. n. 89/2017; sent. n. 274/2017; sent. n. 279/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In ordine all'impugnazione della delibera di controllo per mancata approvazione del piano finanziario presentato dall'ente comunale ricorrente, le Sezioni riunite hanno confermato che <<l'elaborazione del piano di riequilibrio pluriennale deve...fondarsi su una corretta e veritiera rappresentazione di tutti i fattori di squilibrio e le verifiche attuate dalle Sezioni regionali di controllo...sono finalizzate all'analisi della predetta attività di programmazione che non può prescindere da una visione dinamica e aggiornata della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'Ente>>.

Proprio a tal fine, il Collegio giudicante ha evidenziato come <<costituisce grave irregolarità contabile la sussistenza di un debito da anticipazione di tesoreria alla chiusura dell'esercizio finanziario posto che...le anticipazioni di cassa non costituiscono debito dell'ente e devono essere restituite entro il medesimo esercizio finanziario nel quale sono state concesse poiché destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità>>, puntualizzando, altresì, che <<ai sensi dell'art. 187, comma 1, del Tue, il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati e che, nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere tutte le predette quote, l'ente versa in disavanzo di amministrazione>>, di conseguenza <<una situazione di disavanzo reale incerta e/o inesatta è da ritenersi di per sé preclusiva all'approvazione del piano>> (<<Nella fattispecie in esame l'assenza del fondo destinato ad investimenti e del fondo di accantonato per anticipazioni di liquidità nonché la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità hanno finito per generare un ampliamento del risultato disponibile in contrasto con i principi di veridicità e correttezza del bilancio>>).

ABSTRACT

La valutazione della situazione finanziaria, contenuta nella delibera di controllo e relativa al piano di riequilibrio pluriennale del Comune ricorrente, ha comportato la mancata approvazione dello stesso da parte della Sezione regionale di controllo, a causa della sussistenza di numerosi dati contabili risultati inattendibili ed incerti nell'esatta determinazione del reale disavanzo di amministrazione dell'ente comunale.

Proprio il riscontro di tali inconferenti elementi di contabilizzazione, unitamente ai fatti gestionali emersi dalla documentazione prodotta in giudizio dal Comune, ha portato le Sezioni riunite ad accertare non solo l'incongruità delle misure scelte dall'ente ai fini del risanamento, ma anche una vera e propria situazione di non veridicità ed incertezza dell'effettivo disavanzo, soprattutto considerando l'individuazione, nel piano, di obiettivi sottostimati, già comunque presi in considerazione dalla Sezione di controllo.

L'assenza di vincoli e di accantonamenti, così come stabiliti dall'art. 187 Tuel, nonché l'errata determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, previsto dall'art. 167, secondo comma del Tuel, hanno inciso negativamente sul risultato finale di amministrazione, inficiandone la trasparenza, la veridicità e l'attendibilità.

Dal tenore della sentenza si evince, quindi, che <<la mancata rappresentazione ed illustrazione da parte dell'Ente, nonostante le contestazioni mosse dalla Sezione regionale, delle quote di annualità del maggiore disavanzo da riaccertamento straordinario non ripianato integralmente per gli esercizi 2015 e 2016 con indicazione delle relative modalità di recupero nel rispetto del citato D.M. 2 aprile 2015 e delle quote del disavanzo derivate dal ricorso alla procedura di riequilibrio si pone, quindi, in palese contrasto con il dettato dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b), del Tuel che impone espressamente "la puntuale ricognizione del disavanzo">>, ciò generando l'impossibilità di pervenire ad un giudizio di congruità del piano di riequilibrio.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 11/2018/EL depositata in data 29/03/2018

RICORSO: per l'annullamento e/o la riforma della deliberazione n. 240/2017 adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, depositata in data 16 ottobre 2017, con la quale la Sezione regionale ha accertato l'inammissibilità della riformulazione del piano di riequilibrio finanziario; l'incongruità della riformulazione/rimodulazione del piano originario; il grave inadempimento degli obiettivi intermedi; l'elusione del Patto di stabilità; l'elusione del Saldo di finanza pubblica.

RICORRENTE:

Comune di Napoli, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, Ministero dell'Interno, Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali, Prefettura di Napoli - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: non può ritenersi esclusa la possibilità di procedere all'invio di una ulteriore certificazione anche nelle ipotesi non previste dal legislatore, ovviamente entro il termine di 60 giorni dalla data di approvazione del rendiconto, previsto dall'art. 31, comma 20-bis, della legge n. 183 del 2011, rimanendo salva per la Sezione regionale di controllo di verificarne, compatibilmente con il proprio programma di attività, la veridicità ed affidabilità ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno dell'anno di riferimento.

Conformi: cfr. **SS.RR.**, sent. n. 15/2017/EL; **Cass.**, **SS.UU.**, sent. n. 23019/2007.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alla contestata elusione del Patto di stabilità interno, le Sezioni riunite hanno accolto il ricorso del Comune, osservando sul punto che nonostante <<l'art. 31, comma 20-bis, della legge n. 183 del 2011, dispone per gli enti locali l'obbligo, entro sessanta giorni dalla data di approvazione del rendiconto, di inviare una nuova certificazione, a rettifica della precedente, se rileva, rispetto a quanto già certificato, "un peggioramento del proprio posizionamento rispetto all'obiettivo del patto di stabilità interno">>, tuttavia, nel caso di specie <<pur non vertendo il comune...in alcuna delle ipotesi di "peggioramento" del saldo finanziario rispetto al saldo obiettivo, il Collegio ritiene che la nuova certificazione del PSI [...patto di stabilità interno...]...poteva essere trasmessa>>.

Sulla base di tali assunti, il Collegio giudicante ha disposto che <<non può ritenersi esclusa la possibilità di procedere all'invio di una ulteriore certificazione anche nelle ipotesi non previste dal legislatore, ovviamente entro il termine previsto dall'art. 31, comma 20-bis, della legge n. 183 del 2011>>, rimanendo ferma <<la facoltà per la stessa [Sezione regionale di controllo] di verificarne...la veridicità ed affidabilità ai fini del rispetto del PSI>>.

Con riferimento, invece, alla trasformazione della società per azioni, totalmente partecipata dall'ente locale, in azienda speciale assoggettata al regime giuridico di cui agli articoli che vanno dal 2498 al 2500-*novies* del codice civile, le Sezioni riunite hanno ribadito l'orientamento espresso in materia dalla Corte di cassazione, secondo cui <<la trasformazione configura una vicenda

modificativa-evolutiva dello stesso soggetto, che adotta una formula organizzativa diversa e applica il regime giuridico prescelto (normativo e statutario) a far data dalla trasformazione stessa>>.

Infine, il giudice contabile ha affrontato anche la tematica relativa alla ricognizione dei debiti fuori bilancio, affermando in particolare che **<<deve...escludersi la possibilità di detrarre l'ammontare di quanto oggetto di accordi di rateizzazione, in quanto tali accordi riguardano i soli tempi di pagamento ed hanno effetto esclusivamente sulla cassa>>.**

ABSTRACT

Nella presente decisione, le Sezioni riunite hanno affrontato diversi profili problematici, attinenti non solo alla figura giuridica-contabile del patto di stabilità interno, ma anche alla tematica della trasformazione in azienda speciale della società per azioni totalmente partecipata dallo Stato, con riferimento al peculiare aspetto dell'irregolarità dell'accertamento sul rendiconto dell'ente comunale, oltre che alla ricognizione dei debiti fuori bilancio.

Il primo motivo di doglianza, sostanziandosi nella contestata elusione del patto di stabilità interno è stato risolto dal Consesso contabile a favore del Comune istante, in quanto i dati concernenti il rispetto del patto stesso e analizzati dalla Sezione di controllo si riferivano sì ad una certificazione trasmessa dal Comune, ma successivamente e tempestivamente sostituita da una nuova.

Pertanto, secondo il *dictum* della Corte dei conti, la produzione della nuova certificazione, a rettifica della precedente, può essere inviata, a condizione, però, che sia osservato il termine stabilito nell'art. 31, comma 20-bis, della legge n. 183 del 2011, anche nei casi non espressamente previsti dalla disposizione di legge in esame.

Se, dunque, in tali termini le Sezioni riunite hanno accolto il primo motivo di ricorso, la stessa sorte non è stata riservata alle ulteriori doglianze prospettate dall'ente locale, il quale si è visto respingere non solo la tesi che invoca, in vigenza dell'azienda speciale (nata dalla trasformazione della società interamente partecipata dal Comune), l'applicazione della disciplina societaria agli utili dell'esercizio dell'anno di riferimento, nonché di quelli precedenti; ma non ha trovato accoglimento neppure la censura circa la violazione dell'art. 243-bis, comma 7, Tuel, sulla quale le Sezioni riunite si sono espresse nel senso che *<<la ricognizione dei debiti fuori bilancio riconoscibili prevista dal comma 7 dell'art. 243-bis è espressamente finalizzata "alla predisposizione del piano" e serve a consentire la sostenibilità delle misure di riequilibrio prospettate>>.*

Tale ultimo rilievo è stato oggetto di approfondita indagine soprattutto con riguardo alla tempistica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e alla possibilità di stipulare accordi di rateizzazione con i creditori, i cui effetti, tiene a specificare il Collegio decidente, si riverberano solo sulla cassa, non essendo registrati in bilancio tempestivamente ai sensi dell'art. 183 Tuel.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 16/2018/EL depositata in data 17/04/2018

RICORSO: per l'annullamento della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 7/2018, depositata in data 24 gennaio 2018, con la quale la Sezione regionale ha deliberato di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune ricorrente.

RICORRENTE:

Comune di Caserta, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, Ministero dell'Interno, Prefettura di Caserta, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

QUESTIONE RISOLTA: la situazione di disavanzo incerta o inesatta preclude l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, in quanto non risulterebbe idonea a sorreggere il giudizio di attendibilità e congruenza delle poste contabili riportate nel piano, nonché delle misure di risanamento in esso previste.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 8/2018/EL; sent. n. 7/2018/EL; sent. n. 43/2017/EL; sent. n. 13/2017/EL; sent. n. 38/2015/EL; sent. n. 18/2014/EL; **Corte Cost.**, sent. n. 49/2018; sent. n. 274/2017; sent. n. 228/2017; sent. n. 89/2017; sent. n. 279/2016; sent. n. 181/2015; sent. n. 40/2014; sent. n. 60/2013.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con tale decisione, il giudice contabile ha specificato, in via preliminare, che **<<il presente giudizio rientra nella propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. a) del...codice di giustizia contabile che attribuisce a queste Sezioni riunite la piena ed esclusiva giurisdizione, in un unico grado nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali>>**, per cui **<<palesamente infondate risultano...le considerazioni svolte...in merito alla violazione del principio di naturalità del Giudice per effetto dell'inserimento nei Collegi giudicanti delle Sezioni riunite di una quota di magistrati assegnati alle Sezioni di controllo che priverebbero i Collegi delle garanzie di terzietà ed imparzialità in quanto "estranei normalmente alla funzione giudicante" posto che...tale inclusione non deriva da una mera scelta discrezionale del Presidente della Corte dei conti, ma è espressamente prevista dall'art. 11, comma 7, del citato codice di giustizia contabile...sulla base di criteri predeterminati, con decreto presidenziale all'inizio dell'anno giudiziario>>**.

Entrando, poi, nel merito dei motivi di doglianza, il supremo Consesso contabile afferma che **<<secondo il noto principio di continuità dei bilanci...ogni errata o incongrua determinazione del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi>>**, tant'è che **<<l'incongrua determinazione del risultato di amministrazione integra...la palese violazione dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b), del Tuel, ai sensi del quale il piano di riequilibrio deve contenere la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, del disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato>>**, comportando ciò l'ovvia conseguenza in forza della quale **<<una situazione di disavanzo reale incerta e/o inesatta è da ritenersi di per sé preclusiva all'approvazione del piano>>**.

ABSTRACT

La congruità e l'attendibilità del piano di riequilibrio finanziario costituisce la principale questione contabile posta al vaglio delle Sezioni riunite, le quali preliminarmente risolvono un altro motivo di doglianza relativo al presunto problema di legittimità costituzionale dell'art. 243 quater, comma 5, del Tuel e dell'art. 1, comma 7, della legge n. 15/2009, in relazione agli artt. 25, 111 e 117 della Costituzione, per violazione del principio generale del giudice naturale precostituito per legge.

Muovendo dal presupposto che la Corte dei conti viene qualificata quale <<“*Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche*” nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate dalla Costituzione e dalla legge>>, non può recarsi in dubbio la peculiare formazione delle Sezioni riunite in speciale composizione, del cui collegio fanno parte magistrati appartenenti non solo all'ambito giurisdizionale, ma anche a quello del controllo, individuati sulla base di criteri oggettivi e predeterminati., nel pieno rispetto dei principi di imparzialità e precostituzione.

Superata tale censura, il Supremo Consesso passa a vagliare il piano di riequilibrio finanziario, presentato dall'ente comunale ricorrente e negativamente valutato dalla Sezione regionale di controllo, soprattutto nella parte motiva relativa al risultato contabile di amministrazione, ritenuto insufficiente e inattendibile, essendo stati alterati la trasparenza e la veridicità delle poste finanziarie rilevate.

In particolare, oltre a ravvisare ulteriori irregolarità contabili e violazioni di legge che hanno minato *in nuce* l'attendibilità, la congruenza e la coerenza dei documenti prodotti, le Sezioni riunite hanno avuto modo di ribadire che <<*l'attività programmatica gravante sugli enti locali che intendono far ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deve essere improntata alla ricognizione e quantificazione dei fattori di squilibrio, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto e degli eventuali debiti fuori bilancio a cui deve seguire l'analitica indicazione di tutte le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 17/2018/EL depositata in data 17/04/2018

RICORSO: per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana n. 202/2017/PRSP, depositata l' 11 dicembre 2017, relativa alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale attivata dal Comune di Terme Vigliatore con deliberazione del Consiglio 31 agosto 2016, n. 24, esitata nel piano approvato con deliberazione 20 dicembre 2016, n. 44, giudicato non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

RICORRENTE:

Comune di Terme Vigliatore, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Procura regionale siciliana della Corte dei conti, Avvocatura generale dello Stato, Ministero dell'Interno, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, Prefettura di Messina - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa mediante successiva deliberazione consiliare, emessa ai sensi della legge n. 205/2017, comporta l'attivazione di una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano precedentemente approvato, oggetto della deliberazione impugnata, con conseguente dichiarazione di inammissibilità del relativo ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 19/2018/EL; sent. n. 6/2018/EL; sent. n. 17/2017/EL; sent. n. 3/2017/EL; sent. n. 1/2017/EL; sent. n. 25/2016/EL; sent. n. 13/2016/EL; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In base al principio secondo cui <<nel procedimento dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione - configurato come un giudizio in un unico grado di merito, non soggetto alle regole in tema di effetto devolutivo e divieto di *nova* in appello - sono oggetto di valutazione anche le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto>>, il Collegio giudicante ha affermato che <<esclusa la facoltà di queste Sezioni riunite di pronunciarsi su fatti sopravvenuti che non rientrino nell'oggetto del giudizio, viene meno anche la possibilità di valutare la sussistenza dei presupposti per la rimodulazione/riformulazione del PRFP [piano di riequilibrio finanziario pluriennale], secondo la nuova procedura attivata dal Comune>> con successiva delibera consiliare, atteso che, in tal caso, <<sarà la Sezione regionale di controllo, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, a verificare la presenza dei requisiti richiesti dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, l. n. 205/2017>>, in quanto <<la circostanza dell'avvenuta attivazione della procedura prevista dall'art. 1, l. n. 205/2017 può essere valutata soltanto ai fini della permanenza dell'interesse del Comune istante a coltivare il contenzioso in essere>>.

Di conseguenza, il giudice contabile ha concluso sul punto che <<con la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa mediante la deliberazione consiliare...ai sensi

della l. n. 205/2017...sia stata attivata una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano precedentemente approvato, oggetto della deliberazione impugnata e, quindi, del presente scrutinio>>, aggiungendo altresì che <<sulla legittimità della nuova procedura e sulla congruità del piano riformulato ovvero rimodulato ai sensi della richiamata l. n. 205/2017 si dovrà esprimere la Sezione del controllo territorialmente competente>>, e che <<in ogni caso, il piano oggetto di causa non riacquisterà la sua vigenza, in quanto definitivamente superato dalla manifestazione di volontà di una sua rimodulazione, quale primo passaggio di una nuova catena procedimentale sostitutiva della precedente>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno dichiarato inammissibile il ricorso, proposto dal Comune di Terme Vigliatore, per sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione della deliberazione di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, emessa dalla competente Sezione regionale di controllo, disponendo che *<<non può considerarsi definitiva la deliberazione di diniego che, alla stessa data, è sub iudice da parte di queste Sezioni riunite, per l'intangibilità delle situazioni giuridiche durante il processo - che deve dare alla parte tutto quello (e proprio quello) a cui ha diritto, senza che qualcosa possa essere ad essa sottratto dalla durata del processo (Non solet deterior condicio fieri eorum qui litem contestati sunt)...principio oggi ricondotto all'art. 24 Cost.>>*.

L'originario piano di riequilibrio di durata decennale era finalizzato al ripiano del disavanzo di amministrazione, dovuto alla grave esposizione debitoria ascrivibile alla già precaria situazione contabile dell'ente comunale, caratterizzata dalla inadeguatezza dell'azione sotto il profilo della riscossione, nonché dall'insostenibilità dello strumento di risanamento e delle misure di riequilibrio indicate.

Solo successivamente, l'ente locale ha manifestato la volontà espressa di avvalersi della possibilità di rimodulazione o riformulazione del piano, prevista dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, della legge n. 205/2017.

L'attivazione, nei termini di legge, di siffatta procedura ha comportato la decadenza *ope legis* della precedente, configurandosi il nuovo *iter* quale sistema procedimentale caratterizzato da autonome fasi, nonché da peculiari adempimenti, che hanno portato le Sezioni riunite ad affermare distintamente il principio secondo cui *<<la decadenza ex lege del precedente piano, per volontà dell'Ente che ha scelto di avvalersi delle norme sopravvenute, si riflette sul suo interesse ad impugnare la richiamata deliberazione della Sezione regionale di controllo, chiaramente sussistente al momento della proposizione del ricorso, ma oramai venuto meno>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 18/2018/EL depositata in data 18/04/2018

RICORSI RIUNITI:

- per l'annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 150/2017/PRSP, depositata il 27 settembre 2017, con la quale è stato accertato, in sede di verifica semestrale dello stato di attuazione del piano di riequilibrio, primo e secondo semestre 2016, il venir meno dei presupposti del riequilibrio finanziario pluriennale, nonché il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano;
- per l'annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 151/2017/PRSP, depositata il 27 settembre 2017, con la quale sono state dichiarate assorbite e non rilevanti le questioni di massima e di costituzionalità dell'art. 1, comma 434, della L.232/2016, alla luce dell'esito del contestuale giudizio di verifica del piano di riequilibrio.

RICORRENTE:

Comune di Modica, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali del Ministero dell'Interno - Direzione centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali, Avvocatura generale dello Stato e Prefetto di Ragusa.

QUESTIONE RISOLTA: la rimodulazione o la riformulazione del piano originario è da ritenersi, in via di principio, ammissibile, nel caso in cui si sia accertato, in sede di verifica dello stato di attuazione del piano di riequilibrio, uno scostamento "grave", ma non anche "reiterato" degli obiettivi intermedi.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In accoglimento parziale del primo ricorso, presentato dall'ente comunale, avente ad oggetto la verifica semestrale dello stato di attuazione del piano di riequilibrio, le Sezioni riunite hanno deliberato che <<l'art. 1, comma 889 della legge di bilancio per il 2018 consente di accedere alla rimodulazione soltanto nei casi in cui il piano originario si sia sviluppato in maniera regolare o, tutt'al più, abbia avuto un incidente di percorso contingente, uno scostamento "grave", ma non "reiterato", degli obiettivi intermedi>>, per cui <<condizione perché trovi applicazione la facoltà di riformulazione e/o rimodulazione del piano prevista dalle predette disposizioni è l'inesistenza di una pronuncia di accertamento del "grave e reiterato" mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano originario, atteso che in seguito a questo accertamento scatta, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7, l'applicazione dell'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011 con il conseguente avvio della procedura di dissesto>>.

Sulla base di tale assunto, il Collegio giudicante ha affermato che <<a fronte di un piano di riequilibrio decennale, il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi, per un solo esercizio finanziario, peraltro parzialmente recuperato nell'esercizio successivo, non costituisce reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi intermedi>>, tuttavia <<permane l'interesse del Comune...alla decisione del ricorso, poiché il suo eventuale accoglimento, comportando l'annullamento della deliberazione impugnata, impedirebbe l'avvio della procedura di dissesto e consentirebbe di rimodulare il piano ai sensi dei citati commi 888 e 889, dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente sentenza, hanno dichiarato parzialmente ammissibile il ricorso sulla possibilità per il Comune di rimodulare o riformulare il piano di riequilibrio originario, sulla base di una netta distinzione non solo concettuale, ma anche pragmatica tra il mero “scostamento grave” dagli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio e la più incisiva nozione di “scostamento grave e reiterato”, evidenziando come nel caso di specie si sia verificato esclusivamente uno “scostamento grave”.

Siffatta differenziazione, quindi, non è affatto priva di pregio giuridico, atteso che le Sezioni riunite fanno da essa scaturire l’ammissibilità, in linea di principio, dell’attivazione dell’iter procedimentale concernente la rimodulazione o la riformulazione del piano di riequilibrio, a condizione, però, che non si sia determinata una “grave e reiterata” violazione del piano.

In particolare, muovendo dall’indiscutibile presupposto secondo cui <<l’esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall’ente locale, ma deve prendere in esame la situazione complessiva, valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto>>, il giudice speciale ha, tuttavia, specificato che il termine reiterato, nel significato suo proprio, <<*significa che lo scostamento dei risultati di bilancio reali rispetto a quelli pianificati, per essere causativo del dissesto, deve essere non solo grave ma anche rilevante in termini di durata*>>, anche se <<*durata e gravità sono due elementi reciprocamente correlati, sicché la valutazione del carattere reiterativo della violazione degli obiettivi intermedi va parametrato alle effettive possibilità dell’ente di garantire, in un arco temporale, sufficientemente ampio, un valido percorso di risanamento*>>.

In ordine al successivo aspetto problematico affrontato dal Collegio, si è affermata l’inammissibilità del secondo ricorso riunito, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale, dichiarata poi assorbita, sull’esatta interpretazione da attribuire all’operatività della disposizione di cui all’art. 1, comma 43, della legge 232/2016, in quanto con la deliberazione n. 151, emessa dalla Sezione regionale di controllo, non si precludeva assolutamente all’ente la facoltà di applicare la rimodulazione, essendo stati già accertati significativi scostamenti dagli obiettivi fissati dal piano, nella concreta attività gestoria finanziaria effettuata dall’ente locale.

Tanto ciò è vero che il giudice contabile è intervenuto sul punto, statuendo che <<*la questione preliminare...relativa alla non lesività della suddetta pronuncia della Sezione di controllo...non ha escluso l’ente dalla facoltà di applicare l’art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, come novellato dall’art. 1, comma 434, della legge n. 232/2017, né lo ha penalizzato per altra via, ma si è limitata a porre dei dubbi interpretativi (e di legittimità costituzionale) della disposizione di legge, dichiarati assorbiti dalla Sezione, per avere la Sezione stessa già accertato che con la coeva deliberazione n. 150...erano venuti meno i presupposti del riequilibrio finanziario pluriennale e, in ogni caso, il grave e reiterato mancato rispetto degli intermedi fissati dal piano con le conseguenze previste dall’art. 243 quater, comma 7, del Tuel*>>, per cui tale secondo ricorso <<*va dichiarato inammissibile, atteso che un suo eventuale rigetto o accoglimento non muterebbe la posizione del Comune*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 19/2018/EL depositata in data 18/04/2018

RICORSO: per l'annullamento della delibera della Sezione di controllo per la Regione Umbria n. 83/PRSE/2017, depositata in data 20 luglio 2017, con la quale la Sezione regionale ha deliberato di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune ricorrente.

RICORRENTE:

Comune di Terni, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Avvocatura dello Stato, Ministro dell'Interno, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, Prefettura di Perugia - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso sono oggetto di valutazione, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto, diversamente la volontà di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario deve essere espressamente manifestata da parte dell'ente comunale, mediante successiva deliberazione consiliare, emessa ai sensi della legge n. 205/2017.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 6/2018/EL; sent. n. 17/2017/EL; sent. n. 3/2017/EL; sent. n. 1/2017/EL; sent. n. 25/2016/EL; sent. n. 13/2016/EL; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce del consolidato orientamento delle Sezioni riunite in speciale composizione che **<<ha configurato il gravame come un giudizio in un unico grado di merito, non soggetto alle regole in tema di effetto devolutivo e divieto di *nova* in appello nel quale le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso sono sì oggetto di valutazione, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto>>**, il Collegio giudicante ha puntualizzato come **<<la possibilità di rimodulare o riformulare il PRFP presentato o già approvato>>** è stata oggetto di modifica della **<<legge di bilancio 2018 (L. 205/2017, art. 1, commi 848, 849, 888 e 889)>>** che **<<ha nuovamente riformulato i presupposti ed i termini per l'esercizio, da parte degli enti, di detta facoltà>>**, giungendosi alla conclusione che **<<pur essendo esclusa la facoltà di queste Sezioni riunite di pronunciarsi su fatti sopravvenuti che non rientrino nell'oggetto del giudizio...nella specie viene meno anche la possibilità di valutare in astratto la sussistenza dei presupposti per la rimodulazione/riformulazione del PRFR, in mancanza di espressa manifestazione di volontà del Comune...di volersi avvalere della facoltà prevista dall'art. 1, commi 888 e 889, l. 205/2017>>**.

Inoltre, il Collegio giudicante ha affermato che **<<l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresenta un "*tertium genus*" che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento>>**, precisando tuttavia che **<<il principio della tendenziale preferenza del piano di riequilibrio al dissesto poggia...sul presupposto che il piano di riequilibrio sia congruo e comunque potenzialmente sostenibile nel suo complesso>>**.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno respinto il ricorso, proposto dal Comune di Terni avverso la delibera della Sezione regionale di controllo, che ha dichiarato non congruo il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con tale decisione sono stati indagate più questioni giuridiche tra loro strettamente correlate.

In primo luogo, il Collegio si è pronunciato, in termini di non accoglimento, sull'istanza di rinvio per la presentazione di motivi aggiunti, prodotta dall'ente locale in rapporto ad una successiva delibera della Sezione regionale di controllo: deliberazione, tra l'altro, non risultata depositata nel giudizio *de quo*.

La questione, tuttavia, è stata risolta dal giudice contabile affermando che una siffatta proposizione dei motivi aggiunti non può che configurarsi come una operazione atta ad estendere l'oggetto del giudizio al nuovo piano di riequilibrio proposto solo successivamente dall'ente.

In secondo luogo, le Sezioni riunite si sono soffermate ad approfondire il quadro ordinamentale in cui si innesta l'istituto del piano pluriennale, puntualizzando la differenza tra l'aggiornamento/sviluppo del piano di riequilibrio e la possibilità, che deve essere sempre espressamente manifestata da parte del Comune, di avvalersi della facoltà di rimodulazione/riformulazione dello stesso (che sia però stato presentato o già approvato), così come dispone l'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889 della L. 205/2017.

Tale ricostruzione ha portato il Collegio giudicante a ribadire il principio secondo cui *<<nel procedimento dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione - configurato come un giudizio in un unico grado di merito, non soggetto alle regole in tema di effetto devolutivo e divieto di nova in appello - sono oggetto di valutazione anche le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto>>*, per cui si esclude la facoltà del Supremo Consesso contabile di pronunciarsi su fatti sopravvenuti che non rientrino nell'oggetto del giudizio.

Infine, le Sezioni riunite hanno affrontato il profilo problematico dell'erronea determinazione della massa passiva individuata dal Comune nel piano presentato, caratterizzata non solo dalle incongruità discendenti dall'accantonamento dei debiti con le società partecipate, il cui regime è soggetto alla regola della "doppia asseverazione", ma anche dalle possibili commistioni della gestione straordinaria da "riequilibrio" con quella ordinaria del "ciclo di bilancio", nonché dalla dubbia capacità dell'ente di realizzare le entrate proprie particolarmente dal recupero dell'evasione.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 20/2018/RIS depositata in data 21/02/2018

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017, nella parte in cui include tra le "altre amministrazioni locali", anche la società ricorrente, ivi inclusa la nota ISTAT di diniego della richiesta di intervento in autotutela.

RICORRENTE:

Interporto Cervignano del Friuli s.p.a., in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: ai fini del presente giudizio, il cui oggetto è rappresentato precipuamente dall'inclusione delle unità istituzionali nell'elenco delle "amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, la società ricorrente si considera "amministrazione pubblica", anziché "impresa pubblica operante nei settori speciali", sulla base di una nozione "a geometria variabile" delle pubbliche amministrazioni, e ciò nel senso che la nozione è variabile in ragione della disciplina di settore che, di volta in volta, si prenda in considerazione (contratti pubblici, pubblico impiego, procedimento amministrativo...).

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In tema di inclusione nell'elenco ISTAT della società ricorrente, le Sezioni riunite hanno affermato che il <<"test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita" ("market/non market"...), costituisce uno strumento volto ad agevolare, sulla base di parametri contabili oggettivi, l'individuazione delle unità istituzionali del settore pubblico che, in ottica pluriennale, producono "beni e servizi destinabili alla vendita" siccome operanti a "prezzi economicamente significativi">>, per cui <<il test va...calato ed interpretato entro il più ampio sistema della contabilità europea, non potendo assumere una valenza assoluta, avulsa dal contesto e incoerente con le finalità statistiche per le quali esso è svolto>>.

In tale prospettiva, dunque, <<l'opzione maggiormente coerente ai fini dell'applicazione del SEC 2010, in ossequio alla *ratio* del test, sia quella di conteggiare comunque tutti i costi dell'attività, ancorché non rappresentati a conto economico perché compensati con il correlato contributo in conto impianti...diversamente, perderebbero ogni rilevanza i costi reali dell'infrastruttura, come se essi fossero ininfluenti sulla determinazione dell'equilibrio economico di un operatore di mercato>>.

Pertanto, sulla base di tali considerazioni, il Collegio ha affermato che <<i costi di produzione non possono evidentemente limitarsi ai soli costi di gestione, dovendo comprendere anche quelli di costruzione dell'infrastruttura>>, tant'è che <<è intuitiva la differenza di situazioni tra quella di un operatore di mercato che sostenga con risorse prevalentemente proprie anche i costi dell'infrastruttura, e quella di un operatore pubblico che si limiti invece a gestire un'infrastruttura realizzata con risorse dell'amministrazione>>.

Siffatte conclusioni sono, altresì, avvalorate dalla recezione del principio relativo al <<“sistema a geometria variabile”, entro cui ciascun giudice, ai fini dell’applicazione della disposizione di volta in volta presa in esame nella concreta fattispecie, è chiamato a decidere se si ricada nella “materia di finanza pubblica” agli effetti di cui al citato art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 o, più in generale, se si sia in presenza di una “amministrazione pubblica” agli effetti di altra legislazione settoriale>>.

ABSTRACT

La questione, sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite, concerne la contestazione, formulata dall’Interporto Cervignano del Friuli s.p.a., circa l’avvenuta sua inclusione nell’elenco delle amministrazioni pubbliche, predisposto annualmente dall’ISTAT.

Dal punto di vista procedurale, il Collegio ha affrontato, innanzitutto, il problema della misura cautelare, involgente la richiesta di sospensione dell’atto disposto dall’ISTAT, formulata dalla stessa società ricorrente, risolvendolo attraverso l’applicazione della regola normativa contenuta al comma 3 dell’art. 128 c.g.c., in forza della quale le Sezioni riunite hanno statuito che: <<*l’esigenza di tutela cautelare in capo alla ricorrente è venuta meno per effetto dell’intervenuta decisione direttamente nel merito della causa, con lettura del dispositivo al termine della camera di consiglio, nello stesso giorno dell’udienza pubblica di discussione...Ciò rende assorbito l’esame della domanda di sospensione, divenuta priva di interesse*>>.

Sotto il profilo del merito, il Supremo Consesso contabile è addivenuto ad approfondire le conclusioni poste anche alla base dell’apporto argomentativo degli atti difensivi della Procura generale.

In particolare, si è fatto tesoro, riproponendolo nel *corpus* della sentenza, del principio relativo al cd. “sistema a geometria variabile”, il quale, fondandosi su una nozione dai confini mobili di pubblica amministrazione (a motivo della diversa disciplina che l’operatore di diritto debba prendere in considerazione nel caso concreto), ha fornito la soluzione alla precipua tematica estranea all’oggetto del presente giudizio ed attinente alla differenziazione tra “pubblica amministrazione” ed “impresa pubblica operante nei settori speciali”.

Definizione quest’ultima fortemente ambita dalla società ricorrente, il cui riconoscimento, secondo la tesi difensiva propugnata, avrebbe comportato la sua esclusione dall’elenco ISTAT, atteso che l’argomento dirimente sarebbe stato caratterizzato dall’applicazione in concreto dei differenti concetti di “unità produttrice di beni e servizi destinabili alla vendita”, nonché di “prezzi economicamente significativi”.

Tuttavia, nel caso di specie, il Collegio giudicante ha ritenuto, in diritto, di utilizzare una chiave ermeneutica più aderente al *thema decidendum*, mettendo in evidenza come i criteri oggettivi previsti dal regolamento europeo relativo al c.d. SEC 2010 non siano stati affatto disattesi da parte dell’ISTAT nello stilare l’elenco relativo alle pubbliche amministrazioni, ma anzi <<*il test, effettivamente condotto dall’ISTAT sulla base dei dati di bilancio della società ricorrente, ha dimostrato che l’Interporto non è in grado, in un’ottica pluriennale, di coprire con i ricavi delle vendite almeno la metà dei propri costi di produzione*>>, essendo <<*quindi, ininfluyente ai fini del risultato del test...il metodo di rappresentazione contabile (diretto o indiretto) in concreto utilizzato dalla società*>>.

In particolare, si è correttamente menzionato il quadro giuridico e fattuale della compagine societaria, la quale risulta interamente partecipata e controllata dall’amministrazione pubblica, in veste di titolare di concessione regionale concernente l’attività di progettazione, realizzazione e gestione dell’Interporto di Cervignano del Friuli.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 21/2018/QM depositata in data 02/06/2018

RICORSO: questione di massima deferita dalla Prima Sezione giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti con ordinanza n. 13/2018, pronunciata in esito al giudizio d'appello proposto dal Ministero della Difesa, avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli Venezia Giulia n. 2/2016, relativamente al parziale accoglimento del ricorso proposto da un ufficiale dell'Esercito in quiescenza, per il riconoscimento delle indennità previste dall'art. unico della legge n. 1746 del 1962, dall'art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973, nonché dall'art. 3 della legge n. 390 del 1950.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se ai militari che hanno prestato servizio per conto dell'ONU in zone di intervento, spettino, ai fini pensionistici, i benefici combattentistici di cui al combinato disposto dell'articolo unico della legge n. 1746/1962, dell'art. 18 del d.p.r. n. 1092 del 1973 e dell'art. 3 della legge 390/1950>>.

QUESTIONE RISOLTA: << Ai militari che hanno prestato servizio per conto dell'ONU in zone di intervento non spettano, ai fini pensionistici, i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti che abbiano partecipato alle campagne di guerra, individuate dalle disposizioni vigenti in materia>>.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 2/2018/QM; sent. n. 2/2017/QM; sent. n. 17/2011/QM; sent. n. 13/2011/QM; sent. n. 10/2011/QM; sent. n. 8/2010/QM; sent. n. 4/2010/QM; sent. n. 1/2010/QM; sent. n. 8/2006/QM; sent. n. 6/2003/QM; sent. n. 7/2001/QM; sent. n. 26/1999/QM; sent. n. 5/1998/QM; sent. n. 1/1994/QM; **Corte Cost.**, sent. n. 240/2016; **Cons. St.**, sent. n. 5172/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di missioni ONU, le Sezioni riunite convengono con quanto già stabilito dalla Corte costituzionale nella recente decisione n. 240 del 2016, sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, affermando che <<**la normativa...si è evoluta nel tempo rispetto all'iniziale previsione della legge n. 1746 del 1962, senza che il legislatore abbia equiparato le operazioni, con espressi provvedimenti, alle campagne di guerra, concetto che, quindi rimane circoscritto, con i relativi benefici di supervalutazione del servizio, unicamente ai conflitti del secolo scorso**>>.

In tale contesto, il Collegio giudicante ha confermato che <<**detti particolari benefici di supervalutazione dal servizio spettano esclusivamente a coloro che hanno svolto le "campagne di guerra" come...delineate e circoscritte dal legislatore, il quale...ha già espressamente escluso la spettanza, per i militari che svolgono missioni per conto dell'ONU, dei benefici previsti dagli artt. 1 e 2 della legge n. 336 del 1970 in favore degli "ex combattenti"**>>.

Pertanto, si è giunti alla elaborazione del conseguente principio di diritto, in forza del quale <<**ai militari che hanno prestato servizio per conto dell'ONU in zone di intervento non spettano, ai fini pensionistici, i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti che abbiano partecipato alle campagne di guerra, individuate dalle disposizioni vigenti in materia**>>.

ABSTRACT

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno disposto la non spettanza, ai fini pensionistici, dei benefici combattentistici ai militari inquadrati nei contingenti ONU, differenziandoli, nelle funzioni, dalla categoria dei soldati belligeranti.

Ciò trova giustificazione nel peculiare incarico affidato al personale militare che svolge missioni al servizio dell'ONU, caratterizzato dalla diversa attività di *<<ristabilire la pace e la democrazia nei paesi teatro di precedenti e sanguinosi conflitti, anche se, ovviamente, anch'essi, a causa dell'instabilità politica di tali regioni, possono incorrere in gravi rischi per l'incolumità individuale>>*, tuttavia gli stessi vengono impiegati non certo sulla base di atti di belligeranza dello Stato italiano, attesa l'assenza di ogni deliberazione dello stato di guerra da parte dei competenti organi costituzionali.

Siffatta diversità di posizione tra il soggetto arruolato in tempo di guerra ed il militare che sceglie volontariamente di partecipare a missioni internazionali viene in evidenza anche dal punto di vista degli atti di arruolamento.

Infatti, nel primo caso il reclutamento viene disposto per mezzo di provvedimenti autoritativi e con un ingaggio poco più che simbolico (il "soldo"), nel secondo caso, contrariamente, si prevede la manifesta volontà di assumere l'incarico affidato, accompagnato da aumenti retributivi e stipendiali per il servizio prestato.

Con riferimento, invece, al tema preliminarmente affrontato dalle Sezioni riunite, riguardante la difficoltà interpretativa della presente questione di massima, generatrice di un profondo contrasto orizzontale tra Sezioni di appello, va solo evidenziato che *<<anche se il legislatore non ha previsto expressis verbis la sussistenza di un contrasto orizzontale in secondo grado, detta condizione costituisca un elemento imprescindibile per la proposizione delle questioni di massima alle Sezioni riunite...il contrasto, infatti, non fa altro che evidenziare quella che è, poi, il presupposto previsto dal comma 3 dell'art. 114, ossia la difficoltà interpretativa della questione>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 23/2018/EL depositata in data 01/08/2018

RICORSO: per l'annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la regione Calabria n. 78/2018, depositata in data 17 aprile 2018, con la quale non è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune ricorrente per mancanza di necessari requisiti.

RICORRENTE:

Comune di San Lorenzo del Vallo, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, Ministero dell'Interno, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, Prefettura di Cosenza - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: l'istruttoria preliminare del piano di riequilibrio, svolta dalla Commissione ministeriale, non vincola la decisione finale intestata alla magistratura contabile, né preclude l'esercizio di autonomi poteri istruttori da parte della Corte dei conti, atteso che la legge ha previsto una netta separazione dei rispettivi compiti assegnati alla Commissione e alla Sezione regionale di controllo, la quale non è vincolata alle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale dalla Commissione, disponendo dei propri poteri cognitivi ed istruttori.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 18/2018/EL; sent. n. 17/2018/EL; sent. n. 8/2018/EL; sent. n. 6/2018/EL; sent. n. 17/2017/EL; sent. n. 3/2017/EL; sent. n. 1/2017/EL; sent. n. 25/2016/EL; sent. n. 13/2016/EL; sent. n. 2/2015/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 11/2014/EL; sent. n. 3/2014/EL; sent. n.2/2013/EL.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno preliminarmente confermato il principio in forza del quale il gravame viene configurato <<come un giudizio in un unico grado di merito, non soggetto alle regole in tema di effetto devolutivo e di “nova” in appello>> e nel quale <<le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso sono oggetto di valutazione soltanto nei limiti di quanto dedotto>>.

Il Collegio giudicante, poi, in merito all'istruttoria preliminare del piano di riequilibrio, condotta dalla Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali, ha ribadito che <<l'istruttoria “da parte della Commissione di cui all'art. 155 del...TUEL deve essere in ogni caso svolta, anche nelle ipotesi di <<rilevata tardività nella presentazione del piano di riequilibrio>>” o di adozione di “una mera <<delibera di intenti>> ancora <<vuota>>, avente finalità meramente dilatorie, dovendosi escludere la necessità della predetta istruttoria da parte della Commissione...nella sola ipotesi in cui, entro il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 243-bis, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, non sia stata dall'Ente presentata alcuna delibera di approvazione del piano di riequilibrio”>>.

Da ciò discende che <<“restando così demarcata una netta linea di separazione dei rispettivi compiti assegnati alla Commissione e alla Sezione regionale di controllo”>>, quest'ultima <<non è vincolata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della Commissione,

disponendo dei propri ordinari poteri cognitivi ed istruttori>>, pertanto <<il termine previsto dal terzo comma dell'art. 243-quater del TUEL, ovverosia dei 30 giorni dalla data di ricezione della relazione della Commissione, entro cui la Sezione delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, non può avere natura perentoria, dovendosi tutt'al più ritenere che entro il suddetto termine la stessa debba iniziare l'esame del piano>>.

Sull'applicazione della normativa in esame, dunque, <<***la principale criticità emersa afferisce, proprio, alla estrema lunghezza della fase istruttoria***>>, tant'è vero che le Sezioni riunite <<per ovviare ad una patologica durata della procedura...hanno precisato che le valutazioni compiute dalla Commissione e dalla Sezione regionale in sede istruttoria ed in sede procedimentale, e persino quelle successive in sede di eventuale giudizio, in ordine alla attendibilità, congruità e sostenibilità del PRFR, devono essere necessariamente improntate ad una visione dinamica della situazione contabile dell'ente, in costante evoluzione, esercizio dopo esercizio>>.

ABSTRACT

In tema di istruttoria preliminare del piano di riequilibrio, posta in essere dalla Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali, le Sezioni riunite hanno affermato importanti principi regolatori della normativa concernente l'approvazione dei piani pluriennali.

Infatti, in primo luogo, il supremo Consesso è intervenuto per ribadire che le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso sono oggetto di valutazione, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto, secondo soprattutto quanto indicato dall'orientamento giurisprudenziale contabile oramai consolidato in materia.

In secondo luogo, le Sezioni riunite hanno ribadito che l'*iter* procedimentale, che porta all'approvazione o meno del piano, si compone di diverse fasi ordinate secondo una precisa sequenza, consistente anche nello svolgimento di un'istruttoria alla quale partecipano oltre all'ente interessato, la Commissione ministeriale e la Sezione di controllo territorialmente competente.

Naturalmente, la distinzione in fasi della predetta procedura è netta, rispecchiando la complessa specificità dei ruoli e delle funzioni attribuiti agli organi intervenienti, i quali dispongono di propri poteri cognitivi ed istruttori.

In particolare, il Collegio osserva che <<*se la Sezione regionale di controllo, senza la preliminare istruttoria della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, non può neanche accertare la tardiva presentazione del PRFP rispetto al termine - questo sì perentorio - previsto dall'articolo 243-bis, comma 5, deve ritenersi che la mancata esecuzione dell'istruttoria da parte della Commissione, impedendo alla Sezione di controllo di esaminare il PRFP, determinerebbe un blocco anomalo della procedura, mentre un'espressa delibera che approvi o meno il piano è necessaria, quanto meno per dare stabilità alle conseguenze che la legge fa discendere dalla semplice formulazione, tra le quali la più rilevante è la sospensione, disposta dall'art. 243-bis, comma 4, delle procedure esecutive in corso "dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio"*>>.

In ordine poi alla tempistica per procedere all'istruttoria preliminare, alla Commissione è assegnato il termine ordinatorio di 60 giorni.

Parimenti il termine ordinatorio dei 30 giorni dalla data di ricezione della relazione della Commissione, previsto all'articolo 243-quater del Tuel, va a precisare l'arco temporale entro cui la Sezione regionale debba procedere all'esame del piano, per poi addivenire alla decisione di approvazione o diniego dello stesso, esercitando i propri poteri cognitivi e istruttori in piena autonomia.

Le Sezioni riunite tengono, infine, a specificare che l'attività programmatica ai fini del valido adempimento della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presenta un contenuto

rigidamente prefissato dagli artt. 243-bis e ss. del Tuel, per cui <<nella costruzione del PRFP riveste un ruolo preminente la corretta e veritiera rappresentazione di tutti i fattori di squilibrio, e la Sezione regionale di controllo, per valutare la congruenza e sostenibilità del piano, è chiamata ad analizzare la predetta attività di programmazione, che non può prescindere da una visione dinamica ed aggiornata della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'Ente>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 24/2018/EL depositata in data 06/09/2018

RICORSO: per l'annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la regione Campania n. 52/2018, depositata in data 4 aprile 2018, con la quale ha deliberato il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune ricorrente, valutandone la non congruenza ai fini del riequilibrio.

RICORRENTE:

Comune di Marano di Napoli, in persona della Commissione straordinaria con i poteri del Consiglio comunale.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, Ministero dell'Interno, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali, Prefettura di Napoli - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: l'impugnata deliberazione ha esclusivo riguardo alle valutazioni compiute dalla Sezione regionale di controllo, ai fini di cui all'art. 243-quater, comma 3, Tuel (approvazione o diniego del piano) e non già all'accertamento (grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano) di cui al successivo comma 7, non trovando, dunque, accoglimento la richiesta dell'ente locale di conseguire una pronuncia delle Sezioni riunite accertativa di un "*grave ma non reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi*".

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 18/2018/EL; sent. n. 17/2018/EL; sent. n. 8/2018/EL; sent. n. 6/2018/EL; sent. n. 17/2017/EL; sent. n. 3/2017/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 11/2014/EL; sent. n. 3/2014/EL.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In ordine alla valutazione di incongruenza ai fini del riequilibrio dei piani pluriennali, le Sezioni riunite hanno ribadito il principio secondo cui il procedimento di impugnazione delle delibere, emesse in sede di controllo dalle Sezioni regionali, <<si tratti non già di un giudizio di appello verso una pronuncia di un giudice di primo grado, bensì di un giudizio in un unico grado di merito>>, in cui <<non si applichino le regole in tema di effetto devolutivo e di divieto di *nova* in appello talché nello stesso possono trovare ingresso circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto, in giudizio e nella misura in cui dette circostanze emergano dagli atti processuali o dallo *ius superveniens*>>.

Con riferimento alla corretta quantificazione dell'esposizione debitoria ed alle c.d. misure di risanamento, il Collegio ha chiarito che <<sono condivisibili le considerazioni critiche circa l'impossibilità di annettere, a tali fini, rilievo all'operazione di rinegoziazione delle...posizioni di mutuo in essere con la Cassa DD.PP. ed al conseguente allungamento degli originari piani di ammortamento>>, atteso che <<pur dandosi atto dell'avvenuta "liberalizzazione" delle risorse derivanti dalle operazioni di rinegoziazione, che possono essere utilizzate senza vincoli di destinazione>>, tuttavia <<le stesse non costituiscano delle vere e proprie economie rilevanti sotto il profilo della minore spesa>>.

Inoltre, <<oggetto di censura sono state, in particolare, l'applicazione di un preteso "metodo

c.d. ordinario ridotto” (non rinvenibile nel principio contabile) e le modalità osservate dall’Ente laddove ha fatto ricorso, a previsione ed a rendiconto, ai medesimi criteri di calcolo>>, ritenendosi così <<illegittima la modalità di finanziamento dei debiti mediante applicazione di una quota dell’avanzo di amministrazione accantonato a fondo rischi rilevando che la stessa costituisce una valida copertura, in competenza, solo se effettiva e, dunque, solo in caso di risultato positivo dovendo, altrimenti, reperirsi risorse *ex novo*>>.

ABSTRACT

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno messo in evidenza come il diniego al piano di riequilibrio, deliberato dalla Sezione regionale di controllo, sia stato supportato da corrette motivazioni relative a specifici profili critici sull’incongruenza della quantificazione dell’esposizione debitoria effettuata dall’ente, nonché sulle c.d. misure di risanamento dallo stesso adottate, foriere di un vero e proprio disavanzo di amministrazione.

Il Consesso contabile ha tenuto a ribadire che il *thema decidendum* attiene all’approvazione o al diniego del piano di riequilibrio, di cui all’art. 243-quater, comma 3, Tuel e non all’accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi, ex art. 243-quater, comma 7, per cui è stata correttamente disattesa la singolare richiesta avanzata dal Comune, atta a conseguire una pronuncia accertativa di un grave, “ma non reiterato”, mancato rispetto degli obiettivi intermedi.

Nel giudizio instaurato, si è reso necessaria, da parte del Collegio giudicante, anche la verifica dei fatti gestionali, *medio tempore*, realizzatisi, in quanto la sussistenza di fattori di squilibrio ha comportato una complessiva incertezza non solo sul disavanzo di amministrazione, ma anche sul fondo crediti di dubbia esigibilità, inteso <<*quale posta suscettiva di incidere sulla corretta qualificazione del c.d. maggior disavanzo*>>.

La non veritiera rappresentazione della situazione contabile dell’ente ha inficiato anche la regolarità del percorso di risanamento, il cui programma di sostenibilità si è basato sull’impiego di misure, appunto, dette di risanamento, tra le quali si individuano l’operazione di rinegoziazione delle posizioni di mutuo dal Comune contratte, alcune dismissioni immobiliari, nonché l’adozione di misure di incremento delle entrate e di contenimento delle spese.

Le Sezioni riunite, oltre a registrare la presentazione di un piano di riequilibrio affetto da carenze e vistose criticità, hanno avuto modo di sottolineare l’ulteriore circostanza dell’evidente ritardo nell’avvio del programma di risanamento, confermando, con il richiamo al contenuto delle Linee guida adottate con deliberazione n. 5/2018 dalla Sezione delle Autonomie, il principio secondo cui <<*il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti ma, principalmente nell’adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve, cioè poter dimostrare di garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 25/2018/EL depositata in data 18/09/2018

RICORSO: per l'annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 69/2018/PRSP, depositata in data 27 marzo 2018, con la quale è stato accertato il venir meno dei presupposti del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentato dal Comune ricorrente ed il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati con le conseguenze previste dall'art. 243 quater, comma 7, del Tuel.

RICORRENTE:

Comune di Giarre, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, Ministero dell'Interno, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali, Prefettura di Catania, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica della Regione siciliana.

QUESTIONE RISOLTA: non è ammissibile il venir meno dei controlli di regolarità e legittimità attribuiti alla Corte dei conti, al fine di prevenire gli squilibri di bilancio, in pendenza dell'istruttoria sul piano di riequilibrio, giacché la continuità della gestione amministrativa e degli esercizi finanziari esclude che la situazione finanziaria dell'ente si cristallizzi alla data di presentazione del piano o della sua rimodulazione/riformulazione, potendosi evolvere in senso positivo, o in senso negativo, migliorando o peggiorando lo squilibrio.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo all'esatta interpretazione da attribuire all'art. 1, commi 714 e 714-bis della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità 2016), le Sezioni riunite hanno ribadito quanto già rilevato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2017/QMIG del 20/03/2017, affermando che **<<in pendenza dell'esame del piano riformulato o rimodulato ai sensi delle disposizioni sopra citate, rimane immutata la competenza delle Sezioni regionali di controllo di verificare la situazione finanziaria complessiva dell'ente ed il rispetto degli obiettivi intermedi del piano originario, dovendosi escludere soltanto che abbia rilevanza il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi qualora sia dovuto ai motivi che hanno determinato la riformulazione/rimodulazione del piano originario che nella fattispecie in esame...sono costituiti dal computo di un maggior disavanzo da riaccertamento dei residui correttamente accertato, ovvero all'insorgenza di debiti fuori bilancio sorti anteriormente all'adozione dell'originario piano di riequilibrio, ma non conoscibili dall'ente medesimo>>**.

Muovendo, dunque, dal presupposto che **<<il ricorso al piano di riequilibrio presuppone un disequilibrio strutturale del bilancio...in quanto l'ente non può porvi rimedio attraverso gli strumenti ordinariamente previsti dagli artt. 188, 193 e 194 TUEL, e, se trascurato, può provocare il dissesto finanziario>>**, il Collegio giudicante stabilisce che **<<in quest'ultimo caso una situazione di squilibrio strutturale si può facilmente trasformare in default finanziario a causa dell'impossibilità di riequilibrare il bilancio con conseguente obbligo di dichiarare il dissesto>>**.

Pertanto, secondo il giudizio delle Sezioni riunite, **<<se i controlli di regolarità e legittimità contabile sono stati attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, sarebbe irrazionale farli venir meno in pendenza dell'istruttoria sul piano di riequilibrio,**

giacché la continuità della gestione amministrativa e degli esercizi finanziari esclude che la situazione finanziaria dell'ente si cristallizzi alla data di presentazione del piano o della sua rimodulazione/riformulazione, potendosi evolvere in senso positivo, o in senso negativo, migliorando o peggiorando lo squilibrio>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, ponendosi in linea con l'orientamento della Sezione delle Autonomie, hanno chiarito il tenore dei commi 714 e 714 bis dell'art. 1 della legge n. 208/2015, meglio nota come legge di stabilità 2016, precisando che la necessità dell'istruttoria, da parte della competente Commissione ministeriale, sul piano di riequilibrio finanziario rimodulato, non preclude affatto alla Sezione regionale di controllo l'accertamento del raggiungimento degli obiettivi intermedi stabili nel piano originario.

Tanto ciò è vero che il Collegio decidente, oltre a ricostruire il quadro normativo e la *ratio legis* sottesa agli articoli in esame, ha tenuto a precisare che il concetto di piano rimodulato, che si sostituisce, con effetto novativo a quello originario non comporta la conseguente sopravvenuta carenza di potere da parte della Sezione regionale di verificare l'eventuale rispetto degli obiettivi intermedi compresi nel piano originale.

In tal senso sovviene proprio la più coerente lettura dell'art. 1, comma 714 della legge menzionata, laddove, le Sezioni riunite individuano come tale dettato normativo persegue <<la finalità di pervenire ad un necessario raccordo dei piani di riequilibrio precedentemente approvati con la nuova disciplina della contabilità armonizzata, consentendo di aggiornare le previsioni dei medesimi esclusivamente con riferimento al maggior disavanzo di amministrazione>>, puntualizzando al contempo come il successivo comma 714 bis consenta, invece, <<di introdurre nel piano originario nuove passività derivanti da operazioni di ripiano di disavanzi di amministrazione o da rateizzazione di debiti fuori bilancio, che devono essere “emersi successivamente alla deliberazione o all'approvazione del piano”>>.

Siffatti assunti giuridici, dunque, confermano, nel caso di specie, che seppure la Commissione ministeriale competente non riesca a rispettare il termine fissato per l'esame del piano rimodulato, tuttavia non può affatto concepirsi uno stallo sui controlli finanziari che la Corte dei conti è chiamata ad effettuare.

Il discorso, inoltre, diviene ancora più concreto nell'ipotesi in cui l'ente territoriale, da sottoporre al controllo, si trovi in una situazione finanziaria di squilibrio strutturale, atteso che non solo ciò potrebbe comportare la violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, ma il blocco dei controlli non sarebbe affatto coerente con nessuna disposizione legislativa in materia, dato che l'art. 243 bis, terzo comma, del Tuel <<prevede che il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale “sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo...2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo”>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 26/2018/RIS depositata in data 26/11/2018

RICORSO: atto di intervento dell'Ente Nazionale RISI, prodotto nel giudizio promosso dalla Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) avverso l'inserimento nell'elenco pubblicato dall'Istat, in cui le Sezioni riunite, con la sentenza-ordinanza non definitiva n. 32/2017/RIS, rimettevano, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la soluzione di tre questioni interpretative pregiudiziali sul regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013 (c.d. SEC 2010).

INTERVENIENTE:

Ente Nazionale RISI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'atto di intervento dell'Ente Nazionale RISI nel giudizio proposto dalla FISE, nonostante tale atto sia qualificato in termini di adesione alla richiesta della Procura generale di rimessione alla Corte di Giustizia U.E. delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali, attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del nuovo sistema SEC 2010:

1. *“Se il concetto di “intervento pubblico in forma di regolamento generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività” di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane”;*
2. *“se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) (“la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale”) debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b) (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)”;*
3. *“se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo”.*

Conformi: cfr. **SS.RR.**, sent. 12/2018; Cass. civ., sez. V, sent. n. 11458/2018; **Cons. St.**, ad. pl., sent. n. 13/2018; sez. IV, sent. 853/2016; sez. III, sent. n. 5788/2012; sez. V, sent. n. 4557/2011.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo all'atto di intervento, proposto dall'Ente Nazionale RISI, nel giudizio promosso dalla Federazione Italiana Sport Equestri, le Sezioni riunite osservano che **<<viene...in rilievo, in virtù del rinvio generale disposto dall'art. 7, secondo comma, del codice di giustizia contabile, l'art. 105 del codice di procedura civile>>**, dal quale **<<discende che l'intervento in giudizio, sia esso autonomo o dipendente, richiede sempre un collegamento con l'oggetto o con il titolo della controversia nella quale si vuole intervenire>>**.

Di conseguenza, secondo il Collegio giudicante, **<<non è sufficiente a costituire un interesse qualificato che giustifica l'intervento la circostanza che l'aspirante interveniente sia parte in un giudizio nel quale vi sia una questione di diritto analoga a quella del processo principale>>**, in quanto **<<ammettere la sussistenza di tale interesse consentirebbe a soggetti estranei al processo di inserirsi nella dialettica processuale, derogando ai principi di diritto processuale comuni a tutti gli ordinamenti (civile, penale, amministrativo e contabile) e scardinando il necessario collegamento con il *petitum* e la *causa petendi*>>** e che, in tal modo, **<<si demanderebbe ad un giudice diverso da quello naturale e precostituito per legge (ai sensi dell'art. 25 della Costituzione) *“il compito di verificare in concreto l'effettività dell'interesse all'intervento in assenza di un adeguato quadro conoscitivo di carattere processuale”>>***.

Il Consesso contabile puntualizza, inoltre, che l'interesse ad intervenire **<<anche con riguardo al giudizio incidentale davanti la CGUE [Corte di Giustizia dell'Unione europea], non sussiste, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale per il quale il diritto di difesa deve essere garantito esclusivamente nel giudizio *a quo*, giudizio...cui è estraneo l'Ente Nazionale RISI>>**, aggiungendo che l'interpretazione e la relativa risoluzione dei quesiti da parte della Corte di Giustizia **<<riguardano, inequivocabilmente, la peculiarità della Federazione ricorrente, in ragione della specificità del suo ordinamento interno>>**, atteso che **<<la stessa parte ha qualificato l'intervento nell'adesione *“alla richiesta della Procura generale di rimessione alla Corte di Giustizia U.E. della questione interpretativa del Regolamento SEC 2010 ex art. 267 TFUE”*, con ciò, dunque, ammettendo l'inesistenza di un interesse nella causa principale pendente davanti a questo giudice>>**.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, indagano la natura e la portata dell'atto di intervento proposto dall'Ente Nazionale RISI, in un giudizio del tutto autonomo e indipendente attivato dalla Federazione Italiana Sport Equestri e relativo al problema della valenza annuale degli effetti dell'elenco ISTAT, nei termini dei tre quesiti proposti, tramite rinvio pregiudiziale, alla Corte di Giustizia dell'U.E., in ordine all'esatta interpretazione da attribuire alla normativa contenuta nel regolamento europeo n. 549/2013, meglio noto con la dicitura SEC 2010.

La vicenda giudiziaria vede, in prima battuta, l'impugnazione dinanzi al TAR dell'atto di inserimento nell'elenco ISTAT (relativo all'anno 2012) dell'Ente RISI, quale ente pubblico economico.

Con l'appello della sentenza di rigetto del ricorso, il suddetto processo è poi proseguito dinanzi al Consiglio di Stato, il quale disponeva, da ultimo, una sospensione, in attesa della conclusione di un duplice giudizio pendente, nei confronti di due Federazioni sportive, innanzi alla Corte di Giustizia

dell'U.E., rimesso con rinvio pregiudiziale dalle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Questa complessa articolazione dal punto di vista processuale ha, da ultimo, portato alla richiesta, avanzata dall'Ente RISI, di intervenire nel processo contabile promosso da una delle Federazione sportive, al fine di spiegare le proprie difese davanti al giudice europeo, in modo da integrare il fascicolo processuale.

Tuttavia, come sottolineato anche dalla cancelleria della Corte di Giustizia, la decisione sull'ammissibilità dell'intervento e, dunque, la correlativa possibilità di partecipare al giudizio incidentale, durante la sospensione del giudizio, da parte dell'Ente RISI, costituiscono oggetto di valutazione del giudice del rinvio, per cui la decisione, sul punto, è stata demandata alle Sezioni riunite, in veste di giudice *a quo*.

In particolare, la questione affrontata si basa sull'esatta lettura da attribuire al sistema processuale contabile, atteso che il Collegio giudicante ha evidenziato come, in materia di giudizi in un unico grado, l'art. 129 c.g.c. costituisce mera norma di rinvio alle disposizioni sulle impugnazioni "*per quanto non diversamente disciplinato*", venendo, quindi, in rilievo il disposto contenuto all'art. 185 c.g.c., che limita la possibilità dell'intervento in appello ai soli soggetti legittimati a proporre opposizione di terzo ovvero sia nella duplice ipotesi in cui la decisione emessa potrebbe pregiudicare i diritti del terzo oppure nel caso di dolo o di collusione a danno dello stesso, così come recita l'articolo 200 c.g.c.

Tuttavia, una siffatta chiave interpretativa risulterebbe, ad avviso delle Sezioni riunite, troppo limitativa, ai fini dell'esplicazione del diritto di difesa delle parti.

Osserva, dunque, il Collegio decidente che, essendo il processo, a cui fa capo la Federazione sportiva, un giudizio che si svolge in un unico grado, l'intervento dell'Ente RISI deve essere valutato tenendo conto del rinvio operato dall'art. 7, secondo comma, c.g.c., "*alle altre disposizioni*" del codice di procedura civile, tra le quali ben può annoverarsi l'art. 105 c.p.c., dettato, appunto, in materia di intervento.

Alla luce della norma da ultima citata, le Sezioni riunite confermano il principio generale secondo cui l'intervento in giudizio deve essere sorretto da un collegamento diretto con il *petitum* o con la *causa petendi* del giudizio contabile.

Il prefato assunto giuridico si riverbera, nei suoi corollari applicativi, anche sul giudizio pendente innanzi alla Corte di Giustizia dell'U.E., laddove i giudici della Corte dei conti sanciscono, nella sentenza in commento, che <<*anche tenendo conto della portata e degli effetti della sentenza pregiudiziale della CGUE nei confronti del giudice del rinvio e di tutte le altre autorità giurisdizionali investite di questioni analoghe, di cui all'art. 267 del Trattato, il Collegio non individua alcun collegamento tra la presente causa e la posizione giuridica dell'Ente RISI, tale da rendere ammissibile l'intervento*>>, atteso che <<*i quesiti posti alla CGUE...sono modellati sulla posizione giuridica della FISE, essendo volti a chiarire la natura e i poteri degli organi di vigilanza, nonché quella delle quote associative, che costituiscono una parte non trascurabile dei ricavi*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 27/2018/RIS depositate in data 27/11/2018

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2018, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" le Federazioni sportive ricorrenti. Presentazione dell'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia dell'elenco, nonché di sospensione del giudizio per rimessione, alla Corte di Giustizia dell'U.E., di nuovi quesiti interpretativi pregiudiziali rispetto a quelle già presentati all'attenzione del Giudice europeo con le sentenze-ordinanze delle Sezioni riunite nn. 31e 32/2017/RIS.

RICORRENTI:

Federazione italiana canottaggio (F.I.C.), Federazione italiana tiro a volo (F.I.T.AV.), Federazione italiana scherma (F.I.S.), Federazione italiana baseball softball (F.I.B.S.), Federazione italiana di atletica leggera (F.I.D.A.L.), Federazione italiana tiro con l'arco (F.I.TI.ARCO), Federazione italiana sport rotellistici (F.I.S.R.), Federazione italiana cronometristi (F.I.Cr.), Federazione italiana Badminton (F.I.Ba.), Federazione italiana pentathlon moderno (F.I.P.M.), Federazione italiana tennistavolo (F.I.T.eT.), Federazione italiana hockey (F.I.H.), Federazione italiana ginnastica d'Italia (F.G.I.), Federazione italiana taekwondo (F.I.TA.), Federazione italiana canoa kayak (F.I.C.K.), Federazione italiana pesistica (F.I. PE.), Federazione italiana sci nautico e wakeboard (F.I.S.W.), Federazione italiana motonautica (F.I.M.), Federazione italiana discipline con armi sportive da caccia (FIDASC), Federazione italiana judo lotta karate arti marziali (F.I.J.L.K.A.M.), Federazione italiana giuoco handball (F.I.G.H.), Federazione pugilistica italiana (F.P.I.), Federazione italiana triathlon (F.I.Tri.).

RESISTENTE:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

CON L'INTERVENTO: Procura generale presso la Corte dei conti, parte necessaria interveniente.

QUESTIONE RISOLTA: in presenza di un finanziamento pubblico "prevalente" (ovverosia maggioritario o preponderante), sarebbe assai difficile per l'ente negare di dipendere, sul piano finanziario, dall'Amministrazione pubblica e conservare concreti margini di manovra per portare a termine, in autonomia, la propria politica istituzionale.

Conforme: cfr. **SS.RR.**, sent. n. 12/2015/RIS; **Cass.**, SS.UU., sent. n. 12050/2017.

PRINCIPIO DI DIRITTO

Nella presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno chiarito che è <<vero...che il nuovo SEC 2010 non prevede più la necessità di un "*finanziamento pubblico prevalente*" per poter qualificare una istituzione privata senza fine di lucro come "*amministrazione pubblica*", ma ciò allo scopo pratico di ottenere un ampliamento dell'ambito dei soggetti rientranti nel settore pubblico (S13), dimodoché, oltre alle Federazioni ricorrenti, anche altre Federazioni sportive con margini di autonomia finanziaria maggiore potrebbero oggi rientrare nel novero delle Pubbliche amministrazioni, se suffragate da specifici indicatori sintomatici di un potere di indirizzo pubblicistico sulle istituzioni private, tra i quali, comunque, figura "il grado di

finanziamento”>>, che si distingue, a sua volta, in <<finanziamento “*principale*” e finanziamento “*prevalente*”>>, per cui <<solo in presenza di un finanziamento pubblico “*principale*”...sarebbe ancora possibile per l’ente dimostrare di conservare una significativa capacità di determinazione della propria politica generale o del programma di attività istituzionale nonostante i possibili condizionamenti pubblici esterni>>.

Il Supremo Consesso contabile ha, poi, respinto <<anche la richiesta di rinvio alla Corte di giustizia dell’Unione europea...sia delle questioni interpretative pregiudiziali già formulate con le sentenze-ordinanze...nn. 31 e 32 del 2017, sia dei nuovi quesiti prospettati nel ricorso>>, in quanto <<sono da ritenere del tutto sovrapponibili a quelle sollevabili nel presente giudizio>>.

ABSTRACT

Nel ricorso congiunto, presentato dalle ventitré Federazioni sportive ricorrenti, le Sezioni riunite hanno ravvisato un’ipotesi di litisconsorzio facoltativo, ai sensi dell’art. 103 c.p.c., in forza delle ragioni di opportunità individuate nella condizione comune, relativa al riscontro oggettivo dettato dalla circostanza che la maggioranza delle entrate iscritte al bilancio era costituita da contribuzioni provenienti dal CONI.

Il Collegio giudicante si è spinto, sul punto, ad indagare la natura e la portata della fattispecie processuale del litisconsorzio facoltativo, evidenziando come lo stesso <<*può anche non fondarsi su un vincolo di connessione materiale fra più cause per l’oggetto o per il titolo (cd. litisconsorzio facoltativo proprio), essendo sufficiente l’esistenza di un rapporto di mera affinità fra esse, dato anche da un punto di diritto controverso la cui risoluzione sia necessaria per la decisione (cd. litisconsorzio facoltativo improprio)*>>.

Dal punto di vista sostanziale, il giudice contabile ha ritenuto, inoltre, di trattare l’istanza cautelare di sospensione degli effetti dell’atto impugnato con la questione principale della sussistenza del controllo pubblico, esercitato dal CONI, sulla capacità di determinare la politica generale ovvero l’assetto programmatico delle Federazioni interessate dal giudizio.

A tal riguardo, il Collegio decidente, facendo riferimento alla differenziazione concettuale tra le nozioni di finanziamento principale e di quello prevalente, ha sancito il rigetto dell’istanza cautelare alla luce dell’accertamento di un finanziamento pubblico prevalente, comportante, pertanto, la dipendenza della politica istituzionale dell’ente dagli indirizzi e dalle scelte dell’amministrazione pubblica finanziatrice.

Infine, le Sezioni riunite hanno, altresì, respinto la richiesta della rimessione alla Corte di Giustizia dell’Unione europea sia sui quesiti già formulati con le sentenze-ordinanze nn. 31 e 32 del 2017, sia sui nuovi quesiti contenuti nel ricorso delle Federazioni sportive, in quanto sovrapponibili nella sostanza ai primi.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 28/2018/RGC depositata in data 28/11/2018

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 46 del 5/11 aprile 2018, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Molise ha pronunciato declaratoria di non regolarità del rendiconto di esercizio, relativo all'anno 2017, presentato dal Gruppo consiliare presso l'Assemblea legislativa della Regione Molise, denominato "Partito democratico".

RICORRENTE:

M.S., Presidente del Gruppo del Consiglio regionale del Molise "Partito democratico".

RESISTENTI:

Procura generale presso la Corte dei conti e Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Molise.

QUESTIONE RISOLTA: in materia di oneri sostenuti per ritenute fiscali e previdenziali, possono ammettersi a rendicontazione unicamente le somme relative alla sorte dei contributi *ex lege* dovuti, in quanto inerenti alle finalità istituzionali del gruppo e non già gli oneri accessori, conseguenti alla violazione dell'obbligo contributivo, per i quali non può pervenirsi a discarico, rimanendo a carico di chi ha dato luogo all'inadempimento, trattandosi di spese non ammissibili.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 28/2017/EL; sent. n. 25/2017/EL; sent. n. 23/2017/EL; sent. n. 10/2017/EL; sent. n. 29/2014/EL; sent. n. 39/2014/EL; **Corte Cost.**, sent. n. 260/2016; sent. n. 104/2016; sent. n. 263/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Muovendo dal presupposto che <<il controllo della Corte sui rendiconti annuali dei Gruppi consiliari...mira ad "assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità", facendo discendere dalla mancata trasmissione del rendiconto o dalla delibera di non regolarità del medesimo l'obbligo di restituzione da parte del Gruppo consiliare...ciò in vista della tutela dell'integrità e dell'equilibrio del bilancio regionale di cui il rendiconto costituisce parte integrante>>, le Sezioni riunite rimarcano, nella presente pronuncia, come <<l'accertata irregolarità di una posta non si riverberi sull'intero rendiconto ma rimanga circoscritto alla stessa con ogni conseguenza per ciò che attiene agli obblighi di restituzione>>.

In particolare, con riferimento al computo degli oneri sostenuti per ritenute fiscali e previdenziali, il Consesso contabile ritiene che <<possano ammettersi a rendicontazione, siccome inerenti con le finalità istituzionali del gruppo, unicamente le somme relative alla sorte dei contributi *ex lege* dovuti e non già gli oneri accessori conseguenti alla violazione dell'obbligo contributivo per i quali non può pervenirsi a discarico e che, pertanto, rimarranno a carico di chi ha dato luogo all'inadempimento trattandosi di spese non ammissibili>>.

ABSTRACT

La decisione in commento, prima di focalizzarsi sulla soluzione giuridica da dare al caso concreto, ripercorre una serie di principi giurisprudenziali oramai consolidati in materia di rendicontazione dei gruppi consiliari.

In primo luogo, il Supremo Consesso contabile richiama esplicitamente la regola in forza della quale, nell'eventuale fase contenziosa, istaurantesi dinanzi alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. d), c.g.c. <<*non trovi applicazione la rigorosa preclusione dello ius novorum...non essendo il procedimento in parola riconducibile all'archetipo del giudizio di appello...talché è facoltà del ricorrente depositare “tutta la documentazione ritenuta utile al fine di provare i fatti costitutivi della pretesa azionata in giudizio...nell'ambito di quanto dedotto e provato dalle parti in causa”>>, per cui <<*la produzione documentale in sede contenziosa è ammissibile, se ed in quanto, integri quanto già in atti sviluppando un principio di prova, comunque, presente nella fase di controllo>>.**

Il Collegio decidente ha poi ribadito, sottolineando la necessità di un maggiore rigore nelle attività di rendicontazione da parte dei gruppi consiliari, l'assoluta importanza e centralità del rispetto dei criteri di veridicità e correttezza, contenuti nel D.C.P.M. del 21 dicembre 2012, nonché il confine del sindacato, relativo al controllo sui rendiconti stessi, che non può spingersi ad indagare il merito delle scelte discrezionali, rimesse all'autonomia politica dei gruppi, ma deve avere ad oggetto la verifica dell'attinenza delle spese alle finalità istituzionali esercitate dai gruppi medesimi.

Siffatti assunti giuridici hanno portato, infine, alla soluzione del caso di specie, relativo al ritardato pagamento di contributi fiscali e previdenziali, laddove, secondo il *dictum* delle Sezioni riunite, l'accertamento della non regolarità di una voce contabile non inficia l'intera rendicontazione, ma comporta un obbligo di restituzione a carico di chi ha posto in essere l'inadempimento, con la conseguenza che <<*debbano dichiararsi irregolari – e non possono ammettersi a rendicontazione, con ogni conseguenza in ordine ai correlati obblighi restitutori – le spese sostenute...dal gruppo consiliare..., a titolo di sanzione, per il ritardato pagamento dei contributi previdenziali>>.*

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 29/2018/EL depositata in data 29/11/2018

RICORSO: annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 141/2018/PRSP, depositata in data 7 giugno 2018, con la quale è stata accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 243 quater, comma 7, del TUEL con il conseguente obbligo del comune di Mazzarrone di procedere tempestivamente alla dichiarazione di dissesto finanziario, demandandosi all'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica l'attivazione ed il completamento della procedura di cui all'art. 109 bis dell'O.REE.LL., richiamato dall'art. 58 della legge regionale 1° settembre 1993 n. 26.

RICORRENTE:

Comune di Mazzarrone, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura generale regionale della Corte dei conti della Sicilia, Commissione per la stabilità finanziaria degli organi degli enti locali, Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Sicilia, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Sicilia.

QUESTIONE RISOLTA: l'esatta interpretazione da attribuire all'art. 243 bis, comma 5, TUEL impone non solo la qualificazione del termine di 90 giorni come perentorio per la presentazione del piano, ma anche, quale conseguenza diretta, la decadenza del piano al 90° giorno successivo a quello di esecutività della delibera di cui all'articolo menzionato, producendo automaticamente la scadenza di tale termine perentorio gli effetti previsti all'art. 243 quater, comma 7, del TUEL, effetti del tutto sottratti alla disponibilità dell'ente locale e volti all'emissione di atti preordinati alla dichiarazione di dissesto, secondo la disciplina contenuta all'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011.

Conforme: cfr. **SS.RR.**, sent. n. 25/2018/EL; sent. n. 23/2018/EL; sent. n. 7/2018/EL; sent. n. 49/2017/EL; sent. n. 15/2017/EL; sent. n. 1/2017/EL; sent. n. 21/2016/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL; **Corte Cost.**, sent. n. 60/2013; sent. n. 40/2014; sent. n. 39/2014; sent. n. 266/2009; sent. n. 526/2000; sent. n. 26/1999; sent. n. 10/1996; sent. n. 232/1989; sent. n. 18/1982; sent. n. 98/1965.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, ribadendo <<la valenza del piano di riequilibrio finanziario non come "rimedio alternativo alla dichiarazione di dissesto", ma come strumento volto al ripristino degli equilibri di bilancio per evitare il *default* dell'ente>>, affermano che <<relativamente all'obbligo dell'Ente di pronunciare il dissesto quale conseguenza della dichiarazione di tardività...la lettura dell'art. 243 bis, comma 5 TUEL non lascia adito a dubbi: con la qualificazione del termine di 90 giorni per la presentazione del piano come perentorio, esso codifica, quale conseguenza, la decadenza del piano al 90° giorno successivo a quello di esecutività della delibera>>.

Sul punto, il Collegio è ulteriormente intervenuto, aggiungendo che <<la scadenza di tale termine perentorio...ancorato, quanto al *dies a quo*, alla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale...produce, *ipso iure*, gli effetti

previsti dall'art. 243 quater, comma 7, del TUEL, connessi alla mancata presentazione del piano *“effetti del tutto sottratti alla disponibilità dell'ente che al verificarsi della fattispecie ipotizzata non può revocare la delibera di approvazione del piano di riequilibrio, né adottare alcun atto se non quelli preordinati alla dichiarazione di dissesto, secondo la disciplina di cui al...richiamato art. 6, comma 2 del D.lgs. 149/2011”*...concernente il cd. *“dissesto guidato”* ...procedimento differente rispetto a quello del dissesto (deliberato dall'ente ai sensi degli artt. 224 e 246 del TUEL) e del riequilibrio pluriennale regolato dall'art. 243 bis del TUEL (cd. *“predissesto”*)>>, anche se <<in entrambe le procedure (cd. *dissesto guidato* e cd. *pre-dissesto*) lo squilibrio strutturale rileva, ma nella prima come *“presupposto perché il prefetto imponga la dichiarazione di dissesto”* mentre nella seconda quale *“presupposto perché l'ente ricorra alla procedura di riequilibrio”*>>.

E proprio con riferimento all'art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011, il giudice contabile, da ultimo, risolve, in modo netto, la presunta questione, sostenuta dall'ente locale ricorrente, del <<**vuoto normativo determinato dall'inapplicabilità nel territorio della Regione siciliana**>> di siffatta legge statale, disponendo che <<**le norme regionali, nel fare generico riferimento alla legislazione statale e non alle singole disposizioni ordinamentali, pacificamente configurano un rinvio dinamico a tutto l'impianto normativo del dissesto e ai rimedi offerti dall'ordinamento...e non un'applicazione analogica o sostitutiva di vuoti normativi**>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella sentenza in commento, ripercorrono i principi generali, oramai consolidati in materia di *“dissesto guidato”* e *“pre-dissesto”*.

Il Collegio giudicante, tuttavia, in via preliminare, ha ritenuto importante ribadire le motivazioni relative alla sussistenza dell'interesse ad impugnare la deliberazione della Sezione regionale di controllo, da parte dell'ente locale ricorrente, confermandosi, sul punto, che tali tipologie di delibere <<*sono “giustiziabili” dinanzi a questo Giudice in tutti i casi nei quali esse, “per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate dell'Ente locale”*>> e che <<*“l'immediata ricorribilità, nei termini di legge in presenza di pronunce della sezione regionale aventi natura decisoria, non può discendere dal mero richiamo, nella fase conclusiva, dell'acronimo PQM, ma deve essere valutata in concreto dagli enti per pervenire ad un'effettiva tutela giurisdizionale”*>>.

Scendendo nel merito, poi, le Sezioni riunite si sono attestate su posizioni nette in ordine all'esatta applicazione da dare al combinato disposto degli artt. 243 bis, comma 5, e 243 quater, comma 7, del TUEL, rilevando come dalla dichiarazione di tardività della presentazione del piano di riequilibrio, oltre il termine perentorio dei 90 giorni, discenda automaticamente l'effetto vincolante di adozione di atti volti alla procedura di dissesto, secondo la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011.

A tal ultimo riguardo, occorre evidenziare come il giudice contabile non accogliendo la tesi dell'ente comunale siciliano, che invocava la procedura sostitutiva regolamentata dall'art. 109 dell'O.R.EE.LL., ha conseguentemente sancito l'inammissibilità della presunta questione del <<**vuoto normativo determinato dall'inapplicabilità nel territorio della Regione siciliana**>> dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011, riconoscendo, in tale ambito, un rinvio generico alla normativa statale del dissesto.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 30/2018/RIS depositata in data 11/12/2018

RICORSO: annullamento dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017, nella parte in cui include tra le medesime P.A. l'*Arexpo S.p.A.*

RICORRENTE:

Arexpo S.p.A., in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: ai fini dell'inclusione delle unità istituzionali nell'elenco delle "amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, la società ricorrente si considera "amministrazione pubblica", in base al principio di prudenza, il quale impone di evitare l'esclusione di enti con una spiccata caratterizzazione di controllo da parte degli operatori pubblici, qualora il relativo test non indichi univocamente la prevalenza della produzione "market".

Conformi: *cfr. ex multis SS.RR.* sent. n. 69/2015/RIS; sent. n. 41/2015/RIS; sent. n. 24/2015/RIS; sent. n. 15/2014/RIS; sent. n. 7/2013/RIS; **Cass. SS.UU.**, sent. n. 12496/2017.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In tema di inclusione nell'elenco ISTAT di un ente "non market", anche se rivestito del modello societario, le Sezioni riunite hanno rilevato come <<**il principio di prudenza imponga di evitare l'esclusione, dall'ambito delle "Amministrazioni pubbliche", di enti con una spiccata caratterizzazione di controllo da parte degli operatori pubblici, qualora il relativo test non indichi univocamente la prevalenza della produzione "market">>, specificando, altresì, come <<**il giudizio operato dall'Autorità Statistica...deve essere di tipo "fotografico" sul mero scrutinio dei fattori oggettivamente esistenti>>, per cui <<la prospettiva pluriennale in cui deve muoversi la medesima nel momento dell'esecuzione del "quantitative test market", non può che essere a ritroso nel passato, valutando i dati contabili del triennio precedente a quello della formazione dell'Elenco annuale e non certamente in una proiezione futura – come dovrebbe avvenire nel caso in esame – ontologicamente caratterizzata dai fattori di notevole incertezza e di non irrilevante opinabilità>>.****

Il Supremo Consesso, infine, fa esplicito richiamo a quanto espressamente previsto, in materia, dal Manuale sul controllo del deficit e del debito ("*Manual on Government Deficit and debt*"), redatto da Eurostat (la cui ultima edizione aggiornata risale al 2016), il quale dispone che <<**in via generale, solo quando il test "market/non market" supera il 50% per diversi anni (almeno 3 anni), ovvero qualora l'unità abbia superato il test "market/non market" nell'anno t-1 [e cioè l'anno precedente la rilevazione] e si preveda fermamente il mantenimento di tale risultato**

per l'immediato futuro, in tal caso l'unità può essere classificata al di fuori del perimetro istituzionale...quando [invece] l'unità non ha superato il test per un anno e ci si attende che non lo superi nei due anni successivi, la stessa unità deve essere immediatamente classificata all'interno del settore governativo>>, di conseguenza <<il criterio qualitativo costituito dalla vendita della propria produzione "soltanto all'amministrazione pubblica, senza essere in competizione con altri produttori privati" è un elemento sintomatico da prendere in considerazione insieme ad altri, ma in sé non decisivo per stabilire se il soggetto giuridico interessato sia o meno una pubblica amministrazione>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, hanno chiarito la corretta applicazione dei criteri di inclusione nell'elenco ISTAT, con riguardo alla qualificazione delle società di capitali, intese come enti "non market" e considerati alla stregua di pubbliche amministrazioni, secondo la regolamentazione del SEC 2010.

La particolarità della vicenda giuridica, tuttavia, è rappresentata dal fatto che la Procura generale si è spinta ad affermare un'articolata tesi, in punto di diritto, sostenendo la natura "market" della Arexpo s.p.a., sulla base anche dell'interpretazione data alla nota breve n. 7/2014 (rubricata: "Le modifiche del conto economico della P.A. secondo il SEC 2010"), redatta dal Servizio del Bilancio del Senato, quale documento interno predisposto a scopo informativo.

Ciò ha portato l'organo requirente a sposare l'argomentazione, già presente nel panorama dottrinale, in forza della quale <<la sola presenza dell'operatività in un mercato concorrenziale, a prescindere dall'esito parziale e temporaneo del "quantitative test market", facendo venir meno il requisito dell'esclusività dell'attività, sarebbe sufficiente per non considerare il soggetto interessato come Pubblica Amministrazione>>.

Nonostante l'interessante ricostruzione giuridica proposta, successivamente ripresa anche dalla difesa della società ricorrente in sede di trattazione orale del giudizio, il Collegio decidente è intervenuto a ristabilire in modo netto gli elementi che informano l'intera materia dell'inclusione nell'Elenco delle pubbliche amministrazioni, stilato dall'ISTAT e comprendente anche le unità istituzionali, che presentino veste societaria, individuate sulla base dell'applicazione dei criteri e degli indici contemplati nel SEC 2010.

A tal riguardo, le Sezioni riunite si sono attestate su posizioni oramai consolidate nella giurisprudenza contabile, affermando che anche la menzionata nota n. 7/2014, va letta nel solco di un'ulteriore <<conferma della necessità del test "no market", dovendosi tenere conto in via del tutto marginalmente - in base al principio di prudenza nella esclusione dall'ambito delle unità istituzionali di soggetti che deve guidare l'Istituto statistico in questa delicata attività - della eventuale sussistenza di criteri qualitativi per analizzare le caratteristiche dei produttori>>, con <<la conseguente non necessità della presenza dell'elemento dell'esclusività, in quanto il medesimo deve essere considerato in una valutazione complessiva in cui comunque prevalgano quelli del controllo pubblico e del "quantitative test market">>, nonché <<la possibilità di una variabile nel tempo, a seconda del mutamento degli elementi da prendere in considerazione, della qualificazione come Pubblica Amministrazione, ai soli effetti comunitari e statistici, essendo "variabile anche la delimitazione del perimetro della P.A.">>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 31/2018/QM depositata in data 12/12/2018

RICORSO: questione di massima rimessa, con l'ordinanza n. 29 del 2018, dalla Prima Sezione giurisdizionale Centrale di Appello ai sensi dell'art. 114, comma 1, c.g.c., sul ricorso per revocazione, in quanto il ricorrente risultava aver impugnato la sentenza della menzionata Sezione di Appello nel rispetto del termine triennale, previsto dall'art. 68, R.D. n. 1214 del 1934, mediante un ricorso notificato e depositato successivamente all'entrata in vigore del c.g.c., il quale ha ridotto da tre ad un anno il termine per proporre la revocazione ordinaria, ex art. 178, comma 4, c.g.c.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se l'art. 1 delle norme transitorie di cui all'allegato 3 al D. Lgs. 26 agosto 2016 n. 174, prevedendo l'ultrattività della previgente disciplina processuale per i giudizi in corso alla data di entrata in vigore del codice, debba ai fini di una valida impugnativa interpretarsi, in caso di ricorso per revocazione proposto dopo tale data avverso sentenza (non notificata) pubblicata prima della data medesima, nel senso della perdurante operatività del vecchio termine triennale, ancora pendente all'atto della proposizione del gravame, ovvero se al gravame stesso renda immediatamente applicabile il termine annuale previsto dalla normativa sopravvenuta>>.

QUESTIONE RISOLTA: in base al disposto di cui all'art. 1 dell'All. 3 del c.g.c., il termine processuale annuale per il ricorso in revocazione si applica esclusivamente ai nuovi giudizi, ossia a quelli instaurati, a partire dal primo grado, dopo il 7 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del c.g.c.).

Conformi: Cass., SS.UU., sent. n. 11844/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel risolvere la presente questione di massima, le Sezioni riunite hanno affermato che <<l'espressione "giudizio in corso" previsto dall'art. 1 all. 3 del d. lgs. 174/2016 ha riguardo alla instaurazione originaria del giudizio che, se anteriore alla data di promulgazione del nuovo codice di giustizia contabile, giustifica pienamente l'applicazione, nella fattispecie processuale che ne occupa, del maggior termine triennale anziché del termine annuale >>, atteso che <<il nuovo termine processuale annuale per il ricorso in revocazione, ai fini della applicazione dell'art. 1 menzionato, può applicarsi soltanto ai giudizi "nuovi", tali definendosi quelli instaurati dopo il 7 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del c.g.c.) a partire dal giudizio di primo grado e non con riferimento ad ogni singola fase processuale, giacché il passaggio dei gradi e delle fasi in cui può articolarsi il processo non comporta, di per sé, la "novità" del giudizio>>.

E proprio sulla base di tali assunti giuridici, il Supremo Collegio contabile ha statuito il seguente principio di diritto, secondo cui <<in caso di ricorso per revocazione per errore di fatto proposto dopo la data di entrata in vigore del codice di giustizia contabile (7 ottobre 2016) avverso una sentenza non notificata pubblicata prima della data medesima, l'art. 1 di cui all'allegato 3 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 deve essere interpretato, ai fini di una valida impugnativa, nel senso della perdurante operatività del pregresso termine triennale, come previsto dall'art. 68 lett. a) del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214>>.

ABSTRACT

La questione di massima, affrontata nella sentenza in commento, attiene alla tematica della tempestività della proposizione del ricorso per revocazione rispetto al termine triennale di decorrenza, previsto dall'ormai abrogato art. 68, lett. a), del R.D. n. 1214/1934.

In via preliminare, il Supremo Consesso contabile ha tenuto a specificare *<<come già alla luce della pregressa ed abrogata normativa, resta fermo che il presupposto per la rimessione della questione di massima da parte delle Sezioni di appello non è solo il rilevante contrasto fra le sezioni di appello, bensì anche la prospettazione di una questione connotata da una oggettiva e particolare complessità nonché da specifica valenza innovativa, questione di per sé idonea ad essere riferita ad una più ampia platea di giudizi>>*, aggiungendo, tuttavia, sul punto che *<<ancorché, quanto al primo presupposto (esistenza di un contrasto giurisprudenziale orizzontale tra le Sezioni di appello), l'ordinanza evidenzia soluzioni ermeneutiche diverse e potenzialmente confliggenti ma tutte interne alla Sezione remittente, di tal che difetterebbe tale requisito, non può revocarsi in dubbio che il suddetto profilo di inammissibilità possa ritenersi assorbito dalla considerazione della oggettiva rilevanza della questione qui rimessa...tanto si desume dall'interpretazione letterale e funzionale del primo comma dell'art. 114 [c.g.c.], là dove non si rinviene alcun riferimento al contrasto>>*.

Nell'elaborare, invece, il principio di diritto risolutivo della questione proposta, le Sezioni riunite hanno preso in considerazione il mutato assetto normativo in materia di revocazione, operato dal recente codice di giustizia contabile, che ha comportato una serie di interrogativi ermeneutici sul regime applicativo della nuova disciplina, contemplata agli artt. 203 e 178 c.g.c., e relativa ai giudizi pendenti le cui pronunce siano impugnate per revocazione.

Muovendo, infatti, dal presupposto che attualmente si prevede una riduzione dei termini processuali dai tre anni ad un anno, il punto dolente attiene esclusivamente a quei processi attivati prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

A tal riguardo, il Collegio contabile, facendo riferimento all'art. 1 dell'All.3 del c.g.c., ha dapprima operato una lucida differenziazione tra il diritto "transitorio" e il diritto "intertemporale", affermando che *<<sono disposizioni di diritto transitorio le norme particolari poste a chiusura di specifiche riforme legislative e dettate espressamente dal legislatore per individuare i casi in cui la nuova norma opera retroattivamente oppure...la vecchia norma opera ultrattivamente, al fine di dirimere le antinomie che si verificano nel passaggio dalla legge precedente alla legge successiva e che, in quanto tali, sono destinate ad avere una vigenza necessariamente limitata nel tempo; sono disposizioni di diritto intertemporale le norme o i principi generali volti a comporre le antinomie temporali tra le leggi e a determinare in concreto la norma applicabile nel conflitto tra legge precedente e legge sopravvenuta, destinate ad operare permanentemente, salvo deroghe ad opera di leggi successive>>*.

Alla luce di tali risultanze, il giudice contabile ha, poi, sottolineato come il rapporto intercorrente tra il diritto transitorio e quello intertemporale sia connotato dal carattere della specialità, per cui si applica il primo, laddove espressamente previsto, in quanto specificazione della disciplina generale contenuta nel secondo.

Di conseguenza, l'esatto significato da attribuire all'espressione "giudizio in corso", contenuta nell'articolo da ultimo menzionato, non fa riferimento ad una fase processuale, quale potrebbe essere il primo grado o l'appello o la revocazione di uno stesso giudizio, ma all'intero procedimento processuale instaurato (a partire dal primo grado) prima del 7 ottobre 2016, data di entrata in vigore del codice di rito contabile, non sussistendo tale condizione, invece, si applicherà per gli altri processi, indipendentemente dal grado in cui si trovano, il maggior termine triennale previsto per la revocazione, ai sensi dell'art. 68, del R.D. n. 1214 del 1934.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 32/2018/EL depositata in data 20/12/2018

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 153/2018/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana e depositata in data 23 luglio 2018, con la quale è stata accertata, in conformità a quanto previsto dagli artt. 243 quater, comma 7 e 244 del TUEL., la ricorrenza delle condizioni per la dichiarazione di dissesto del comune di Catania.

RICORRENTE:

Comune di Catania, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Commissione per la stabilità finanziaria degli organi degli enti locali, Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Sicilia, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Prefettura di Catania - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: l'art. 1, commi 2 *quater* e 2 *quinqües*, del D.L. n. 91/2018, convertito in legge n. 108/2018, non è suscettibile di applicazione nei confronti di quegli enti per i quali, prima dell'entrata in vigore della legge, si siano verificate le condizioni legali per la dichiarazione di dissesto.

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 6/2018/EL; sent. 17/2018/EL; sent. n. 25/2018/EL; **Cons. Stato**, sez V, sent. n. 143/2012; **Corte Cost.**, sent. n. 143/2012.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La sentenza in oggetto, muovendo dal duplice presupposto che <<queste SS.RR. si sono già pronunciate sulla possibilità di modifica del PRFP consentita dal citato comma 889 della legge n. 205/2017, precisando che “con la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa mediante la deliberazione consiliare” viene attivata “una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano recentemente approvato...In ogni caso il piano precedentemente approvato non riacquisterà la sua vigenza in quanto definitivamente superato dalla manifestazione di volontà di una sua rimodulazione quale primo passaggio di una nuova catena procedimentale sostitutiva della precedente”>> e che <<nonostante l'accertata mancata presentazione del piano sia da sola sufficiente per statuire l'obbligo del comune...di dichiarare il dissesto>>, tuttavia, specifica che l'art. 1, commi 2 *quater* e 2 *quinqües*, del D.L. n. 91/2018 <<si applica agli Enti che, alla data del 30 novembre 2018, hanno presentato o approvato una riformulazione o una rimodulazione del piano ai sensi dei commi 5 e 5 bis dell'art. 243 bis e dell'art. 1, comma 714 della legge n. 208/2015>>.

Di conseguenza, il Collegio contabile osserva come <<lo stesso contenuto dispositivo della norma, consistente nel rinvio della verifica sul raggiungimento degli obiettivi intermedi all'esito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, presuppone che un PRFP sia vigente entro il 30 novembre, anche se semplicemente presentato>>.

E proprio sulla scorta di tale assunto giuridico, le Sezioni riunite concludono che <<la norma in esame non può essere applicata al Comune...atteso che prima dell'entrata in vigore della legge si erano già verificate le condizioni legali per la dichiarazione di dissesto>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno respinto il ricorso, promosso dal comune di Catania, sulla base di una corretta interpretazione sistematica da attribuire alle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 2 *quater* e 2 *quinquies*, del D.L. n. 91/2018, convertito in legge n. 108/2018.

Scendendo nel merito, il giudice contabile ha disposto che <<*partendo dalla considerazione che il decreto legge n. 91/2018 è relativo alla “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative” e che, in particolare, l'art. 1 si riferisce alla “Proroga di termini in materia di enti territoriali”>>, ciò <<*induce a ritenere che la norma abbia inteso prorogare i termini previsti dalla legge n. 205/2017, consentendo una nuova possibilità di modifica del piano ai sensi di quanto disposto dal comma 889 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 e dal comma 714 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, dando così significato anche al riferimento al comma 5 bis dell'art. 243 bis>>.**

L'esatta lettura della normativa si è imposta, atteso che in capo al comune ricorrente si attestava l'accertata ricorrenza delle condizioni di dissesto, in mancanza della presentazione del relativo piano di riequilibrio finanziario nei termini perentori normativamente fissati, nonché in forza dell'ulteriore esercizio della facoltà di rimodulazione concessa dall'art. 1, commi 888 e 889 della legge n. 205/2017.

Essendosi, quindi, già verificate le condizioni legislative della dichiarazione obbligatoria di dissesto, il Supremo Consesso contabile ha statuito che l'ente comunale non può avvalersi dell'agevolazione contemplata dall'art. 1, commi 2 *quater* e 2 *quinquies*, del D.L. n. 91/2018, in quanto tale disposizione sottende la presentazione o l'approvazione della rimodulazione o riformulazione del piano pluriennale, così come disposto dai commi 5 e 5 bis dell'art. 243 bis e dell'art. 1, comma 714 della legge n. 208/2015.

Tale conclusione ben si sposa con la vicenda contabile che, di fatto, si è caratterizzata con l'accertata mancata presentazione del piano, atteso che la norma in esame presuppone, da parte dell'ente, la predisposizione in termini di approvazione o di presentazione di un piano di riequilibrio pluriennale vigente alla data perentoria del 30 novembre: condizione che non si è verificata.

ORDINANZE

DELLE SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

ANNO 2018

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 1/2018/ORD depositata in data 25/01/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Basilicata avverso l'ordinanza resa dalla stessa Sezione territoriale nel verbale d'udienza, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile ex art. 295 c.p.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della Basilicata.

PM: Procura Generale

RESISTENTI:

RESEARCH & TRAINING ITALIA Soc. Coop. e M. D. M., persona fisica, in qualità di amministratore unico in proprio ed in persona di legale rappresentante *pro tempore*, della società stessa.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza con cui la Sezione giurisdizionale della Calabria ha disposto la sospensione del giudizio, sotto il profilo dell'insussistenza dei presupposti previsti nell'art. 295 c.p.c. ovvero sia per ritenuta insussistenza del predetto rapporto di pregiudizialità/dipendenza tra il giudizio penale in corso e quello contabile instaurato dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale Calabria.

Conformi: *cfr. ex multis SS.RR.*, ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav., ord. n. 2048/2003.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo all'ordinanza di sospensione disposta dalla Sezione giurisdizionale regionale in forza dell'art. 295 c.p.c., il Collegio giudicante ha confermato l'impostazione ermeneutica prevalente in materia, secondo cui **<<l'art. 106 del D.lgs. 174/2016...ha recepito l'interpretazione del concetto di sospensione necessaria consolidatosi nella giurisprudenza di queste Sezioni riunite, coerenti altresì con le statuizioni reiteratamente rese dalla Corte di cassazione, nel senso della non ammissibilità di sospensioni ex art. 295 c.p.c. che siano dettate da ragioni di mera opportunità dovendosi, al di fuori dei casi previsti dalla legge, riscontrare, in modo concreto e stringente, condizioni di dipendenza tra i giudizi da definire >>**

In particolare, le Sezioni riunite hanno puntualizzato che siffatte **<<condizioni...sono state individuate in termini di evidente correlazione logico-giuridica tra gli stessi [giudizi], sicchè la decisione della causa pregiudicata possa dirsi dipendente dall'altra, in relazione all'accertamento di fatti e comportamenti>>**, richiedendosi, in tali casi, la sussistenza di un vero e proprio **<<vincolo di consequenzialità>>** tra i simultanei processi.

Di conseguenza, come osserva il giudice contabile, **<<la circostanza che il materiale probatorio formato in tale procedimento [penale] sia attinto dal Requirente contabile per supportare i propri assunti non rende, invero, non autonome le suddette valutazioni di merito in ordine alle condotte contestate ai convenuti, laddove le stesse presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti>>**.

Il Collegio decidente ha, dunque, ribadito che <<**si presenta del resto coerente con tali notazioni generali, l'acquisizione in via istruttoria degli atti del fascicolo processuale penale, con la conseguenza, che essi sono divenuti atti del giudizio contabile, la cui analisi e valutazione è di esclusiva pertinenza del Collegio giudicante che, sulla base degli stessi e degli ulteriori elementi conoscitivi disponibili, deve vagliare la fondatezza della domanda della Procura regionale**>>.

ABSTRACT

La *vexata quaestio*, presa in considerazione dalla presente pronuncia, involge profili problematici più volte affrontati e risolti dalle Sezioni riunite, relativi non solo all'ammissibilità del ricorso proposto dalla Procura generale avverso l'ordinanza di sospensione per pregiudizialità penale, ma anche in ordine all'esatta interpretazione da attribuire al dettato normativo di cui all'art. 106 c.g.c.

Il Collegio giudicante, infatti, ha dapprima riconosciuto l'ammissibilità di detto ricorso sulla base della disciplina contenuta negli articoli 119 e ss. del codice di giustizia contabile, per poi calarsi nel merito ed affermare l'assenza dei presupposti del vincolo di consequenzialità tra il giudizio penale e quello contabile, previsti in via generale dall'art. 295 c.p.c., nonché, alla luce del procedimento in esame, dall'art. 106 c.g.c.

A tal ultimo proposito, le Sezioni riunite, forti dell'orientamento consolidatosi nella giurisprudenza contabile e di legittimità, hanno ritenuto doveroso ribadire il concetto di sospensione necessaria che informa di sé anche la portata dell'art. 106 c.g.c., a completamento dell'espunzione, già da tempo operata nel vigente ordinamento, del generalizzato principio di pregiudizialità penale, confermando così il criterio della piena indipendenza del giudizio contabile rispetto a quello penale o civile.

La regola generale, dunque, si sostanzia nell'assunto giuridico che la sospensione disposta ai sensi dell'art. 295 c.p.c. non è ammissibile per mere ragioni di opportunità, qualora si verta al di fuori dei casi previsti dalla legge, ma occorre che siano sussistenti determinate condizioni di "evidente correlazione logico-giuridica" tra i diversi giudizi instaurati.

Tanto ciò è vero che la stessa Corte di cassazione, nella sentenza n. 2048 del 2003, ha stabilito che, laddove la sospensione si configuri necessaria per la decisione della controversia dipendente, s'impone il riscontro di un rapporto di stretta connessione tra i due giudizi, richiedendosi, in particolare, <<*l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati*>>.

Le Sezioni riunite, constatando, nel caso di specie, l'inesistenza del carattere della pregiudizialità tra processo penale e quello erariale, hanno puntualizzato, altresì, che il materiale probatorio, facente parte del fascicolo processuale penale ed acquisito dal p.m. contabile, in ordine alle condotte violative poste in essere dai convenuti, dovute all'indebita percezione di finanziamenti pubblici erogati, rende comunque indipendenti le valutazioni di merito espresse sia dall'organo requirente che da quello giudicante nel differente ambito del giudizio contabile.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 2/2018/ORD depositata in data 08/03/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Abruzzo avverso l'ordinanza n. 59 resa dalla stessa Sezione territoriale, depositata in data 13.10.2017 nel giudizio n. 19422, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile ex art. 106 c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale dell'Abruzzo.

PM:

Procura Generale

RESISTENTI:

V.A.S., persona fisica

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile, attesa l'insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106 c.g.c., a motivo della non ricorrenza del rapporto di pregiudizialità/dipendenza tra il processo penale e quello contabile, instaurato dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale.

Conformi: *cfr. ex multis SS.RR.*, ord. n. 1/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav., ord. n. 2048/2003; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 6510/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella presente decisione, ribadiscono l'orientamento prevalente in materia di "sospensione necessaria", affermando che <<**la sospensione del processo dinanzi alla Corte dei conti...può essere disposta al concomitante ricorrere di due presupposti: che sussista un rapporto di *dipendenza* tra le cause, ossia quando la causa pregiudicante abbia ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica); che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con efficacia di giudicato**>>.

a tal riguardo, l'ordinanza impugnata <<**si dimostra carente sul punto motivazionale, disallineandosi dai paradigmi degli artt. 5 e 40 c.g.c.**>>, atteso che <<**il giudice territoriale non indica quali siano le "questioni" pregiudicanti, ovvero quali specifici elementi di fatto integrino, nel caso in esame, il rapporto di dipendenza tra cause (penale e amministrativo-contabile)**>>.

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, oggetto della presente pronuncia, attiene alla prospettazione della vicenda processuale penale quale condizione di indispensabile antecedente logica, tecnica e giuridica rispetto al concomitante giudizio instaurato in sede contabile, in cui il rapporto di pregiudizialità/dipendenza è stato affermato, dal giudice di prime cure, sulla base dell'asserito presupposto dell'identità materiale dei fatti.

Tuttavia, il Collegio giudicante ha rilevato che l'ordinanza di sospensione per pregiudizialità necessaria, emessa dalla Sezione giurisdizionale regionale, è stata manchevole, nella parte motiva, di un concreto e stringente riscontro circa le condizioni di dipendenza tra i giudizi penale e amministrativo-contabile.

Ciò ha comportato una censura dell'ordinanza impugnata non solo sotto il profilo della violazione delle disposizioni contenute nell'art. 106 c.g.c., ma anche con riferimento all'inosservanza dei referenti normativi di cui agli artt. 5 e 40 c.g.c., dettati in tema di obbligo della motivazione.

In particolare, la circostanza che il giudice territoriale non abbia indagato le questioni pregiudicanti tra i due diversi giudizi, ha rappresentato l'occasione, colta dalle Sezioni riunite, per ribadire l'oramai consolidato orientamento sulla sussistenza del rapporto di dipendenza che deve ricorrere al fine dell'esatta applicazione dell'istituto della sospensione per pregiudizialità.

Richiamando la giurisprudenza di legittimità, il giudice contabile puntualizza che *<<per rendere dipendente e quindi tecnicamente pregiudiziale la decisione civile dalla definizione del giudizio penale, non basta che nei due processi rilevino gli stessi fatti, ma occorre che l'effetto giuridico dedotto nel processo civile sia collegato normativamente alla commissione del reato che è oggetto di imputazione nel giudizio penale>>*.

È stato, altresì, riportato nel corpo argomentativo della decisione anche il *dictum* di un recente arresto, reso dalle Sezioni riunite, in ordine alla portata da attribuire al materiale probatorio, facente parte del fascicolo processuale penale ed acquisito dal p.m. contabile, per supportare le relative tesi accusatorie.

Nel dettaglio, si è affermato che *<<la circostanza che il materiale probatorio formato in tale procedimento [penale] sia attinto dal Requirente contabile per supportare i propri assunti non rende, invero, non autonome le suddette valutazioni di merito in ordine alle condotte contestate ai convenuti, laddove le stesse presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti>>*.

Infine, ad avviso della Procura generale, l'aspetto che ha reso "singolare" la decisione di disporre la sospensione necessaria è rinvenibile anche nel differente titolo soggettivo della responsabilità che è stato contestato al ricorrente in sede contabile, atteso che la sua condotta, lungi dall'essere caratterizzata dal dolo, come riscontrato in sede penale, si è sostanziata nell'elemento psicologico della colpa grave, connotando ciò un'ultronea configurazione della fattispecie in ambito erariale.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 3/2018/ORD depositata in data 14/03/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Basilicata avverso l'ordinanza resa dalla stessa Sezione territoriale nel verbale d'udienza, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile ex art. 106 c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della Basilicata.

PM: Procura Generale

RESISTENTI:

S.E., persona fisica; B.C., persona fisica; A.L., persona fisica; R. F., persona fisica; P.A., persona fisica; R.A., persona fisica; T.P., persona fisica; P.F.M., persona fisica; R.N., persona fisica.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile, attesa l'insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106 c.g.c., a motivo della non ricorrenza del rapporto di pregiudizialità/dipendenza tra il processo penale e quello contabile, instaurato dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale.

Conformi: *cf. ex multis SS.RR.* ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav., ord. n. 2048/2003; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 6510/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite hanno evidenziato, nella presente decisione, la già recepita interpretazione del concetto di "sospensione necessaria", scaturente dalla giurisprudenza contabile e di legittimità, in forza della quale, alla luce dell'art. 106 c.g.c. ovvero dell'art. 295 c.p.c., si statuisce la <<**non ammissibilità di sospensioni...che siano dettate da ragioni di mera opportunità dovendosi, al di fuori dei casi previsti dalla legge, riscontrare, in modo concreto e stringente, condizioni di dipendenza tra i giudizi da definire**>>.

Siffatte condizioni, secondo i *dicta* del Collegio giudicante <<**sono state individuate in termini di evidente correlazione logico-giuridica tra gli stessi, sicchè la decisione della causa pregiudicata possa dirsi dipendente dall'altra, in relazione all'accertamento di fatti e comportamenti**>>.

Pertanto, <<**la circostanza che il materiale probatorio formato nel procedimento sia richiamato dal Requirente contabile per supportare i propri assunti non rende, invero, non autonome le suddette valutazioni di merito in ordine alle condotte contestate ai convenuti, laddove le stesse presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti**>>.

ABSTRACT

L'assunto giuridico, in forza del quale è stata emessa la pronuncia in commento, si fonda sul superamento del principio della pregiudizialità penale, nella sua accezione più rigorosa ed automatizzante, con conseguente affermazione della piena autonomia del giudizio contabile (ovvero civile o amministrativo), anche in caso di identità materiale dei fatti posti al vaglio delle differenti Autorità giudicanti.

Tuttavia, la sospensione del processo, rientrando nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, può essere disposta dal giudice contabile, con ordinanza, solo nell'ipotesi in cui la stessa si configuri come "necessaria", così come stabilito nell'art. 106 c.g.c.

Avverso la decisione di sospensione, inoltre, il sistema del codice di giustizia contabile ha previsto espressamente la possibilità di esperire, su istanza di parte o del pubblico ministero, qualora discordi, il rimedio del regolamento di competenza.

Per mezzo, infatti, dell'art. 119 c.g.c. viene rafforzata la *ratio* della normativa in materia, secondo cui tale strumento d'impugnazione viene strettamente correlato all'ordinanza di sospensione necessaria del processo contabile, in attesa della definizione del giudizio penale, a condizione che siano sussistenti i requisiti di "dipendenza" tra i due giudizi, individuati in termini di evidente correlazione logico-giuridica tra gli stessi, per cui la causa pregiudicata possa reputarsi dipendente dall'altra, in ordine all'accertamento di fatti e comportamenti.

In tali termini si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità, nel fornire la corretta interpretazione da attribuire all'art. 295 c.p.c., a cui si ispira interamente il dettato normativo dell'art. 106 c.g.c., affermando che la norma in esame (*rectius*, le norme in esame), <<*stabilendo che la sospensione necessaria deve essere ordinata se la decisione della controversia "dipenda" dalla definizione di un'altra causa, non postula un mero collegamento tra due emanande sentenze, ma richiede l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati*>> (Cass. civ., sez. lav., n. 2048/2003).

Pertanto, le Sezioni riunite, pervenendo, nel caso di specie, alla conclusione dell'insussistenza del carattere della pregiudizialità tra processo penale e quello erariale, hanno altresì aggiunto che il materiale probatorio, contenuto nel fascicolo processuale penale ed acquisito dal p.m. contabile, in ordine alle censurate condotte dolose o gravemente colpose, poste in essere dagli amministratori e funzionari comunali in violazione dei doveri d'ufficio, dovuti agli indebiti pagamenti effettuati per lavori pubblici non eseguiti od illegittimamente realizzati, rende comunque autonome le valutazioni di merito espresse sia dall'organo requirente che da quello giudicante nel differente ambito del giudizio contabile.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 4/2018/ORD/RCS depositata in data 06/04/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Basilicata, avverso l'ordinanza n. 10/2017, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile ex art. 106, comma 1, c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della Basilicata.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

VIBAC s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
G.G., direttore di uno stabilimento della medesima,

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile, attesa l'insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., a motivo della non ricorrenza del rapporto di pregiudizialità/dipendenza tra il processo penale e quello contabile, instaurato dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale.

Conformi: *cf. ex multis SS.RR.* ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. 3/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav., ord. n. 2048/2003; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 6510/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di sospensione necessaria del processo contabile rispetto alla concomitante definizione del giudizio penale, vertente sui medesimi fatti, le Sezioni riunite ribadiscono la **<<non ammissibilità di sospensioni...che siano dettate da ragioni di mera opportunità dovendosi riscontrare...al di fuori dei casi previsti dalla legge, condizioni di concreta e stringente dipendenza tra i giudizi da definire>>**, ponendosi esattamente in linea con quanto reiteratamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità in ordine all'art. 295 c.p.c.

Il Collegio giudicante, in un successivo passaggio argomentativo, puntualizza che **<<con specifico riguardo al corredo probatorio, dedotto nelle due sedi processuali...l'impegno da parte del Pubblico Ministero contabile degli elementi di prova emersi e/o formati all'interno del procedimento penale non incide in alcun modo sull'autonomia delle valutazioni che lo stesso pone a fondamento dell'azione di responsabilità erariale promossa a carico dei soggetti convenuti, nella loro qualità di amministratori pubblici ovvero persone/enti gerenti pubbliche risorse: ciò in quanto le condotte contestate presentino connotati propri e distintivi, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti>>**.

Ciò confermando l'ulteriore assunto richiamato anche in tale pronuncia, secondo cui **<<gli atti penali divengono atti del giudizio contabile, la cui analisi e valutazione è di esclusiva pertinenza del Collegio giudicante che, sulla base degli stessi e degli ulteriori elementi conoscitivi disponibili, deve vagliare la fondatezza della domanda della Procura regionale>>**.

ABSTRACT

L'espunzione dall'ordinamento giuridico del principio della pregiudizialità penale e la concomitante affermazione della piena autonomia del giudizio contabile rispetto al processo penale sono concetti riproposti dalle Sezioni riunite anche nella presente pronuncia.

Infatti, sulla base del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità *in primis* e di quella contabile *in secundis*, si sostiene l'indipendenza dei giudizi, soprattutto alla luce della codificazione del principio della "sospensione necessaria", avvenuta nell'art. 106 c.g.c., che richiama il dettato normativo contenuto nell'art. 295 c.p.c.

In particolare, alla luce del primo comma dell'articolo 106 c.g.c., la sospensione del processo contabile può essere disposta esclusivamente a condizione che la stessa presenti il carattere della "necessarietà", atteso che un'interpretazione diversa della norma comporterebbe una palese violazione dei principi di concentrazione, effettività e ragionevole durata del processo.

Tali affermazioni si conformano esattamente ai *dicta*, reiteratamente emessi dalla Corte di cassazione, sulla non ammissibilità di sospensioni ex art. 295 c.p.c., che si radichino in ragioni di mera opportunità, <<*dovendosi riscontrare – viceversa – al di fuori dei casi previsti dalla legge, condizioni di concreta e stringente dipendenza tra i giudizi da definire*>>.

Siffatte condizioni, dunque, si qualificano in termini di un'evidente correlazione logico-giuridica, ciò nel senso che si richiede tra le decisioni dei due diversi giudizi tra loro dipendenti la sussistenza di un vincolo di consequenzialità, inteso come <<*un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudizi*>> (Cass. civ., sez. lav., n. 2048/2003).

Pertanto, occorre che l'azione contabile esercitata si connoti per caratteristiche proprie e specifiche, fondate sulle responsabilità amministrative e gestionali dei soggetti chiamati a rispondere degli eventuali illeciti commessi.

Ciò trova conferma anche in un ulteriore corollario applicativo relativo al profilo della valutazione del corredo probatorio, prodotto in sede penale, il quale può essere oggetto di apprezzamento dell'organo requirente contabile, proprio in forza della dipendenza tra giudizio erariale e, appunto, quello penale, <<*ciò in quanto le condotte contestate presentino connotati propri e distintivi, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Ordinanza n. 5/2018/RIS depositata in data 06/02/2018;

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del comunicato dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche" inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" la Federazione Italiana Sport Equestri (F.I.S.E.) (c.d. "elenco ISTAT 2016").

RICORRENTE:

Federazione Italiana Sport Equestri (F.I.S.E.).

RESISTENTE:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: regolarizzazione della *legittimatio ad causam*, mediante la produzione della delega o dell'autorizzazione a stare in giudizio, da conferirsi al Presidente della federazione sportiva, da parte del Consiglio federale, come espressamente previsto dalle norme statutarie.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Secondo il *dictum* delle Sezioni riunite, nell'ipotesi in cui lo statuto della Federazione sportiva <<attribuisce al Presidente la rappresentanza legale e il potere di firma, nonché poteri su specifiche materie, tra i quali non rientra quello di deliberare l'azione o la resistenza in giudizio>> , tale generale potere di rappresentanza e di firma <<non esclude, in assenza di espressa delega di poteri, la delibera autorizzativa>>, a ricorrere, nel caso di specie, alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Pertanto, il Collegio giudicante ha statuito, sul punto, che <<l'art. 182 del codice di procedura civile, applicabile...in virtù del richiamo operato dall'art. 29 del codice di giustizia contabile, prevede che, in ipotesi di difetto di rappresentanza o di autorizzazione, il giudice assegni alla parte un termine perentorio per la regolarizzazione degli atti>>, pari a <<60 giorni dalla lettura del dispositivo>> e che, da ultimo, <<la regolarizzazione della *legittimatio ad causam*>> deve avvenire <<mediante la produzione della delega o dell'autorizzazione a stare in giudizio>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno affrontato e risolto, con la presente pronuncia, il problema della regolarizzazione della *legittimatio ad causam* del presidente della federazione sportiva ricorrente, rilevata oralmente dal pubblico ministero in udienza.

Il ricorso, pur avendo ad oggetto la richiesta di esclusione della federazione sportiva dall'elenco ISTAT ed, in subordine, l'istanza di sospensione del giudizio, in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, si è caratterizzato per l'assoluta mancanza di ogni riferimento alla autorizzazione a ricorrere davanti le Sezioni riunite da parte del presidente della federazione stessa.

In particolare, da una disposizione contenuta nello statuto della FISE discende la possibilità che il Consiglio, tramite l'emissione di una sua delibera, deleghi al presidente della federazione poteri determinati, tra i quali espressamente anche quelli di agire o resistere in giudizio.

Pertanto, la mancata menzione o allegazione della delibera di autorizzazione ad esplicare poteri di rappresentanza nel processo ha comportato l'assegnazione, da parte delle Sezioni riunite, del <<*termine perentorio di 60 giorni dalla lettura del dispositivo per la regolarizzazione della legittimatio ad causam, mediante la produzione della delega o dell'autorizzazione a stare in giudizio...ai sensi del combinato disposto degli artt. 29 del codice di giustizia contabile e 182 del codice di procedura civile*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 6/2018/ORD/RCS depositata in data 12/06/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Abruzzo, avverso l'ordinanza n. 10/2017, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile iscritto al n. 19401/R, ex art. 106, comma 1, c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della regione Abruzzo.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

P.D.B., persona fisica

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che il fatto di assenteismo, che qualifica la fattispecie, trova la sua regolamentazione nella norma speciale dell'art. 55 quater d.l.gs. 165/2001 che ne impone un'autonoma valutazione, diversamente da quanto accade per le ipotesi generali di danno all'immagine, per le quali è necessario attendere il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna.

Conformi: *cf. ex multis SS.RR.* ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. n. 3/2018; ord. n. 4/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav., ord. n. 2048/2003; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 6510/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La presente pronuncia ribadisce l'assunto giuridico in forza del quale la sospensione necessaria del processo contabile può essere disposta solo nell'ipotesi in cui ricorrano due concomitanti presupposti, essendo cioè **<<necessario che sussista un rapporto di dipendenza tra cause: la causa pregiudicante deve avere ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica)>>** e **<<che tale elemento debba essere accertato...con efficacia di giudicato, come nei casi, p. es., di questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone (esclusa la capacità di stare in giudizio) e l'incidente di falso (art. 14 c.g.c.), ovvero nel caso di danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione, che la legge impone sia accertato con sentenza passata in giudicato (v. art. 1 *sexies* l. n. 20 del 1994 e s.m.i.) >>**.

Tuttavia, secondo le Sezioni riunite **<<l'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. 165 del 2001, oggetto del processo sospeso, ha natura speciale rispetto alle ipotesi di danno all'immagine derivante da reato>>**, in quanto **<<la condotta è descritta direttamente dal legislatore nell'ambito dell'art. 55 quater, comma 3 bis; viceversa, negli altri casi di danno all'immagine da reato la condotta rilevante è la medesima descritta dalle fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione>>**.

A ciò si aggiunga che <<la...descrizione normativa, nel tener “fermo quanto previsto dal codice penale”, denuncia l’esistenza di una classica clausola c.d. ‘di specialità’, usuale nella configurazione dei rapporti tra fattispecie penali speciali rispetto a ipotesi di reato generali (v. art. 15 c.p.)>>.

Pertanto, <<gli elementi di specialità...(descrizione normativa della fattispecie; criteri di determinazione del danno; disciplina procedurale e processuale) inducono il Collegio ad escludere che all’ipotesi di danno all’immagine prevista dall’art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. 165 del 2001 possa applicarsi la disciplina generale dei danni all’immagine derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione e, quindi, l’ipotesi di sospensione necessaria ex art. 106 c.g.c. che deriva dall’espressa previsione di legge contenuta nell’art. 1 *sexies* l. n. 20 del 1994 e s.m.i.>>.

ABSTRACT

La pronuncia in esame mette in evidenza il superamento del principio della pregiudizialità, per affermare il riconoscimento della piena autonomia del giudizio contabile rispetto al processo penale, civile o amministrativo.

Tali risultanze giuridiche si fondano su una puntuale ricostruzione resa in ordinanza, che ricalca quell’orientamento già espresso in numerosi arresti dalle Sezioni Riunite sull’esatta individuazione del significato ermeneutico da attribuire al dettato dell’art. 106, comma 1, c.g.c.

Infatti, oltre a ribadire la necessaria sussistenza dei due presupposti in forza dei quali si può legittimamente far valere la richiesta di sospensione del processo ex art. 106, commi 1 e 3, c.g.c., il Collegio giudicante scende in un’approfondita analisi del nesso eziologico tra le diverse tipologie di giudizi, cogliendo *in nuce* l’essenza che li contraddistingue.

La sfumatura giuridica che arricchisce il concetto di separatezza e autonomia dei giudizi, completando l’iter argomentativo delle passate decisioni rese in materia, è racchiusa nel pregiato passaggio motivazionale, di natura interdisciplinare, secondo cui: <<Nel processo penale...vige la regola della prova “oltre il ragionevole dubbio”...nel processo civile vige la regola della preponderanza dell’evidenza o “del più probabile che non”>>, per cui sarebbe possibile che << - in assenza di un rapporto di dipendenza di cause – il medesimo materiale probatorio porti a conseguenze decisionali differenti, in ipotesi essendo insufficiente per disporre una limitazione della libertà personale, ma idoneo per affermare una responsabilità patrimoniale>>.

Sotto diverso angolo prospettico, il giudice contabile ha poi indagato anche la natura e le ricadute applicative della peculiare ipotesi di danno all’immagine arrecato all’amministrazione, contemplata nell’art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. 165 del 2001, oggetto del processo sospeso.

A tal riguardo, le Sezioni riunite hanno affermato che soltanto nel caso in cui ricorra un’ipotesi di danno all’immagine derivante dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione, si configura l’obbligo dell’accertamento in sede penale del reato con sentenza passata in giudicato, comportando ciò l’applicazione dello strumento della sospensione necessaria del processo contabile, a motivo della stretta pregiudizialità tecnica.

Ex adverso, la fattispecie di danno all’immagine di cui all’art. 55 quater, comma 3 quater, del T.U.P.I., avendo natura speciale, non rientra nel campo di operatività della disciplina generale, contenuta nell’art. 1 *sexies* della l. n. 20 del 1994, con la diretta conseguenza che non può configurarsi un’ipotesi di sospensione necessaria.

Alla luce delle esposte ragioni giuridiche, il Collegio decidente ha conclusivamente disposto l’annullamento dell’ordinanza di sospensione, per violazione degli artt. 5, 40 e 106, comma 1, del codice di rito contabile.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 8/2018/ORD/RCS depositata in data 03/07/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Lazio, avverso l'ordinanza n. 25/2018, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità civile, la sospensione del giudizio contabile iscritto al n. 19401/R, ex art. 106, comma 1, c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della regione Abruzzo.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

G.L., persona fisica

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che i due giudizi civile e contabile hanno un differente oggetto, una diversa *causa petendi* ed un diverso *petitum* sostanziale, controvertendosi nel giudizio civile sulla legittimità del provvedimento di licenziamento, mentre nel giudizio contabile viene in rilievo la condotta illecita imputata al convenuto e consistente nelle assenze ingiustificate dal servizio effettuate in violazione dei propri obblighi di servizio, condotta produttiva di danno a carico dell'amministrazione di appartenenza.

Conformi: *cf. ex multis SS.RR.* ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. 3/2018; ord. 4/2018; ord. 6/2018/ORD/RCS; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ., Sez. Lav.,** ord. n. 2048/2003; **Cass. civ., Sez. VI,** ord. n. 6510/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La presente pronuncia ribadisce la costante giurisprudenza delle Sezioni riunite sull'applicabilità dell'art. 106 c.g.c. ovvero che: <<la sospensione necessaria deve essere ordinata se la decisione della controversia “dipenda” dalla definizione di un'altra causa, non postula un mero collegamento tra due emandate sentenze, ma richiede l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati>>.

In particolare, si precisa che <<l'aver entrambe le azioni (e cioè l'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile e l'ordinaria azione civilistica di responsabilità) per oggetto il medesimo danno (peraltro con i limiti che per la prima derivano dalla diversità dei presupposti e delle conseguenze, relativamente all'elemento soggettivo, alla sola eccezionale trasmissibilità agli eredi, alla facoltà di riduzione del quantum) non osta alla loro coesistenza, né comporta rischi di duplicazione del risarcimento, atteso che la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il

rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione, ma di proponibilità della domanda>>.

A tal fine, concludono le Sezioni riunite che: <<risulta quindi irrilevante, l'esito cui può pervenire il diverso giudizio pendente presso il giudice del lavoro, in quanto i due giudizi...possiedono differenti *causa petendi e petitum*, oltre che essere pendenti tra diversi soggetti, circostanza che esclude a priori la possibilità che la sentenza civile possa avere una qualsiasi efficacia di giudicato nel giudizio di responsabilità amministrativa>>.

ABSTRACT

Nel caso di specie, le Sezioni riunite sono tornate ad affermare l'esatta interpretazione da attribuire all'istituto della sospensione necessaria del processo contabile, nell'ipotesi in cui sussista un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico con altro giudizio dal quale dipenda la definizione della controversia, investendo quest'ultimo una questione di carattere pregiudiziale, la cui soluzione abbia dirette ricadute giuridiche sull'esito del processo da sospendere.

Nel dettaglio, la vicenda si fonda su due distinte azioni esercitate nei confronti dello stesso soggetto, quali l'azione di responsabilità attivata innanzi il giudice del lavoro, avente ad oggetto la legittimità del provvedimento di licenziamento e l'azione di responsabilità amministrativo-contabile per il danno cagionato alla pubblica amministrazione, a motivo della violazione degli obblighi di servizio, consistente nelle assenze ingiustificate poste in essere dal convenuto.

A tal ultimo riguardo, il Collegio giudicante puntualizza che per aversi responsabilità contabile occorre accertare la sussistenza degli ulteriori elementi costitutivi, che il giudice contabile ha il dovere di riscontrare, mediante cognizione principale, sulla base delle prove dedotte in giudizio dalle parti, secondo il regime processuale proprio del giudizio di responsabilità.

Tanto ciò è vero che si afferma che *<<ove la Sezione territoriale dovesse accertare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi, la responsabilità del convenuto permarrebbe anche se il licenziamento dovesse essere annullato dal giudice del lavoro, in quanto un'eventuale diversa valutazione dei medesimi fatti effettuata dal giudice civile avverrebbe al solo fine di giudicare della legittimità del licenziamento; ed al contrario, se il giudice del lavoro dovesse confermare il licenziamento, la sentenza non avrebbe efficacia di giudicato nel giudizio di responsabilità amministrativa, dovendo comunque il giudice contabile accertare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità: la condotta illecita, il danno, il nesso e l'elemento psicologico>>.*

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 9/2018/ORD/RCS depositata in data 03/07/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione Abruzzo, avverso l'ordinanza n. 70/2017, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile iscritto al n. 1940/R, ex art. 106, comma 1, c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della regione Abruzzo.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

L.A., persona fisica

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che tra il fatto di peculato, che qualifica la fattispecie in sede penale e i fatti di analoga consistenza materiale posti al vaglio del giudice contabile viene in rilievo un nesso di carattere puramente logico, non trovando pertanto giustificazione la sospensione del processo contabile.

Conformi: *cfr. ex multis SS.RR.* ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. 3/2018; ord. 4/2018; ord. 6/2018; ord. 8/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav, ord. n. 2048/2003; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 6510/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno confermato <<**il principio di separazione tra giudizi penali e di responsabilità amministrativa, affermando che il giudice contabile deve procedere ad un autonomo accertamento dei fatti retrostanti l'azione di responsabilità, ancorché abbia ammesso che, in presenza dell'effettiva coincidenza dei fatti materiali e della rilevanza dei fatti stessi ai fini del decidere, il giudice civile o amministrativo possa sospendere il giudizio in attesa del giudicato penale**>>.

Alla luce di tali risultanze, si ribadisce che <<**va pertanto esclusa l'identificazione di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti, stante il principio di separazione che impone l'autonoma definizione delle rispettive questioni; viene in rilievo, allora, un nesso o una connessione tra di esse di carattere puramente logico, rilevata dell'incidenza dell'accertamento su fatti di analoga consistenza materiale, che non consente, tuttavia, per questa sola ragione, il temporaneo arresto del processo, poiché il giudice deve ugualmente procedere e pervenire ad una pronuncia di merito sulla fondatezza della pretesa fatta valere**>>.

Ciò comporta <<**la cognizione piena del rapporto controverso, spettante alla Corte dei conti senza limitazioni correlate alla contemporanea pendenza del processo penale, ancorché...vertente in ordine alla commissione degli stessi fatti materiali sottesi alla dedotta responsabilità amministrativa, alla stregua del principio di separazione tra i due ambiti di giurisdizione come sopra esposto**>>.

ABSTRACT

Nella presente vicenda, le Sezioni riunite ricostruiscono il quadro normativo relativo all'ammissibilità del ricorso per regolamento di competenza, ai sensi dell'art. 119 c.g.c., in caso di sospensione necessaria del processo contabile.

In particolare, si afferma che il riferimento operato dalla Sezione territoriale agli artt. 295 e 337 c.p.c., effettuato sulla base del rinvio previsto dal secondo comma dell'art. 7 c.g.c., non risulta essere l'esatta chiave di lettura da attribuire alle disposizioni richiamate.

Le Sezioni riunite, infatti, sono nette nello statuire che oramai, con l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, le ipotesi di sospensione del processo ex art. 106 c.g.c., previste anche nell'ambito del giudizio di impugnazione, ai sensi dell'art. 187 c.g.c., non richiedono più il riferimento agli istituti di matrice processual-civilistica, atteso che in tali articoli si trova la compiuta disciplina del loro regime giuridico proprio del giudizio contabile.

Entrando poi nella valutazione delle questioni di merito, il supremo Consesso statuisce che *<<non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento in ordine agli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del secondo processo a norma dell'art. 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente da cui dipende la definizione del giudizio contabile>>*.

In altri termini, il Collegio tiene a precisare che i due presupposti relativi l'uno alla pendenza del procedimento penale, avente ad oggetto l'accertamento di fatti di peculato e l'altro all'assoluta identità dei fatti materiali tra quest'ultimo e il giudizio contabile comportano sì la sussistenza di un vincolo di consequenzialità logica tra le due cause, ma non integrano quella condizione di indispensabile precedenza tecnico-giuridica, dalla quale si fa discendere il principio secondo cui dall'accertamento in sede penale dipende la decisione della causa contabile.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 10/2018/ORD/RC depositata in data 19/09/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, sollevato dalla Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo - Sede di Trento - con ordinanza n. 11/2018, con la quale si è dichiarata l'incompetenza per territorio e disposta la rimessione degli atti alle Sezioni riunite per la definitiva individuazione della Sezione giurisdizionale regionale competente.

RICORRENTE:

Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo - sede di Trento -

PM: Procura Generale

RESISTENTI:

V. G., persona fisica

QUESTIONE RISOLTA: nell'ipotesi in cui un magistrato della Corte dei conti assuma la qualità di parte, relativamente alle istruttorie ed ai giudizi contabili di qualsiasi natura, l'art. 18, terzo comma, c.g.c. stabilisce un criterio derogatorio più ampio rispetto a quello previsto in ambito penale circa lo spostamento di competenza, facendo riferimento oltre al dato dell'esercizio attuale delle proprie funzioni, anche all'esercizio al momento del fatto o della domanda.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nell'ipotesi di conflitto negativo di competenza ex art. 20, terzo comma, c.g.c., relativo ad un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, in cui parte convenuta sia un magistrato appartenente alla Corte dei conti da tempo cessato dall'incarico, le Sezioni riunite hanno stabilito che si applica il disposto di cui all'articolo 18, terzo comma, c.g.c., dato che a differenza dell'art. 11 c.p.p., che <<fa esclusivo riferimento all'esercizio attuale o all'esercizio al momento del fatto come criterio di collegamento tra le funzioni esercitate e la competenza dell'ufficio giudiziario...l'art. 18 c.g.c. prevede il diverso criterio derogatorio con riguardo, oltre all'esercizio attuale, all'esercizio al momento del fatto o della domanda>>.

Il Collegio giudicante ha inteso, in tal modo, sottolineare come <<lo spostamento di competenza si realizza con riferimento a tutte le situazioni nelle quali il magistrato assume la qualità di parte, non solo con riguardo all'esercizio delle funzioni al momento della commissione del fatto oggetto di istruttoria o di procedimento giudiziario contabile, ma anche successivamente, fino al momento in cui la domanda giudiziale è instaurata nel processo>>.

In particolare, il supremo Consesso contabile ha statuito che <<la considerazione del periodo intercorrente tra il fatto e la domanda come unitario criterio determinativo consente di superare il problema>> della <<questione inerente alla situazione in cui il magistrato interessato ha perso il suo *status* e abbia cessato di appartenere alla magistratura contabile prima della domanda>>, con ciò puntualizzando che <<il criterio derogatorio adottato dal legislatore con riferimento alle istruttorie ed ai giudizi contabili è, in definitiva, più ampio di quello che prevede lo spostamento di competenza con riguardo ai procedimenti penali>>.

ABSTRACT

La vicenda giudiziaria, sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite, attiene ad una peculiare problematica relativa ad un conflitto di competenza negativo ex art. 20, terzo comma, c.g.c., generatosi tra due diverse Sezioni giurisdizionali regionali, in ordine ad un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, in cui parte convenuta risulta essere un magistrato della Corte dei conti, cessato dall'incarico da oltre dodici anni prima dell'emissione dell'atto di citazione. Si dà atto come, esattamente, la parte convenuta abbia puntualizzato, nella propria difesa, il significato letterale del dato normativo di cui all'art. 18, terzo comma, c.g.c., secondo cui, in tali fattispecie, non può che rilevare l'applicazione del criterio derogatorio relativo allo spostamento di competenza, preventivamente individuato *ope legis* dalla tabella A, a cui rimanda la norma in questione.

Il Collegio decidente, quindi, muovendo dal tenore letterale della norma, ha operato una corretta interpretazione dell'art. 18, terzo comma, c.g.c., disponendo al riguardo che, considerato il periodo temporale intercorrente tra il fatto e la domanda come unitario criterio determinativo della competenza territoriale, la disposizione in oggetto presenta <<*un aspetto di strutturale diversità rispetto alle analoghe norme contenute nell'art. 11 c.p.p., cui...l'art. 30 bis c.p.c. fa esplicito rinvio*>>, di conseguenza il richiamo, effettuato dalla Sezione remittente, alla giurisprudenza costituzionale, pronunciata in relazione all'art. 11 c.p.p., costituisce un riferimento improprio, atteso che non sussiste, nel caso di specie, alcuno spazio di operatività della figura dell'analogia.

Sulla base di tale percorso argomentativo, le Sezioni riunite sono pervenute alla conclusione che l'ambito di applicazione dell'art. 18, terzo comma, c.g.c. presenta un'estensione più ampia, rispetto al criterio derogatorio adottato dal legislatore con riferimento ai procedimenti penali, attribuendo alla Sezione giurisdizionale trentina la legittima competenza in forza dell'interpretazione letterale data alla norma in questione, contenente al suo interno il richiamo alla Tabella A, relativa, appunto, agli spostamenti di competenza, predeterminati per legge, nei casi di istruttorie e procedimenti contabili, nei quali un magistrato assuma la qualità di parte.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 11/2018/ORD/RCS depositata in data 15/10/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la regione Puglia, avverso l'ordinanza n. 32/2018, resa dalla stessa Sezione giurisdizionale territoriale, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità civile (sezione lavoro), la sospensione del giudizio contabile ex art. 106, comma 1, c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della regione Puglia.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

F.F.G., persona fisica;

N.M., persona fisica;

R.A., persona fisica.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che tra il giudizio civile, per la ripetizione dell'indebita retribuzione di posizione e di risultato, riconosciuta con atti comunali ed il giudizio contabile non si può prospettare alcun elemento costitutivo o impeditivo, modificativo o estintivo, della causa pregiudicata, non ricorrendo la c.d. pregiudizialità tecnica.

Conformi: *cf. ex multis* **SS.RR.** ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. 3/2018; ord. 4/2018; ord. 5/2018; ord. 6/2018; ord. 8/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ., Sez. Lav.,** ord. n. 2048/2003; **Cass., SS.UU.,** sent. 21291/2005; **Cass. civ., Sez. VI,** ord. n. 6510/2016; **Cass. civ., Sez. VI,** ord. n. 20491/2018.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce del dettato normativo dell'art. 106, comma 1, c.g.c., le Sezioni riunite hanno confermato che: **<<la sospensione necessaria deve essere ordinata se la decisione della controversia “dipenda” dalla definizione di un'altra causa, non postula un mero collegamento tra due emanande sentenze, ma richiede l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati>>.**

Pertanto, in linea con quanto affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui viene **<<escluso qualsiasi rapporto di pregiudizialità tecnica anche quando l'accertamento del danno erariale debba passare per la valutazione di legittimità di provvedimenti amministrativi>>**, il Collegio giudicante ha, quindi, statuito che **<<l'ordinanza impugnata non indica le specifiche ragioni, in fatto ed in diritto, per le quali, alla luce dei predetti principi che regolano la pregiudizialità tecnico-giuridica, il procedimento civile per la ripetizione**

dell'indebito ex art. 2033 c.c. costituirebbe l'antecedente logico del giudizio di responsabilità "il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato", ragioni di fatto e di diritto che, tuttavia, non potrebbero essere individuate nell'esame di legittimità dei provvedimenti>>, non risultando affatto percorribile la strada della <<sospensione necessaria...in quanto nessun conflitto tra giudicati potrebbe configurarsi quando il problema dovesse riguardare esclusivamente gli "effetti pratici" derivanti dalle differenti pronunce...intendendo con ciò le conseguenze patrimoniali nei rapporti tra le parti dei differenti giudizi nel caso in cui la sentenza di condanna erariale intervenisse dopo l'accoglimento, in sede civile>>.

ABSTRACT

Nella pronuncia in esame, le Sezioni riunite sono tornate ad analizzare l'istituto della sospensione necessaria del processo contabile, ex art. 106, comma 1, c.g.c., laddove si prospetti la concomitante attivazione di una duplice azione: l'una esercitata in sede civile, l'altra in sede contabile.

La vicenda giudiziaria, particolarmente articolata, ha comunque dato conferma degli assunti giuridici di fondo che devono spingere l'organo decidente ad emettere un'ordinanza di sospensione, nell'esclusivo caso in cui si ravvisi un rapporto di pregiudizialità tecnica.

In particolare, le somme indebitamente percepite a titolo di indennità di posizione e di risultato, disposte a vantaggio di un segretario comunale, sulla base dell'emanazione di un provvedimento del sindaco con l'avvallo del dirigente del settore finanziario (successivamente annullato in autotutela dall'ente comunale), hanno comportato l'istaurazione di due diverse tipologie di processo civile.

Mentre il primo giudizio è stato, infatti, attivato, dallo stesso segretario comunale, avverso l'ordinanza di annullamento, adottata in via di autotutela dall'ente locale, dinanzi al giudice del lavoro, il quale respingeva l'istanza cautelare proposta dalla parte ex art. 700 c.p.c., senza ciò dare seguito ad alcun giudizio nel merito.

Il secondo processo, invece, è stato instaurato dal Comune a carico del segretario, al dichiarato fine di accertare la spettanza delle somme percepite dallo stesso, risultando quest'ultimo oggetto dell'istanza di sospensione del processo contabile.

Le Sezioni riunite, nel vagliare il rapporto di pregiudizialità tecnica intercorrente tra la causa *pregiudicanda* e quella *pregiudicata*, hanno tenuto, inoltre, a precisare le risultanze alle quali è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, in ordine soprattutto all'ulteriore condizione della ricorrenza in fattispecie di provvedimenti amministrativi ritenuti dal convenuto illegittimi.

Ebbene, la Corte di cassazione si è espressa in modo chiaro sul punto, affermando che nel giudizio contabile non può costituire oggetto d'indagine la valutazione sulla legittimità o meno dell'atto amministrativo adottato, trattandosi al più di valutare un elemento della fattispecie di responsabilità erariale.

Alla luce di tali assunti, il giudice contabile ha concluso che, nel caso di specie, <<*non si può...prospettare nel giudizio civile per la ripetizione dell'indebito alcun "elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica)"... trattandosi di un procedimento imperniato su un'azione a carattere personale, esperita con finalità esclusivamente restitutorie e prescindente dalla condotta dell'accipiens e dalla sua connotazione soggettiva, a differenza di quanto, invece avviene per il giudizio di responsabilità amministrativa, in cui la causa petendi e il relativo petitum si basano su una condotta causale caratterizzata dal dolo o dalla colpa grave e come tale foriera di un danno all'integrità erariale risarcibile ex officio ad iniziativa del requirente contabile*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 12/2018/ORD/RCS depositata in data 19/12/2018

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, avverso l'ordinanza n. 128/2018, depositata in data 17.9.2018, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, nell'ambito del giudizio n. 75614, la sospensione del giudizio contabile di responsabilità, ex art. 106, comma 1, c.g.c., per pregiudizialità penale.

RICORRENTE:

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

D.G., persona fisica;

D.F., persona fisica.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che tra il giudizio penale ed il giudizio contabile non può prospettarsi alcun elemento costitutivo o impeditivo, modificativo o estintivo, della causa pregiudicata, non ricorrendo la c.d. pregiudizialità tecnica.

Conformi: *cfr. ex multis* **SS.RR.** ord. n. 1/2018; ord. n. 2/2018; ord. n. 3/2018; ord. n. 4/2018; ord. n. 5/2018; ord. n. 6/2018; ord. n. 8/2018; ord. n. 9/2018; ord. n. 1/2017; ord. n. 1/2016; ord. n. 2/2015; ord. n. 8/2015; ord. n. 9/2015; **Cass. civ.**, Sez. Lav., ord. n. 2048/2003; **Cass.**, **SS.UU.**, sent. n. 21291/2005; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 6510/2016; **Cass. civ.**, Sez. VI, ord. n. 20491/2018.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite ribadiscono che <<la sospensione del processo dinanzi alla Corte dei conti può essere disposta...al concomitante ricorrere di due presupposti>>, essendo <<in primo luogo...necessario che sussista un rapporto di dipendenza tra cause: la causa pregiudicante deve avere ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica)...in secondo luogo, occorre che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con efficacia di giudicato>>.

Di conseguenza, <<atteso che [nel caso di specie] la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente da cui dipende la definizione del giudizio contabile>>, il Collegio giudicante dispone, altresì, che <<la circostanza che il materiale probatorio formato in tale procedimento sia attinto dal Requirente contabile per supportare i propri assunti non rende, invero, non autonome le suddette valutazioni di merito in ordine alle condotte contestate ai convenuti, laddove le stesse presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti>>, tant'è vero che <<l'asserita pregiudizialità trova un ostacolo insormontabile nella possibile dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione che può anche non contenere alcun accertamento in punto di fatto e conseguentemente non può avere alcuna efficacia di giudicato>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite sono tornate a ribadire, con la presente decisione, il principio secondo cui la sospensione necessaria del processo contabile, ex art. 106, comma 1, c.g.c., può aver luogo laddove sussistano inderogabili presupposti giuridici, che caratterizzano la figura della c.d. pregiudizialità tecnica.

In particolare, il Supremo Consesso contabile ha evidenziato come il rapporto di pregiudizialità tecnica, intercorrente tra la causa *pregiudicanda* e quella pregiudicata, si configura solo in presenza di un legame di dipendenza tra gli specifici elementi di fatto, oggetto dei due distinti giudizi, unitamente all'accertamento con efficacia di giudicato delle questioni pregiudicanti.

Oltre a ciò, il giudice contabile ha anche specificato che l'ordinanza di sospensione necessaria del processo contabile deve contenere una puntuale motivazione in ordine alla sussistenza di tali requisiti, non essendo dirimente, sotto altro angolo prospettico, la circostanza che il P.M. contabile possa acquisire e vagliare in modo autonomo le prove raccolte nel concomitante giudizio penale, qualora le stesse presentino contenuti propri.