



5805/14

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Giurisdizione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 3718/2013

| | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| Dott. MARIO ADAMO | - Primo Pres.te f.f. - Cron. S805 |
| Dott. RENATO RORDORF | - Rel. Pres. Sezione - Rep. / |
| Dott. CARLO PICCININNI | - Consigliere - Ud. 25/02/2014 |
| Dott. ROBERTA VIVALDI | - Consigliere - CC |
| Dott. GIUSEPPE NAPOLETANO | - Consigliere - |
| Dott. ANTONINO DI BLASI | - Consigliere - |
| Dott. BIAGIO VIRGILIO | - Consigliere - |
| Dott. PASQUALE D'ASCOLA | - Consigliere - |
| Dott. RAFFAELE BOTTA | - Consigliere - |

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 3718-2013 proposto da:

CORTE DEI CONTI, CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona dei rispettivi Ministri pro-tempore, PREFETTURA DI PALERMO - UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO, in persona del legale rappresentante pro-tempore, PRRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in

2014

126

persona del Presidente del Consiglio pro-tempore,
elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI
12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li
rappresenta e difende ope legis;

- **ricorrenti** -

contro

COMUNE DI CEFALU', in persona del Sindaco pro-tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE REGINA
MARGHERITA 239, presso lo studio dell'avvocato ENRICO
BENVEGNA, rappresentato e difeso dall'avvocato DANIELA
FERRARA, per procura speciale del notaio dott. Valeria
Licciardello di Collesano, rep. 844 del 05/12/2012, in
atti;

- **resistente** -

contro

COMUNE DI ISPICA, in persona del Sindaco pro-tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA, ^{Via Portuense, 104} presso la sig.ra
ANTONIA DE ANGELIS, rappresentato e difeso dall'avvocato
CARIOLA AGATINO, per delega a margine dell'atto di
intervento;

- **interveniente** -

nonchè contro

CONFERENZA UNIFICATA PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI, CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO
DELLA FINANZA PUBBLICA PRESSO LA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI;

- **estremi** -

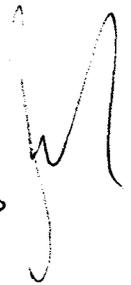


per regolamento di giurisdizione in relazione al
giudizio pendente n. 98/2013 del TRIBUNALE
AMMINISTRATIVO REGIONALE di PALERMO;

uditi gli avvocati Fabrizio FEDELI dell'Avvocatura
Generale dello Stato, Daniela FERRARA, Agatino CARIOLA;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 25/02/2014 dal Presidente Dott. RENATO
RORDORF;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore
Generale dott. Lucio CAPASSO, il quale conclude
chiedendo dichiararsi, con riferimento ai primi due
motivi del ricorso, il difetto di giurisdizione del
Giudice Amministrativo e la giurisdizione esclusiva
delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, ai sensi
dell'art. 243 ter, comma 5, del D. Lgs n. 167/2000, nel
testo introdotto dalla lettera r) del comma I dell'art.
3 D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, come modificato dalla
Legge di conversione 7 dicembre 2012 n. 213.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'M' or 'M.' with a long, sweeping horizontal stroke extending to the left across the page.

Premesso, **in fatto**, che:

- la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti, all'esito di un'adunanza tenuta l'11 luglio 2012, avendo rilevato gravi squilibri di bilancio nella situazione finanziaria del Comune di Cefalù, tali da poter provocare il dissesto dell'ente territoriale, richiese l'adozione di apposite misure correttive;
- con successiva deliberazione, depositata il 10 gennaio 2013, la medesima sezione della Corte dei conti accertò la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del d. lgs. n. 267 del 2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in prosieguo tuel) per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario del Comune di Cefalù, giacché ritenne che i documenti trasmessi e le misure correttive adottate dall'ente territoriale non fossero stati sufficienti a ripristinare l'equilibrio del bilancio ed a risanare la situazione finanziaria, e che alla predetta dichiarazione di dissesto non ostasse la volontà frattanto manifestata dal sindaco di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dall'art. 243-*bis* dello stesso tuel, mancando una delibera consiliare in tal senso;
- il prefetto di Palermo, al quale la deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti fu trasmessa per gli adempimenti richiesti dall'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149 del 2011, con atto di diffida dell'11 gennaio 2013 assegnò termine al Consiglio comunale per deliberare lo stato di dissesto dell'ente, riservandosi altrimenti di nominare un commissario *ad acta* per provvedervi;
- prima della scadenza di detto termine, il Comune di Cefalù impugnò dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia tanto la deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti quanto la successiva nota di diffida del prefetto, sostenendo: a) che la procedura di "dissesto guidato", contemplata dalla normativa dianzi richiamata, non sarebbe applicabile alla regioni a statuto speciale, essendo costituzionalmente illegittima la disposizione dell'art. 143 del citato d. lgs. n. 149 che prevede invece tale applicazione ove, entro sei mesi, non si siano perfezionate le speciali procedure di cui alle norme di attuazione statutaria; b) che la sezione di controllo della Corte dei conti non avrebbe dovuto portare a compimento la procedura di "dissesto

- guidato", bensì sospenderla, dal momento che esso comune aveva manifestato l'intenzione di avvalersi del rimedio alternativo consistente nel ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale contemplata dall'art. 243-*bis* tuel; c) che il Prefetto di Palermo sarebbe stato assolutamente privo di competenza in materia di controllo e vigilanza finanziaria degli enti locali siciliani;
- il presidente dell'adito tribunale, ravvisata la giurisdizione del giudice amministrativo nella materia in esame, dispose in via cautelare la sospensione degli atti impugnati;
 - tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza della sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti e degli altri soggetti pubblici indicati in epigrafe, ha chiesto alle sezioni unite della Cassazione il regolamento preventivo della giurisdizione, affermando che, limitatamente ai motivi d'impugnazione dianzi sintetizzati *sub* a) e b), essa compete non già al giudice amministrativo bensì alle sezioni riunite della Corte dei conti, a norma degli artt. 100, comma 2, 103, comma 3, Cost., e 243-*quater*, comma 5, tuel;
 - il Comune di Cefalù non ha presentato controricorso, ma ha depositato una procura rilasciata al legale per la difesa orale, che ha successivamente svolto;
 - sono stati invece depositati un atto d'intervento ed una successiva memoria da parte del Comune di Ispica, il quale ha spiegato contemporaneamente intervento anche nel giudizio di merito promosso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale dal Comune di Cefalù, le cui ragioni l'interveniente intende sostenere avendo in corso analoga controversia conseguente alla dichiarazione del proprio dissesto;
 - anche l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria;
 - il Procuratore generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato

Considerato, **in diritto**, che:

- non osta all'ammissibilità del ricorso la circostanza che sia stato in precedenza già emesso un provvedimento cautelare da parte del giudice della cui competenza giurisdizionale si discute (cfr. in proposito, tra le altre, sez. un. 3167/2011 e 1470/2003);

- quanto all'intervento spiegato dal Comune di Ispica, questa corte ha già in passato rilevato come colui il quale non abbia, anche in senso formale, la qualità di parte in causa non soltanto non può esperire il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ma neppure può intervenire in sede di regolamento da altri proposto, dato che il regolamento medesimo configura un procedimento non autonomo, ma meramente strumentale ed incidentale, in cui non sono consentite questioni non attinenti alla giurisdizione, ivi incluse quelle sulla legittimazione di un terzo a partecipare al giudizio *a quo*, ovvero sulla ricorrenza dei presupposti e delle condizioni per un suo intervento (sez. un 20340/2005 e 5992/1984);
- da ciò si deduce che, viceversa, sono legittimati a partecipare al regolamento tutti coloro i quali abbiano veste di parte nel giudizio di merito (sez. un. 12167/1993), e quindi anche coloro che, in quel giudizio, siano spontaneamente intervenuti, esulando dai poteri della Corte di cassazione ogni verifica in ordine all'ammissibilità dell'intervento svolto nella causa di merito;
- pertanto, non può negarsi al Comune di Ispica la legittimazione a partecipare al presente procedimento per regolamento di giurisdizione, volta che detto comune è intervenuto anche nel giudizio di merito pendente dinanzi al Tribunale amministrativo;
- venendo a trattare la questione di giurisdizione, giova ricordare che l'art. 6, comma 2, del d. lgs n. 149 del 2011 prevede, anzitutto, che *"qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano ... comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"*; e che successivamente, *"ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte*

dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto"; infine che, "decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000";

- la funzione di controllo sulla contabilità degli enti locali che le citate disposizioni attribuiscono alla Corte dei conti - controllo che si manifesta nell'accertamento di pregresse disfunzioni, nella prescrizione di possibili rimedi e nella successiva verifica dell'effettiva attuazione di questi - s'inserisce in un più ampio contesto normativo, testimoniato anche dall'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, caratterizzato da un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché sul rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia d'indebitamento posto dall'art. 119, sesto comma, Cost. (si veda, in argomento, Corte cost. 179/2007);
- tale attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte di conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di "finanza pubblica allargata" (Corte cost. 179/2007, cit., e 198/2012);
- tale inquadramento non è però sufficiente a far concludere per la radicale ed assoluta inimpugnabilità degli atti di controllo successivo dei quali qui si discute, quando tali atti, come è avvenuto nel caso in esame, s'inseriscano in un più ampio procedimento e fungano da presupposto per l'emanazione di ulteriori provvedimenti di natura incontestabilmente amministrativa;

- già in passato le sezioni unite di questa corte – ricollegandosi alla motivazione in base alla quale la Corte costituzionale aveva fugato il sospetto d'illegittimità dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, per contrasto con l'art. 100 Cost., in riferimento anche agli art. 103 e 113 Cost., nella parte in cui detta disposizione rimette alla Corte dei conti l'individuazione degli enti da sottoporre al controllo sulla gestione, pur nella riconosciuta immunità dell'organo di controllo dal sindacato giurisdizionale, (Corte cost. 470/1997) – hanno chiarito che il sistema di controllo successivo di gestione, affidato alla Corte dei conti, non sottrae i relativi atti di esercizio alla verifica giurisdizionale della loro legittimità: *"da un lato, in riferimento alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'attività riconducibile al potere attribuito alla Corte dei conti; dall'altro lato, in riferimento alle condizioni cui la norma di previsione subordina la stessa attribuzione"* (sez. un. 5762/1998);
- in tale pronuncia (a prescindere dalla forse non del tutto condivisibile esclusione del controllo successivo sulla gestione dal modello risultante dall'art. 100 Cost.) è ben chiarito che, qualora, pur essendo l'attività della Corte dei conti anche contrassegnata da *"un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi"*, essa si connota per l'esistenza di un rapporto *"fortemente collaborativo"* tra il titolare del potere di controllo e le amministrazioni interessate, di cui vengano stimolati i processi di autocorrezione in vista del conseguimento degli scopi comuni di pubblico interesse, l'esercizio di tale potere, strettamente correlato all'azione amministrativa, ne condivide l'assoggettamento al vaglio giurisdizionale secondo i consueti canoni di riparto tra giudice ordinario ed amministrativo;
- alla stregua di siffatto indirizzo, dal quale in via di principio neppure l'Avvocatura ricorrente dichiara di dissentire (limitandosi a sostenere – ma infondatamente – che esso non si attaglierebbe al caso in esame), si dovrebbe concludere per la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo: giacché la controversia in atto, senza investire nel merito il contenuto e le valutazioni tipiche dell'attività di controllo demandate alla Corte di conti, si è sviluppata proprio intorno alle condizioni che legittimano l'intervento operato da detta corte ed alla



correttezza procedurale di esso, in particolare investendo la questione se la speciale normativa riguardante la Regione siciliana sia o meno compatibile con l'adozione dei provvedimenti previsti per il caso di dissesto di enti locali dal citato art. 6 del d. lgs n. 149 del 2011, e se la possibilità per l'ente di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (contemplata dal sopravvenuto art. 243-*bis* tuel) non avrebbe comunque dovuto indurre la medesima Corte dei conti a sospendere il procedimento diretto a provocare, tramite il successivo intervento prefettizio, la dichiarazione di dissesto;

- l'assunto del Comune di Cefalù, secondo cui la procedura di "dissesto guidato" posta in essere dalla sezione di controllo della Corte dei conti avrebbe dovuto cedere il passo a quella di riequilibrio finanziario pluriennale alla quale la medesima Corte dei conti avrebbe dovuto quindi dare libero corso, costituisce, a ben vedere, il *petitum* sostanziale - o almeno uno dei *petita* sostanziali - dell'impugnazione proposta dall'ente locale dinanzi al Tribunale amministrativo regionale;
- proprio il profilo cui da ultimo s'è accennato, ossia l'interferenza tra le due suaccennate procedure, l'una alternativa all'altra, impone però di svolgere ulteriori considerazioni destinate a condurre, in punto di giurisdizione, ad una conclusione diversa da quella dianzi adombrata;
- occorre tener conto, infatti, di quanto ora dispone l'art. 243-*quater* tuel (introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), il cui terzo comma attribuisce alla competente sezione regionale della Corte dei conti il compito di approvare il piano di riequilibrio finanziario prospettato dall'ente locale, eventualmente poi vigilando sulla relativa esecuzione, mentre il successivo quinto comma assegna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-*ter*;

- da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.;
- ci si potrebbe chiedere se, come adombrato nelle difese dell'Avvocatura dello Stato, questo stretto collegamento, ancorché testualmente sembri riguardare le sole ipotesi di approvazione (o diniego di approvazione) del piano di riequilibrio elaborato dal comune in dissesto finanziario e di ammissione al Fondo di rotazione, non sia espressione di un più generale ampliamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti: da intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima Corte dei conti attualmente esercita sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di "finanza pubblica allargata", se ed in quanto gli atti in cui tale controllo si esplica siano assoggettabili, come prima s'è detto, al sindacato giurisdizionale;
- non è tuttavia necessario, ai fini della decisione sul presente regolamento, rispondere ad un quesito posto in termini così generali;
- è sufficiente osservare come, nell'ambito di applicazione della citata disposizione dell'art. 243-*quater* tuel, pur se testualmente riferita solo all'impugnazione delle delibere di approvazione o diniego del piano (oltre che ai ricorsi contro i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione), appaia del tutto irragionevole non far rientrare, per palese identità di *ratio*, anche provvedimenti quali quelli che – come nel caso in esame – neghino in radice ingresso alla possibilità dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario e diano precedenza al procedimento volto alla dichiarazione di dissesto, e come nello stesso ambito giurisdizionale siano di necessità da ricomprendere anche le ulteriori doglianze prospettate nei confronti del suddetto provvedimento della sezione di controllo della Corte dei conti, trattandosi di doglianze sempre afferenti alle modalità di esercizio di tale controllo e così indissolubilmente connesse con quella sopra specificamente richiamata da rendere impensabile (oltre che contraria ad ogni principio di concentrazione processuale e di ragionevole durata dei giudizi) una distinta attribuzione di giurisdizione;

- si deve perciò concludere che la controversia avente ad oggetto l'impugnazione, da parte del Comune di Cefalù, della deliberazione con cui la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti ha accertato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario di detto comune, dandone notizia al prefetto per i provvedimenti conseguenti e senza eventualmente dar corso alla alternativa procedura di riequilibrio finanziario del comune, ricade nella giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti, né a ciò è di ostacolo la circostanza che, nel frattempo, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 143 del più volte citato d. lgs. n. 149 del 2011, il quale rendeva direttamente applicabili nel territorio delle regioni a statuto speciale le disposizioni del menzionato decreto qualora, entro il termine di sei mesi, decorrenza e modalità applicative di quelle medesime disposizioni non fossero state stabilite, in conformità ai relativi statuti, con le procedure di cui articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni (Corte cost. 219/2013);
- il venir meno della norma ora richiamata, infatti, può essere eventualmente suscettibile d'influire sul merito della decisione che il giudice competente dovrà adottare, all'esito della trattazione della presente controversia, ma non si riflette in alcun modo sui criteri di attribuzione della giurisdizione, quali dianzi definiti;
- resta ferma, ovviamente, la giurisdizione del giudice amministrativo quanto all'impugnazione del provvedimento prefettizio, che sotto nessun profilo potrebbe essere fatto rientrare nella sfera giurisdizionale della Corte dei conti;
- la novità della questione esaminata suggerisce di compensare per intero tra le parti le spese del presente regolamento.

P.q.m.

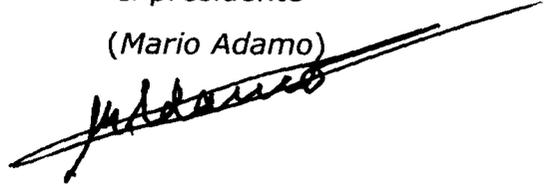
La corte, pronunciando sul ricorso, dichiara che la giurisdizione in ordine all'impugnazione da parte del Comune di Cefalù della deliberazione con cui la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti ha accertato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario di detto comune, negando ingresso alla

procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, spetta alle sezioni riunite della Corte dei conti, e compensa tra le parti le spese del regolamento.

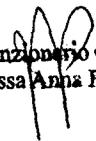
Roma, 25 febbraio 2014

Il presidente

(Mario Adamo)



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Anna PANTALEO



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 13 MAR 2014



Il Funzionario Giudiziario
Anna PANTALEO

