

## **SULLA GIUSTIZIABILITÀ DELLE DELIBERAZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI, DA CUI SCATURISCE PER L'ENTE LOCALE L'OBBLIGO DI DICHIARARE IL DISSESTO, ADOTTATE DALLA CORTE DEI CONTI NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DEL DISSESTO GUIDATO E DELLA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE.**

### 1. Impostazione della problematica: (analisi “de iure condito” e “de iure condendo”)

In tempi recenti il legislatore ha individuato nuove procedure volte ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, nell'ambito delle quali sono attribuite specifiche competenze alla Corte dei conti.

E' il caso del cd. dissesto guidato, disciplinato dall'art. 6, c. 2, del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149 (recante “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42*”) nonché della “procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”, disciplinata dagli art. 243-bis e seguenti del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (tuel), introdotti dal d.l. 10 ottobre 2012 n. 174 (recante “*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*”), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Da una rapida lettura delle norme si percepisce immediatamente che entrambe le procedure possono determinare, al loro esito, l'obbligo della dichiarazione del dissesto finanziario dell'ente locale.

Da un'esame complessivo della disciplina relativa alle due procedure, emerge, inoltre, da un lato, che, tale effetto, una volta prodottosi, è irreversibile, dall'altro, che il sistema assicura anche l'effettivo adempimento dell'obbligo mediante il ricorso ai poteri sostitutivi attribuiti al prefetto, nel caso in cui l'organo consiliare dell'ente non vi provveda spontaneamente.

L'irreversibilità dell'obbligo della dichiarazione di dissesto si giustifica con la considerazione che una volta accertata l'esistenza dei presupposti indicati dal legislatore come rivelatori di una situazione di precarietà finanziaria dell'ente di gravità tale da imporre come unica soluzione la dichiarazione di dissesto (secondo il combinato disposto degli artt. 244 e 246 tuel), il rimedio individuato dal legislatore per conseguire il risanamento dell'ente deve essere prontamente attuato, affinché il decorso del tempo non sia foriero di ulteriori pregiudizi.

Inoltre, poiché l'accertamento proviene già dall'organo tecnicamente più adatto ad effettuarlo nell'ambito dell'ordinamento - in quanto specializzato “nelle materie della contabilità pubblica” ed operante in posizione di terzietà e imparzialità quale garante dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive<sup>1</sup> - non vi sono ragioni per richiedere ulteriori verifiche o valutazioni in merito alla situazione economico-finanziaria dell'ente ed è perciò necessario attivare con la massima celerità tutti i meccanismi propri del sistema (compreso l'esercizio di poteri sostitutivi) per attuare il rimedio e tutelare così gli interessi della comunità

---

<sup>1</sup> La Corte Costituzionale, con indirizzo inaugurato con la nota sentenza 27 gennaio 1995 n. 29, ha affermato in diverse occasioni e con riferimento a diverse tipologie di controllo, che la Corte dei conti, si pone nell'esercizio della funzione di controllo, quale organo posto al servizio dello Stato-comunità, garante imparziale (in veste di organo terzo) dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (sentt. n. 29/1995, n. 470/1997, n. 267/2006, n. 179/2007, n. 198/2012, n. 60/2013, n. 219/2013).

locale e, al contempo, anche quelli della comunità generale, legati alla garanzia degli equilibri economici-finanziari del settore pubblico nel suo complesso, al cui raggiungimento concorrono anche gli enti locali.

Se questa è la ratio delle norme, condivisibile nei presupposti e nella finalità, data la gravità e l'irreversibilità delle conseguenze che possono scaturire dallo svolgimento di tali procedure - ed in particolare dall'esito dei controlli effettuati dalla Corte dei conti in questo settore - è necessario esaminare se le deliberazioni adottate in tale materia dalle sezioni di controllo della Corte dei conti siano sindacabili innanzi all'autorità giurisdizionale e, in caso positivo, quale sia il giudice fornito di giurisdizione.

Partendo dal dato normativo e utilizzando le indicazioni giurisprudenziali che possono fornire elementi utili per l'analisi della problematica, si intende delineare la soluzione che sembra rinvenibile nell'ordinamento vigente - *de iure condito* - e infine, tenendo conto delle esigenze e dei valori che le opposte tesi vogliono garantire, prospettare la soluzione che il sistema potrebbe offrire - *de iure condendo* - per soddisfare tali esigenze con il minimo sacrificio di ognuna ed assicurare la coerenza del sistema generale.

A questo fine è necessario analizzare più dettagliatamente le norme che disciplinano le due procedure.

## 2. La disciplina delle procedure: a) il dissesto guidato

La procedura del dissesto guidato è interamente disciplinata dall'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011.<sup>2</sup>

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG si è pronunciata in ordine all'applicazione della disposizione citata, individuando le concrete modalità operative da seguire nelle istruttorie preordinate all'individuazione delle criticità economico-finanziarie considerate dalla norma.

La Sezione individua le fasi in cui si articola la procedura, dopo aver indicato i tratti innovativi della normativa e la funzione della procedura in argomento.

---

2 Esso testualmente dispone: "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'art. 5 del presente decreto e dell'art. 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente 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. Nei casi previsti dal periodo precedente, 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. 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'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

In proposito, quanto alle novità introdotte, la Sezione delle Autonomie evidenzia sia che le sezioni regionali di controllo non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive proposte (come già previsto dall'art. 1, c. 168, della legge n. 266/2005) ma emettono una pronuncia di accertamento avente ad oggetto il loro adempimento, sia che la procedura, in caso di conclamato dissesto e in assenza dell'adozione dei correttivi richiesti, può esitare in una misura sostitutiva adottata dal prefetto. La Sezione rileva anche che la norma in esame introduce nell'ordinamento un secondo percorso che conduce alla dichiarazione di dissesto “che non è più solo demandata al consiglio, ma può discendere dall'accertamento di un organo magistratuale, la Corte dei conti in sede di controllo, di cui viene, in tal modo, esaltata la funzione di garanzia verso la collettività”.

Quanto alla funzione della procedura, viene precisato che essa costituisce uno strumento volto sia alla prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale sia all'emersione dei casi di dissesto finanziario.

In ordine alla scansione della procedura, la Sezione chiarisce che quest'ultima si compone di due fasi, una necessaria ed una eventuale.

Nel corso della fase necessaria la sezione regionale di controllo emana due distinte deliberazioni: una prima deliberazione, con cui assegna un termine per l'adozione delle “necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, c. 168, della legge 23 dicembre 2005 n. 266”; una seconda deliberazione, con cui, decorso il termine fissato, verifica se l'ente ha effettivamente adottato tali misure, la quale può dunque contenere la presa d'atto dell'adozione delle misure correttive o, alternativamente, l'accertamento dell'inadempimento delle misure correttive dettate con la prima deliberazione e il conseguente ordine di trasmissione degli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In quest'ultimo caso ha inizio la fase eventuale del procedimento, nell'ambito della quale (scaduto il termine di trenta giorni dalla trasmissione degli atti al prefetto, fissato dallo stesso legislatore) la sezione regionale, con una terza deliberazione, accerta il perdurare o meno dell'inadempimento alle citate misure correttive da parte dell'ente locale e la sussistenza o meno delle condizioni di dissesto cui all'art. 244 del Tuel<sup>3</sup>.

---

3 Nella deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha enunciato testualmente i seguenti principi: “Il procedimento di cui all'art. 6 co. 2, d.lgs. n. 149/2011, avente la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale e di emersione dei casi di dissesto finanziario, si compone di due distinte fasi: la prima necessaria, consiste in un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente; la seconda, eventuale, ha inizio con la trasmissione degli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per i provvedimenti di competenza (dichiarazione di dissesto ma anche scioglimento del consiglio dell'ente).”

“La fase necessaria del procedimento si colloca all'interno delle verifiche sulla sana gestione finanziaria e sul rispetto degli equilibri di bilancio di cui all'art. 1, co. 166-170, l. n. 266/2005, e all'art. 7 co. 7, l. n. 131/2003, e i comportamenti difformi oggetto di attenzione consistono negli <<squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario>>, tenuto anche conto delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà individuati con d.m. 24 settembre 2009. Il procedimento è avviato in presenza di una condizione di illiquidità alla quale l'ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza (delibera di riequilibrio e di riconoscimento di debiti fuori bilancio) e, in fase istruttoria, comporta la verifica, in contraddittorio con l'ente, del piano di rientro dal debito, in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale, tramutando in insolvenza. Le sezioni regionali, all'esito del giudizio prognostico sulla situazione suscettibile di determinare il dissesto, provvedono, con una prima

Nel caso in cui queste evenienze siano positivamente accertate dalla Corte dei conti, il prefetto, secondo quanto statuito dallo stesso art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011, è tenuto ad assegnare al consiglio dell'ente, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la dichiarazione del dissesto e, decorso inutilmente tale termine, a nominare un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e a dare corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente di cui all'art. 141 del tuel.

## 2. (segue) : b) la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è disciplinata dagli articoli 243 bis, ter e quater, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, i quali sono inseriti nel Titolo dedicato agli "Enti locali deficitari o dissestati" (Titolo VIII) e compongono un sistema articolato, che verrà qui tratteggiato solo con riferimento agli aspetti di maggior interesse per la problematica che si intende trattare.

Ai sensi dell'art. 243 bis c. 1 alla nominata procedura possono ricorrere i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di equilibrio rilevate.

L'iniziativa della procedura – volta a scongiurare il dissesto - è rimessa alla autonoma determinazione degli organi dell'ente, essendo richiesta, per l'avvio della procedura, un'apposita deliberazione dell'organo consiliare.

Entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura, il consiglio dell'ente locale deve poi approvare, con specifica deliberazione, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243 bis c. 5), il quale può avere una durata massima di dieci anni e deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di equilibrio rilevate e recare il contenuto minimo obbligatorio stabilito dall'art. 243-bis, c. 6, tra cui sono incluse anche "le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti".

Entro dieci giorni dalla data della delibera di adozione del piano di riequilibrio, il piano deve essere trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e alla Commissione di cui all'art. 155 del tuel (ora denominata Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali)<sup>4</sup>, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle

---

deliberazione, all'individuazione delle misure correttive ritenute più idonee a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente e, con seconda deliberazione, alla verifica della loro adozione, nel termine precedentemente assegnato".

4 L'art. 3, c. 7, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 dispone infatti che la Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali di cui all'art. 155 tuel, ovunque citata, assume la denominazione di Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Autonomie della Corte dei conti.<sup>5</sup> All'esito dell'istruttoria - nel corso della quale la Commissione può formulare rilievi o richieste istruttorie a cui l'ente è tenuto a rispondere entro trenta giorni - la Commissione redige una relazione finale, che è poi trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 243-quater c. 1 e c. 2).

Successivamente, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione di tale documentazione, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, deve deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio (art. 243-quater c. 3).

In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, emanando apposita pronuncia, adottata, secondo quanto chiarisce lo stesso legislatore (art. 243-quater c. 3), in sede di controllo effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, c. 6, lettera a).

Ai fini del controllo dell'attuazione del piano, è fatto obbligo all'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente di trasmettere al Ministero dell'interno e alla competente sezione regionale della Corte dei conti, una relazione semestrale sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano nonché, al termine del periodo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti (art. 243 quater c. 6).

Le ipotesi che precludono l'esito favorevole della procedura durante il suo corso e la definitiva verifica del mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente alla scadenza del termine del periodo di durata del piano, sono disciplinate unitariamente dal legislatore al comma 7 dell'art. 243-quater. Si prevede infatti che la mancata adozione del piano da parte del consiglio comunale entro il termine perentorio di cui all'art. 243-bis c. 5, il diniego dell'approvazione del piano o l'accertamento da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano nonché la verifica del mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente alla scadenza del piano, "comportano l'applicazione dell'articolo 6, c. 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto".

In sostanza il citato comma 7 dell'art. 243-quater prevede che al mero verificarsi dei fatti da essa descritti, occorsi nell'ambito della cd. procedura di riequilibrio, il prefetto debba assegnare al consiglio dell'ente un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto ed inoltre, per mezzo del rinvio disposto dalla norma all'art. 6 c. 2 del d.lgs. n. 149/2001, tale disposizione chiarisce altresì che nel caso di eventuale inadempimento da parte dell'organo consiliare nel termine fissato, il prefetto debba nominare un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dare 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. 267/2000.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 13/2013/QMIG – resa nell'esercizio delle funzioni "nomofilattiche" attribuite alla Sezione dall'art. 6, c. 4, del d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012 - ha chiarito che, laddove all'autonoma decisione dell'ente di ricorrere al rimedio del piano pluriennale di riequilibrio "non seguano gli atti ed i

---

5 La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha deliberato le "linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243 quater, Tuel, commi 1-3)" con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR.

risultati consequenziali così come disciplinati dalla legge, vengono a conclamarsi ex lege i presupposti di una situazione di grave precarietà della situazione finanziaria ed amministrativa che impongono il rimedio risolutivo previsto dall'ordinamento (dichiarazione di dissesto)".

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che "tale rimedio è imposto *omisso medio*, ossia come conseguenza immediata e vincolata al verificarsi delle ipotesi contemplate dal comma 7 sopra ricordato, senza la necessità di ulteriori accertamenti concernenti il merito della situazione finanziaria" ed ha precisato che "le quattro situazioni ipotizzate nell'art. 243 quater, comma 7 (...) configurano fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto finanziario che si aggiungono a quelle previste dal tuel (art. 244 tuel) e comportano l'obbligo di dichiarazione di dissesto e, quindi, la conseguente attività sollecitatoria e, eventualmente, sostitutiva del prefetto, da cui il richiamo all'art. 6 comma 2 del d.lgs. 149/2011".

Esaminando la disciplina della procedura è dunque emerso che dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di diniego dell'approvazione del piano nonché da quella contenente l'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano (emanata durante la fase di attuazione del piano) ed infine da quella contenente l'accertamento del mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente (resa al termine del periodo di durata del piano), consegue, irreversibilmente, a carico dell'ente, l'obbligo della dichiarazione di dissesto.

È allora evidente che stabilire se gli atti adottati dalla Corte dei conti nel corso delle menzionate procedure siano sindacabili o meno dinnanzi ad un'autorità giurisdizionale è questione di grande rilevanza nella prospettiva degli enti locali tenuti a dichiarare il dissesto<sup>6</sup>, perché si traduce nell'esistenza di una tutela giurisdizionale da essi attivabile (in linea con quanto previsto dall'art. 24 della Costituzione) a fronte di atti determinanti per la sorte degli enti e assai incisivi nei confronti della comunità amministrata, nel caso in cui gli interessati asseriscano che da essi derivi una illegittima lesione di propri diritti soggettivi o interessi legittimi o, tutto all'opposto, nel diniego di siffatta tutela (difformemente da quanto previsto dall'art. 24 Cost.), nel presupposto che quest'ultima debba essere sacrificata in nome di interessi dell'ordinamento ancor più generali di quelli riferibili ai singoli enti e alle comunità amministrate di riferimento.

### 3. La giustiziabilità degli atti di controllo della Corte dei conti in materia di dissesto guidato e di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La questione della sindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti in materia di dissesto guidato e di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - e quella connessa dell'individuazione del giudice eventualmente fornito di giurisdizione - risulta attualmente affrontata in sede giudiziale ma, data la novità della materia, la casistica è ancora esigua e palese anche indirizzi non univoci. Essa deve essere affrontata avendo a mente alcuni principi di carattere generale ed analizzando le disposizioni specificamente volte a disciplinare le due procedure.

Innanzitutto è necessario tenere presente che nell'ordinamento l'insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti costituisce il principio riconosciuto dalla giurisprudenza come

---

6 La rilevanza e l'attualità della questione nella prospettiva degli enti destinatari delle pronunce della Corte dei conti in relazione alle novità introdotte dall'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011 è evidenziata anche in T. Tessaro, *La nuova latitudine dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*, in S. Sfrecola (a cura di), *Scritti per i 150 anni della Corte dei conti - 1862 -2012*, Roma, ed. Pagine, 2013, 332.

applicabile in via generale, pur se con riferimento a tipologie di controllo diverse da quelle in esame, il cui fondamento è rinvenuto in ragioni connesse alla natura del controllo esercitato dalla Corte dei conti quale funzione imparziale.<sup>7</sup>

La giurisprudenza ha anche precisato che nei casi in cui il riferito principio generale non è applicabile - e dunque gli atti della Corte sono sindacabili - per individuare il giudice fornito di giurisdizione in relazione alla concreta controversia si deve valutare, secondo i consueti canoni, il cd. *petitum* sostanziale della domanda e fare uso del tradizionale criterio di riparto della giurisdizione secondo cui, in mancanza di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva espressamente configurata dal legislatore, la giurisdizione appartiene all'autorità giudiziaria ordinaria quando, in presenza di atti posti in essere in carenza di potere, si faccia questione di un diritto civile o politico, e invece, all'autorità giudiziaria amministrativa, quando si faccia questione del cattivo esercizio di un potere effettivamente esistente<sup>8</sup>.

Inoltre, considerato l'oggetto delle due procedure esaminate, è necessario rilevare che la Costituzione attribuisce alla Corte dei conti la "giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge" (art. 103 c. 2) e, al contempo, precisare subito che la disposizione è interpretata dalla giurisprudenza consolidata come richiedente l'*interpositio legislatoris* - e cioè un'espressa disposizione legislativa - per la concreta attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti<sup>9</sup>.

Tornando ora ad esaminare le disposizioni relative al dissesto guidato e alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, si rinviene un'unica disposizione volta a disciplinare i profili processuali, collocata nell'ambito della disciplina della procedura di riequilibrio (art. 243-quater, c. 5, tuel).

---

7 Per un'ampia trattazione dell'argomento si rinvia a: R. Perrella, *L'impugnativa degli atti di controllo della Corte dei conti*, in S. Sfrecola (a cura di), *Scritti per i 150 anni della Corte dei conti - 1862-2012*, cit., 259 ss.

In giurisprudenza si segnalano in particolare: Corte Costituzionale sentenza 30 dicembre 1997, n. 470 e Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 10 giugno 1998, n. 5762, aventi ad oggetto, la prima, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma 4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 per contrasto con l'art. 100 della Costituzione con riferimento anche agli art. 103 e 113 della Costituzione (dichiarata non fondata), la seconda, il regolamento preventivo di giurisdizione, proposto in pendenza del giudizio innanzi al Tar Lazio avente ad oggetto l'impugnazione della determinazione della Corte dei conti - Sezione controllo Enti, con la quale era stata dichiarata la sottoposizione a controllo del Consiglio nazionale degli architetti ai sensi dell'art. 4, c. 4, della legge n. 20/1994.

La Corte Costituzionale, nella motivazione della sentenza n. 470 del 1997, ha confermato la validità e la vigenza del principio generale secondo il quale esiste una sfera di insindacabilità che assiste le determinazioni della Corte dei conti ma ha escluso che dalla giurisprudenza che ha ritenuto non impugnabili gli atti di controllo della Corte dei conti possa discendere il corollario della insindacabilità anche della verifica delle condizioni e dei presupposti di esistenza del potere esercitato. La Consulta ha affermato infatti che "là dove non vengano in rilievo le ragioni, connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, che in passato la giurisprudenza ha ritenuto idonee a giustificare la sottrazione degli atti al sindacato giurisdizionale, non possono non riespandersi principi che la Corte ha ripetutamente annoverato fra quelli fondamentali dell'ordinamento costituzionale (v. sentenze n. 18 del 1982 e n. 100 del 1987)" e dunque il principio generale che assicura la tutela giurisdizionale.

8 In questo senso ancora: Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 10 giugno 1998, n. 5762, cit.

9 Per un *excursus* sulla giurisprudenza sull'argomento si rinvia, tra gli altri, a: V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensione, controlli*, Milano, Giuffrè, 2008, 2a ed., 30 ss.; P. Santoro, *L'illecito contabile - Disciplina sostanziale e processuale dei giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, Maggioli, 2006, 27 ss.

In particolare, l'art. 243-quater c. 5 tuel attribuisce alla Corte dei conti – e nello specifico alle Sezioni riunite in speciale composizione – la giurisdizione sulle controversie concernenti l'impugnazione delle delibere di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio e sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter. Nell'articolo citato è detto espressamente che le Sezioni si pronunciano nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione.

Risultano dunque prive di specifica regolamentazione, sotto il profilo della giustiziabilità dei diritti e degli interessi sottesi, non solo le deliberazioni di controllo relative alla procedura di dissesto guidato ma anche, nell'ambito della procedura di riequilibrio, tutte le deliberazioni diverse da quelle di diniego di approvazione del piano, adottate dalle sezioni regionali della Corte dei conti, da cui, ai sensi dell'art. 243 quater, c. 7, deriva per gli enti locali l'obbligo di dichiarare il dissesto.

Dovrebbe allora ritenersi che gli enti locali siano sforniti di tutela giurisdizionale in relazione a tutte le menzionate deliberazioni di controllo non dichiarate espressamente impugnabili. Tali deliberazioni costituiscono infatti atti di esercizio effettivo del controllo intestato alla Corte dei conti e dunque, in astratto, rientrano senza dubbio a pieno titolo tra gli atti insindacabili a motivo della natura e della funzione del controllo esercitato dalla Corte come organo posto al servizio dello Stato-comunità quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Infatti, l'orientamento espresso dalla giurisprudenza con riferimento ad altre tipologie di controllo intestate alla Corte dei conti non può che essere valido anche con riferimento agli atti in esame, se si considera che, pure nell'ambito delle procedure descritte, la Corte dei conti esercita il peculiare ruolo che giustifica la sottrazione dei suoi atti al sindacato giurisdizionale e tale ruolo, in relazione alla funzione di verifica della tenuta degli equilibri finanziari del settore pubblico, risulta addirittura accresciuto nell'ordinamento vigente.

La recente sentenza della Corte Costituzionale del 5 aprile 2013, n. 60 (resa in un giudizio per conflitto di attribuzioni proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione ad una deliberazione di controllo della Corte dei conti) afferma che “alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (art. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.”

In proposito pare opportuno rilevare anche che tale ruolo e tale funzione assumono ancora maggior rilievo dopo la novella dell'art. 97 della Costituzione recata dall'art. 2, c. 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (“*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”) che - a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 - impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

In questo quadro non sembra giustificabile una diversità di disciplina, quanto al regime impugnatorio, in relazione alle deliberazioni di controllo da cui deriva obbligatoriamente il dissesto dell'ente locale (ed in particolare, nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario, con riferimento alle deliberazioni di diniego di approvazione del piano di riequilibrio, da un lato, e alle altre deliberazioni di controllo della Corte aventi ad oggetto i fatti di cui all'art. 243-quater c. 7 tuel, dall'altro), sebbene l'interpretazione letterale dell'art. 243-quater c. 5 tuel conduca a ritenere sindacabili solo le prime.



Una diversità di tutela rispetto a tali atti non sembra infatti avere alcun fondamento giuridico, atteso che non si comprende la ragione per cui – a fronte di atti di pari natura e identiche conseguenze - in un caso il legislatore riconosca all'ente locale il diritto di agire per la propria difesa e di ottenere così una verifica della legittimità dell'atto in sede giudiziale, negli altri casi invece il legislatore, procedendo nuovamente al giudizio sul bilanciamento tra gli stessi interessi coinvolti nella vicenda, inspiegabilmente neghi agli enti la tutela giurisdizionale.

Le fattispecie in oggetto, già unificate dal legislatore per la determinazione degli effetti nell'art. 243-quater c.7 tuel, sembrano infatti richiedere la medesima regolamentazione sul piano della tutela offerta dall'ordinamento e la diversità rilevabile nella disciplina positiva sembra dovuta non ad una effettiva intenzione del legislatore di regolamentare diversamente le fattispecie indicate ma ad una non completa e non precisa formulazione dell'art. 243-quater c. 5.

Al fine di eliminare l'anomalia e nella ricerca della coerenza del sistema delineato dal legislatore - che ha affermato espressamente la sindacabilità di alcune pronunce di controllo della Corte dei conti particolarmente incisive nei confronti degli enti, in quanto comportanti l'obbligo della dichiarazione del dissesto - sembra possibile procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 243-quater, c. 5, tuel, volta ad includere tra gli atti impugnabili innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, tutti gli atti di controllo in materia di procedura di riequilibrio finanziario da cui scaturisce l'obbligo della dichiarazione di dissesto a carico degli enti locali.

E' evidente infatti l'intrinseca irrazionalità, oltre che il palese contrasto con i valori di cui agli artt. 3, 24 e 103 Cost., di una disposizione legislativa che – a parità di ogni altra condizione – accorda all'ente locale tutela giurisdizionale innanzi alla Corte dei conti per l'ipotesi di diniego di approvazione del piano di riequilibrio (consentendo l'impugnazione delle relative deliberazioni della competente sezione regionale del controllo innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione), dal quale sostanzialmente deriva il dissesto, e tralascia analoga tutela per le altre fattispecie normative alle quali il legislatore assegna il medesimo effetto finale ultimo.

La norma in rassegna, infatti, non prevede la sindacabilità delle deliberazioni che accertano la mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis c. 5 tuel o il grave o reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano ovvero, ancora, il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano.

Trattasi, si ripete, di fattispecie dal cui realizzarsi consegue sempre, come risultato ultimo, il dissesto per l'ente locale.

Alla stregua della proposta lettura costituzionalmente orientata dell'art. 243-quater c. 5 tuel, pertanto, tutte le deliberazioni di controllo adottate dalla Corte nel corso della procedura di riequilibrio da cui deriva il dissesto, restano soggette alla medesima tutela giurisdizionale già prevista dal legislatore per le sole deliberazioni relative al diniego di approvazione del piano.

In relazione a quanto sopra, pertanto, è da auspicare che gli enti interessati promuovano direttamente, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti (ex art. 243-quater c. 5 tuel), giudizi anche sulle cennate deliberazioni delle sezioni territoriali di controllo, e non solo su quelle di approvazione-diniego del piano di riequilibrio.

L'esperienza pratica, maturata dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, invece, mostra un pedissequo ossequio alla disposizione che limita la tutela giurisdizionale avverso le deliberazioni delle sezioni territoriali di controllo innanzi alla stessa Corte dei conti, in quanto gli enti locali

hanno impugnato innanzi al giudice amministrativo le deliberazioni diverse da quelle sull'approvazione-diniego del piano di riequilibrio da cui consegue obbligatoriamente il dissesto.

Gli orientamenti del giudice amministrativo (volti ad affermare la propria giurisdizione, ovvero ad escludere la giustiziabilità della deliberazione delle sezioni del controllo della Corte dei conti) verranno illustrati in seguito, ma ora va detto che il problema della conformità costituzionale dell'art. 243-quater, comma 5, tuel, in relazione agli interessi pubblici ivi implicati, non è stato adeguatamente valutato neanche in quella sede.

E' evidente, infatti, che se la problematica dell'intrinseca, irrazionale diversa (ed ingiustificata) tutela giurisdizionale approntata per le deliberazioni delle sezioni territoriali del controllo della Corte dei conti fosse stata pienamente esaminata in sede Tar, i relativi processi si sarebbero potuti anche chiudere con una declinatoria di giurisdizione, imposta dalla materia (contabile) trattata (ex art. 103, c. 2, Cost.), a favore delle Sezioni riunite della medesima Corte dei conti in speciale composizione, ex art. 59 della legge 18 giugno 2009 n. 69, recepito dall'art. 11 c.p.a.<sup>10</sup>.

Una simile declaratoria di giurisdizione a favore delle Sezioni Riunite della Corte dei conti presuppone, ovviamente, un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni in rassegna non dissimile da quella riferita poc'anzi, alla quale - a loro volta - dovrebbero aderire anche le stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti, individuate dal giudice amministrativo come l'organo munito del potere di *ius dicere*.

Trattasi, sicuramente, di un'operazione interpretativa articolata e complessa, ma pur sempre imposta dalla necessità di rimediare ad una grave lacuna legislativa che ha pesanti ricadute in termini di effettività di tutela giurisdizionale contro le deliberazioni delle sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti che, nelle loro conseguenze ultime, determinano il dissesto degli enti locali.

E' noto, del resto, l'orientamento ormai consolidato del Giudice delle Leggi che impone ai giudici di merito di cercare, tra le possibili interpretazioni di una disposizione, quella aderente (o più aderente) ai valori della Costituzione, prima di sollevare una questione di costituzionalità sulla medesima disposizione.

In tal senso, la dottrina<sup>11</sup> ha opportunamente evidenziato che, a partire dagli anni Novanta, si è assistito ad un trasferimento in capo ai giudici comuni del potere-dovere di interpretare *secundum constitutionem* le disposizioni legislative, come misura antecedente ed eventualmente alternativa alla devoluzione dell'esame della questione di legittimità costituzionale alla Consulta ed è stato altresì evidenziato che allo stato attuale sembra possibile affermare che la rimessione della

---

10 Sul punto è necessario precisare che il Tar Sicilia, Sezione Catania, nella sentenza del 10 luglio 2013 n. 1980 – al momento rimasta isolata e esaminata più dettagliatamente *infra* - pur non facendo alcun riferimento alla necessità di procedere all'indicata interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 243-quater c. 5 tuel, chiamato a giudicare in relazione ad una deliberazione della Corte afferente la procedura di riequilibrio finanziario e agli atti conseguenziali, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 c.p.a., la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, su tutta la controversia al medesimo devoluta.

11 L. Iannuccilli, *L'interpretazione secundum constitutionem tra Corte Costituzionale e giudici comuni. Brevi note sul tema*, Seminario del 6 novembre 2009 "Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate", Roma, Palazzo della Consulta, reperibile in Internet, [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari).

questione incidentale è indispensabile solo se il giudice rimettente è convinto della incostituzionalità della disposizione e della impossibilità di rimediare ad essa in via interpretativa.

In altri termini, i giudici comuni sono tenuti a ricercare un'interpretazione costituzionalmente adeguata delle disposizioni da applicare, cosicché l'impossibilità di pervenire ad una simile interpretazione diventa condizione di ammissibilità della sollevata questione di costituzionalità, al pari della sua rilevanza in concreto e della sua non manifesta infondatezza.

Né, per altro verso, è seriamente discutibile la competenza giurisdizionale della Corte dei conti (ex art. 103, c. 2, Cost.) sui giudizi in discorso.

Il legislatore, infatti, nell'evidente – seppur implicito – presupposto del generale principio di insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti, da un lato, e del riconoscimento - in capo alla medesima Corte dei conti - del peculiare ruolo di tutela degli equilibri di bilancio, allorquando ha ritenuto sindacabili tali atti lo ha affermato espressamente. Altrettanto certo è poi che, ove ha affermato l'impugnabilità degli atti, ha nel contempo anche devoluto la cognizione di tali controversie alla stessa Corte dei conti, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, riconducendo tale attribuzione alla speciale giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103 c. 2 Cost. Inoltre, data la rilevanza e l'estremo tecnicismo degli accertamenti da effettuare, il legislatore non solo ha devoluto le controversie inerenti alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale alle Sezioni riunite, in quanto massimo organo giurisdizionale della Corte, ma ha richiesto anche, per la trattazione di tali cause, una speciale composizione del collegio.<sup>12</sup>

Dal quadro delineato emerge dunque, in altri termini, che gli atti di esercizio effettivo di controllo sulla gestione finanziaria degli enti emanati dalla Corte dei conti, il cui fondamento si rinviene direttamente anche nell'art. 100, c. 2, della Costituzione<sup>13</sup>, ove ritenuti sindacabili, non possono che essere attribuiti, con specifica norma di legge, alla cognizione della Corte stessa.

---

12 In considerazione della particolare tipologia dei ricorsi devoluti alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 243-quater, c. 4, del d.lgs. n. 267/2000, il collegio giudicante è composto sia da magistrati contabili appartenenti all'area giuridica sia da magistrati appartenenti all'area del controllo, nel presupposto che le fattispecie da delibare richiedono professionalità e conoscenze proprie di entrambe le aree (cfr. ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 5 del 4 marzo 2013, che, attesa la necessità di garantire il rispetto del principio di precostituzione del giudice in relazione all'eventuale proposizione di ricorsi concernenti la materia, ha provveduto, in via transitoria e comunque fino al 31 dicembre 2013, alla formazione del collegio delle Sezioni riunite nella speciale composizione di cui agli articoli 243-quater, c. 5, del d.lgs. n. 267/2000 e 1, c. 169, della legge n. 228/2012).

13 La Corte Costituzionale, nella sentenza 7 giugno 2007, n. 179, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 1 commi 166, 167, 168 e 169 della legge n. 266/2005, ha affermato che tali norme “introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.”.

La Consulta (nella citata sentenza n. 179 del 2007 e nella sentenza n. 198 del 2012) ha affermato, con specifico riferimento al controllo previsto dalle disposizioni di cui alla legge n. 266/2005 esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, che tale attribuzione trova “diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale “assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale” e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato”, debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata”.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, chiamate a pronunciarsi in speciale composizione, ex art. 243-quater, c. 5, del d.lgs. n. 267/2000, nella sentenza n. 2/2013/EL depositata in data 12 giugno 2013, hanno affermato proprio che “le delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali, previste dalle nuove disposizioni aggiunte all’art. 243 del d.lgs. 267/2000 (...) non sono suscettibili di impugnazione innanzi ad altro giudice diverso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, dovendosi affermare che le stesse delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in quanto rientranti sicuramente nella materia di contabilità pubblica, ed in quanto aventi una sicura rilevanza nel sistema generale di controllo della finanza pubblica, intestato dalla legislazione vigente alla Corte dei conti, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (...), rientrano nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 103, comma 2 della Costituzione”.

In merito all'ambito della giurisdizione attribuita alla Corte dall'art. 243-quater, c. 5, del tuel, le Sezioni riunite in speciale composizione, nella medesima occasione, hanno anche affermato che tale norma “sgombra ogni dubbio sulla sussistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva in tema di contabilità pubblica, ancorandola solidamente alla citata norma costituzionale” (l'art. 103, c. 2, Cost.) e hanno ulteriormente precisato che “sul piano sostanziale, la citata disposizione si pone chiaramente quale norma di chiusura e di garanzia di valori ordinamentali, quali quelli della tutela degli equilibri finanziari oggi espressamente previsti in Costituzione, nel cui alveo complessivo si inquadra anche la complessa procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (...)”.

Come già accennato in precedenza, in assenza di una specifica disposizione concernente la giustiziabilità delle deliberazioni di controllo adottate dalla Corte nell'ambito del dissesto guidato e delle deliberazioni in materia di procedura di riequilibrio diverse da quelle considerate espressamente dall'art. 243-quater, c. 5, tuel, alcuni enti locali, per i quali la dichiarazione del dissesto era divenuta obbligatoria all'esito dei controlli effettuati dalla Corte, hanno adito il giudice amministrativo chiedendo l'annullamento delle deliberazioni di controllo della Corte e/o degli atti – obbligatori e vincolati - adottati dalle altre autorità amministrative conformemente agli accertamenti resi dalla Corte e alle norme esaminate.

Il ricorso al giudice amministrativo presuppone evidentemente che le deliberazioni di controllo della Corte dei conti siano assimilabili agli atti amministrativi: l'art. 7 c.p.a, nel delineare i confini della giurisdizione amministrativa, richiede infatti, tra l'altro, che le controversie devolute al giudice amministrativo investano l'esercizio o il mancato esercizio di un potere amministrativo da parte di una pubblica amministrazione.

Ed invero non sono mancate decisioni del giudice amministrativo che hanno dichiarato sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo proprio affermando che “l'attività dispiegata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (...) si inserisce comunque nel contesto della funzione amministrativa preordinata all'eventuale dichiarazione di dissesto ex art. 244 d.lgs. n. 267 del 2000” e “assume valenza endoprocedimentale ai fini della declaratoria di dissesto” (così Tar Sicilia, decreto cautelare presidenziale 16 gennaio 2013, n. 19) o, ancora, dichiarando che “la deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011 pare connotarsi, per i contenuti e gli effetti diretti sulla sfera giuridica dell'ente controllato, come atto avente natura sostanzialmente amministrativa” (così Tar Sicilia, ordinanza cautelare collegiale 14 febbraio 2013, n. 121).

Tali assunti non possono però essere condivisi e contrastano palesemente con il ruolo riconosciuto dalla costante giurisprudenza costituzionale alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, il quale sottintende che gli atti emanati dalla Corte nell'esercizio di tale

funzione sono espressione di un potere, esterno ed imparziale – attribuito in via esclusiva alla Corte - non riconducibile ad un potere amministrativo e per questo in via generale non sindacabile da alcuna autorità giurisdizionale e senza dubbio sottratto alla cognizione del giudice amministrativo il cui ambito è ora espressamente definito dal richiamato art. 7 c.p.a.

Proprio in questi termini si è espresso il Tar Sicilia, Sezione Catania, nella sentenza del 10 luglio 2013 n. 1980<sup>14</sup>, resa in forma semplificata ex art. 60 c.p.a., ove - dichiarando il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti concernente l'accertamento della ricorrenza dei presupposti previsti dall'art. 243-quater, c. 7, tuel, sub specie della mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario entro il termine perentorio di sessanta giorni - ha ritenuto che “le delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali previsti dalle nuove disposizioni aggiunte all'art. 243 del d.lgs. n. 267/2000, non siano qualificabili come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, trattandosi, invece, di atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile e al sindacato giurisdizionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione”.

In tale occasione il Tar non si è limitato a rilevare il difetto di giurisdizione con riferimento alla deliberazione di controllo della Corte dei conti ma ha dichiarato il difetto di giurisdizione sull'intera controversia devoluta, che comprendeva anche gli atti a contenuto vincolato adottati obbligatoriamente dagli organi amministrativi in esecuzione dell'accertamento effettuato dalla Corte (nello specifico si trattava: della nota con cui il prefetto aveva assegnato al consiglio comunale il termine di venti giorni per la deliberazione dello stato di dissesto e della deliberazione con cui il consiglio comunale aveva dichiarato il dissesto).

Il giudice amministrativo è pervenuto a tale conclusione (dichiarando anche, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 c.p.a., la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sulla controversia), evidenziando che gli altri provvedimenti impugnati, emanati dal prefetto e dal consiglio comunale, in quanto conseguenti alla delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti (di accertamento della ricorrenza dei presupposti previsti dall'art. 243-quater, c. 7, del tuel) si pongono come “atti vincolati e privi di alcun margine di autonoma discrezionalità”, cosicché “il predetto rapporto di presupposizione, e quindi la pregiudizialità dell'impugnativa del deliberato della Corte dei conti, determina l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo”.

L'orientamento che dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo anche sugli atti conseguenti all'accertamento reso dalla Corte dei conti meriterebbe di essere meglio precisato e approfondito con riferimento alle controversie relative alla procedura di riequilibrio, qualora non si accettasse la premessa di fondo sulla sussistenza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti medesima sull'intera materia ex art. 103 c. 2 Cost. e in ogni caso con riferimento alla procedura del dissesto guidato, dato che in relazione a quest'ultima - per la completa assenza di norme attinenti alla giurisdizione - siffatta giurisdizione non è attualmente configurabile.

È evidente che gli atti esecutivi delle deliberazioni di controllo della Corte in materia di dissesto guidato e di procedura di riequilibrio finanziario, per quanto obbligatori e privi di qualsiasi

---

14 Trattasi della medesima sentenza già citata alla nota 10.

discrezionalità rispetto all'esito degli accertamenti effettuati dalla Corte, sono e restano atti amministrativi, emanati da un'autorità amministrativa nell'esercizio di un potere amministrativo (non discrezionale ma vincolato) ed in quanto tali sono in astratto sindacabili dal giudice amministrativo ai sensi dell'art. 7 c.p.a.

Ciò che il sistema non può consentire – e certamente non consente – è che attraverso l'impugnazione degli atti amministrativi conseguenti all'esito del controllo – effettuato tramite deliberazioni, secondo l'ordinamento vigente, sindacabili solo dalla Corte dei conti in sede di giurisdizione esclusiva o addirittura del tutto insindacabili - si possa ottenere indirettamente un sindacato delle deliberazioni di controllo da parte di un giudice evidentemente sfornito di giurisdizione ed anche - si aggiunge – di quelle peculiari competenze tecniche e professionali che il legislatore considera implicitamente necessarie per conoscere di quella specifica materia.

Tuttavia gli atti obbligatori e vincolati conseguenti all'esito del controllo della Corte dei conti, in quanto atti amministrativi, se pure vincolati, sono in via di principio conoscibili dal giudice amministrativo nell'esercizio della sua giurisdizione generale di legittimità e sono certamente sindacabili da tale giudice ove vengano dedotti autonomi vizi relativi a tali atti nonché nella misura in cui l'impugnazione è volta a verificare la corrispondenza di tali atti al vincolo conseguente all'accertamento reso dalla Corte dei conti nell'esercizio del controllo.

In relazione a quanto sopra, deve dunque dirsi che, in concreto, l'esistenza o la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo in merito alla singola controversia, non dipende dalla natura vincolata degli atti conseguenti rispetto alle deliberazioni di controllo né dal rapporto di presupposizione esistente tra gli uni e gli altri, ma dalla domanda effettivamente azionata.

Senza alcuno specifico approfondimento sul punto, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sugli atti di controllo della Corte dei conti in materia di dissesto guidato e procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e la sussistenza della giurisdizione sugli atti amministrativi conseguenti sono stati dichiarati dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (ordinanza del 10 maggio 2013, n. 217) e dal Tar Calabria (ordinanza cautelare del 21 giugno 2013, n. 288, confermata in appello da Cons. Stato, Sez. III, ordinanza del 30 agosto 2013, n. 3425).

Infatti, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, in accoglimento dell'appello cautelare proposto dalla Corte dei conti, riformando la citata ordinanza del Tar Sicilia n. 121/2013, ha dichiarato la giurisdizione amministrativa solo in ordine alla diffida inviata dal prefetto in esecuzione dell'accertamento reso dalla Corte dei conti ed ha accolto, pur senza motivare sul punto, la tesi della insindacabilità della deliberazione con cui la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011, aveva accertato il perdurare dell'inadempimento del comune rispetto alle misure correttive indicate dalla sezione regionale di controllo e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 tuel.

Anche il Tar Calabria, con la decisione citata, ha dichiarato sussistente la giurisdizione amministrativa in relazione alla sola nota prefettizia, nel giudizio in cui insieme all'atto del prefetto con cui era stato assegnato il termine di venti giorni per la deliberazione dello stato di dissesto, era stata impugnata anche la deliberazione di controllo con cui la sezione regionale di controllo della Corte, preso atto della mancata approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale nel termine prescritto dal legislatore - portando a termine la procedura del dissesto guidato in precedenza sospesa (a motivo della tempestiva adozione della deliberazione consiliare di ricorso

alla procedura di riequilibrio)<sup>15</sup> - aveva accertato il perdurare dell'inadempimento del comune rispetto all'adozione delle misure correttive disposte dalla Corte e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 tuel.

#### 4. Conclusioni (de iure condito e de iure condendo)

Volendo indicare conclusivamente quanto emerge dall'analisi delle norme attualmente vigenti, in punto di sindacabilità delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti adottate nell'ambito del dissesto guidato e della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, da cui deriva per gli enti locali l'obbligo di dichiarare il dissesto, è possibile affermare quanto segue.

Le deliberazioni in materia di dissesto guidato non sono sindacabili da alcuna autorità giudiziaria, in quanto, non rinvenendosi alcuna disposizione espressa concernente la giurisdizione, trova applicazione il principio generale dell'insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti, motivato da ragioni connesse alla natura del controllo esercitato dalla Corte dei conti (quale funzione imparziale), ragioni che ricorrono, senza alcun dubbio, anche in relazione al ruolo svolto dalla Corte nella procedura di cui all'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011.

Diversamente da quanto sostenuto con riferimento ad alcune delle deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nel corso della procedura di riequilibrio, pure non dichiarate espressamente impugnabili dal legislatore, la sindacabilità delle deliberazioni in materia di dissesto guidato non può essere affermata in via interpretativa, stante l'assenza di qualsiasi norma attributiva della giurisdizione in relazione alla procedura del dissesto guidato, la necessità di una *interpositio legislatoris* per l'attribuzione della giurisdizione della Corte dei conti e la conseguente impossibilità di fare ricorso all'analogia in questo ambito.

Avendo riguardo agli atti adottati dalla Corte nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, le deliberazioni di approvazione e di diniego di approvazione del piano di riequilibrio sono impugnabili innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, conformemente a quanto espressamente previsto nell'art. 243-quater, c. 5, tuel. Le deliberazioni aventi ad oggetto l'accertamento delle altre situazioni di cui all'art. 243-quater, c. 7 – secondo la tesi qui sostenuta – sono invece impugnabili innanzi al medesimo organo, in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 243-quater, c. 5.

Volendo poi spingersi a svolgere qualche ulteriore considerazione, si ritiene che un intervento del legislatore sarebbe auspicabile con riferimento a vari profili.

In relazione alle deliberazioni in materia di dissesto guidato, sarebbe opportuno inserire nell'ordinamento norme esattamente corrispondenti a quelle previste con riferimento agli atti di

---

15 La possibile interferenza tra la procedura di dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è specificamente disciplinata dall'articolo 243-bis (c. 1 e c. 3): l'assegnazione, da parte della Corte dei conti, del termine ex art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011 preclude l'avvio della procedura di riequilibrio, il ricorso alla procedura di riequilibrio da parte dell'ente sospende la procedura del dissesto guidato.

Tralasciando la questione relativa agli effetti delle modifiche apportate all'articolo 243 bis c. 1 dalla legge di conversione n. 213/2012 sulle procedure di dissesto guidato attivate nella vigenza del d.l. n. 174/2012 non convertito (per la quale si rinvia a Sezione delle Autonomie delib. n. 1/SEZAUT/2013/QMIG), si rileva che “a regime, (...) il punto di discriminare tra l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti e l'esercizio dell'autonoma iniziativa di presentazione del piano di riequilibrio, risiede nell'avvenuta, o non ancora avvenuta, assegnazione del termine ex art. 6, c. 2, del d.lgs. 149/2011” (così delib. Sez. Autonomie n. 1/2013, cit.).

controllo adottati dalla Corte nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, attesa l'identità degli interessi coinvolti rispetto a deliberazioni da cui scaturisce un identico effetto (l'obbligo per gli enti locali di dichiarare il dissesto) e aventi la medesima finalità (assicurare gli equilibri economici-finanziari del settore pubblico).

Con riferimento alle deliberazioni in materia di procedura di riequilibrio sarebbe comunque opportuno affermare espressamente che anche le deliberazioni che accertano i fatti di cui all'art. 243-quater, c. 7, tuel, sono impugnabili ai sensi dell'art. 243-quater, c. 5, tuel, essendo certamente preferibile che una norma così rilevante, concernente la giurisdizione, sia tratta dalla lettera della disposizione, piuttosto che in via interpretativa.

Stefania Gambardella