

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

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

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

2021 - Anno XLII

BREVI NOTE A MARGINE DELL'ORDINANZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 4 OTTOBRE 2021 (CAUSA C-161/21).

a cura di Fulvio Maria Longavita

L'ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21), che ha definito la questione pregiudiziale sollevata dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania con l'ordinanza n. 37/2021, del 9 marzo 2021, ha indotto a numerose riflessioni, sul piano del diritto interno ed euro-unitario, nel tentativo di comprendere le esigenze dell'uno e dell'altro ambito ordinamentale, nel loro processo di integrazione, che si delinea come sempre più necessario.

Nella pronuncia in riferimento, per vero, sembra che sia mancata una chiara visione delle peculiarità del controllo dei bilanci degli Enti Locali, di competenza della Corte dei conti italiana, rispetto alle altre forme di controllo, intestate alla medesima Magistratura contabile, senza troppi approfondimenti sul tema, neanche con riguardo alle valutazioni che sono state espresse dalla Corte Costituzionale italiana sulla natura "giustiziale" del controllo dei menzionati bilanci.

Nella sostanza delle cose, l'intervento della Corte del Lussemburgo coglie il "travaglio" interno dello Stato italiano a non voler concludere il percorso di trasformazione in chiave giurisdizionale del controllo sul Bilancio della Repubblica, in tutte le sue componenti, ivi comprendendo gli Enti Locali (ex art. 114, c. 1, Cost.), in un contesto che al presente vede assoggettato ad un simile controllo soltanto il bilancio dello Stato e delle Regioni.

È indubbio che il controllo sui bilanci degli enti pubblici, in Italia, non può seguire lo schema generale del controllo preventivo di legittimità sugli atti, per storia e tradizione culturale, in larga parte legata anche alla diversità strutturale e funzionale dei due tipi di controllo a confronto, oltre che ai valori ed alle assiologie che essi esprimono.

Il controllo preventivo di legittimità sugli atti della P.A. ed il controllo sul rendiconto generale (recte: sul Bilancio) dello Stato hanno costituito le due forme tipiche di esercizio della funzione del Controllo della Magistratura contabile, sin dalla legge istitutiva della Corte dei conti.

Accanto a queste due fondamentali espressioni magistratuali di controllo e in posizione prevalentemente di raccordo con esse, si è posto il c.d. "controllo referto", che si esplica mediante relazioni sulle questioni di particolare rilevanza, affrontate nell'esercizio degli altri tipi di controllo e sulle criticità riscontrate, a volte bisognevoli anche di interventi legislativi.

Nella storia della Repubblica, queste tre forme di controllo della Magistratura contabile hanno avuto alterne vicende, con

valorizzazioni periodiche ora dell'una ora dell'altra, in rapporto anche alle specifiche esigenze istituzionali del momento.

Al ridimensionamento dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, che ha caratterizzato la riforma di cui alle leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e n. 20, ha fatto da contraltare il decentramento giurisdizionale e l'espansione del controllo referto, a caratura essenzialmente "collaborativa", tipica dei paesi di *common law*, mai adeguatamente corrispondente alle effettive esigenze che, per storia e peculiarità, caratterizzano l'Amministrazione italiana.

La riforma costituzionale sul *Pareggio di Bilancio*, di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e le norme di dettaglio ad esse collegata (v. in particolare la l. 24 dicembre 243/2012), così come anche le disposizioni del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, hanno poi valorizzato il controllo di legittimità-regolarità finanziaria degli Enti Locali di tipo "giustiziale", estendendo il giudizio di parificazione ai bilanci delle regioni, e indicando la necessità di un controllo giurisdizionale anche dei bilanci degli Enti Locali.

In particolare, quanto a questi ultimi, si è passati da un controllo di tipo "collaborativo" (v. art. 1, c.7, della l. n.131/2003 e art.1, commi da 166 - 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) a un altro, di tipo "giustiziale", con interventi delle Sezioni Territoriali di controllo della Corte dei conti che si traducono in decisioni dicotomiche nette e chiare di "approvazione" o di "diniego" di "approvazione" dei deliberati di bilancio degli Enti Locali, anche di natura cautelare, fino al "blocco della pesa" (ex art. 148-*bis*, c.3, TUEL), da rendere mediante un procedimento a contraddittorio effettivo, che consenta la

verificabilità giudiziale delle decisioni stesse, mediante il ricorso alle Sezioni Riunite in Speciale composizione della Corte medesima, sia in ipotesi di “approvazione” che di “diniego” di “approvazione” dei predetti deliberati di bilancio (ex art. 243-*quater* TUEL, comma 5, TUEL).

Il sistema dei controlli si è così venuto a definire in un quadro articolato e composito di istituti, i cui singoli elementi hanno specifiche caratteristiche e peculiarità, che tuttavia – a volte – sfuggono ad una loro piena e coerente percezione e valutazione.

Pur tendenzialmente esprimendo tutti i controlli della Corte dei conti la natura magistratuale dell'organo che li esercita, non tutti ne esprimono anche la caratura giurisdizionale.

La divaricazione logico-concettuale tra la natura meramente magistratuale della funzione esercitata e quella giurisdizionale, si rapporta essenzialmente agli interessi specifici considerati dal controllo. È noto infatti che, ferma restando la posizione di indipendenza della Magistratura contabile, il controllo “collaborativo” è esercitato nel prevalente interesse della coadiuvata amministrazione (apparato) di riferimento, laddove il controllo “giustiziale” è esercitato sempre e comunque nell'interesse dei cittadini, in posizione terza e neutrale (oltre che indipendente), o se si preferisce del “Popolo”, in nome del quale “la Giustizia è amministrata” (art. 101 Cost.).

Interessi dell'apparato politico-amministrativo-burocratico e interessi della “comunità amministrata” si riannodano a posizioni diverse, anche – a volte – non collimanti tra loro, come giuspositivamente

evidenziano sia le norme sulla “valutazione dei vantaggi”, di cui all’art. 1, c. 1-*bis* della l. n.20/1994, sia (ed ancor più) alcune pronunce, come la recentissima sentenza n. 391/2021 del 9 novembre 2021, della Seconda Sezione Centrale di Appello della Corte dei conti, e la sentenza n. 136/2018 della Sezione Giurisdizionale Regionale per la Campania della Corte medesima (pure richiamata dell’appena citata sentenza di appello), con le quale sono state definite delle controversie tra gli enti territoriali sui “trasferimenti” di entrate (di spettanza della Regione), a scapito del corretto riparto del Fondo del Servizio Sanitario Nazionale.

Anche le controversie tra enti territoriali sulle relazioni finanziarie che intercorrono tra le varie espressioni politico-amministrative della comunità nazionale rendono del tutto manifesto il rischio della effettività dei diritti incompressibili dei cittadini, nella loro pari fruizione (anche per aree geografiche), in rapporto all’astratto riconoscimento generalizzato dei diritti stessi (art. 2 Cost.) e alla previsione di possibili “ostacoli di ordine economico” al relativo esercizio in concreto, per difetto di allocazione delle relative risorse nei bilanci dei predetti enti (art. 3, c. 2, Cost.).

Il controllo dei bilanci pubblici, nella multifunzionalità valoriale che lo caratterizza, non può non perseguire anche la teleologica esigenza di prevenire simili controversie, mediante interventi appropriati, conformi al diritto oggettivo, da parte di un organo dotato della necessaria competenza, in alcun modo esposto a condizionamenti politico-burocratici e avente perciò natura magistratuale, non inserito nell’apparato amministrativo della Repubblica, al pari delle Sezioni

Giurisdizionali che definiscono le accennate controversie tra enti territoriali, nell'esercizio della medesima competenza giurisdizionale.

Le maggiori garanzie di indipendenza, neutralità e terzietà del controllo "giustiziale" vanno rapportate anche alla possibilità che la Corte dei conti ha, in tale veste di controllore dei bilanci pubblici, di rappresentare ai superiori organi di Giustizia interna (Corte costituzionale) e comunitaria (Corte di Giustizia dell'Unione Europea) i dubbi di giustificatezza e razionalità che nutre sulle norme legislative di Bilancio da applicare.

Lo stesso termine "contraddittorio", con il quale usualmente si indicano i rapporti istruttori anche nel "controllo collaborativo", è tecnicamente improprio, in ragione del carattere "collaborativo" del controllo stesso, che esclude logicamente – e, dunque, anche giuridicamente – ogni sorta di contrapposizione e, perciò, ogni forma di impugnativa delle relazioni e dei referti nei quali si traduce il controllo in discorso.

Il "contraddittorio" è invece tipico dell'area del "controllo giustiziale", esercitato – come detto – dalla Corte dei conti nell'esclusivo interesse dei cittadini ed in posizione di assoluta indipendenza, neutralità e terzietà dall'apparato politico-amministrativo-burocratico.

La riscoperta del Bilancio, quale primo e più rilevante "Bene Pubblico"¹, per la sua naturale funzione di allocare le risorse che danno concretezza ed effettività ai principi costituzionali di uguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), in relazione essenzialmente ai diritti incompressibili dei cittadini, e nel contempo di

¹ Cfr. L. Antonini: "La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi", in Rivista AIC n.1/2018.

esprimere, con la c.d. “contabilità di mandato”², anche la dorsale democratica del Paese³, ha comportato la enucleazione di un vero e proprio “*Diritto del Bilancio*”⁴, nel quale vanno ricomprese tutte le norme e gli orientamenti giurisprudenziali e dottrinari afferenti le “materie di contabilità pubblica” (ex art. 103, c.2, Cost.) che, a loro volta, orbitano intorno al Bilancio, da intendere non più soltanto in chiave ragionieristica, come atto o documento di programmazione di spesa, ma come strumento concreto di attuazione dei valori costituzionali di democrazia, uguaglianza e libertà.

Sul piano generale, è del tutto pacifico che così come non può esistere alcuna articolazione del “Diritto”, quale parte dell’Ordinamento Giuridico nel suo complesso, senza il relativo “Giudice”, allo stesso modo non può esistere un “Giudice” che non abbia anche il potere di adire le superiori corti di Giustizia, interna (Corte costituzionale) e comunitaria (Corte di Giustizia dell’Unione Europea), per la verifica della ragionevolezza, giustificatezza e rispondenza agli interessi generali (anche comunitari) delle norme da applicare.

La regola copre ogni ambito dell’Ordinamento e dunque anche il “*Diritto del Bilancio*”.

La Corte costituzionale ha ormai da tempo consolidato il suo orientamento in tal senso, riconoscendo la legittimazione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità

² V. sul tema Corte dei Conti, SS.RR. Speciale composizione, sent. n.28/2019 del 18 settembre – 18 ottobre 2019.

³ V. G. Scaccia :“Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza Costituzionale”, in Rivista Corte conti n.2/2020.

⁴ V. “ *Il diritto del bilancio nella dimensione europea e in quella nazionale*”, in *Itinerari di diritto pubblico e di finanza pubblica*, atti del convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018: “La dimensione Globale della Finanza Pubblica e della contabilità pubblica”.

costituzionale, nell'esercizio dei loro poteri di verifica dei bilanci pubblici, anche al di fuori del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni, la cui natura giurisdizionale non è mai stata messa in discussione (v. Corte cost. sent. 14 febbraio 2019, n. 18 e successivo, conforme orientamento).

L'esigenza di base è quella di assicurare una complessiva dinamica di Bilancio tra gli enti che compongono la Repubblica, che non soverchi (o addirittura comprimi irragionevolmente) i diritti inviolabili dell'uomo, a scapito di esigenze di altro e minore rilievo (anche assiologico), in ognuno dei rapporti riguardati dalle norme costituzionali del diritto nazionale (sostanzialmente coincidenti con quelle euro-unitarie), ad iniziare dai "rapporti civili" (artt. 13- 28 Cost.), per seguire con tutti gli altri, fino ai "rapporti politici" (art. 48- 54 Cost.).

Nella visione costituzionalmente orientata del "*Diritto del Bilancio*", invero, "sono le esigenze di bilancio a cedere di fronte ai diritti essenziali e non viceversa" (v. Corte cost. 16 dicembre 2016, n.257)⁵. Il che comporta che siano assicurati a tutti i cittadini pari livelli essenziali di prestazioni sociali, mediante servizi pubblici essenziali adeguati, quale forma concreta di soddisfazione dei loro diritti incompressibili.

La Corte dei conti, in quanto "giudice naturale" nelle materie di contabilità pubblica, non può dunque non essere anche garante del

⁵ Il tema è stato ripreso dalla Consulta anche in numerose successive pronunce: v. sentenze n.231 e n.169/2017, nonché n. 83/2019 e nn. 62-72-n.152/2020. Nelle sentenze nn. 62- 72-78-91 e 152 del 2020, l'argomento è stato pure affrontato sotto il profilo del riparto delle competenze anche legislative, per assicurare l'effettività dei diritti incompressibili.

rispetto dei valori costituzionali del “*Diritto del Bilancio*”, nell’esercizio delle funzioni di controllo.

Alla chiarezza concettuale, maturata in abito nazionale, sul “*Diritto del bilancio*” e sulle garanzie offerte dalla Corte dei conti, circa la coerenza e la sintonia del diritto stesso con i valori costituzionali (interni ed euro-unitari), principalmente ai fini del rispetto dei diritti inviolabili dell’uomo e alle prestazioni occorrenti per la loro effettiva soddisfazione, mediante il LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), non è corrisposta una pari chiarezza di vedute, da parte della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con l’ordinanza in riferimento.

Nel presupposto che la Corte dei conti espleti, nell’area dei controlli sui bilanci degli Enti Locali, “una funzione amministrativa e non giurisdizionale”, in quanto manifestazione di un “controllo preventivo di legittimità” che si conclude con “l’approvazione o il rigetto” (v. § 37 della ordinanza della Corte di Giustizia in rassegna), la Sezione IX della Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha dichiarato “irricevibile” la questione pregiudiziale sollevata dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania con ord. n. 37/20211.

La decisione, dunque, è coerente con l’improprio inquadramento del controllo sui bilanci pubblici nell’ambito di quello preventivo di legittimità sugli atti, nei termini in cui lo Stato italiano non ha ancora definito, con tutta la chiarezza che la materia impone, le specifiche peculiarità del controllo dei bilanci medesimi, legato alla diversità dell’oggetto del controllo stesso ed alle fondamentali esigenze di garanzia, anche costituzionali, che solo il controllo “giustiziale” consente.

Alla luce della pronuncia in commento, bisogna allora riconoscere che il controllo sui bilanci degli Enti Locali, ex art. 243 e ss. TUEL, in Europa non si è ancora venuto a manifestare chiaramente, nel suo concreto assetto operativo, nelle reali e necessarie forme della “giurisdizione contenziosa” della Corte dei conti, tipica del controllo dei bilanci (ex art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n.1214), rimanendo ancora nascosto nelle pieghe di quelle (molto diverse) del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Corte stessa, soggetto anche a moduli operativi di rilievo burocratico, come le “linee guida” della Sezione della Autonomie e gli “aggiornamenti dei principi applicati” della contabilità armonizzata, da introdurre addirittura con decreti ministeriali (v. art. 3, c. 6 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), ossia con atti di produzione normativa non assoggettabili neanche al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, per la loro stessa natura⁶.

Le ragioni di una simile asimmetria di sistema sono molteplici e non possono essere analizzate in questo scritto, anche per motivi di sintesi. Ad esse, comunque, non sono estranee neppure varie sfumature di resistenza culturale interna della stessa magistratura contabile, da sempre incline più a moduli di verifica improntate al paradigma generale del controllo preventivo di legittimità sugli atti, a “contraddittorio” (improprio) tra la Corte stessa e l'apparato politico-

⁶Le esigenze di valutazioni giudiziali dei decreti interministeriali di “aggiornamento” dei principi contabili applicati, di cui all'art. 3, c. 6, del d.lgs. n.118/2011, ha comportato un coerente intervento disapplicativo da parte del Giudice del Bilancio, dovendosi escludere – *ratione materiae* – interventi di altro genere, da parte di giudici diversi, di altri plessi giurisdizionali. V. in proposito Sezione Regionale di Controllo per la Campania delib. n.4/2020, del 15 gennaio 2020.

amministrativo-burocratico di riferimento, e a contenuto “collaborativo” (prossimi alle esigenze proprie dell’ente apparato), che non alle forme “giustiziali” del controllo stesso, funzionali alle decisioni dicotomiche, che la Magistratura contabile deve rendere sugli atti espressivi del “*Diritto del Bilancio*”, nell’esclusivo interesse dei cittadini, se non di più dettagliate categorie di *stakeholder*, come i creditori dell’ente, ai quali sono state pure rivolte le attenzioni della Sezione Regionale di controllo per la Campania, con l’ordinanza di remissione alla Corte di Giustizia dell’unione Europea n. 37/2021.

Eppure, il legislatore, nell’estendere il giudizio di parificazione alle regioni (che, si ripete, costituisce il procedimento “tipo” del controllo sui bilanci), non ha mancato di accennare ad un analogo ed evidentemente più snello procedimento giurisdizionale anche per gli Enti Locali.

Sono le stesse norme del TUEL (come introdotte dal d.l. n. 174/2012) a prevedere l’impugnabilità delle decisioni della Corte dei conti sia di “diniego” che di “approvazione” delle deliberazioni degli Enti Locali che hanno effetto sui loro bilanci (ex art. 243-*quater*, c. 5, TUEL). E se per le deliberazioni di “diniego” è evidente l’interesse dell’ente (apparato) al ricorso, è altrettanto evidente che per le decisioni di “approvazione” manca, nell’attuale assetto operativo concreto del controllo dei bilanci degli Enti Locali, una controparte che possa impugnare la decisione stessa innanzi alle Sezioni Riunite in Speciale composizioni, secondo i noti canoni generali giusprocessuali dell’ “interesse ad agire”. Tanto, considerando che non si può ragionevolmente ritenere che le Sezioni Regionali di Controllo

incorrano in errori solamente con le (negative) pronunce di “diniego” di approvazione delle predette deliberazioni di bilancio e non anche con quelle (positive) di “approvazione”, dato pure il chiaro tenore letterale della norma in proposito (ex art. 243-*quater*, c. 5, TUEL).

Le disposizioni dell'art. 1 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, laddove hanno esteso il giudizio di parificazione ai rendiconti generali delle Regioni, hanno mostrato sicuramente una logica di coerenza generale e di sistema, nell'ambito della contabilità pubblica e del Bilancio, anche a fini di armonizzazione contabile, oltre che di coordinamento della spesa pubblica (ex art. 117, c. 3, Cost.) e di unità giuridico-economica del Paese (ex art. 120, c. 2, Cost.). Esse, tuttavia, bene avrebbero fatto a scandire e ordinare meglio il controllo dei bilanci degli Enti Locali, in un analogo più snello procedimento contenzioso, partecipato anche dal P.M. contabile.

L'armonia complessiva del sistema del “*Diritto del Bilancio*”, nei termini chiariti, è profondamente turbata, nelle finalità che hanno ispirato l'estensione del giudizio di parificazione ai rendiconti generali delle Regioni, dal fatto che il controllo sui bilanci degli Enti Locali, nel suo assetto operativo concreto, avviene ancora in forme diverse da quelle “contenziose”, prossime al controllo preventivo di legittimità sugli atti. Esse non assicurano affatto l'attuazione della piena impugnabilità delle decisioni di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 243-*quater*, c. 5, TUEL, a garanzia dei cittadini e dei loro diritti inviolabili, oltre che degli interessi generali, anche euro-unitari del Paese, pure sotto il profilo del migliore coordinamento della spesa pubblica e di realizzazione dei

valori costituzionali di democrazia e unità (anche economica) della Repubblica (v. ancora §-1).

La richiamata pronuncia della Corte di Giustizia della Unione Europea, che pone le funzioni magistratuali di controllo dei bilanci degli Enti Locali della Corte dei conti addirittura nell'area "amministrativa", e quindi burocratica, anziché nell'area giurisdizionale, insieme alle Sezioni Riunite in Speciale composizione (com'è più logico, secondo canoni di adeguatezza e linearità, oltre che di coerenza con la *status* magistratuale di chi opera il controllo), è evidentemente condizionata dalle criticità di sistema del nostro ordinamento interno, diviso tra le astratte previsioni delle norme sui controlli dei bilanci degli Enti Locali, che indicano un procedimento di verifica di tipo contenzioso anche sui bilanci di tali Enti, oltre che delle Regioni e dello Stato, e l'assetto operativo concreto delle verifiche stesse, di fatto ancora improntate al diverso e meno garantista controllo preventivo di legittimità, che culmina addirittura nella "*registrazione con riserva*", del tutto inconcepibile nel controllo dei bilanci pubblici.

È allora evidente come l'ordinanza della Corte di Giustizia interPELLI soprattutto la coscienza nazionale ed impegni il diritto interno, in tutte le sue componenti – normative, giurisprudenziali e dottrinarie – a trovare una soluzione adeguata e coerente.

Non è possibile continuare a privare i cittadini italiani delle garanzie offerte dal controllo in forma contenziosa, per l'applicazione del *Diritto del Bilancio* in sintonia con i valori e le assiologie ordinamentali, interne ed euro-unitarie, quali individuabili nel giudizio di parificazione e, in coerenza con esso, nel giudizio di controllo

ipotizzato dall'art. 243-*quater* TUEL, caratterizzati anche dalla presenza del Pubblico Ministero contabile in posizione strettamente funzionale ai diritti inviolabili dei cittadini, alle esigenze del coordinamento della finanza pubblica, dell'unità economico-giuridica del Paese e soprattutto della "contabilità di mandato", che permea di sé tutta la dorsale costituzionale dei valori democratici della nostra Repubblica⁷. E ciò, considerando anche che la realtà composita e variegata degli Enti Locali italiani offre Comuni che, da soli, esprimono entità demografiche e finanziarie di Bilancio di gran lunga superiore a quelle di molte regioni, anche aggregate tra loro.

⁷ In dottrina v. D. Morgante, *La posizione del Pubblico Ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in Rivista della Corte dei conti, vol. 2/2019.

Secondo l'autrice: "Le due parti processuali [entrambe] pubbliche [compresenti nel giudizio di parificazione] esprimono interessi entrambi generali, ma distinti e che possono non essere coincidenti. Infatti, da un lato, vi è il P.M. contabile che incarna l'interesse della collettività nella sua massima espressione e più ampia estensione, a salvaguardia dello Stato-ordinamento, sotto il profilo della legalità, [e] dello Stato comunità, sotto il profilo degli interessi tutelati, ma soprattutto sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica c.d. "allargata". Dall'altro lato, vi è la singola regione o provincia autonoma, quale ente esponenziale degli interessi non dell'intera collettività nazionale, [...] bensì degli interessi della comunità localizzata sul territorio; interessi che possono ben essere diversi, se non addirittura per certi versi contrastanti con quelli della comunità nazionale, che sono invece impersonati processualmente dal P.M. contabile".

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
 SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
 DEN EUROPEISKE UNIONS DOMSTOL
 GERICHTSHOF DER EUROPAÏSCHEN UNIE
 EUROOPA LIIDU KOHUS
 ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
 COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
 COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
 CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
 SUDĚJ EVROPSKÉ UNIE
 CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
 EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
 AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
 IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
 HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
 TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
 CURTEA DE JUSTITIE A UNIUNII EUROPENE
 SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
 SODIŠČE EVROPSKE UNIE
 EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
 EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

ORDINANZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

4 ottobre 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte – Direttiva 2011/85/UE – Direttiva 2011/7/UE – Politica economica e monetaria – Ente locale in difficoltà finanziaria – Piano di riequilibrio finanziario – Normativa nazionale che sospende i poteri istruttori della Corte dei conti in ragione dell'emergenza sanitaria comportata dalla pandemia di COVID-19 – Articolo 267 TFUE – Nozione di “giurisdizione nazionale” – Assenza di controversia dinanzi all'istanza remittente – Irricevibilità manifesta»

Nella causa C-161/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania (Italia), con ordinanza del 9 marzo 2021, pervenuta in cancelleria il 10 marzo 2021, nel procedimento

Comune di Camerota

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da N. Piçarra, presidente di sezione, D. Šváby (relatore) e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

* Lingua processuale l'italiano

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 12 della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU 2011, L 306, pag. 41), nonché sull'interpretazione degli articoli 1 e 4 della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU 2011, L 48, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito del procedimento di esame, da parte della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania (Italia), del Piano pluriennale di riequilibrio finanziario del Comune di Camerota (Italia) come rimodulato.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2011/85

- 3 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2011/85 prevede quanto segue:

«Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme [del sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, adottato dal regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (GU 1996, L 310, pag. 1)]. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente».
- 4 L'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva prevede quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea] relative al quadro di sorveglianza dei bilanci dell'Unione, le regole di bilancio numeriche specifiche per paese precisano i seguenti elementi:

(...)

b) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

COMUNE DI CAMEROTA

5 A termini dell'articolo 12 della direttiva in parola:

«Gli Stati membri assicurano che tutte le misure adottate per conformarsi ai capi II, III e IV si applichino in modo coerente e riguardino tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica. Ciò richiede in particolare l'uniformità delle norme e procedure contabili nonché l'integrità dei sistemi di raccolta e elaborazione dati sottostanti».

Direttiva 2011/7

6 L'articolo 1 della direttiva 2011/7 così dispone:

«1. Lo scopo della presente direttiva è di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle [piccole e medie imprese (PMI)].

2. La presente direttiva si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale.

3. Gli Stati membri possono escludere i debiti che formano oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, comprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito».

7 L'articolo 4 di tale direttiva enuncia le condizioni applicabili alle «[t]ransazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni», nelle quali il debitore è la pubblica amministrazione.

Diritto italiano

8 L'articolo 20, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 – Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (GURI n. 12 del 15 gennaio 2013) prevede che la Corte dei conti svolga il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni e degli enti locali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci.

9 Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 – Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012 (GURI n. 237 del 10 ottobre 2012), convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (Supplemento ordinario alla GURI n. 286 del 7 dicembre 2012) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 174/2012»), prevede il rafforzamento di tali controlli di bilancio. L'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174/2012 introduce la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale nell'ordinamento giuridico italiano. L'articolo 3, comma 1, lettera e), di detto decreto-legge affida l'approvazione di tale procedura alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Italia).

- 10 Più esattamente, l'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174/2012 ha inserito gli articoli da 243-bis a 243-quater nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Supplemento ordinario alla GURI n. 227 del 28 settembre 2000) (in prosieguo: il «TUEL»). Tali disposizioni prevedono una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale alla quale possono ricorrere i comuni e le province per i quali «sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocar[n]e il dissesto finanziario». Tale procedura è dunque intesa a prevenire una situazione del genere e a ripristinare l'equilibrio finanziario dell'ente interessato.
- 11 Ai sensi dell'articolo 243-quater del TUEL, la procedura di esame del piano di riequilibrio adottato dall'ente interessato si articola in due fasi. La prima fase – istruttoria – è affidata alla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali (Italia), che è un organo amministrativo costituito presso il Ministero dell'Interno (Italia). La seconda fase – decisionale – spetta alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Queste ultime deliberano, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della relazione finale, «sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio».
- 12 Ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 4, del TUEL, «[l]e procedure esecutive intraprese [dai creditori] nei confronti dell'ente sono sospese» dalla data della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla pronuncia della magistratura contabile.
- 13 Conformemente all'articolo 243-quater, comma 5, del TUEL e all'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 – Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Supplemento ordinario alla GURI n. 209 del 7 settembre 2016), la delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della medesima corte in speciale composizione, che si pronunceranno sul ricorso in primo e unico grado.
- 14 Da quest'ultima disposizione discende che le decisioni emesse in materia di piani di riequilibrio sono oggetto di un controllo di legittimità che si inserisce in un contesto giurisdizionale unitario e integrato, costituito da due fasi dinanzi a due organi diversi della Corte dei conti. La prima fase, non contenziosa, si svolge dinanzi alle sezioni regionali di controllo di tale corte, le quali statuiscono, con decisioni aventi effetti vincolanti, sulla conformità dei bilanci alle norme di diritto obiettivo, ad esclusione di qualsiasi valutazione che non sia di ordine strettamente giuridico. La seconda fase, che, dal canto suo, è contenziosa, si apre solo se la decisione della sezione regionale di controllo è impugnata mediante un ricorso dinanzi alle sezioni riunite in formazione speciale. La pronuncia della sezione regionale di controllo, qualora non sia impugnata con ricorso alle sezioni riunite, potrà acquisire forza di giudicato.

COMUNE DI CAMEROTA

- 15 Intitolato «Sostegno agli enti in deficit strutturale», l'articolo 53 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (Supplemento ordinario alla GURI n. 203 del 14 agosto 2020), convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (Supplemento ordinario alla GURI n. 253 del 13 ottobre 2020) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 104/2020»), ai commi da 8 a 10 così dispone:

«8. In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del [TUEL], i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti.

9. Per gli enti di cui al comma 8 sono altresì sospese, fino al 30 giugno 2021, le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti. (...) Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del primo periodo non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere.

10. Le disposizioni di cui ai commi 8 e 9 si applicano anche ai procedimenti già avviati».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 16 All'inizio dell'anno 2013, constatando che il suo bilancio presentava squilibri strutturali in grado di provocare una situazione di dissesto finanziario, il Comune di Camerota decideva di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista all'articolo 243-bis, comma 1, del TUEL. A tal fine, adottava un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata di 10 anni (dal 2013 al 2022), che veniva approvato, il 20 maggio 2015, dall'organo di riferimento, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania, conformemente all'articolo 243-quater, comma 3, del TUEL.
- 17 All'inizio dell'anno 2018, il medesimo comune si avvaleva della facoltà di rimodulare tale piano di riequilibrio. Adottava pertanto, il 26 febbraio 2018, un piano di riequilibrio rimodulato, che trasmetteva al Ministero dell'Interno e all'istanza remittente il 22 febbraio 2018.
- 18 L'istanza remittente ritiene di non disporre di elementi sufficienti per valutare l'adequatezza, ai fini del riequilibrio, del piano rimodulato presentato dal Comune di Camerota e vorrebbe perciò completare l'istruttoria.
- 19 La medesima istanza rileva tuttavia che, in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria causata dall'epidemia di COVID-19, i suoi poteri istruttori sono stati sospesi, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, in conformità dell'articolo 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020. Inoltre, l'articolo 53, comma 9, di tale decreto-legge paralizzerebbe le procedure esecutive

nei confronti degli enti locali che si trovino in una situazione di grave squilibrio strutturale e che attuino un percorso di risanamento.

- 20 Tale sospensione aggraverebbe tuttavia i sacrifici imposti, in termini di soddisfacimento, ai creditori degli enti ammessi a procedimento di riequilibrio. Tali creditori sarebbero essenzialmente imprese sulle quali la crisi economica provocata dalla situazione epidemica grava ancora più pesantemente che sui pubblici poteri. L'istanza remittente dubita perciò della compatibilità della normativa nazionale succitata con il diritto dell'Unione.
- 21 In primo luogo, tenuto conto sia del carattere obbligatorio delle direttive sia del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la direttiva 2011/85 imporrebbe agli Stati membri un obbligo di non regressione e, pertanto, vieterebbe loro di abrogare o sospendere puramente e semplicemente l'effetto delle misure nazionali che la traspongono.
- 22 In secondo luogo, sospendendo i poteri istruttori attribuiti alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, segnatamente in materia di riequilibrio delle finanze degli enti locali, l'articolo 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020 paralizzerebbe le funzioni di controllo giurisdizionale in materia contabile attribuite a una magistratura indipendente. In tal modo, detto decreto-legge violerebbe diversi strumenti del diritto dell'Unione, come l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto enunciato all'articolo 2 TUE, nonché la direttiva 2011/85, che promuove il controllo indipendente dell'osservanza delle norme di bilancio a livello nazionale. L'istanza remittente ritiene altresì che, impedendo non solo l'esercizio delle funzioni del giudice contabile nella fase non contenziosa della procedura di esame del piano di riequilibrio, ma anche la possibilità di proporre un ricorso dinanzi alle sezioni riunite in formazione speciale, l'articolo 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020 integri una violazione dei principi dello Stato di diritto, ai sensi dell'articolo 3, lettera c), e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b) e lettera d), del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU 2020, L 433 I, pag. 1).
- 23 Infatti, l'obbligo di disporre di un organo indipendente che sorvegli l'osservanza delle norme di bilancio e quello di garantire una tutela giurisdizionale effettiva in tale settore sarebbero intangibili, di modo che gli Stati membri non potrebbero derogarvi, neppure a titolo temporaneo.
- 24 La possibilità di applicare clausole di salvaguardia in una fase di crisi riguarderebbe quindi unicamente le norme sostanziali, in particolare i vincoli di bilancio che, entro certi limiti e secondo procedure rigorose, potrebbero essere oggetto di deroghe temporanee. Le funzioni di controllo giurisdizionale attribuite alla Corte dei conti sarebbero invece salve, tanto più che tale organo è chiamato all'occorrenza a verificare che siffatte deroghe siano conformi alla finalità

emergenziale in cui si inseriscono e rispettino i principi generali del diritto dell'Unione di proporzionalità, di leale cooperazione e dell'effetto utile.

- 25 In terzo luogo, l'istanza remittente rileva che, nella sentenza del 28 gennaio 2020, Commissione/Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento) (C-122/18, EU:C:2020:41), la Corte ha dichiarato che, non assicurando che le sue pubbliche amministrazioni rispettassero effettivamente i termini di pagamento stabiliti dall'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7, la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tali disposizioni.
- 26 L'istanza remittente, che intende chiedere chiarimenti alla Corte in merito alla portata del diritto dell'Unione applicabile al procedimento di cui è investita, si ritiene competente a procedere a un rinvio pregiudiziale, sulla base dell'articolo 267, secondo comma, TFUE, poiché le decisioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relative ai piani di riequilibrio finanziario pluriennali possono formare oggetto di ricorso dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in formazione speciale.
- 27 In tali circostanze la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se gli articoli 2 (con particolare riferimento al principio dello Stato di diritto) e 19 TUE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, gli articoli 120, paragrafo 1, e 126, paragrafo 1, TFUE, gli articoli 3, paragrafo 1, 6, paragrafo 1, lettera b), e 12 della [direttiva 2011/85], nonché i principi del diritto dell'Unione europea di proporzionalità, di leale cooperazione e dell'effetto utile desumibili dagli articoli 4 e 5 del TUE, ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'articolo 53, comma 8, del [decreto-legge n. 104/2020], nel senso che essa impedisce, sia pure in via temporanea (dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, e quindi ben oltre il periodo di durata dello stato di emergenza), il controllo giurisdizionale effettivo e tempestivo sull'osservanza delle regole di bilancio affidato, conformemente al quadro normativo costituzionale e legislativo interno, ad una magistratura indipendente, specializzata nella materia contabile, quale la Corte di conti, sospendendo, in particolare, le funzioni giurisdizionali di controllo nei confronti degli enti locali che si trovano in condizioni di squilibrio strutturale in grado di provocarne il dissesto e hanno avviato un percorso di risanamento a lungo termine e che necessiterebbero – proprio per tale ragione, oltre che per le difficoltà derivanti dall'emergenza sanitaria – più degli altri enti, di essere assoggettati ad un monitoraggio indipendente, effettivo e tempestivo, che eviti che la crisi finanziaria possa aggravarsi e che la deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente.

- 2) Se gli articoli 3, paragrafo 3, TUE, gli articoli 3, paragrafo 1, lettera b), 119, paragrafi 1 e 2, e 120 TFUE, gli articoli 1 e 4 della direttiva [2011/7], nonché il Protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza[, allegato al trattato UE e al trattato FUE,] ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'articolo 53, comma 9, del [decreto-legge n. 104/2020], nel senso che essa consente una nuova ipotesi di sospensione, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive dei creditori degli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio, motivata esclusivamente con riferimento all'emergenza sanitaria, ulteriore rispetto a quella di cui tali enti hanno già beneficiato ai sensi del combinato disposto degli articoli 243-bis, comma 4, e 243-quater, comma 5, del TUEL, senza che a tale sospensione consegua l'instaurazione di una procedura concorsuale che offra una modalità alternativa di soddisfazione del credito, con le conseguenze che tale ulteriore e lunga sospensione delle procedure esecutive comporta in termini di ulteriore aggravamento dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e quindi di tutela della concorrenza e di competitività delle imprese creditrici».
- 28 L'istanza remittente chiede l'applicazione della procedura accelerata di cui all'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, tenuto conto, da un lato, del carattere temporaneo delle misure emergenziali di cui trattasi nel procedimento principale e, dall'altro, della necessità di prevenire un aggravamento della crisi finanziaria evitando che l'eventuale deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto finanziario del Comune di Camerota.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 29 Nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, occorre applicare l'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ai sensi del quale quando una domanda è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.
- 30 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, per valutare se l'organo di rinvio costituisca una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE – questione rientrante unicamente nel diritto dell'Unione –, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale di tale organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, lo svolgimento in contraddittorio dei procedimenti dinanzi ad esso, l'applicazione da parte dell'organo di norme giuridiche, nonché la sua indipendenza (v., in tal senso, sentenze del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, pag. 395; ordinanza del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punto 11, e sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punto 51).

- 31 Inoltre, i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi a loro è pendente una lite e se essi sono stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale (v., in tal senso, ordinanze del 5 marzo 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1985:106, punto 4, e del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punto 12; sentenza del 19 dicembre 2012, Epitropos tou Elegktikou Synedriou, C-363/11, EU:C:2012:825, punto 19, nonché ordinanza del 25 aprile 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, punto 33).
- 32 Occorre quindi determinare la legittimazione di un organo a rinviare alla Corte secondo criteri tanto strutturali, quanto funzionali. A tal riguardo, un organo nazionale può essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, quando esercita funzioni giurisdizionali, mentre, nell'esercizio di altre funzioni, in particolare di natura amministrativa, tale qualifica non può essergli riconosciuta. Ne consegue che, per stabilire se un organo nazionale cui la legge affida funzioni di natura diversa debba essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è necessario accertare quale sia la natura specifica delle funzioni che esso esercita nel particolare contesto normativo in cui è indotto a rivolgersi alla Corte (ordinanze del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punti 13 e 14, e ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punti 22 e 23, nonché sentenza del 31 gennaio 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punti 40 e 41).
- 33 Nell'ambito di tale esame, è ininfluenza il fatto che altre sezioni dell'organo di cui trattasi, o addirittura la stessa sezione che ha adito la Corte, ma nell'esercizio di funzioni diverse da quelle che sono all'origine di tale rinvio, debbano essere qualificate come «giurisdizioni» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (ordinanze del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punto 14, e del 26 novembre 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punto 23).
- 34 Nel caso di specie, al fine di stabilire la sua qualità di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'istanza remittente rileva che i controlli di legittimità sui bilanci locali sono necessari per assicurare l'osservanza degli obblighi che la Repubblica italiana ha assunto nei confronti dell'Unione in ordine alle politiche di bilancio. Inoltre, quando il controllo dei conti pubblici è previsto come necessario dalla legge e consiste nell'accertare la conformità di determinati fatti giuridico-contabili ad un preciso parametro normativo, con esclusione di qualsiasi valutazione che non sia di ordine strettamente giuridico, il giudice contabile eserciterebbe tale controllo in forma giurisdizionale, con tutte le garanzie soggettive e procedurali che discendono da siffatto inquadramento. La funzione assunta dall'istanza remittente nella presente causa si distinguerebbe così dal controllo a posteriori effettuato a fini di parere (*controlli-referto*), a proposito del quale la Corte ha considerato, nell'ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589), che la magistratura contabile non esercitava funzioni giurisdizionali. La medesima istanza rileva infine che la Corte costituzionale (Italia) ha ammesso la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a

sollevare questioni incidentali di costituzionalità, segnatamente in sede di controllo sui piani di riequilibrio, avendo considerato tali sezioni un «giudice» che interviene nel contesto di un «giudizio».

- 35 A dispetto degli elementi avanzati dall'istanza remittente, quali ricordati al punto precedente, non risulta che essa eserciti una funzione giurisdizionale, ai sensi della giurisprudenza citata ai punti 30 e 31 della presente ordinanza, nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, come disciplinata dagli articoli da 243-bis a 243-quater del TUEL.
- 36 Come ricordato al punto 11 della presente ordinanza, dall'ordinanza di rinvio risulta che la suddetta istanza, in quanto sezione regionale di controllo della Corte dei conti, interviene, ai sensi dell'articolo 243-quater del TUEL, nella procedura di esame del piano di riequilibrio. Tale procedura fa intervenire in successione la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali e le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. La prima, che è un organo amministrativo costituito presso il Ministero dell'Interno, è incaricata dell'istruttoria della deliberazione di un ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Secondo lo schema, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, conformemente all'articolo 243-quater, comma 3, del TUEL, devono deliberare, entro 30 giorni dalla ricezione della relazione finale di detta commissione, «sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio».
- 37 Affidando alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la responsabilità della fase decisionale della procedura di esame di un piano di riequilibrio, l'articolo 243-quater del TUEL suggerisce che esse hanno il compito di pronunciarsi sull'approvazione o sul rigetto di tale piano e di concludere una procedura di controllo preventivo di legittimità prima, se del caso, di omologare la deliberazione dell'ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Si tratta di una funzione amministrativa e non giurisdizionale.
- 38 Inoltre, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e come ricordato al punto 14 della presente ordinanza, le decisioni emesse in materia di piani di riequilibrio sono oggetto di un controllo di legittimità costituito da due fasi che si svolgono dinanzi a due organi diversi della magistratura contabile. Orbene, la prima di tali fasi, che consiste, per le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nel valutare la legittimità della deliberazione di un ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, è espressamente qualificata dall'istanza remittente come «fase non contenziosa». Essa può, del resto, essere seguita da una «fase contenziosa», quando la decisione della sezione regionale è contestata dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in formazione speciale.
- 39 Peraltro, il contesto di fatto e di diritto del procedimento principale, quale descritto dall'istanza remittente, non consente di individuare una controversia di cui quest'ultima sia investita e che quest'ultima sia chiamata a decidere nell'ambito del procedimento medesimo.

COMUNE DI CAMEROTA

- 40 Gli elementi menzionati ai punti da 37 a 39 della presente ordinanza costituiscono indizi del carattere amministrativo e non giurisdizionale della decisione che l'istanza remittente è chiamata a rendere nel procedimento che ha condotto alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 41 Alla luce delle considerazioni che precedono, la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania deve essere dichiarata manifestamente irricevibile. La domanda diretta a sottoporre la presente causa a trattazione accelerata, in applicazione dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura, è divenuta pertanto priva di oggetto.

Sulle spese

- 42 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi all'istanza remittente, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) così provvede:

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania (Italia), con ordinanza del 9 marzo 2021, è manifestamente irricevibile.

Lussemburgo, 4 ottobre 2021

Il cancelliere

Il presidente della Nona Sezione

A. Calot Escobar

N. Piçarra