SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.

Sentenza n. 5/2023/DELC depositata in data 05/06/2023;
Sentenza n. 6/2023/DELC depositata in data 06/06/2023;
Sentenza n. 7/2023/DELC depositata in data 07/06/2023.

ESITO: *ricorsi proposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero della salute inammissibili per carenza di interesse e le deliberazioni di controllo impugnate sono prive di effetti per la Regione Lazio.*

RICORSI nei diversi giudizi riuniti: avverso le decisioni n. 30/2022/PRSS e n. 31/2022/PRSS, depositate in data 28 marzo 2022, nonché avverso la decisione n. 34/2022/PRSS, depositata in data 5 aprile 2022, rese dalla Sezione di controllo regionale del Lazio riunite della Corte dei conti, avente ad oggetto rispettivamente il ciclo di bilancio dell'Azienda sanitaria locale RM2, esercizi 2017/2019, il ciclo di bilancio dell'Azienda sanitaria locale di Latina, esercizi 2017/2019, il ciclo di bilancio dell'Azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, esercizi 2017/2019.

RICORRENTI nei diversi giudizi riuniti:
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della salute, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*.
- Regione Lazio, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:
Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per il Lazio presso la Sezione regionale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti, Presidente della Giunta della Regione Lazio; Presidente del Consiglio della Regione Lazio, Azienda sanitaria locale RM2, Azienda sanitaria locale di Latina, Azienda ospedaliera Policlinico Umberto I.

QUESTIONE RISOLTA: la disapplicazione operata dalla Sezione di controllo di diversi provvedimenti emessi dal commissario *ad acta*, ritenendoli illegittimi, non abilita le amministrazioni statali concorrenti, a chiedere l'annullamento della pronuncia impugnata, avendo tale disapplicazione esplicato effetti soltanto sui bilanci sottoposti a controllo e non *erga omnes*, invece, è sussistente l'interesse dell'amministrazione regionale a vedere annullata la deliberazione impugnata, in quanto parte necessaria del procedimento di controllo.

Riferimenti normativi: ***Cost.:*** art. 11; art. 24; art. 28; art. 81; art. 97; art. 100; art. 103; art. 117; art. 119; art. 120; ***c.g.c.:*** art. 7; art. 11, c. 6, lett. e); art. 124; art. 127; art. 128, c. 3; ***c.p.c.:*** art. 100; ***Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):*** punto 1.106 all. A; ***L. n. 243/2012:*** art. 20; ***D.Lgs. n. 174/2012:*** art. 1, c. 3, 4 e 7; ***L. n. 1/2012:*** art. 5, c. 1, lett. a); ***D.Lgs. n. 118/2011:*** art. 19, c. 2, lett. b), punto 1 e lett. c); art. 20, c. 1, lett. a) e b); art. 32; ***L. n. 266/2005:*** art. 1, c. 166 e ss.;

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **C.d.c., SS.RR.**, ord. n. 25/2022/DELC; sent. n. 32/2020/EL; sent. n. 18/2019/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 27/2014/EL; **Corte cost.:** sent. n. 253/2022; sent. n. 184/2022; sent. n. 244/2020; sent. n. 18/2019; sent. n. 7/2018; sent. n. 64/2015; sent. n. 39/2014; sent. n. 60/2013; sent. n. 198/2012; sent. n. 37/2011; sent. n. 179/2007; sent. n. 267/2006; sent. n. 470/1997; **Cass.,** Sez. II, sent. n. 28307/2020; Sez. VI, sent. n. 3991/2020; Sez. III, sent. n. 2057/2019; Sez. Lav., sent. n. 6749/2012; sent. n. 27151/2009; SS.UU., sent. n. 12637/2008; **Cons. Stato**, sent. n. 3623/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alla riconosciuta inconfigurabilità dell'interesse a ricorrere da parte delle amministrazioni statali e alla sussistenza, invece, dell'interesse a ricorrere dell'amministrazione regionale, rispetto alla delibera di controllo impugnata, le Sezioni riunite hanno chiarito puntualmente che **<<la c.d. disapplicazione operata dalla Sezione regionale di controllo di diversi provvedimenti emessi dal Commissario ad acta, ritenendoli illegittimi, non abilita le amministrazioni statali ricorrenti, a chiedere l'annullamento della pronuncia impugnata>>**, in quanto **<<I DCA…continuano ad avere piena efficacia e la loro asserita illegittimità opera soltanto nei confronti delle parti che hanno partecipato al giudizio di controllo. Ciò a fortiori considerando che, nell'odierna fattispecie, l'Azienda sanitaria** [leggasi anche **"la parte (ente sanitario)"**]**,** diretta destinataria del controllo di cui trattasi, non solo non ha proposto ricorso avverso la pronuncia della Sezione regionale di controllo, ma, come risulta dagli atti, ha anche posto in essere alcune misure correttive volte a dare attuazione a quanto statuito nella delibera impugnata>>. Pertanto, **<<…poiché oggetto del giudizio di controllo è la legittimità e correttezza della rappresentazione contabile dei saldi di bilancio dell'Azienda sanitaria locale di Latina** [leggasi anche **"Dell'azienda sanitaria locale RM2"**, nonché **"dell'Azienda Ospedaliera Policlinico Umberto I"**], **le amministrazioni statali dovevano dimostrare che dall'accertamento di un saldo diverso della predetta Asl** [leggasi anche **"della predetta Azienda Ospedaliera"**] **derivava loro un pregiudizio immediato, eliminabile soltanto con l'annullamento della pronuncia. Al riguardo è sufficiente evidenziare che, anche a voler ipotizzare che le conseguenze della modifica del saldo di bilancio di una Asl** [leggasi anche **"una Azienda ospedaliera"**] **producano inevitabili conseguenze sul bilancio regionale – il che, come si vedrà in seguito, non risponde a realtà – le conseguenze sul conto consolidato nazionale non sono automatiche>>**, dato che **<<Il pregiudizio prospettato…non è immediato né attuale, ma potenziale, futuro ed incerto. Tanto è sufficiente per ritenere insussistente l'interesse al ricorso delle amministrazioni statali in epigrafe, con conseguente inammissibilità dello stesso>>** ed, in definitiva, **<<Per quanto concerne la Regione Lazio, la sussistenza dell'interesse dell'amministrazione a vedere annullata la deliberazione impugnata discende, come correttamente osservato dalla difesa, dal fatto di essere stata chiamata ad integrare il contraddittorio, essendo stata qualificata "parte necessaria del procedimento di controllo". In tal modo il consolidarsi della pronuncia, spiegando gli effetti tipici di un giudicato nei confronti di tutte le parti che hanno partecipato al procedimento di controllo, fa sorgere effetti conformativi direttamente incidenti sulla sfera giuridica della Regione Lazio>>**.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, dopo aver disposto diverse riunioni tra i giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione di medesime delibere, trattanti la stessa materia, hanno affrontato la questione relativa alla sussistenza dell'interesse ad agire, integrante una condizione dell'azione, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., richiamato dall'art. 7 c.g.c., soprattutto con riferimento all'intervento in giudizio di alcune amministrazioni centrali dello Stato che hanno ritenuto di essere state lese dall'attività di controllo svolta dalla Sezione territoriale della Corte dei conti.

In particolare, la c.d. disapplicazione di alcuni provvedimenti emessi dal commissario *ad acta*, hanno portato la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per gli affari regionali), il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché il Ministero della salute, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, a chiedere l'annullamento della pronuncia impugnata, nonostante il giudice contabile in sede di controllo abbia imposto al solo ente sanitario e non alle amministrazioni statali ricorrenti delle prescrizioni da seguire, censurando in tal modo le disposizioni assunte dal Presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, i cui decreti sono stati ritenuti illegittimi.

Rilevato che la disapplicazione dei provvedimenti del commissario *ad acta*, sancita dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ha prodotto effetti esclusivamente sui bilanci degli enti sanitari diretti destinatari del controllo, non presentando assolutamente un'efficacia *erga omnes*, secondo il Collegio giudicante, *<<"l'atto, dopo la pronuncia del giudice conserva la sua efficacia nell'ordinamento giuridico" (Consiglio di Stato, n. 3623/2014) e, proprio per questo, "la disapplicazione di una norma di regolamento non richiede il contraddittorio con l'ente che ha adottato il regolamento stesso, trattandosi di un'operazione interpretativa sulle fonti del diritto, come tale svolta d'ufficio dal giudice" (TAR Lombardia – Brescia Sez. II n. 806/2021)>>*.
La prefata ricostruzione giuridica ha comportato il necessario chiarimento del giudice decidente in ordine alla portata dei provvedimenti emessi dal commissario *ad acta*, ovverosia che *<<I DCA…continuano ad avere piena efficacia e la loro asserita illegittimità opera soltanto nei confronti delle parti che hanno partecipato al giudizio di controllo. Ciò a fortiori considerando che, nell'odierna fattispecie, l'Azienda sanitaria, diretta destinataria del controllo di cui trattasi, non solo non ha proposto ricorso avverso la pronuncia della Sezione regionale di controllo, ma, come risulta dagli atti, ha anche posto in essere alcune misure correttive volte a dare attuazione a quanto statuito nella delibera impugnata. Peraltro, la pretesa erroneità del ricorso alla disapplicazione non determina il sorgere di un interesse "concreto ed attuale" atteso che "il processo non può essere utilizzato solo in previsione di possibili effetti futuri pregiudizievoli per l'attore senza che siano ammissibili questioni di interpretazioni di norme, se non in via incidentale e strumentale alla pronuncia sulla domanda principale di tutela del diritto ed alla prospettazione del risultato utile e concreto che la parte in tal modo intende perseguire" (ex plurimis Cass. Sez. III, n. 2057/2019; Cass. Sez. Lavoro, n. 6749/2012) e che "non può essere utilizzato solo in previsione della soluzione in via di massima o accademica di una questione di diritto in vista di situazioni future o meramente ipotetiche" (Cass., sent. n. 27151/2009) >>*.
La conferma a tale *iter* motivazionale, espresso, in sentenza, dalle Sezioni riunite è data, altresì, dall'ulteriore tassello argomentativo di natura squisitamente contabile, laddove si afferma che *<<anche a voler ipotizzare che le conseguenze della modifica del saldo di bilancio di una Asl* [leggasi anche *"di una Azienda ospedaliera"*] *producano inevitabili conseguenze sul bilancio regionale - il che, come si vedrà in seguito, non risponde a realtà - le conseguenze sul conto consolidato nazionale non sono automatiche>>*, atteso che la dicitura "amministrazioni locali" comprende in sé sia le Regioni sia le aziende ospedaliere locali, con la conseguenza che le partite infragruppo si compensano tra loro.
Da tali risultanze, il Supremo Consesso contabile si è spinto oltre fino ad indagare la posizione della Regione Lazio, intesa in termini di amministrazione regionale avente l'interesse ad agire nel giudizio con il ricorso proposto ed arrivando a rilevare che <<pur assumendo come ipotesi teorica che ci sia un peggioramento del bilancio della Regione Lazio, lo stesso, ai fini che qui interessano, non rileva ex se, in quanto è necessario che venga dimostrato che non vi è stata una qualche compensazione con modifiche di altre amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco>>, annualmente stilato dall'ISTAT secondo i criteri del SEC 2010 e relativo al conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.
Alla luce dell'interpretazione resa, in punto di diritto, dalle Sezioni riunite sulla tematica della sussistenza o meno dell'interesse ad agire tra amministrazioni statali centrali e amministrazioni regionali, le stesse sono, dunque, pervenute ad un preciso spartiacque, in vista di una dichiarazione di inammissibilità, per carenza d'interesse, del ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero della salute e di un pieno riconoscimento del ricorso proposto dalla Regione Lazio, le cui censure mosse nel merito, tuttavia, attengono alla precisa circostanza che se è vero che *<<la Regione non debba obbligatoriamente partecipare al giudizio di controllo>>*, ciò *<<non esclude che essa possa chiedere di intervenire volontariamente quale cointeressata o che, ricorrendone i presupposti, con particolare riferimento all'interesse, possa impugnare la pronuncia innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione>>*. A tal ultimo proposito, infatti, il giudice contabile ha statuito nei confronti della

Regione Lazio che *<<nel procedimento di controllo concluso con la pronunzia impugnata non andava esteso il contraddittorio nei confronti dell'amministrazione regionale nei confronti della quale, pertanto, non ha alcun effetto, l'impugnata pronunzia>>*.