

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

Sentenza n. 32/2020/EL depositata in data 12/11/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 79/2020/PRSP del 7 maggio 2020 e della deliberazione n. 131/2020/PRSP del 6 luglio 2020, emesse dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che con la prima ha disposto l'adozione di misure correttive ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, invece, con la seconda ha accertato i presupposti dell'art. 243 quater, comma 7, del TUEL, per violazione del termine perentorio fissato dalla legge per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

RICORRENTI nei due giudizi riuniti:

F.A. (persona fisica), S.A.G. (persona fisica), S.M. (persona fisica), S.E. (persona fisica), D.C.P. (persona fisica).

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Ministero dell'Interno - Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, il Prefetto dirigente dell'Ufficio territoriale del Governo, il Comune di Scanno.

QUESTIONE RISOLTA: la necessità del dissesto guidato, nel caso di preventiva adesione al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, sorge in conseguenza della sola constatazione dello sfioramento del termine perentorio dei 90 giorni dal riconoscimento della situazione di grave crisi finanziaria, con la deliberazione di ricorso al piano stesso.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 3; art. 24; art. 25; art. 81; art. 97; art. 100; art. 102; art. 103; art. 111; art. 113; art. 119; *TUE*: art. 19; *c.g.c.*: art. 2; art. 3; art. 11, c. 6, lett. a); art. 27; artt. 73 e ss.; art. 84; art. 124; art. 129; art. 184; *c.p.c.*: art. 100; **D.L. n. 35/2016**; **D.M. 2 aprile 2015**: art. 4; **L. n. 161/2014**: art. 30; **Regolamento UE n. 473/2013**; **L. n. 243/2012**: art. 3; **L. cost. n. 1/2012**: art. 5; **L. n. 243/2012**: art. 20; **D.L. n. 174/2012**: art. 3; **Direttiva 2011/85/UE**; **D.Lgs. n. 118/2011**: art. 3; All. 1 punto 9; All. 4/2; **D.Lgs. n. 149/2011**: art. 6; **D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)**: art. 90; art. 42; art. 141; art. 148 bis; art. 162; art. 188; art. 193; art. 194; art. 228; art. 243 bis; art. 243 ter; art. 243 quater; art. 244; art. 246; art. 247; art. 248; art. 250; art. 251; art. 259.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 6/2020/EL; sent. n. 2/2020/DELC; sent. 25/2019/EL; sent. n. 18/2019/EL; sent. n. 17/2020/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 15/2019/EL; sent. n. 12/2019/EL; sent. n. 7/2018/EL; sent. n. 64/2015/EL; sent. n. 35/2015/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 23/2014/EL; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL; **Corte cost.**, sent. n. 4/2020; sent. n. 18/2019; sent. 49/2018; sent. n. 228/2017; sent. n. 184/2016; sent. n. 181/2015; sent. n. 39/2014; sent. n. 60/2013; sent. n. 198/2012; sent. n. 179/2007; sent. n. 191/2006; sent. n. 204/2004; sent. n. 269/1998; sent. n. 29/1995; sent. n. 17/1985; sent. n. 241/1984; sent. n. 189/1984; sent. n. 102/1977; **Cass.**, SS.UU., sent. n. 19598/2020; SS.UU., sent. n. 31226/2017; SS.UU., n. 2951/2016; SS.UU., ord. n. 5805/2014; SS.UU., sent. n. 22059/2007; **Cons. Stato**, Sez. V, sent. n. 143/2012; Sez. V, sent. n. 2837/2006; **Corte di giustizia UE**: sent. 1 marzo 2017, causa C-432/2005.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel respingere i ricorsi riuniti, il Supremo Consesso di contabilità ha, in via preliminare, ribadito i concetti sottesi alla legittimazione ad agire e sull'interesse ad agire, rispettivamente disponendo, per la prima nozione che <<**Ritiene il Collegio che la legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche soggettive lese dalla pronuncia della Sezione di controllo, non può essere in alcun modo esclusa. [Omissis...] Negare aprioristicamente la legittimazione ad agire a questi soggetti, in materia attribuita alla giurisdizione esclusiva (e per materia) della Corte dei conti si tradurrebbe in un diniego di giustizia, realizzando una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 Cost. [Omissis...]** Peraltro, di recente la Corte costituzionale ha precisato che il giudizio instaurato davanti a queste Sezioni riunite in speciale composizione è *“un giudizio...che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo”* (Corte cost. sent. n. 18/2019)>>; mentre, per la seconda nozione che <<perché possa ravvisarsi l'interesse ad agire innanzi a queste Sezioni riunite da parte di soggetti che non hanno partecipato al procedimento di controllo, occorre che si lamenti una lesione alla propria situazione giuridica soggettiva che deriva dalla esecutività ex lege (produzione di effetti) degli accertamenti della Sezione di controllo, il cui contenuto può diventare “definitivo”...costituendo così il presupposto di successivi provvedimenti amministrativi, necessari, obbligatori e vincolanti. In un caso siffatto, il provvedimento può essere impugnato davanti al giudice amministrativo solo per autonomi vizi propri e non per quelli dell'atto presupposto>>.

Con riferimento, invece, al merito della questione giuridica posta al vaglio del Collegio giudicante, si è affermato che <<**è sufficiente osservare che l'accertamento di una situazione di dissesto fa sorgere l'obbligo per i consiglieri comunali di deliberare in tal senso e la relativa omissione comporta l'intervento sostitutivo di un commissario nominato dal prefetto e lo scioglimento del consiglio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 247 e 141 Tuel: anche in questo caso non vi è spazio per alcuna discrezionalità, ma si tratta di un preciso obbligo di legge>>, precisando, vieppiù, che <<**La corretta tenuta della contabilità è necessaria per l'accertamento (crediti) e per l'impegno (debiti) sul conto del bilancio, atteso che, per effetto del principio di prudenza, il momento in cui si realizza la “certezza” contabile delle poste attive e passive di un'obbligazione non è mai simmetrico: infatti, mentre i crediti sperati non possono iscriversi se dubbi, i debiti devono iscriversi anche se sono temuti, in base al loro grado di rischio. La confusione contabile, pertanto, alla luce del principio di prudenza, è un elemento [che] aggrava la depressione dell'attivo e aumenta il calcolo prudente del passivo, con conseguente scarsa attendibilità dei saldi, proiettando verso l'alto l'ammontare dello squilibrio>>.****

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, chiariscono l'esatta portata delle categorie giuridiche della legittimazione ad agire e dell'interesse ad agire, innestandoli nell'ambito della disciplina relativa all'approvazione tardiva di un piano di riequilibrio, adottato da un ente locale, tacciato di violazione dei principi in materia, da parte della sezione regionale di controllo, con due diverse delibere, le quali, tuttavia, sono state impugnate innanzi al Supremo Consesso contabile, dall'ex sindaco, da alcuni assessori in carica, nonché da taluni cittadini residenti nel Comune di Scanno.

L'impugnativa promossa da tali soggetti, se a primo acchito, poteva suscitare una qualche perplessità, registrata anche negli atti prodotti in giudizio dalla Procura generale, è stata invece confermata in astratto dal Collegio giudicante, affermando che *<<una limitazione alla legittimazione non si rinviene nelle norme che disciplinano l'azione innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione, al contrario dalla loro lettura emerge in maniera chiara la possibilità che possano agire soggetti diversi dall'ente controllato>>*.

Tale affermazione di principio, tuttavia, nell'applicazione al caso concreto, ha comportato la dichiarazione di inammissibilità per carenza di interesse, relativamente ai ricorsi presentati dall'ex sindaco e dai cittadini residenti, i quali, secondo il *dictum* del Collegio decidente, non ricevono alcun nocumento da entrambe le deliberazioni emesse dalla sezione di controllo adita, non riscontrandosi qualsivoglia ripercussione diretta o indiretta, fatta salva la circostanza che non risulta giuridicamente rilevante il pregiudizio solo potenziale.

Invece, per l'impugnazione promossa dai consiglieri in carica, avverso le delibere di controllo, le Sezioni riunite ne hanno disposto il respingimento nel merito, sia sotto il profilo delle inadeguate misure adottate dal Comune, osservandosi che *<<La disclosure della situazione di crisi strutturale è infatti emersa nel corso di una costante attività della Sezione..., che ha accertato una continua crescita dello squilibrio...e una perseverante dissimulazione dell'effettiva consistenza dello stesso nelle scritture contabili, con un sottodimensionamento del disavanzo applicato>>*; sia sotto il dirimente aspetto della violazione del termine perentorio fissato per legge per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, per il quale si è ribadito che *<<l'ente non ha alcuna discrezionalità nel riconoscimento dello "stato" di dissesto, può solo scegliere se fare ricorso alla "procedura di riequilibrio" (art. 243-bis comma 2), o alla dichiarazione di dissesto (art. 246). Da tali dichiarazioni dipendono effetti non disponibili per l'ente locale: la dichiarazione di dissesto è infatti irrevocabile (art. 246 Tuel comma 1, secondo inciso), parallelamente, la violazione di termini che scansano i tempi della procedura di riequilibrio pluriennale, è fonte di un effetto legale di immissione diretta nella diversa procedura di dissesto (art. 243-quater comma 7 Tuel); si tratta infatti di termini proceduralmente perentori e pertanto l'adesione al piano non è revocabile oltre detto termine>>*.