

(1) Sui caratteri delle pronunce rese dalle sezioni regionali nell'esercizio del controllo di legalità finanziaria

I. - Con deliberazione n. 66/2012 la Sezione di controllo molisana accertava il mancato rispetto per l'anno 2010, da parte del Comune di Isernia, dell'allora patto di stabilità interno (da ultimo disciplinato dall'art. 31 l. 12 novembre 2011, n. 183, come successivamente modificato dall'art. 1, cc. 428-477, l. 24 dicembre 2012, n. 228), segnalando al consiglio comunale i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria rilevati, per le valutazioni di competenza e le idonee misure correttive da adottare negli esercizi finanziari successivi, ai sensi dell'art. 1, c. 168, l. n. 266/2005.

Con delibera del luglio 2012 il commissario prefettizio di Isernia prendeva atto e faceva propri i rilievi formulati dal giudice contabile con la citata deliberazione n. 66/2012; in particolare, provvedeva a riapprovare il rendiconto di gestione dell'anno 2010 e a riformulare (trasmettendola al Mef) la certificazione inerente al patto di stabilità interno per l'anno 2010, attestandone il mancato rispetto.

Con decreto del Ministero dell'interno dell'agosto 2013 veniva irrogata la sanzione connessa con l'accertato mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Alcuni *ex* amministratori ed elettori del Comune di Isernia ricorrevano innanzi al Tribunale amministrativo regionale, chiedendo l'annullamento della deliberazione della Sezione molisana e della successiva delibera commissariale nonché (con ricorso per motivi aggiunti) del decreto ministeriale di irrogazione della sanzione.

L'adito tribunale:

- con sentenza non definitiva (novembre 2014), dichiarava improcedibile il ricorso principale, dando atto, da un lato, della rinuncia da parte dei ricorrenti ai motivi concernenti la deliberazione n. 66/2012 e, dall'altro lato, del superamento della delibera commissariale (censurata nella parte in cui non prevedede-

va l'invio da parte del comune di tutta la documentazione tecnica ritenuta necessaria per una compiuta istruttoria) dall'avvenuto invio della medesima documentazione, a cura dei ricorrenti e su impulso (ordinanza cautelare) del medesimo tribunale;

- con sentenza definitiva (maggio 2017), rigettava i motivi di censura intesi a sostenere che, dopo l'invio dei documenti e delle osservazioni alla Sezione di controllo molisana, la deliberazione n. 66/2012 non sarebbe più stata idonea a giustificare la sanzione applicata dal ministero, avendo il predetto deposito determinato la riapertura del procedimento di controllo da parte della Corte dei conti; con la conseguenza che l'assenza di pronuncia specifica di quest'ultima in merito ai chiarimenti forniti sarebbe stata equivalente a un riscontro positivo sulla gestione finanziaria e contabile del comune nell'anno di riferimento, facendo venir meno il presupposto giustificativo della sanzione applicata.

II. - Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'appello proposto avverso la sentenza da ultimo citata, confermandone l'impianto argomentativo.

In particolare, il giudice amministrativo ha chiarito che la "specifica pronuncia" (ex art. 1, cc. 166 ss., l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel) – con cui il giudice contabile accerta comportamenti contrari alla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dall'allora vigente patto di stabilità interno, in vista dell'adozione di idonee misure correttive da parte dell'ente controllato – chiude il relativo procedimento: "ciò sebbene, in ragione della finalità collaborativa – e non meramente sanzionatoria – del controllo in questione, in quanto essenzialmente proteso al superamento delle irregolarità riscontrate e al ripristino di un sistema di corretta gestione contabile-finanziaria dell'ente, in un'ottica di salvaguardia dei complessivi equilibri economico-finanziari della Repubblica, esso, sebbene riferito ad una specifica annualità, costituisce solo il segmento di un rapporto tra l'ente controllato e l'organo di supervisione contabile che, per garantire l'efficienza e l'efficacia del controllo, ha necessariamente carattere continuativo, costituendo parte integrante dello stesso la verifica dell'avvenuta effettiva attuazione delle richieste misure correttive e del riallineamento della gestione dell'ente a criteri di correttezza contabile e regolarità economico-finanziaria".

In linea con tale conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto la deduzione intesa a far discendere l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio ministeriale dal silenzio-assenso formatosi all'esito del procedimento di controllo della sezione regionale della Corte dei conti, per effetto del mancato riscontro dato da quest'ultima alle osservazioni prodotte dai ricorrenti in ossequio all'ordinanza cautelare del Tar molisano.

Secondo il giudice amministrativo, «In primo luogo, anche ammettendo l'inquadramento amministrativo "puro" dell'attività di controllo della Corte dei conti che la deduzione presuppone, deve osservarsi che l'istituto invocato si attaglia ai "procedimenti ad istanza di parte", quale non può essere considerato quello in esame, che costituisce espressione della funzione obbligatoria di controllo riservata al suddetto Organo dello Stato-comunità"; inoltre, "fa difetto nella specie lo stesso presupposto del "silenzio", strutturalmente necessario per configurare l'effetto legale di "accoglimento", in quanto, essendosi il procedimento di controllo definito con la deliberazione n. 66/2012, la più pertinente qualificazione del risultato giuridico astrattamente discendente dal deposito documentale effettuato dai ricorrenti sulla scorta dell'ordinanza cautelare [...] sarebbe, come affermato dal Tar (e contestato dagli appellanti), quello dell'eventuale "riesame" del suddetto provvedimento conclusivo, il cui svolgimento tuttavia, anche rimanendo nel solco di una qualificazione meramente amministrativa dell'attività di

controllo della Corte dei conti, ha carattere notoriamente facoltativo».

III. - Sulla natura delle pronunce rese dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nell'esercizio dei poteri ex art. 148-bis Tuel (introdotto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213), v. Corte cost. n. 18/2019 (in questa *Rivista*, 2019, 1, 212, con nota di C. Forte, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*), che segna un importante passaggio, realizzando l'assimilazione della funzione di controllo in esame al sindacato giurisdizionale.

Nel risolvere in senso positivo la questione della legittimazione delle sezioni regionali di controllo a sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito della pronuncia sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis ss. Tuel), il giudice delle leggi, ha affermato quanto segue.

"Sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento di questa Corte è costante (*ex plurimis*, sent. n. 40 e n. 39/2014, n. 60/2013) fin dalle riforme introdotte dal citato d.l. n. 174/2012".

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, c. 1, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le deliberazioni di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali deliberazioni alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, c. 6, lett. a ed e, e 172 ss., d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124").

Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del Procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri sog-

Fatto e diritto –1. I signori *Omissis*, in qualità di ex amministratori e cittadini-elettori del Comune di Isernia, hanno adito il Tar per il Molise al fine di chiedere l’annullamento della delibera 28 marzo 2012 n. 66, con la quale la Sezione di controllo della Corte dei conti di Campobasso ha accertato il mancato rispetto, da parte del suddetto comune, del patto di stabilità interno per l’anno 2010, segnalando al Consiglio comunale i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria rilevati, per le valutazioni di competenza e le idonee misure correttive da adottare negli esercizi finanziari successivi, ai sensi dell’art. 1, c. 168, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (“*disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2006*”), ai sensi del quale “*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al c. 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull’adozione da parte dell’ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno*”.

Essi hanno impugnato anche, con il ricorso introduttivo del giudizio, la delibera del commissario prefettizio del Comune di Isernia n. 8 del 16 luglio 2012, avente ad oggetto la presa d’atto ed il recepimento della suddetta pronuncia, nella parte in cui non ha invitato all’organo di controllo le pertinenti osservazioni e la documentazione tecnica ritenuta necessaria per una compiuta istruttoria, prestando in tal modo acq-

getti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226/1976 di questa Corte per sollevare l’incidente di costituzionalità nell’esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all’esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un’alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall’altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa”.

IV. - In argomento v. S.A. Dorigo, *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smioldo (a cura di), *La Corte dei conti – Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè Francis Levevre, 2022, 1299 ss.; T. Tessaro, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci armonizzati degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, 379 ss.; F. Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in questa *Rivista*, 2020, 2, 56 ss.; O. Caleo, *La giustizialità delle delibere di controllo della Corte dei conti: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, in *Azienditalia*, 2019, 10, 1378 ss. e 11, 1511 ss. [G. NATALI]