



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

**RASSEGNA DELLE DECISIONI
DELLE SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Anno 2017

Coordinamento generale: Procuratore Generale dott. Claudio Galtieri.

Progettazione attuativa del volume, grafica ed *editing*: V.P.G. dott. Sergio Auriemma.

Realizzazione dell'opera a cura della dott.ssa Anna Maria Iadecola.

Responsabile del supporto amministrativo: dott.ssa Marina Calabresi.

Sono riservati alla Procura Generale della Corte dei conti i diritti di produzione e divulgazione dell'intera opera.

La versione *on line* è conforme al file di stampa – in estensione .pdf – che è stato generato il 26 febbraio 2019.



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

**RASSEGNA DELLE DECISIONI
DELLE SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Anno 2017

INDICE

SENTENZE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

SS.RR., sentenza n. 1/2017/EL.....	p. 8
SS.RR., sentenza n. 2/2017/QM.....	p. 10
SS.RR., sentenza n. 3/2017/EL.....	p. 13
SS.RR., sentenza n. 4/2017/RIS.....	p. 16
SS.RR., sentenza n. 5/2017/RIS.....	p. 18
SS.RR., sentenza n. 6/2017/RIS.....	p. 21
SS.RR. sentenza n. 7/2017/RIS.....	p. 23
SS.RR., sentenza n. 8/2017/RIS.....	p. 25
SS.RR., sentenza n. 9/2017/RIS.....	p. 28
SS.RR., sentenza n. 10/2017/EL.....	p. 31
SS.RR., sentenza n. 11/2017/RIS.....	p. 33
SS.RR., sentenza n. 12/2017/RIS.....	p. 36
SS.RR., sentenza n. 13/2017/EL.....	p. 39
SS.RR., sentenza n. 14/2017/EL.....	p. 41
SS.RR., sentenza n. 15/2017/EL.....	p. 44
SS.RR., sentenza n. 16/2017/EL.....	p. 46
SS.RR., sentenza n. 17/2017/EL.....	p. 48
SS.RR., sentenza n. 18/2017/QM.....	p. 50
SS.RR., sentenza n. 19/2017/EL.....	p. 52
SS.RR., sentenza n. 20/2017/EL.....	p. 54
SS.RR., sentenza n. 21/2017/EL.....	p. 56
SS.RR., sentenza n. 22/2017/EL.....	p. 58
SS.RR., sentenza n. 23/2017/EL.....	p. 60
SS.RR., sentenza n. 24/2017/EL.....	p. 62
SS.RR., sentenza n. 25/2017/EL.....	p. 64
SS.RR., sentenza n. 26/2017/EL.....	p. 66
SS.RR., sentenza n. 27/2017/EL.....	p. 68
SS.RR., sentenza n. 28/2017/EL.....	p. 70
SS.RR., sentenza n. 29/2017/QM.....	p. 72
SS.RR., sentenza n. 30/2017/EL.....	p. 74

SS.RR., sentenza-ordinanza n. 31/2017/RIS.....	p. 76
SS.RR., sentenza-ordinanza n. 32/2017/RIS.....	p. 79
SS.RR., sentenza n. 33/2017/MD.....	p. 82
SS.RR., sentenza n. 34/2017/QM.....	p. 84
SS.RR., sentenza n. 35/2017/QM.....	p. 87
SS.RR., sentenze nn. 36 - 37 - 38 - 46 - 47- 48/2017/QM.....	p. 89
SS.RR., sentenza n. 39/2017/QM.....	p. 92
SS.RR., sentenza n. 40/2017/EL.....	p. 94
SS.RR., sentenza n. 41/2017/EL.....	p. 96
SS.RR., sentenza n. 42/2017/QM.....	p. 98
SS.RR., sentenza n. 43/2017/EL.....	p. 100
SS.RR., sentenza n. 44/2017/EL.....	p. 102
SS.RR., sentenza n. 45/2017/RIS.....	p. 105
SS.RR., sentenza n. 49/2017/EL.....	p. 107

ORDINANZE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

SS.RR., ordinanza n. 1/2017/ORD.....	p. 110
SS.RR., ordinanza n. 2/2017/ORD.....	p. 112
SS.RR., ordinanza n. 3/2017/ORD.....	p. 114
SS.RR., ordinanze nn. 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 - 11/2017/RIS.....	p. 116

ELENCO DELLE TIPOLOGIE DI GIUDIZIO PRESENTI IN RASSEGNA

- *ENTI LOCALI*

E.L. - C.P. (contabilità pubblica): *sent. nn.* **14/2017/EL; 15/2017/EL; 41/2017/EL.**

E.L. - G.C. (gruppo consiliare): *sent. nn.* **10/2017/EL; 22/2017/EL; 23/2017/EL; 25/2017/EL; 27/2017/EL; 28/2017/EL.**

E.L. - G.P. (giudizio di parifica): *sent. n.* **44/2017/EL.**

E.L. - P.P. (piano pluriennale): *sent. nn.* **1/2017/EL; 3/2017/EL; 13/2017/EL; 16/2017/EL; 17/2017/EL; 19/2017/EL; 20/2017/EL; 21/2017/EL; 26/2017/EL; 30/2017/EL; 40/2017/EL; 43/2017/EL; 49/2017/EL.**

E.L. - P.S. (patto di stabilità): *sent. n.* **24/2017/EL.**

- *MOTIVATO DISSENSO*

M.D.: *sent. n.* **33/2017/MD.**

- *REGOLAMENTO DI COMPETENZA*

ORD.: *ord. nn.* **1/2017/ORD; 2/2017/ORD; 3/2017/ORD.**

- *QUESTIONE DI MASSIMA*

Q.M.: *sent. nn.* **2/2017/QM; 18/2017/QM; 29/2017/QM; 34/2017/QM; 35/2017/QM; 39/2017/QM; 42/2017/QM.**

- *RICOGNIZIONE ISTAT*

R.IS.: *sent. nn.* **4/2017/RIS; 5/2017/RIS; 6/2017/RIS; 7/2017/RIS; 8/2017/RIS; 9/2017/RIS; 11/2017/RIS; 12/2017/RIS; 31/2017/RIS; 32/2017/RIS; 45/2017/RIS; sent-ord. nn.** **36/2017/RIS; 37/2017/RIS; 38/2017/RIS; 46/2017/RIS; 47/2017/RIS; 48/2017/RIS; ord. nn.** **3/2017/RIS; 4/2017/RIS; 5/2017/RIS; 6/2017/RIS; 7/2017/RIS; 8/2017/RIS; 9/2017/RIS; 10/2017/RIS; 11/2017/RIS.**

SENTENZE

DELLE SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

ANNO 2017

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 1/2017/EL deposita in data 17/01/2017

RICORSO: annullamento previa sospensione dell'efficacia della deliberazione n. 63/2016 della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria in data 30 giugno 2016, depositata in data 21 luglio 2016, con la quale non è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato nel 2013 e successivamente modificato nel 2015.

RICORRENTE:

Comune di San Lucido, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, Prefettura di Cosenza, Ministero dell'Interno – Commissione stabilità finanziaria enti locali.

QUESTIONE RISOLTA: la mancata e tempestiva comunicazione alla Sezione regionale di controllo, da parte dell'ente locale, di voler dare avvio ad una nuova procedura di modifica del piano di riequilibrio, ai sensi del novellato art. 1, commi 714 e 714 bis, della legge n. 208 del 2015, non consente di ottenere la sospensione del giudizio sul piano di riequilibrio già presentato, comportando ciò che la decisione di diniego successivamente adottata dalla Sezione di controllo determina la decadenza dalla relativa facoltà per l'ente di dare validamente inizio ad una nuova procedura di rimodulazione del piano.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Sulla base del dettato normativo contenuto all'art. 243 bis TUEL <<...in rapporto alle norme speciali in materia di piani di riequilibrio pluriennale ed in connessione con il principio di dinamicità dei piani e della loro modificabilità al sopraggiungere di nuove circostanze di fatto o dello *ius superveniens*>>, le Sezioni riunite hanno, tuttavia, stabilito che, nel caso di specie, <<non ricorrono i presupposti per l'applicabilità dello *ius superveniens* (art. 1, commi 714 e 714 bis, l. n. 208/2015) in quanto la decisione di diniego del piano di riequilibrio da parte della Sezione regionale di controllo, assunta nel rispetto dell'iter procedimentale di cui all'articolo 243-quater TUEL ed in mancanza di una comunicazione da parte del Comune dell'intenzione di volersi avvalere della facoltà prevista nella citata disposizione normativa, ha determinato la decadenza dalla facoltà dell'Ente di rimodulare o riformulare il piano di riequilibrio>>.

Sul punto, si afferma, infatti, che <<attesa la natura perentoria del termine del 30 settembre 2016>> (espresamente previsto nella lettera dell'art. 1, comma 714 bis), <<l'ente locale avrebbe dovuto presentare entro la suddetta data il piano rimodulato/riformulato e non limitarsi, come avvenuto nel caso del Comune ricorrente, ad avviare la procedura mediante l'adozione di una delibera consiliare>>.

Infine, il Collegio giudicante ha voluto, altresì, chiarire che la presentazione del piano pluriennale ed il giudizio di non congruità dello stesso da parte della Sezione regionale di controllo non escluderebbero che <<sullo stesso possano avere influenza elementi di criticità rilevati con riferimento ad esercizi finanziari antecedenti alla proposizione del piano>>, in quanto tale giudizio <<si fonda, come richiesto dall'art. 243-bis, comma 6, lett. c), TUEL, sull'analisi di tutte le misure indicate nel piano originario e nelle sue successive riformulazioni>>, proprio in ragione di ritenere attendibile il piano stesso rispetto <<all'indeterminatezza dell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio da ripianare>>, nonché con riguardo all'efficacia del mezzo <<per assicurare un equilibrio strutturale del bilancio dell'ente>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno dovuto affrontare, nella presente pronuncia, il problema dell'applicabilità dello *ius superveniens* di cui all'art. 1, commi 714 e 714 bis, della legge n. 208 del 2015, escludendone, tuttavia, la sua operatività sulla base di circostanze di fatto che hanno caratterizzato la vicenda coinvolgente l'ente locale, il quale si è visto respingere la richiesta di sospensione del giudizio instaurato avverso la deliberazione della Sezione regionale di controllo, all'esito del quale non è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in quanto non era stata data alcuna comunicazione dell'approvazione da parte del Consiglio comunale di un nuovo piano di riequilibrio.

In particolare, nel testo della sentenza emerge con chiarezza come proprio l'art. 1, comma 714, nella sua formulazione originaria, comportasse per gli enti locali, *<<che nel corso del 2013 o del 2014, avessero presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne avessero conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243 bis TUEL, ferma restando la durata massima decennale, entro il 30 giugno 2016>>*, la possibilità di rimodulazione/riformulazione del precedente piano finanziario *<<in coerenza con l'arco temporale trentennale previsto per il riaccertamento straordinario dei residui>>*.

Tale norma è stata poi novellata con l'introduzione di un inedito comma 714 bis, il quale ha, per un verso, previsto la proroga al 30 settembre 2016 del termine per rimodulare o riformulare eventualmente i piani di riequilibrio presentati negli anni 2013 e 2014 ovvero in corso di approvazione ex art. 243 quater e, per altro verso, ha stabilito che, *<<anche i piani presentati o approvati nel 2015 potessero, entro il nuovo termine del 30 settembre 2016, essere rimodulati o riformulati>>*.

Sulla base di tale quadro normativo, il Consesso giudicante ha, pertanto, affermato che la mancata e tempestiva comunicazione alla Sezione regionale di controllo, da parte dell'ente locale, di voler dare avvio ad una nuova procedura di modifica del piano di riequilibrio, ai sensi del novellato art. 1, commi 714 e 714 bis, della legge n. 208 del 2015, non consente di ottenere la sospensione del giudizio sul piano di riequilibrio già presentato, comportando ciò che la decisione di diniego successivamente adottata dalla Sezione di controllo determina la decadenza dalla relativa facoltà per l'ente di dare validamente inizio ad una nuova procedura di rimodulazione del piano.

A tali considerazioni si aggiunga l'erroneo rilievo mosso dall'ente ricorrente relativo alla doglianza secondo la quale la Sezione di controllo non avrebbe dovuto tener conto, nel suo iter logico-motivazionale, anche dell'esame dei bilanci degli anni precedenti, soprattutto con riguardo alla procedura di risanamento dei debiti fuori bilancio, adottata dall'ente comunale, in quanto proprio tale *modus operandi* ha poi portato alla delibera di non approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

A tal proposito, il Collegio decidente ha, invece, ribadito l'esatta portata del richiamo alle antecedenti criticità, atteso che alle stesse viene fatto rinvio in termini di fatti storici che hanno portato il Comune a deliberare, nell'anno 2013, l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 2/2017/QM depositata in data 30/01/2017

RICORSO: questione di massima deferita dalla Sezione Prima giurisdizionale centrale d'Appello della Corte dei conti con riferimento ai giudizi riuniti, pendenti dinanzi alla Sezione giurisdizionale d'Appello medesima, in cui veniva contestato il danno erariale presuntivamente derivato dalla diseconomica locazione passiva di immobili da parte del Comune di Napoli, nonché del pregiudizio del danno all'immagine dell'ente recato dalla vicenda.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, possa essere interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussista anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente>>.

QUESTIONE RISOLTA: l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, va interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussiste anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La sentenza in esame prende in considerazione la questione relativa alla doverosità della denuncia da parte dell'Amministrazione, anche qualora la stessa si concretizzi in una "autoincolpazione" ricadente sul denunciante, <<**determinandosi nella sostanza unicamente l'utilizzabilità da parte del Requirente dei dati di fatto - specifici e concreti – contenuti nella segnalazione stessa**>>, per poi successivamente addivenire all'individuazione dei soggetti responsabili (in tali termini si veda anche Corte Cost., sent. n. 104/1989).

Si registrano, in materia, due opposti orientamenti.

Il primo indirizzo ermeneutico, non avallato dalle presenti Sezioni Riunite, rinvia alla c.d. tesi "garantista", alla luce della quale si sostiene che: <<**La corretta esegesi dell'art. 1, comma 3, della legge n.20/1994 impone di escludere dal novero dei soggetti obbligati a denunciare coloro che hanno partecipato, in via omissiva e commissiva, alla verifica del fatto dannoso**>> (cfr. Sez. Emilia Romagna, sent. n. 870/2010; Sez. Campania, sentt. n. 723/2015 e n. 371/2015; Sez. Lombardia, sent. n. 65/2016).

Il Collegio, invece, aderendo al secondo orientamento, considera che <<**attesa la prevalenza dei caratteri di garanzia per l'Erario, anche alla luce del modificato art. 97 della Costituzione, l'obbligo di denuncia sussisterebbe indipendentemente dagli effetti che da essa possono scaturire**>>, per cui, <<**in termini generali non è escluso che tale obbligo possa gravare sul presunto autore dell'illecito amministrativo-contabile**>>, aggiungendo l'ulteriore rilievo, secondo cui <<**i ripetuti interventi del legislatore [ex multis, l'art. 53 del r.d. n. 1214/1934; gli artt. 17 e 20 del d.P.R. n. 3/1957, oggi abrogato dall'art. 4 All. 3 del d.lgs. n. 174/2016; l'art. 60, comma 6, del d.l. n. 165/2001; l'art. 23, comma 5, della l. n. 289/2002; l'art. 90 del d.P.R. n. 97/2003; l'art. 313, comma 6, del d.lgs. 152/2006; l'art. 6, comma 13, del d.lgs. n. 163/2006; da ultimo, l'art. 52 c.g.c., il quale ricollega all'obbligo di denuncia un generalizzato rilievo delle funzioni di vertice, di controllo ed ispettive] rafforzano ed estendono la "rete" dei soggetti onerati dell'obbligo di denuncia, al fine di rendere indefettibile per la procura la conoscenza degli eventi di danno, assicurando in questo modo una tutela erariale ampia ed effettiva**>> (v. C. Conti, Sez. I, n. 344/2008).

Pertanto, l'obbligo di autodenuncia consente all'organo requirente di poter esercitare il suo potere di indagine, non attivabile in via generalizzata, in modo che possa essere scrutinata la portata di comportamenti <<**che lascino presumere l'avvenuto perfezionamento di un illecito produttivo di danno erariale**>>.

Viene, dunque, ribadito il rigore della disciplina dettata dall'art. 1, comma 3, della l. n. 20/1994, che si giustifica <<in relazione al bilanciamento dei valori in gioco, avendo il legislatore sostanzialmente ritenuto recessiva la posizione del denunciante rispetto al superiore interesse di tutela dell'erario (art. 81 Cost.), posizione soggettiva differenziata in virtù del rapporto di servizio>>, per cui <<è esigibile in capo al soggetto obbligato alla denuncia secondo l'ordinamento di settore, titolare di una posizione soggettiva differenziata, il comportamento idoneo a rendere effettiva l'azione reintegratoria dell'organo pubblico, anche nel caso in cui a lui causalmente riferibile il nocumento, secondo il principio di autoresponsabilità che deve improntare lo svolgimento delle pubbliche funzioni>>.

Di conseguenza, il suddetto articolo <<va interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussiste anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente>>.

ABSTRACT

La pronuncia in oggetto esamina due problematiche di fondo tra loro strettamente correlate: l'una principale e attinente all'esatta interpretazione dell'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 in ordine all'obbligo di denuncia, ammesso anche nella sua accezione passiva di autodenuncia e l'altra relativa al precipitato logico-giuridico che da una simile lettura potrebbe ricavarsi in tema di termine prescrizione.

In primo luogo, è d'uopo rilevare in che termini l'obbligo di autodenuncia debba essere armonizzato con il principio di matrice essenzialmente penalistica del *"nemo tenetur se detergere"*. La questione non è di scarso momento se si ritiene che, per alcuni, potrebbe paventarsi un *vulnus* rispetto ai principi costituzionali contenuti agli artt. 24, 111 e 117 della Carta costituzionale, nonché in relazione alla disposizione di cui all'art. 6 della CEDU.

La criticità viene risolta dalle Sezioni Riunite in senso negativo, in quanto ciò che viene in considerazione è la natura amministrativo-contabile propria del giudizio instaurato dinanzi la Corte dei conti, tant'è che si afferma che <<non è consentita, in mancanza di specifiche disposizioni normative, l'assimilazione nel processo contabile di principi ed istituti propri del processo penale, essendo diversi i beni giuridici oggetto di tutela: il patrimonio nel primo caso, la libertà personale nel secondo>>.

Così statuendo, il Collegio giudicante si è pienamente conformato anche alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale ha esattamente ricondotto il principio *de quo* esclusivamente nell'ambito penalistico, confermando l'ulteriore assunto in base al quale è comunque da ritenersi illegittima, per l'inosservanza dell'art. 6 CEDU, <<ogni disposizione che faccia conseguire sanzioni, qualificate come amministrative ma sostanzialmente rientranti nella materia penale, alla condotta di chi ometta di collaborare con l'Autorità, quando tale collaborazione contribuirebbe alla sua incriminazione>> (Corte EDU, Sez. V, 05/07/2012, n. 11663/04, Chambaz c. Suisse; 21/12/2000, n. 34720/97, Heaney e McGuinness c. Irlanda; 08/02/1996, n. 18731/91, Murray c. Regno Unito; 17/12/1996, n. 19187/91, Saunders c. Regno Unito).

Scendendo più nello specifico, la Corte europea, in una sentenza riguardante proprio un giudizio rimesso alla cognizione del giudice contabile italiano, ha statuito che, in tal caso, l'istanza di giustizia che l'ordinamento mira a tutelare non è affatto rappresentata dagli interessi generali della società salvaguardati, appunto, nel procedimento penale, ma essa è volta a garantire esclusivamente la funzione riparatoria rispetto al nocumento economico subito dalla compagine pubblica, in forza di una azione a prevalente matrice compensativa e non punitiva (Così Corte EDU, sent. 13/05/2014, Rigolio c. Italia; C. Conti, SS.RR. n. 28/QM/2015 del 18/06/2015).

L'altro aspetto critico risolto nella sentenza ha riguardato l'istituto della prescrizione. A fronte dell'impianto argomentativo prospettato dai difensori degli appellanti, che hanno sostenuto la tesi

dell'evidente elusione del termine prescrizionale sulla base di un paventato raddoppiamento dello stesso a carico del soggetto che abbia contribuito, sia pure con una condotta omissiva, alla causazione della fattispecie dannosa, nel caso in cui non si fosse avvalorata la ricostruzione sistematica proposta e che individua nell'obbligo di denuncia l'univoco significato non riconducibile al concetto di "autoincolpazione", le Sezioni riunite, invece, si sono espresse sul punto in modo antitetico rispetto alla summenzionata teoria, statuendo che il c.d. "autodenunciante" risponde <<*per due distinte violazioni dell'obbligo di servizio, legate causalmente la prima alla attualizzazione dell'evento di danno e la seconda alla omessa segnalazione dell'evento medesimo, che ha determinato la non recuperabilità di esso*>>.

Pertanto, le due ipotesi di illecito, soggette ciascuna al proprio termine prescrizionale, pur presentando come minimo comune denominatore l'elemento dell'identità soggettiva, si presentano con caratteri e requisiti tra loro alternativi ed autonomi.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 3/2017/EL depositata in data 17/01/2017

RICORSO: annullamento della delibera n. 227/2015/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, depositata il 28 ottobre 2015, con la quale è stato disposto il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Casamicciola Terme, con deliberazione consiliare n. 4 del 2 febbraio 2013.

RICORRENTE:

Comune di Casamicciola Terme, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, al Ministero dell'economia e delle finanze, alla Presidenza del consiglio dei ministri, al Ministero dell'interno – Direzione centrale per gli Uffici territoriali del Governo e per le Autonomie locali – Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali, alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Napoli.

QUESTIONE RISOLTA: le disposizioni sopravvenute sulla possibilità di rimodulazione o riformulazione di un nuovo piano di riequilibrio non approvato dalla Sezione regionale di controllo competente ex art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, comportano l'estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere, relativo all'annullamento della delibera, con la quale è stato disposto il diniego del precedente piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, hanno avuto modo di affrontare la problematica relativa alla riformulazione-rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in ragione di disposizioni sopravvenute, affermando che, nel caso di specie, **<<gli schemi del piano sono stati oggetto di numerose modifiche tanto da far ritenere che, in sede istruttoria, l'Ente abbia già trasmesso un "nuovo" piano di riequilibrio e che le conclusioni, cui sia giunta la Sezione regionale di controllo, abbiano tenuto conto anche di tutti gli elementi presenti nel piano modificato dal Commissario straordinario, sia pur tardivamente>>**. Muovendo da tale presupposto, caratterizzato dalla **<<volontà dichiarata dal Comune ricorrente di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 434 della legge di bilancio per il 2017>>**, il Collegio ha stabilito, in punto di diritto, che **<<l'originario piano di riequilibrio, oggetto della delibera impugnata, dunque, non sussiste più in virtù della presentazione di un "nuovo" piano riformulato-rimodulato che risulta incanalato nell'ordinario iter di esame destinato a confluire in una nuova deliberazione da parte della Sezione regionale di controllo competente>>**.

Ciò implica l'ulteriore rilievo che il giudizio del Collegio adito, in speciale composizione, **<<non può sostituirsi a quello sulla valutazione di legittimità e di congruità del piano riformulato-rimodulato>>**, spettante, invece, alla Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, ponendosi come limite, al **<<carattere pieno del sindacato giurisdizionale>>** delle Sezioni Riunite, la delibera originaria dedotta in giudizio.

A tal proposito, il giudice contabile ha concluso che **<<è, infatti, *jus receptum* il principio secondo cui il sindacato sui ricorsi ex art. 243 *quater*, comma 5, d.lgs. 267/2000 ha natura piena e**

dinamica, con possibilità di tenere conto anche delle sopravvenienze normative le quali possono implicare l'accoglimento del ricorso con annullamento della delibera di controllo impugnata, pur in assenza di vizi di quest'ultima (Sez. riun. n. 58/2015/EL e n. 25/2016/EL), ovvero, come nel caso in esame, far emergere una realtà giuridica tale da far rilevare la cessazione della materia del contendere>>.

ABSTRACT

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite mettono in evidenza il problema della c.d. “distonia temporale”, anche in termini di *ius supervenies*, tra l'approvazione dell'originario piano di rientro di natura pluriennale e l'adozione della modifica al piano di riequilibrio che, secondo i dettami di legge, sarebbe dovuta intervenire obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione dell'accesso, da parte della Cassa depositi e prestiti, al relativo fondo, in modo da <<*assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili*>>.

Non adottando la suddetta modifica nei termini previsti, l'ente comunale prendeva atto, impugnandola, della delibera di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, disposta dalla Sezione regionale di controllo, che sottolineava la non congruità delle misure in esso stabilite rispetto alle finalità del riequilibrio.

Determinante, a tal riguardo, è stato anche il contesto di fatto e di diritto, alquanto travagliato, in cui si inseriva l'approvazione della modifica in questione. Oltre, infatti, alle complesse vicende comunali che comportarono dapprima lo scioglimento dello stesso consiglio comunale, in forza delle dimissioni rassegnate da parte di sei suoi componenti, con conseguente nomina di un commissario straordinario, il quale procedeva, fuori termine, ad approvare con deliberazione commissariale la modifica al piano di riequilibrio, rimodulato ai sensi dell'art. 1, comma 15, del decreto legge n. 35 del 2013, lo stesso veniva, infine, sostituito dal sindaco, proclamato tale sulla base delle elezioni indette immediatamente a ridosso dell'adozione di tale delibera. In questo arco temporale, dunque, gli schemi del piano di riequilibrio furono comunque oggetto di numerosi apporti modificativi, tanto da far ritenere che, in sede istruttoria, il Comune avesse provveduto a trasmettere un “nuovo” piano.

A ciò si aggiunga che l'articolato quadro normativo richiedeva un chiarimento in punto di diritto. Appena pochi giorni dopo le avvenute elezioni comunali, la stessa Sezione regionale di controllo, infatti, rimetteva alla Sezione delle Autonomie la questione di massima concernente l'esatta interpretazione dell'art. 1, comma 15, del citato decreto.

Dalla suddetta pronuncia è derivato l'assunto giuridico alla luce del quale la Sezione Autonomie ha affermato che <<*l'inutile decorso del termine di cui all'art. 1, comma 15...non equivale all'ipotesi di mancata presentazione del piano contemplata dall'art. 243 quater, comma 7, del TUEL*>>, in quanto la richiesta dell'anticipazione di liquidità comporta una sospensione di sessanta giorni decorrenti dalla concessione di detta misura, per cui il procedimento sospeso <<*riprende il suo corso una volta spirato detto termine con il completamento...della necessaria istruttoria condotta sull'originario piano di riequilibrio*>>.

Di conseguenza, è stato esplicitato il principio di diritto relativo alla mancata modifica del piano di riequilibrio entro il termine prestabilito dei sessanta giorni, che non comporta una ipotesi di inammissibilità, ma di decadenza dalla condizione di provvedere al riguardo.

Tale già difficile contesto veniva, altresì, arricchito di un'ulteriore circostanza, riconducibile questa volta alla tematica dello *ius superveniens*, intervenuto successivamente alla delibera di diniego adottata dalla sezione regionale di controllo e comunque incidente sulla modalità di ripiano della quota di disavanzo contenuta nel piano di riequilibrio non approvato.

In particolare, le disposizioni sopravvenute di cui all'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (meglio nota con la dicitura di legge di stabilità 2016) – confermate anche dall'ulteriore possibilità per l'ente di poter avvalersi della modalità prevista dall'art. 434 della legge di bilancio per il 2017 -

mettono in luce come <<il piano scrutinato con la delibera impugnata è stato oggetto di riformulazione-rimodulazione, in ragione delle disposizioni sopravvenute>>. In altri termini, all'ente locale, che abbia presentato negli anni che vanno dal 2013 al 2015 il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, si attribuisce, *ope legis*, la facoltà di ripianare la parte di disavanzo, provvedendo a depositare il piano riformulato-rimodulato rispetto a quello precedente, <<in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi", essendo "la restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti nei periodi precedenti...effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione>>.

Ciò posto, le Sezioni riunite hanno statuito, alla luce di tale peculiare fattispecie, che la disciplina sopravvenuta rispetto alla delibera impugnata comporta la sussistenza di un principio, riconosciuto anche dalla giurisprudenza, di *favor* per il riequilibrio, il quale <<nel rigoroso rispetto delle garanzie stabilite, deve essere preferito al dissesto", atteso che "la pendenza del giudizio impedisce il consolidamento della pronuncia negativa della Sezione regionale di controllo, venendo così a cadere anche l'impedimento all'avvio, secondo le forme prescritte, di una nuova procedura volta all'approvazione di un ulteriore e diverso piano di riequilibrio>>.

Il principio sotteso alle logiche dello *ius superveniens*, in materia di rimodulazione-riformulazione dei piani di riequilibrio, si radica, pertanto, nell'idea del "superamento di asimmetrie di trattamento" tra la generalità degli enti e quelli che hanno avviato la procedura di riequilibrio pluriennale, soprattutto in forza dell'entrata in vigore del moderno sistema di armonizzazione contabile, di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 4/2017/RIS depositata in data 07/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione italiana nuoto (FIN).

RICORRENTE:

Federazione italiana nuoto (F.I.N.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'opposizione avanzata dalla Procura generale alla rinuncia agli atti dichiarata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla parte sostanziale resistente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente decisione si statuisce che nei processi che si svolgono ad istanza di parte in un unico giudizio dinanzi alle Sezioni riunite, nei quali deve essere assicurato il pieno rispetto del principio dispositivo, l'istituto giuridico della rinuncia agli atti <<**preclude l'esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte, adita pur sempre in base ad una libera scelta del soggetto titolare dell'interesse sostanziale (nella specie la Federazione), ove tale scelta di ritiro dell'atto processuale sia condivisa dalla controparte sostanziale (nella specie l'ISTAT, titolare del potere di accertamento ricognitivo delle pubbliche Amministrazioni da inserire nel conto economico consolidato)**>>, in tal modo valorizzandosi <<**il principio di economia processuale che consente al Giudice di pronunciarsi tenendo conto della c.d. "ragione più liquida"**>> o per meglio dire del parametro della <<**priorità della "ragione più liquida"**>> che comporta <<**la precedenza logica dell'eccezione di estinzione del giudizio**>> (cfr. anche in C.conti, Sez. giur. Campania, sent. 10 luglio 2015, n. 719). Si afferma, in particolare, che <<**l'opposizione alla rinuncia, anche nel processo contabile, deve tener conto del cosiddetto "principio di utilità" e può essere dedotta solo dalla parte che dimostri di avere interesse alla prosecuzione del giudizio**>>.

Di conseguenza, nei giudizi riguardanti gli elenchi ISTAT, l'interesse pubblico erariale che la Procura generale deve tutelare, come parte necessaria interveniente, <<**è specificatamente destinato ad assicurare che l'inclusione delle unità istituzionali sia rispettoso dei criteri e delle finalità sostanziali del SEC 2010 [soprattutto in relazione al criterio del quantitative market/non market test] e che l'operato dell'ISTAT sia rigorosamente coerente con i principi del sistema europeo dei conti, al fine di ostendere dati corretti nel conto economico consolidato**>>, precisandosi vieppiù che tale interesse non può di certo configurarsi <<**come duplicazione di quello proprio dell'Amministrazione resistente e la posizione della Procura stessa non può sovrapporsi a quella delle parti costitutive del rapporto processuale**>>.

Sotto il profilo processuale, invece, è d'uopo rilevare come il Collegio giudicante abbia risolto la peculiare tematica attinente alla stretta interpretazione del dettato contenuto nel nuovo art. 198 c.g.c., in combinato disposto con gli artt. 125, comma 1, e 129 del predetto codice.

Nello specifico, si fa riferimento alla dedotta eccezione di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito, proposta dalla Procura generale, sulla base della norma di cui all'art. 125, comma 1, del codice contabile, in collegato disposto con gli artt. 129 e 198 del medesimo, comportante il rinvio alla consequenziale non riproponibilità del ricorso.

A tal riguardo, il Consesso decidente ha statuito che una siffatta lettura sistematica non risponde al contenuto testuale delle norme citate, poiché soprattutto l'art. 198 c.g.c. **<<fa testualmente riferimento agli appelli e che il giudizio in scrutinio non può qualificarsi appello, essendo giudizio in unico grado>>.**

ABSTRACT

Il tema principale, oggetto della presente pronuncia, attiene alla peculiare richiesta mossa dalla Procura generale, in qualità di "parte necessaria interveniente", di opporsi alla volontà espressa in udienza dalla parte ricorrente di profittare della facoltà di rinuncia agli atti ed accettata dalla parte resistente.

Il Collegio giudicante ha ritenuto siffatta opposizione inammissibile, sulla base della regola giuridica in forza della quale l'accettazione della rinuncia, ad opera della controparte sostanziale, comporta di per sé l'effetto preclusivo della conoscenza, da parte dell'Autorità giurisdizionale, di tutte le questioni di diritto o di rito legate alla controversia medesima.

A ciò si aggiunga l'ulteriore argomento a cui è ricorso il giudice contabile, quale quello rappresentato dal principio della c.d. "ragione più liquida", consistente nel potere di stabilire da parte dell'organo giudicante la precedenza logica delle questioni processuali emerse in giudizio, soprattutto in ordine alla priorità accordata all'eccezione di estinzione del giudizio rispetto ad ogni altra doglianza, proprio in ossequio al generale principio di economia processuale (cfr. C. Conti, Sez. giur. Campania, sent. 10 luglio 2015, n. 719).

Difatti, la fattispecie estintiva della rinuncia agli atti in giudizio, disciplinata all'art. 110 c.g.c., risponde in pieno alle logiche perseguite dal sistema ordinamentale di celerità del processo, di effettività delle tutele, nonché di buon andamento della macchina della giustizia.

Dalle Sezioni riunite viene, altresì, risolta anche la differente questione di matrice essenzialmente processuale che ha investito l'applicazione di una serie di disposizioni contenute nel nuovo codice di giustizia contabile.

La suddetta problematica attiene all'antecedenza logico-giuridica della questione di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito dello stesso, rispetto allo scrutinio dell'atto di rinuncia.

Secondo la ricostruzione prospettata dalla Procura generale, si ha che in tal caso dovrebbe applicarsi come logica implicazione pratica anche l'ulteriore conseguenza della non riproponibilità del ricorso in forza del rinvio disposto dall'art. 129 alla norma di cui all'art. 198 del codice contabile.

Sul punto, invece, le Sezioni riunite hanno distintamente stabilito che non solo non rileva siffatta antecedenza, ma altresì che l'art. 198 c.g.c. fa esplicito riferimento ai processi d'appello **<<e che il giudizio in scrutinio non può qualificarsi appello, essendo giudizio in unico grado>>.**

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 5/2017/RIS depositata in data 07/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, fra "gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione Motociclistica Italiana (F.M.I.).

RICORRENTE:

Federazione Motociclistica Italiana (F.M.I.), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'opposizione avanzata dalla Procura generale alla rinuncia agli atti dichiarata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla parte sostanziale resistente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Confermando l'indirizzo ermeneutico al riguardo espresso da questa Corte e dal Consiglio di Stato, secondo cui <<l'elenco predisposto dall'ISTAT trova nella conformità al parametro normativo [SEC 2010] la propria giustificazione, senza necessità di ulteriore motivazione, né di specifica istruttoria >> (Cons. Stato, sent. n. 6014/2012; Corte conti, SS.RR., sent. 63/2014), la presente decisione ha concluso che <<la rinuncia agli atti del giudizio proposta dalla parte attrice debba essere valutata con precedenza rispetto alla dedotta eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività>>, eccepita dalla Procura generale, in forza del principio della ragione "più liquida", il quale comporta, come conseguenza giuridica, l'ampio potere giudiziale <<di identificazione della priorità e dell'ordine logico delle questioni processuali>>, come pure la facoltà del giudice <<di rigettare il ricorso sulla base di una "ragione più liquida">>.

Il principio di diritto, stabilito in sentenza, può essere riassunto nei seguenti termini: <<La rinuncia agli atti - laddove sia accettata dalla controparte che abbia un interesse alla prosecuzione del giudizio - impone al giudice di arrestarsi non solo per obiettive ragioni di economia processuale, connesse ai principi del giusto processo e di ragionevole durata dello stesso; bensì, anche e soprattutto, per garantire il rispetto della volontà delle parti: profilo, questo, vieppiù rilevante in un processo, quale è il giudizio in un unico grado presso queste Sezioni riunite avente ad oggetto l'impugnazione dell'elenco ISTAT, indiscutibilmente ispirato alla logica dei giudizi ad istanza di parte, nei quali deve essere assicurato il pieno rispetto del principio dispositivo>>.

L'assunto trova, altresì, riscontro non solo nella lettera dell'art. 110 del Codice di giustizia contabile, ma anche nel correlato disposto dagli artt. 123-129 del predetto Codice, nella parte in cui <<nel regolare esplicitamente siffatta tipologia di giudizi qualifica il Procuratore generale in termini di "parte necessaria interveniente", legittimandola alla presentazione di memorie conclusionali, nonché alla formulazione di conclusioni orali nella sede della pubblica udienza>>, ben potendo quindi la Procura <<dispiegare tutte le eccezioni che ritiene siano utili all'interesse erariale perseguito>>, ma non potendo proporre <<quelle che incidano sul rapporto processuale in quanto

tale, trovandosi normativamente rispetto ad esso nella posizione di interveniente necessario, per così dire, esterno>>.

In altri termini, ciò comporta che **<<nei giudizi ad istanza di parte, la Procura generale è certamente titolare a pieno titolo di tutte le facoltà e le potestà processuali e sostanziali, che siano direttamente collegate all'interesse pubblico tutelato e alla posizione di interveniente in un rapporto processuale costituito...non potendo>>, però, <<superare la concorde volontà dell'attore di rinunciare agli atti e del convenuto di accettare tale rinuncia...con la conseguenza che deve ritenersi inammissibile l'opposizione alla rinuncia agli atti da parte dell'attore accettate dal convenute>>.**

Con riguardo, da ultimo, anche all'ulteriore richiesta avanzata dal Procuratore generale concernente l'antecedenza logico-giuridica **<<della questione di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito dello stesso, rispetto allo scrutinio dell'atto di rinuncia>>, s'impone rilevare come le Sezioni riunite, si siano attestate sulla posizione in forza della quale hanno stabilito che <<in ogni caso, quand'anche si volesse attribuire valore all'opposizione della Procura>>, tuttavia <<...dall'accoglimento dell'opposizione la posizione tutelata dalla stessa non riceverebbe una utilità concreta maggiore rispetto a quella derivante dalla declaratoria di estinzione, atteso che l'effetto di entrambe sarebbe comunque il mantenimento della Federazione ricorrente nell'elenco ISTAT>>.**

.

ABSTRACT

Il punto nevralgico della sentenza emessa dalle Sezioni riunite si incentra sulla rilevata criticità riguardante la figura giuridica della rinuncia agli atti, laddove quest'ultima sia avanzata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla resistente, con contestuale opposizione alla stessa della Procura generale, in veste di "parte necessaria interveniente", correlata vieppiù da un'eccezione di inammissibilità per tardività del deposito del ricorso.

Il Collegio ha, quindi, dapprima dato conto dell'*iter* logico seguito per arrivare ad affermare l'effetto estintivo che l'atto di rinuncia, qualora accettato dalla controparte, produce sul processo e solo successivamente ha riconosciuto l'ulteriore effetto preclusivo della rinuncia alla conoscenza, da parte dell'organo giudicante, di tutte le questioni siano esse di merito o di rito, connesse alla vicenda giudiziaria, secondo il principio della c.d. "ragione più liquida", inteso quale ampio potere conferito al giudice di identificare le priorità e l'ordine logico delle questioni processuali da affrontare (cfr. Cass., SS.UU, sentenze. n. 26242 e 26243 del 2014; Cons. Stato, A.P., sent. n. 5 del 2015), riservandosi, in ultima istanza, di rigettare il ricorso sulla base appunto del parametro della "ragione più liquida".

Va, tuttavia, specificato che l'effetto estintivo si configura necessariamente con l'accettazione della controparte, anche se ad avviso della giurisprudenza di legittimità, che ha avuto modo di intervenire sul punto, si è affermato che in ordine all'operatività delle regole che governano l'istituto in disamina *<<in mancanza di accettazione, la rinuncia agli atti può egualmente determinare una declaratoria di estinzione – questa volta operata in via d'ufficio – qualora la suddetta parte non abbia interesse alla prosecuzione del giudizio ovvero non abbia la possibilità di conseguire una utilità maggiore di quella che conseguirebbe dall'estinzione del processo>>* (Cass., sent. n. 9066/2002).

A maggior ragione, quindi, le Sezioni riunite hanno ritenuto non ravvisabile l'opposizione alla rinuncia proposta dalla Procura generale, atteso che dalla stessa non si ricaverebbe alcuna tutela utile o maggiore rispetto alla situazione giuridica derivante dalla declaratoria dell'estinzione.

Pertanto, l'interesse erariale perseguito dalla Procura, in forza della sua attività giurisdizionale, anche se, da un lato, permette l'attivazione di una vasta gamma di eccezioni, dall'altro non le consente di incidere sul rapporto processuale, in quanto si registra una palese discrasia tra la sua posizione di

parte necessaria interveniente e quella propria delle parti sostanziali che per concorde volontà pongano fine alle loro doglianze, agevolando l'operato del giudice nel decidere sull'estinzione della vicenda in corso.

Dal punto di vista processuale, va poi rilevata anche l'eccezione di tardività del deposito del ricorso, proposta dall'autorità requirente. La questione presenta dei risvolti interessanti, qualora si tenga conto che si attaglia all'inedita attività ermeneutica in ordine al significato quanto più univoco da attribuire alle nuove norme del codice di giustizia contabile in materia di decorrenza dei termini decadenziali. Tuttavia, sulla faccenda il Collegio ha ritenuto di non pronunciarsi, ritenendo di non indagare nel merito la richiesta, facendo, invece, prevalere l'estinzione del giudizio per rinuncia agli atti del processo.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 6/2017/RIS depositata in data 08/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la F.I.P.A.V.

RICORRENTE:

Federazione italiana pallavolo (F.I.P.V.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'opposizione avanzata dalla Procura generale alla rinuncia agli atti dichiarata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla parte sostanziale resistente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

A definizione del giudizio instaurato ad istanza di parte e svolto in un unico grado, le Sezioni riunite in speciale composizione hanno statuito il presente principio di diritto secondo cui: <<**L'accettazione della rinuncia agli atti impedisce al Giudice di conoscere qualsivoglia questione relativa alla controversia sia di rito che di merito**>>, precludendo quindi <<**l'ulteriore esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte, adita pur sempre in base ad una libera scelta del soggetto titolare dell'interesse sostanziale (nella fattispecie la Federazione), ove tale scelta di ritiro dell'atto processuale sia condivisa dalla controparte sostanziale (nella specie l'ISTAT, titolare del potere di accertamento ricognitivo delle pubbliche Amministrazioni da inserire nel conto economico consolidato)**>>.

Il Collegio ha, altresì, avuto modo di evidenziare che: <<**per quanto riguarda la fattispecie in esame, l'opposizione alla rinuncia, anche nel processo contabile, deve tener conto del cosiddetto "principio di utilità" e può essere dedotta solo dalla parte che dimostri di avere interesse alla prosecuzione del giudizio**>>. In particolare, l'esigenza di tutela della parte anzidetta <<**deve concretarsi nella possibilità di conseguire un risultato utile e giuridicamente apprezzabile che presuppone la proposizione da parte sua di richieste il cui integrale accoglimento procurerebbe ad essa una utilità maggiore di quella che conseguirebbe all'estinzione del processo**>> (cfr. Cass., sent. n. 8387/1999; nonché Cass. n. 9066/2002).

Ne consegue che in siffatta tipologia processuale, l'interesse pubblico tutelato dall'organo requirente <<**non può configurarsi come duplicazione di quello proprio dell'Amministrazione resistente e la posizione della Procura stessa non può sovrapporsi a quella delle parti costitutive del rapporto processuale**>>, per cui <<**la Procura interviene in un processo promosso e subito dalle parti titolari della *res* controversa, non potendo superare la concorde volontà dell'attore di rinunciare agli atti e del convenuto di accettare tale rinuncia**>>.

Sulla base di tali assunti argomentativi, la Corte dei conti è giunta alla conclusione che: <<**La procura generale, quale parte necessaria interveniente, non "dispone" del processo, con la conseguenza che deve ritenersi inammissibile l'opposizione alla rinuncia agli atti da parte dell'attore accettata dal convenuto**>> e pertanto <<**dichiara l'estinzione del giudizio**>>.

ABSTRACT

La pronuncia s'inserisce nel più generale panorama dei criteri dettati dal Regolamento SEC 2010, in ordine alla fissazione di un nuovo percorso di classificazione degli organismi istituzionali senza scopo di lucro rispetto ai canoni contenuti nell'antecedente SEC 95.

In particolare, il *thema decidendum* avrebbe dovuto investire <<la verifica del criterio del 50% di copertura dei costi con i ricavi tramite il test market/non market, nonché l'accertamento del controllo pubblico mediante l'esame di una serie di elementi che consentano di affermare l'esistenza di un "rapporto" organico che lega l'istituzione all'Amministrazione pubblica>>.

Ciò premesso, l'attenzione del Collegio si è completamente focalizzata, invece, sull'atto di rinuncia che le parti sostanziali del rapporto processuale hanno volutamente posto in essere, nelle due forme della proposta e dell'accettazione, nonché sulla concomitante richiesta presentata dalla Procura generale, in qualità di "parte necessaria interveniente", di opporsi alla volontà espressa in udienza dai soggetti interessati al dichiarato fine di profittare della facoltà di rinuncia agli atti.

Entrambe le questioni sono state risolte dalle Sezioni riunite sulla base dell'applicazione di una serie di dati normativi rinvenibili nel novello Codice di giustizia contabile.

In particolare, l'articolo 110 del menzionato codice, disciplinando la fattispecie estintiva della rinuncia agli atti, positivizza tale istituto conformandolo, da un lato, ai principi dispositivo e di effettività, dall'altro, al principio di utilità, facendo da qui discendere il corollario applicativo in ragione del quale l'opposizione alla rinuncia non può che essere dedotta esclusivamente dalla parte sostanziale del rapporto giuridico controverso, in quanto giustificata dalla dimostrazione dell'interesse di questa alla prosecuzione del giudizio.

Nei giudizi ad istanza di parte, che si svolgono in un unico grado dinanzi le Sezioni riunite in speciale composizione, la Procura generale, invece, viene qualificata, ai sensi dell'art. 127, terzo comma, c.g.c., quale "parte necessaria interveniente", comportando ciò diverse implicazioni pratiche, tra cui le più evidenti consistono nella conseguente mancanza di legittimazione ad esprimersi in merito alla rinuncia agli atti espressa dal ricorrente sostanziale ed accettata dalla parte resistente, nonché nella insussistenza di un interesse specifico di natura pubblicistica idoneo a far valere l'eventuale opposizione alla rinuncia.

L'attività processuale svolta dall'organo requirente, infatti, trova la sua *ratio* giustificatrice nell'interesse erariale strettamente connesso all'utilità delle eccezioni dedotte.

Nel caso di specie, l'opposizione alla rinuncia addotta dalla Procura non risulta affatto sorretta da esigenze di tutela dell'interesse pubblico complessivo, di cui la stessa è titolare, atteso che verrebbero altrimenti menomate quelle istanze generali del sistema ordinamentale (rappresentate dai principi dispositivo, di celerità del processo, di effettività delle tutele, di utilità), proprio a motivo di un processo non più voluto dalle parti.

Pertanto, il Collegio giudicante ha ritenuto siffatta opposizione inammissibile, in quanto l'accettazione della rinuncia, ad opera della controparte, dà automaticamente luogo all'effetto preclusivo della conoscenza, da parte dell'Autorità giurisdizionale, di tutte le questioni di diritto o di rito legate alla controversia medesima, sulla base anche del principio della c.d. "ragione più liquida", in ordine alla quale è stata accordata dal Collegio la priorità alla declaratoria di estinzione del giudizio rispetto ad ogni altra doglianza, in ossequio vieppiù al generale principio di economia processuale (cfr. C. Conti, Sez. giur. Campania, sent. 10 luglio 2015, n. 719).

Si dà conto, infine, del rilievo problematico di politica processuale messo in evidenza dalla difesa della Procura, relativo all'esatta interpretazione da attribuire al computo dei termini contenuto nell'art. 125 c.g.c., con riferimento all'avanzata richiesta di inammissibilità del ricorso per tardività del deposito.

Tale questione, tuttavia, non è stata indagata dal giudice contabile, in quanto si è ritenuto comunque di far prevalere la dichiarazione estintiva del processo per rinuncia agli atti di causa.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 7/2017/RIS depositata in data 08/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.).

RICORRENTE:

Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'opposizione avanzata dalla Procura generale alla rinuncia agli atti dichiarata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla parte sostanziale resistente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In relazione alla rinuncia agli atti del giudizio, operata in udienza, dalla Federazione italiana pallacanestro ed accettata dall'ISTAT, quale parte resistente sostanziale, le Sezioni riunite hanno espressamente ribadito che **<<la rinuncia agli atti proposta dalla parte attrice debba essere valutata con precedenza rispetto alla eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso>>**, valorizzando **<<il principio di economia processuale, che consente al Giudice di pronunciarsi tenendo conto della c.d. "ragione più liquida">>** (C.conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 719/2015; Cass., sent. nn. 26242 e 26243/2014; Cons. St., sent. n.5/2015) ovvero affermando in tal modo **<<la precedenza logica dell'eccezione di estinzione del giudizio>>** rispetto alle altre doglianze di matrice meramente processuale.

Il Collegio ha successivamente evidenziato che **<<la fattispecie estintiva per rinuncia agli atti, annoverata dalla dottrina processuale tra le c.d. "vicende anomale" del processo, è stata espressamente disciplinata dall'art. 110 del Codice di giustizia contabile>>**, per cui, in base a tale norma, *"la rinuncia agli atti del processo produce i suoi effetti solo dopo l'accettazione fatta dalla controparte nelle debite forme"*, tra cui si annovera esplicitamente anche la dichiarazione verbale effettuata in udienza, aggiungendo nei successivi commi 6 e 7 che *"il giudice, se la rinuncia e l'accettazione sono regolari, dichiara l'estinzione del processo"*.

Da tale ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in ordine all'istituto giuridico in esame deriva la diretta conseguenza, sottolineata dallo stesso Consesso decidente, che **<<l'opposizione alla rinuncia, anche nel processo contabile, deve tenere conto del cosiddetto "principio di utilità" e può essere dedotta solo dalla parte che dimostri di avere interesse alla prosecuzione del giudizio>>**. Pertanto, pur riconoscendosi alla Procura generale il potere di **<<dispiegare tutte le eccezioni che ritiene siano utili all'interesse erariale perseguito>>**, tuttavia la Corte ha statuito che l'organo requirente **<<non può superare la concorde volontà dell'attore di rinunciare agli atti e del convenuto di accettare tale rinuncia>>**, comportante la dichiarazione di estinzione del giudizio, con l'ovvia conseguenza del superamento delle relative questioni procedurali, sulla base della semplice constatazione che **<<si porrebbe alle medesime conclusioni anche ove fosse presa in**

considerazione, quale presunto effetto di una ipotetica dichiarazione di inammissibilità, l'eventuale non riproponibilità del ricorso ai sensi dell'art. 198 c.g.c. (per effetto del rinvio operato dall'art. 129 c.g.c. alle disposizioni di cui alla Parte VI relativa alle impugnazioni)>>, considerato che <<il predetto rinvio...attiene alla normativa che disciplina rimedi contro decisioni giudiziarie, mentre nel caso si tratterebbe di riproposizione di un ricorso in un unico grado e non, quindi, di impugnazione di una decisione >>.

ABSTRACT

La questione giuridica, su cui la pronuncia è intervenuta, attiene all'esatta portata degli effetti da attribuire alla dichiarazione di rinuncia agli atti, resa dalla parte attrice ed accettata dalla controparte sostanziale del rapporto dedotto in controversia, laddove la Procura, tuttavia, non solo abbia a sua volta presentato un'opposizione alla stessa, ma abbia dedotto, in via pregiudiziale, l'eccezione di inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 125 c.g.c., precisando la possibile applicazione dell'art. 198 c.g.c., sulla base del rinvio contemplato nell'art. 129 del predetto codice di contabilità.

Dal punto di vista del diritto sostanziale, relativo all'inquadramento dell'istituto della rinuncia, le Sezioni riunite si sono attestate lungo il solco del consolidato orientamento che, in forza anche del nuovo dato normativo contenuto nell'art. 110 c.g.c., rinviene in tale atto, una volta accettato dal soggetto resistente, l'effetto estintivo del processo, con preclusione del giudice del potere di conoscere qualsivoglia questione, sia essa di rito o di merito.

Da qui si fa discendere l'ulteriore corollario applicativo riguardante la non legittimazione della Procura generale ad opporsi in ordine all'atto di rinuncia accettato, in quanto la posizione dell'organo requirente viene a configurarsi, in tali giudizi ad istanza di parte ed in un unico grado, quale "parte necessaria interveniente" e come tale non avente potere dispositivo rispetto al rapporto sostanziale dedotto nella controversia.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto prettamente procedurale, preso in considerazione in un *obiter dictum* dal Collegio giudicante, la questione si è incentrata sulla dedotta eccezione di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito, proposta dalla Procura generale, in base all'art. 125, comma 1, c.g.c. nonché dell'eventuale non riproponibilità del ricorso ai sensi dell'art. 198 c.g.c., in collegato disposto con l'art. 129 c.g.c., comportante il relativo rinvio alla disciplina dell'improcedibilità o inammissibilità del ricorso medesimo.

Nello specifico, le Sezioni riunite affrontano, sia pur non approfondendo, tale problematica, limitandosi a richiamare le perplessità già presenti nella valutazione espressa dalla stessa Procura nel suo atto difensivo.

Siffatto *modus operandi* ha prodotto l'ovvia conseguenza di bypassare la relativa questione procedurale che, invece, potrebbe costituire un vero e proprio filtro rispetto all'attivazione di plurimi giudizi. Ciò che il Collegio ha tenuto, infatti, a valorizzare è un'interpretazione basata sulla lettura del dato testuale contenuto nelle norme in questione, considerando che il rinvio in esame si giustifica solo con riferimento alla disciplina dei rimedi contro decisioni giudiziarie, mentre nel caso di specie si verterebbe nel diverso ambito della riproposizione di un ricorso in un unico grado.

Si è affermato, inoltre, che anche qualora si volesse aderire alla tesi estensiva del significato di cui al disposto degli artt. 129 e 198 c.g.c., comunque <<non potrebbe qualificarsi quale interesse "erariale" all'opposizione in capo alla Procura il riconoscimento, come presunto effetto di una ipotetica dichiarazione di inammissibilità, di un "impedimento" alla (eventuale) riproposizione dell'azione in permanenza dell'interesse a ricorrere>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 8/2017/RIS depositata in data 08/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco comunicato ISTAT, contenente l'individuazione delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, nella parte in cui lo stesso ha inserito, tra "gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la ricorrente.

RICORRENTE:

Federazione italiana bocce (F.I.B.), in persona del legale rappresentante in carica, Presidente R.R.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'opposizione avanzata dalla Procura generale alla rinuncia agli atti dichiarata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla parte sostanziale resistente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La pronuncia in esame affronta la tematica relativa all'esatta determinazione dei confini entro cui è esercitabile o meno, da parte della Procura generale, il potere in ordine all'istituto della rinuncia agli atti, qualora la stessa sia stata formalmente accettata dalla parte sostanziale resistente ed il Procuratore, in qualità di parte necessaria interveniente, tuttavia, vi si opponga.

Il principio di diritto che il Collegio decidente, a tal proposito, statuisce è dato dal seguente *dictum*, in forza del quale nei processi che si svolgono ad istanza di parte in un unico giudizio dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, <<**la rinuncia agli atti, ove accettata dalla controparte che abbia un interesse alla prosecuzione del giudizio, impone al giudice di arrestarsi, sia per evidenti ragioni di economia processuale, strettamente correlate al principio del giusto processo di ragionevole durata, che per garantire il rispetto della volontà delle parti**>>, alle quali è riconosciuto <<**il pieno rispetto del principio dispositivo**>>.

In altri termini, l'accettazione della rinuncia da parte del resistente sostanziale, impedendo <<**al giudice di conoscere qualsivoglia questione relativa alla controversia, sia di merito che di rito**>>, non solo preclude alla Corte <<**l'esercizio del potere giurisdizionale**>>, ai sensi dell'art. 110 c.g.c., ma comporta anche la conseguente declaratoria di inammissibilità dell'opposizione alla rinuncia proposta dalla Procura generale, in quanto la stessa <<**non può superare la concorde volontà dell'attore di rinunciare agli atti e del convenuto di accettare**>>, sulla base dell'assunto secondo cui <<**la Procura generale, quale parte necessaria interveniente [ex artt. 123-129 c.g.] non "dispone" del processo**>>, anche se, in tali giudizi, ad essa è comunque attribuito il pieno potere di <<**dispiegare tutte le eccezioni che ritiene siano utili all'interesse erariale perseguito**>>, confermando in tal modo <<**il significato istituzionale e la centralità del ruolo della Procura nei giudizi ad istanza di parte**>>.

In particolare, <<**l'opposizione alla rinuncia, anche nel processo contabile, deve tener conto del cosiddetto "principio di utilità" e può essere dedotta solo dalla parte che dimostri di avere interesse alla prosecuzione del giudizio...interesse che deve concretarsi nella possibilità di conseguire un risultato utile giuridicamente apprezzabile**>>, il quale, nel caso di specie, non è

rivenibile nella richiesta di opposizione proposta dalla Procura, per la peculiare considerazione secondo cui non sussistono circostanze utili <<**a giustificare l'interesse pubblico ad un processo comunque non più voluto dalle parti**>> (Nel dettaglio, relativamente ai giudizi concernenti gli elenchi ISTAT, l'interesse pubblico erariale tutelato dalla Procura generale, quale parte necessaria interveniente, consiste nell'interesse pubblico complessivo, espressione di una funzione sovraindividuale volta ad assicurare l'effettiva e corretta applicazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica, per cui siffatto interesse, non potendosi configurare come duplicazione di quello proprio dell'Amministrazione resistente, nondimeno può sovrapporsi a quella delle parti costitutive del rapporto processuale).

Infine, è d'uopo rilevare come le Sezioni riunite abbiano risolto anche l'ulteriore richiesta avanzata dal Procuratore generale concernente l'antecedenza logico-giuridica <<**della questione di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito dello stesso, rispetto allo scrutinio dell'atto di rinuncia. Antecedenza che, tuttavia, il Collegio non ha ritenuto ravvisabile**>>, allorché non in linea né con gli articoli 306 c.p.c. e 110 c.g.c., né con principio dell'utilità della misura proposta, in quanto <<**dall'accoglimento dell'opposizione, la posizione tutelata dalla Procura generale non riceverebbe una utilità concreta maggiore rispetto a quella derivante dalla declaratoria di estinzione, atteso che l'effetto di entrambe sarebbe comunque il mantenimento della Federazione ricorrente nell'elenco ISTAT**>>.

ABSTRACT

La problematica affrontata nella presente decisione è essenzialmente quella relativa alla rinuncia agli atti proposta dalla parte ricorrente ed accettata dalla resistente, laddove però sia la Procura generale, in veste di "parte necessaria interveniente", a proporre opposizione alla stessa oltre ad avanzare l'eccezione di inammissibilità per tardività del deposito del ricorso.

Con riferimento ad entrambe le doglianze di parte requirente, il Collegio giudicante si è espresso a favore dell'estinzione del processo accogliendo, per evidenti ragioni di economia processuale, l'ormai consolidato orientamento che si attesta su posizioni di netta prevalenza del principio dispositivo riconosciuto alle parti soprattutto in quei giudizi non attivabili d'ufficio.

L'accettazione della rinuncia, proveniente dalla controparte sostanziale, produce, dunque, l'effetto preclusivo della conoscenza, da parte dell'Autorità giurisdizionale, di tutte le questioni siano esse di merito o di rito, connesse alla vicenda giudiziaria, secondo il principio della c.d. "ragione più liquida", ovverosia della facoltà per il giudice di identificare le priorità e l'ordine logico delle questioni processuali da affrontare (cfr. Cass., SS.UU, sentenze. n. 26242 e 26243 del 2014; Cons. Stato, A.P., sent. n. 5 del 2015).

Va, tuttavia, precisato che affinché si possa generare l'effetto estintivo è necessaria l'accettazione della controparte, dato che l'elemento dirimente consiste <<nella possibilità di conseguire un risultato utile e giuridicamente apprezzabile che presuppone la proposizione da parte sua di richieste il cui integrale accoglimento procurerebbe ad essa una utilità maggiore di quella che conseguirebbe all'estinzione del processo>> (v. Cass. n. 8387 del 1999 e Cass. n. 9066 del 2002).

Proprio per questa stessa ragione l'opposizione alla rinuncia operata dal ricorrente e accettata dal resistente, è ritenuta non accoglibile in quanto comunque la Procura generale non ricaverebbe una tutela maggiore rispetto alla situazione giuridica derivante dalla declaratoria dell'estinzione.

Pertanto, seppur la Procura è chiamata a perseguire con la sua attività giurisdizionale la tutela dell'interesse erariale, attraverso la proposizione del ventaglio di eccezioni, utili al soddisfacimento dell'istanza da salvaguardare, tuttavia è precluso alla essa presentare quelle domande che incidano <<sul rapporto processuale, in quanto tale, trovandosi normativamente rispetto ad esso nella posizione di interveniente necessario, per così dire, esterno>>.

Infine, dal punto di vista prettamente processuale, risulta opportuno accennare ad un'ulteriore questione di non scarso valore, concernente la richiesta formulata sempre dal Procuratore generale di sottoporre al vaglio del Consesso giudicante l'eccezione di tardività del deposito del ricorso, in quanto aspetto comunque controverso, soprattutto alla luce delle nuove norme del codice di giustizia contabile in materia.

Nello specifico, l'inammissibilità del ricorso per tardività discende, secondo la Procura generale, in forza del dettato normativo di cui all'art. 125, comma 1, c.g.c., che contempla, come *dies a quo* per il deposito del ricorso (unitamente alla relativa documentazione) presso la segreteria delle Sezioni riunite, il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione effettuata alle parti, a pena di inammissibilità.

Di conseguenza, la differente interpretazione data dalla parte ricorrente, secondo cui la nuova formulazione della norma, invece, indicherebbe come *dies a quo* per il deposito del ricorso <<il giorno della materiale disponibilità per il notificante dell'ultima prova dell'avvenuta notifica>> (e, cioè, il giorno della riconsegna dell'avviso di ricevimento delle notifiche effettuate), non risulta affatto in linea con il principio del *clari loqui*, in ordine, appunto, al significato letterale della disposizione in esame. Tuttavia, sulla faccenda non si è registrata una presa di posizione del Collegio, non avendo lo stesso attribuito valore di precedente logico-giuridico all'istanza di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito rispetto alla questione di per sé ritenuta dirimente dell'atto di rinuncia.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 9/2017/RIS depositata in data 13/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (FIPSAS).

RICORRENTE:

Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (F.I.P.S.A.S.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: inammissibilità dell'opposizione avanzata dalla Procura generale alla rinuncia agli atti dichiarata in udienza dalla parte ricorrente ed accettata dalla parte sostanziale resistente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La presente decisione ha ad oggetto l'esatta portata dell'individuazione degli effetti sostanziali e processuali prodotti, con dichiarazione in udienza, dalla rinuncia agli atti, qualora la stessa sia stata formalmente accettata dalla parte resistente, alla luce delle nuove disposizioni del Codice della Giustizia contabile.

In particolare, si afferma che specialmente nei processi che si svolgono ad istanza di parte in un unico giudizio dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti <<**nei quali deve essere assicurato il pieno rispetto del principio dispositivo**>>, l'istituto giuridico della rinuncia agli atti, <<**laddove sia accettata dalla controparte che abbia un interesse alla prosecuzione del giudizio, impone al Giudice di arrestarsi non solo per obiettive ragioni di economia processuale, connesse ai principi del giusto processo e di ragionevole durata dello stesso; bensì, anche e soprattutto, per garantire il rispetto della volontà delle parti**>>.

Pertanto, dalla sinergia del combinato disposto agli articoli 110 e 123-129 c.g.c., viene in rilievo un ulteriore e correlato quesito relativo all'ammissibilità o meno della legittimazione in capo al Procuratore generale, in quanto "parte necessaria interveniente", <<**a prendere posizione in merito alla rinuncia agli atti espressa dall'attore e accettata dalla controparte resistente, nella specie titolare del potere ricognitivo-accertativo, il cui esercizio ha inciso sulla situazione giuridica sostanziale attivata dalla Federazione ricorrente**>>.

Al fine di fornire un'univoca e precisa risposta in ordine alla questione di diritto prospettata, il Collegio decidente, nello specifico, è intervenuto statuendo che <<**nei giudizi concernenti gli elenchi ISTAT, l'interesse pubblico erariale che la Procura deve tutelare, come parte necessaria interveniente...è specificamente destinato ad assicurare che l'inclusione delle unità istituzionali sia rispettoso dei criteri e delle finalità sostanziali del SEC e che l'operato dell'ISTAT sia rigorosamente coerente con i principi del sistema europeo dei conti, al fine di ostentare dati corretti nel conto economico consolidato**>>.

Si precisa, vieppiù, che nonostante in tali giudizi <<**la Procura generale è certamente titolare di**

tutte le facoltà e le potestà processuali e sostanziali che siano direttamente collegate all'interesse pubblico tutelato e alla posizione di interveniente in un rapporto processuale costituito>>, ben potendo, cioè, rilevare <<**tutte le eccezioni che ritiene siano utili all'interesse erariale perseguito>>**, tuttavia ad essa non è riconosciuto il potere di <<**superare la concorde volontà dell'attore di rinunciare agli atti e del convenuto di accettare tale rinuncia...con la conseguenza che deve ritenersi inammissibile l'opposizione della stessa alla rinuncia agli atti da parte dell'attore, accettata dal convenuto>>**.

Infine, sul piano strettamente processuale, giova rilevare come le Sezioni riunite abbiano dato conto anche alla problematica relativa all'antecedenza logico-giuridica <<**della questione di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito dello stesso, rispetto allo scrutinio dell'atto di rinuncia>>**, statuendo che siffatta antecedenza si porrebbe comunque in netta antitesi rispetto ai criteri contenuti nel combinato disposto dagli articoli 306 c.p.c. e 110 c.g.c., nonché al principio dell'utilità della misura proposta, in quanto <<**dall'accoglimento dell'opposizione, la posizione tutelata dalla Procura generale non riceverebbe una utilità concreta maggiore rispetto a quella derivante dalla declaratoria di estinzione, atteso che l'effetto di entrambe sarebbe comunque il mantenimento della Federazione ricorrente nell'elenco ISTAT>>**.

ABSTRACT

In punto di diritto, appare opportuno evidenziare il tema principale su cui si è focalizzata l'attenzione della pronuncia in esame, concernente le implicazioni sostanziali e processuali scaturenti dalla dichiarazione in udienza, della parte ricorrente, di voler profittare della facoltà di rinuncia agli atti ed accettata dalla resistente, nella specifica prospettiva della posizione della Procura generale, quale "parte necessaria interveniente" in un giudizio ad istanza di parte e con unico grado.

Infatti, con riferimento alla particolare richiesta avanzata dalla Procura generale, relativa alla proposizione dell'opposizione alla rinuncia agli atti così come espressa ed accettata, il Collegio giudicante l'ha ritenuta inammissibile, sulla base di eterogenee argomentazioni.

Muovendo, infatti, dalla peculiarità della vicenda, rappresentata dalla regola giuridica in forza della quale l'accettazione della rinuncia, ad opera della controparte sostanziale, comporta di per sé l'effetto preclusivo della conoscenza, da parte dell'Autorità giurisdizionale, di tutte le questioni di diritto o di rito legate alla controversia medesima, si ha che il principio posto alla base della *ratio* giustificativa del precetto enunciato è rinvenibile nella c.d. "ragione più liquida", che comporta il potere per il giudice di ordinare per gradi le questioni processuali emerse in giudizio, individuando sulla base di una sistematicità logica le priorità da affrontare, finanche a respingere il ricorso sulla base, appunto, di una "ragione più liquida" (cfr. Cass., SS.UU, sentenze. n. 26242 e 26243 del 2014; Cons.Stato, A.P., sent. n. 5 del 2015), in ossequio al generale principio di economia processuale.

Pertanto, la fattispecie estintiva della rinuncia agli atti in giudizio, disciplinata all'art. 110 c.g.c., sembra rispondere pienamente a tali esigenze di celerità del processo, effettività delle tutele e buon andamento della macchina della giustizia.

Tuttavia, il presupposto del suo effetto estintivo rimane in ogni caso l'accettazione della controparte, in ragione dell'assunto che il suo interesse alla prosecuzione del processo non si concretizzi <<nella possibilità di conseguire un risultato utile e giuridicamente apprezzabile che presuppone la proposizione da parte sua di richieste il cui integrale accoglimento procurerebbe ad essa una utilità maggiore di quella che conseguirebbe all'estinzione del processo>> (v. Cass. n. 8387 del 1999 e Cass. n. 9066 del 2002).

Proprio in tali termini viene risolta, dalle Sezioni riunite, anche la posizione assunta dalla Procura generale, affermandosi che laddove per assurdo si volesse ritenere ammissibile l'opposizione della stessa alla rinuncia operata dal ricorrente e accettata dal resistente, dall'accoglimento di una simile

opposizione comunque la Procura non ricaverebbe in termini quantitativi o qualitativi una tutela maggiore rispetto alla situazione giuridica derivante dalla declaratoria dell'estinzione (nel caso di specie, la Federazione ricorrente rimarrebbe, in ogni caso, annoverata nell'elenco ISTAT).

Pertanto, seppur alla Procura spetta il perseguimento della tutela dell'interesse erariale, attraverso l'attivazione di tutta una serie di eccezioni che si ritengano essere utili al soddisfacimento dell'istanza di salvaguardia promossa, tuttavia la stessa <<non può proporre quelle che incidono sul rapporto processuale, in quanto tale, trovandosi normativamente rispetto ad esso nella posizione di interveniente necessario, per così dire, esterno>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 10/2017/EL depositata in data 13/02/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione della sua efficacia, della deliberazione n. 66/2016/FRG, adottata dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio, nella parte riguardante la dichiarazione di irregolarità del rendiconto del “GRUPPO MISTO” con riferimento alla voce di spesa di personale.

RICORRENTE:

Presidente e legale rappresentante *pro tempore* del Gruppo consiliare presso il Consiglio regionale del Lazio denominato “GRUPPO MISTO”

RESISTENTI:

Consiglio regionale del Lazio nella persona del suo Presidente in carica *pro tempore*,
Regione Lazio, nella persona del Presidente della Giunta in carica *pro tempore*,
Procura generale presso la Corte dei conti

QUESTIONE RISOLTA: ammissibilità di prove alternative ai fini del giudizio di regolarità del rendiconto riguardo le voci di spesa del personale al servizio di un Gruppo consiliare.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le questioni affrontate in sentenza sono essenzialmente due.

La prima attiene alla qualificazione giuridica del gruppo consiliare regionale ed alla distinzione rispetto alla differente nozione di partito politico.

La decisione afferma al riguardo che <<...sembra più aderente anche con il quadro normativo che coinvolge gli stessi [gruppi consiliari] nell'ambito dei sistemi di controllo affidati alla Corte dei conti, una teoria mista che li vede quali soggetti associativi privati proiezione dei partiti politici (soprattutto nei rapporti con i terzi) e pubblici nell'esercizio delle funzioni istituzionali all'interno del Consiglio regionale, finanziate da quest'ultimo>>.

La Corte, aderendo a giurisprudenza costituzionale, dopo aver considerato che <<il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari>> è <<parte necessaria del rendiconto regionale>>, reputa acclarata <<la duplicità della natura dei gruppi consiliari che li diversifica dai partiti politici, i quali hanno invece carattere esclusivamente privatistico>>, aggiungendo l'ulteriore considerazione, secondo cui <<l'altro elemento distintivo va ravvisato nel tipo di contribuzione statale di cui gli stessi sono destinatari>>, atteso che tale tipologia di contribuzione <<per i gruppi consiliari ha natura vincolata, in quanto destinata a soddisfare finalità specifiche del gruppo che sono diverse da quelle perseguite dai partiti politici>>.

La decisione si sofferma anche sui contenuti della concreta attività di accertamento della rendicontazione da parte della Sezione di controllo, essendo questa tenuta <<a verificare, prima di tutto, la veridicità del rendiconto, ossia la corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute>> e vieppiù <<che la spesa sia espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo e che non sia, anche indirettamente, un modo per finanziare il partito o il movimento politico>>.

In tal senso viene ribadito il principio più volte enunciato dalla Corte costituzionale, in forza del quale <<la sostanza del controllo documentale svolto dalla Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari è indirizzato ad individuare la prova dell'impiego effettivo e reale, e non soltanto cartolare, della singola spesa>>, involgendo tale controllo documentale aspetti sostanziali, <<in quanto deve attuarsi secondo i parametri della veridicità e della correttezza, che si atteggiano

dunque come veri e propri parametri di legalità sostanziale>>.

Nello specifico della questione controversa, le Sezioni Riunite puntualizzano che **<<il carattere documentale di tale tipo di controllo, seppure preclude alla Sezione di controllo l'esame del merito della spesa, tuttavia non esclude un suo esame alla stregua di criteri di razionalità ed adeguatezza rispetto al fine istituzionale del gruppo>>.**

Pertanto, in ordine all'onere di allegare il contratto di lavoro per le spese riconducibili al personale, la Sezione di controllo può ricorrere **<<in presenza di altri univoci e concordanti elementi probatori, ad un giudizio induttivo sulla inerenza e sulla regolarità della spesa>>**, evitando in tal modo di perseguire un'interpretazione più formale che sostanziale della normativa contenuta nel D.P.C.M. 21 dicembre 2012.

In mancanza di un formale contratto attestante il rapporto di lavoro, occorre tuttavia che la prova dello stesso debba necessariamente derivare da **<<circostanze pacifiche ed incontrovertibili>>**, producendosi, ad esempio, da parte del gruppo consiliare, le movimentazioni del conto corrente e le quietanze di pagamento effettuate, in modo che anche tale documentazione, una volta allegata, **<<sia idonea a superare in concreto la carenza documentale riscontrata dalla Sezione regionale e, quindi, a comprovare in ogni caso la veridicità e la correttezza della spesa e l'effettivo impiego per finalità istituzionali del Gruppo, anche in aderenza ai più generali principi di ragionevolezza e di prevalenza della sostanza sulla forma>>**, nonché del riconoscimento che l'ordinamento appresta ai rapporti di lavoro di fatto, che trovano comunque legittimazione **<<in virtù del principio generale di tutela dei lavoratori e di adeguata garanzia in ragione delle prestazioni rese>>.**

ABSTRACT

Il punto cruciale della decisione riguarda l'ammissibilità di mezzi di prova alternativi, al fine di confermare la veridicità e la correttezza di una voce di spesa per personale contenuta nella rendicontazione annuale posta in essere dal gruppo consiliare, anche nella peculiare ipotesi in cui i rapporti lavorativi, intercorrenti tra il gruppo stesso ed i propri collaboratori, non siano stati formalizzati in regolari contratti di lavoro autonomo occasionale.

Nel caso di specie, la mancata produzione dei contratti di lavoro, aventi ad oggetto la puntuale descrizione delle mansioni, dei compiti e del relativo regime delle poste patrimoniali attribuite dal gruppo consiliare ai propri collaboratori, non esclude affatto che altri documenti "congrui ed univoci" (id est movimentazioni del conto corrente, quietanze di pagamento...) siano idonei a dimostrare la fonte giustificativa della voce di spesa obbligatoriamente registrata nel rendiconto annuale. Deve trattarsi, tuttavia, di dati "pacifici ed incontrovertibili", allorché supportati da precisa documentazione.

Pertanto, secondo le Sezioni riunite, è ammessa in sede di controllo la possibilità di tener conto di ultronei elementi probatori, i quali alla luce di un giudizio induttivo possano far ritenere a tutti gli effetti dimostrata l'inerenza e la regolarità della spesa, venendo in tal modo soddisfatto il perseguimento, in via sostanziale e non formale, della giustificazione di spesa, comportandone l'asserita regolarità dovuta all'effettività dell'avvenuta prestazione lavorativa per le finalità istituzionali attribuite al gruppo.

In altri termini, l'ammissibilità di prove alternative discende dalla circostanza che anche nel giudizio di rendicontazione devono essere presi in considerazione i principi generali che informano l'intero tessuto ordinamentale, quali il parametro della ragionevolezza, il canone della prevalenza della sostanza sulla forma nel rispetto dei limiti dell'*onus probandi* e soprattutto, trattando dell'ambito giuslavoristico, della rilevanza giuridica delle prestazioni di fatto così come disciplinate all'art. 2126 c.c., in ossequio alla fondamentale istanza di tutela accordata ai lavoratori in ragione delle prestazioni rese.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 11/2017/RIS depositata in data 09/03/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia esecutiva, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include la Federazione italiana danza sportiva tra "gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali".

RICORRENTE:

Federazione italiana danza sportiva (F.I.D.S.), in persona del Commissario straordinario G.C.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'inclusione della F.I.D.S. nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT (ricorso accolto).

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con tale pronuncia, le Sezioni riunite hanno ribadito la tesi dell'esclusione della Federazione sportiva in esame dall'elenco Istat, sulla base dell'assunto secondo cui <<**il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale, al fine della sua classificazione, prevede innanzitutto il vaglio del *test market-non market* (...ossia la valutazione del rapporto tra i ricavi delle vendite e i costi di produzione, per un periodo pluriennale) e, qualora questo sia negativo, la verifica della sussistenza di una situazione di controllo da parte di un'Amministrazione pubblica, intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica generale e sul programma dell'istituzione**>>.

Nella fattispecie concreta, il Supremo Consesso ha accertato che i contributi del CONI non hanno affatto rappresentato la fonte di finanziamento prevalente e neppure la fonte di finanziamento principale, essendo gli stessi circa la metà delle quote degli associati e degli altri ricavi, <<**sicché non sussiste né l'indicatore rappresentato dal "grado di finanziamento" pubblico, né l'altro indicatore del controllo, che si riferisce al livello di "esposizione al rischio" per l'Amministrazione pubblica, giacché gli apporti pubblici, non prevalenti, né principali, si riferiscono per la maggior parte a contributi del CONI, che, per quanto aventi natura vincolata, non sono tali da far ricadere gli effetti della spesa della Federazione sul bilancio del CONI secondo un concetto di tipo statistico-economico**>> (cfr. anche SS.RR., sent. n. 20/2015/RIS).

In particolare, si afferma che <<**l'identificazione delle Amministrazioni**>> avviene in forza <<**dell'effettivo esercizio di attività di interesse generale, indipendentemente dalla natura giuridica delle singole unità istituzionali**>>, atteso che <<**i criteri classificatori del SEC non si basano su criteri giuridici, quanto, piuttosto, sull'effettivo comportamento economico degli operatori, indipendentemente dalla forma pubblicistica o privatistica e della loro veste giuridica**>>.

Pertanto, l'atto di ricognizione delle pubbliche amministrazioni, operato dall'ISTAT, <<**ancorché riferito allo stesso soggetto, deve essere ripetuto ogni anno, in presenza di controversie, a nulla rilevando l'iscrizione nell'anno precedente**>> sussistendo, anche in siffatta materia, il generale

principio di non vincolatività dei precedenti giurisprudenziali e confermando il riferimento contenuto nel SEC 2010 relativo alla circostanza che *“una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo”* e ciò **<<nel senso che tale decisione postula valutazioni nell'esercizio di una discrezionalità tecnica riferite alla specificità delle fattispecie>>**.

ABSTRACT

La problematica affrontata nel presente giudizio ha ad oggetto il comportamento economico *non market* della Federazione italiana danza sportiva, intesa come unità istituzionale senza scopo di lucro, alla quale non è ascrivibile neppure una situazione di controllo pubblico, comportando ciò l'opzione espressa dalle Sezioni riunite di escludere e, dunque, annullare il suo inserimento nell'elenco predisposto dall'ISTAT per l'anno 2016, sulla base della mancata ricorrenza dei criteri ed indici applicativi contemplati nel testo del SEC 2010.

In particolare, l'esito negativo del *test market-non market* ha comportato, da parte del giudice contabile, lo svolgimento della successiva verifica, avente anch'essa risultanze negative, relativa all'incidenza da parte dell'Amministrazione pubblica di un potere di controllo sulla politica generale della Istituzione in questione.

Con l'occasione, la Corte ha avuto modo di ribadire i concetti fondanti in materia, sostenendo che rientrano nel novero della nozione di unità istituzionali pubbliche solo quegli enti *<<che in forza di disposizioni normative esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; le istituzioni senza scopo di lucro, controllate da un'Amministrazione pubblica, la cui produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita; nonché le società riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, che siano controllate da Amministrazioni pubbliche>>*.

Da tale classificazione appaiono chiare le motivazioni che hanno portato il Collegio giudicante ad escludere la Federazione italiana danza sportiva dall'elenco Istat 2016, atteso che essa si configura, sulla base delle risultanze istruttorie, come una entità senza scopo di lucro, in quanto produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita e, vieppiù, non controllata dalla pubblica amministrazione, ciò determinando la registrazione della medesima nel settore S13, in cui vengono ricomprese, appunto, le istituzioni senza scopo di lucro non soggette a controllo.

Dal punto di vista prettamente procedurale, si sottolinea, inoltre, come le Sezioni riunite abbiano affrontato e risolto in via preliminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, promossa dalla Procura generale. La prefata doglianza muoveva dalla mancata applicazione alle Federazioni sportive delle norme in materia di *spending review*, ai sensi dell'art. 1, comma 419, della legge n. 208 del 2015 (meglio nota come Legge di stabilità per il 2016).

Infatti, secondo la ricostruzione giuridica proposta dalla Procura si ravvisava l'assenza di interesse per la Federazione a ricorrere per due ordini di motivi attinenti non solo alla mancata dimostrazione che dall'inclusione discendesse la limitazione dell'autonomia gestionale facente capo ad essa, ma anche alla circostanza che dall'aggravio di incombenze gestionali derivasse una profonda revisione dell'organizzazione interna alla federazione, qualora la stessa fosse stata inserita nell'elenco ISTAT. Il Collegio giudicante è, invece, pervenuto alla conclusione diametralmente opposta rispetto alla posizione assunta dall'organo requirente, in quanto ha ritenuto opportuno stabilire in proposito che, sebbene non si producano quegli specifici effetti collegati alla manovra economica per l'anno 2016, comunque permane in capo alla ricorrente *<<un interesse concreto ed attuale, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., ad ottenere una pronuncia di merito>>*, atteso che *<<la qualificazione di pubblica Amministrazione ha riflessi sulla posizione di status, meritevole di tutela giudiziaria>>*, laddove si consideri che oltre alle conseguenze meramente economiche discendono dalla suddetta inclusione

anche incombenze di altra e gravosa natura, quali l'obbligo di fatturazione elettronica (ex art. 1, commi da 209 a 214, L. n. 244/2007), il dovere di osservare i criteri e le modalità di predisposizione del *budget* economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica (di cui al D.M. del 27 marzo 2013), il rispetto delle linee guida per l'individuazione delle missioni delle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. a) D.lgs. n.91/2011), gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (in base alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 33/2013), la pubblicazione dei procedimenti di scelta del contraente (ex art. 1, comma 32, L. n. 190/2012), l'istituzione del protocollo informatico (di cui all'art. 53 D.P.R. n. 445/2000), la creazione della piattaforma per la certificazione dei crediti (ai sensi dei D.M. del 22 maggio 2012 e del 25 giugno 2012).

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 12/2017/RIS depositata in data 09/03/2017

RICORSO: annullamento dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" la Federazione sportiva ricorrente.

RICORRENTE:

Federazione italiana golf (F.I.G.), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'inclusione della F.I.G. nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT (ricorso accolto).

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente pronuncia trova conferma un recente mutamento giurisprudenziale, generatosi in seno alle Sezioni riunite e relativo alla questione della nozione di controllo, in ordine alla classificazione della Federazione italiana golf, quale istituzione senza scopo di lucro, a seguito della verifica con esito negativo della sussistenza dell'elemento economico, effettuato attraverso il *test market-non market*, **<<in quanto i ricavi da vendite che costituiscono entrate proprie (altri ricavi e proventi e pubblicità/sponsorizzazioni) non coprono almeno il 50 per cento dei costi di produzione>>**.

Alla luce della disciplina contenuta nel SEC 2010, il Collegio giudicante ha affermato, quindi, che **<<trattandosi nella specie di un'unità istituzionale non market, e cioè di istituzione senza scopo di lucro produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita, occorre verificare se la Federazione presenti quei profili di assoggettamento al controllo da parte di una pubblica Amministrazione ai fini del suo inserimento nel settore S13 delle pubbliche Amministrazioni ovvero S15 delle istituzioni senza scopo di lucro non soggette a controllo>>**.

Sulla base dell'accertamento in tal senso effettuato, le Sezioni riunite hanno statuito che **<<non necessariamente ed automaticamente le Federazioni sportive affiliate al CONI devono essere considerate quali componenti dell'area della pubblica Amministrazione, ai fini connessi con l'inclusione nell'Elenco ISTAT>>** (cfr. anche sent. n. 20/2015/RIS), trattandosi **<<di accertare nelle singole fattispecie la "capacità di determinarsi autonomamente" da parte della Federazione>>**.

Pertanto, nell'ambito di siffatta ricostruzione giuridica, si sono puntualizzate la natura e portata delle quote associative che, secondo i *dicta* del giudice contabile, **<<rappresentano non solo una importante "risorsa propria", ma esprimono di per sé la stessa ragione di essere e di "funzionare" della società>>**, atteso che **<<proprio i soggetti associati alla Federazione, erogatori effettivi delle quote, influenzano l'attività complessiva della Federazione stessa, orientandone la programmazione e definendo gli standard di operatività>>**.

Da qui è, dunque, discesa la conseguente conclusione, in forza della quale si è affermato che **<<l'ammontare delle quote>>** costituisce **<<un elemento significativo in grado di orientare il grado di autodeterminazione, bilanciando l'apporto pubblico del CONI, apporto che, per la sua**

continuità e (relativa) stabilità è particolarmente significativo per assicurare l'efficacia di insieme del sistema sportivo agonistico nazionale>>, ciò confermando l'assunto di partenza relativo al fatto che <<**le quote associative hanno indubbiamente una valenza specifica>>** idonea ad <<**incidere sul grado di autodeterminazione gestionale nell'ambito delle singole Federazioni sportive>>**, tant'è che <<**pur essendo il test market/non market negativo, non riscontrandosi, nel caso di specie, elementi che possano influenzare in modo determinante la politica generale ed il programma della Federazione da parte del CONI>>**, il Collegio ha disposto l'annullamento <<**dell'inclusione della F.I.G. nell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT>>**.

ABSTRACT

La questione di merito, oggetto del presente giudizio, consiste essenzialmente nell'accertamento della non sussistenza in capo alla Federazione italiana golf dei presupposti normativi per il suo inserimento nell'elenco predisposto dall'ISTAT per l'anno 2016.

In particolare, le Sezioni riunite hanno dapprima affermato l'insussistenza dell'elemento economico, effettuando sulla base del *test market-non market* la verifica delle condizioni di concorrenzialità, in cui non avrebbe operato la Federazione sportiva in esame. L'esito negativo di detta valutazione ha comportato l'inquadramento della parte ricorrente tra le unità istituzionali *non market* senza scopo di lucro, in quanto i beni e servizi dalla stessa prodotti non costituiscono merce destinabile alla vendita. Da qui il Collegio ha successivamente rilevato la mancanza dell'ulteriore parametro dell'inesistenza del controllo esercitabile da parte dell'amministrazione pubblica, in qualità di soggetto finanziatore principale, ai fini della classificazione dell'istituzione *de qua*, ascrivibile non al settore S13 e relativo appunto all'ambito delle pubbliche Amministrazioni, bensì al settore S13, attinente alle istituzioni senza scopo di lucro non soggette a controllo.

Il *discrimen* operato dalla Corte dei conti si fonda sul concetto di controllo pubblico, inteso quale "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", ai sensi del par. 1.36 e del par. 20.15 del SEC 2010. Ciò comporta che l'elemento del controllo deve essere verificato nel caso concreto, dando luogo ad un vero e proprio giudizio soggettivo che non può, tuttavia, prescindere dal riscontro di tutta una serie di indicatori oggettivi, al fine di distinguere l'eterogeneo concetto di "vigilanza" rispetto a quello più pregnante di "controllo".

Si afferma, a tal proposito, che la federazione sportiva risulta essere sottoposta ad un potere di vigilanza, dato che il CONI fornisce alla stessa indirizzi di massima, senza però comprimere in modo significativo l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione dell'ente, nonostante si riscontri altresì l'ulteriore criterio del finanziamento di natura pubblicistica, quale fonte principale di entrata.

Avendo avvalorato la tesi della parte ricorrente e ritenute poco motivate, invece, le criticità espresse dalla Procura generale, i giudici contabili hanno evidenziato che proprio il superamento della formula di "finanziamento pubblico prevalente", contenuta nel precedente SEC 95, ha costituito l'argomento principe del cambio di interpretazione fornito dalla recente giurisprudenza contabile in materia.

Attualmente, infatti, si riscontra nel testo del SEC 2010 il nuovo lemma "finanziamento principale pubblico", il quale dà luogo ad un indicatore economico che si contrappone alla vecchia formulazione, venendo a configurare una situazione in parte diversa ed inedita caratterizzata dalla non necessità del condizionamento sulle scelte dell'ente sovvenzionato, conservando lo stesso in misura significativa la capacità di stabilire la sua politica o il suo programma, con la logica conseguenza che non viene considerato assoggettato al controllo della pubblica amministrazione somministrante.

Contrariamente a quanto si registrava nel passato, l'espressione "finanziamento pubblico prevalente" veniva, invece, ad indicare un vero e proprio requisito non solo <<*per classificare una istituzione senza fine di lucro come Amministrazione*>>, ma anche e soprattutto per qualificare il controllo

pubblicistico in senso più pregnante, atteso che si condizionava, alla sussistenza dello stesso, la politica dell'ente alla sfera di potere e di intervento dell'amministrazione erogante.

L'assunto, secondo i giudici contabili, trova conferma anche nell'attenta lettura data al documento posto a corredo del SEC 2010 (*i.e.*, *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*), predisposto al dichiarato fine di offrirne un'interpretazione quanto più armonizzata ed univoca. In esso, il Collegio ha riscontrato il principio su cui basare l'*overruling* dell'orientamento giurisprudenziale da tempo consolidato in materia e consistente nell'espressa previsione in forza della quale <<*un'unità finanziata dal governo, in misura almeno pari al 50 per cento, può ritenersi controllata qualora il finanziamento sia non temporaneo e/o se si traduca in un monitoraggio stretto dell'utilizzo dei fondi e in una forte influenza del governo sulla sua politica generale*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 13/2017/EL depositata in data 30/03/2017

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 120/2016 del 24 novembre 2016 e depositata in data 22 dicembre 2016, pronunciata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria e recante il diniego di approvazione della rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale disposta dal Comune di Reggio Calabria, con deliberazione del Consiglio comunale n. 42 del 29 giugno 2016.

RICORRENTE:

Comune di Reggio Calabria, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, al Prefetto di Reggio Calabria e all'Avvocatura generale dello Stato.

QUESTIONE RISOLTA: l'esatta interpretazione dell'art. 1, comma 714, della L. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) mantiene ferma la durata decennale del piano di riequilibrio rispetto alle operazioni di recupero trentennale del maggior disavanzo, escludendosi criteri interpretativi di estensione delle norme eccezionali, quali la disciplina del "maggior disavanzo" oltre i casi ed i tempi in esse considerati.

PRINCIPIO DI DIRITTO DEDUCIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di rimodulazione/riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, con riguardo allo specifico aspetto della possibilità di una programmazione trentennale del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, le Sezioni riunite sono intervenute stabilendo che il **<<disavanzo considerato dal comma 714>>** della legge di stabilità 2016 attiene esclusivamente al **<<cosiddetto "maggior disavanzo", derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui>>**, per cui esso **<<costituisce un dato contabile nettamente distinto dal dato del "disavanzo tecnico">>**, come si evince agevolmente dall'art. 3, comma 13, del D.lgs. 118/2011, recante la riforma dell'armonizzazione dei sistemi contabili.

Di conseguenza, secondo l'organo giudicante **<<le quote del disavanzo originario residuo scaturente dal piano di riequilibrio e le quote del "maggior disavanzo", previsto dal comma 714 possiedono...differente natura e soggiacciono a distinte modalità di recupero ed è per tale ragione che la norma mantiene ferma la durata massima decennale del piano e consente di ripianare, mediante le operazioni di rimodulazione o riformulazione, nel termine trentennale, solo ed esclusivamente le quote di "maggior disavanzo" definite secondo le modalità del D.M. del 2 aprile 2015>>**. Ne consegue, dunque, che **<<nell'attuale ordinamento giuridico contabile degli Enti territoriali, non sussiste una "concezione unitaria" di disavanzo>>**.

ABSTRACT

Il *dictum* delle Sezioni riunite affonda la sua *ratio* giustificatrice nei complessi fatti di causa che hanno portato il Collegio giudicante al respingimento del ricorso, proposto dal Comune interessato, avente ad oggetto operazioni di rimodulazione del piano di riequilibrio.

Le specifiche e puntuali argomentazioni di diritto contenute in sentenza hanno messo in luce come l'iter seguito dall'ente si sia posto in contrasto con la normativa di settore.

In particolare, facendo riferimento alla sequenza di atti a cui si ricollegano i fatti di causa, si attesta come il Comune, in un'ottica di rideterminazione del disavanzo di amministrazione, abbia proceduto, attraverso una serie di delibere, a definire, *in primis*, la quota di maggiore disavanzo, stabilendo di ripianarlo ricorrendo ad un piano di rateizzazione, la cui decorrenza veniva fissata a partire dall'esercizio finanziario del 2015; successivamente, ottenute delle anticipazioni di liquidità, provvedeva alla rimodulazione del piano di riequilibrio, prevedendo, altresì, di restituire siffatte anticipazioni, oltre che a risanare la quota di disavanzo, in un periodo massimo di trent'anni (e non più di dieci anni), avvalendosi delle disposizioni normative di cui all'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 e del D.M. del 2 aprile 2015. Tuttavia, la Sezione regionale di controllo, una volta esaminato il piano di riequilibrio rimodulato, ne ha disatteso l'approvazione, con la legittima conseguenza di disporre, a carico del Comune, la continuazione dell'esecuzione del precedente piano di riequilibrio.

Il nodo cruciale, dal punto di vista del diritto, è consistito nell'individuare l'esatta portata della normativa citata, soprattutto alla luce della disciplina sull'armonizzazione contabile di cui al D.lgs. n. 118/2011, tenuto conto che la *ratio* di tali disposizioni <<*consente agli Enti locali di poter aggiornare le previsioni del piano solo ed esclusivamente con riferimento al maggior disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità*>>, per cui l'operazione di diluizione in trent'anni non può che riferirsi <<*alla sola quota di maggior disavanzo scaturente da riaccertamento straordinario*>>, non potendo, altresì, l'anticipazione di liquidità divenire un mezzo anomalo di riduzione del disavanzo stesso.

Per meglio chiarire l'assunto giuridico riportato non può che soccorrere la *summa divisio* sottesa alle categorie contabili di "maggior disavanzo" e "disavanzo tecnico", le quali confermano la tendenza dell'attuale sistema giuridico a non concepire unitariamente la nozione di disavanzo, tant'è che, come si è esplicitamente affermato in sentenza, lo stesso tenore letterale del testo normativo <<*mantiene ferma la durata massima decennale del piano di riequilibrio ed attribuisce la facoltà di rimodulazione o riformulazione "in coerenza" con l'arco temporale trentennale del recupero del "maggior disavanzo"*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 14/2017/EL depositata in data 26/04/2017

RICORSO: annullamento della deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Molise n. 169/PRSE/2016, depositata in data 07.12.2016, concernente l'esame del rendiconto 2014.

RICORRENTE:

Comune di San Giuliano di Puglia, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Procura Generale della Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: ai fini dell'individuazione della natura della spesa per il personale non assume rilievo la fonte eccezionale del suo finanziamento ma solo ed esclusivamente il suo utilizzo.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente decisione, le Sezioni riunite hanno affrontato la complessa questione relativa <<al contenimento della spesa per il personale effettuata nel 2014 nei limiti della spesa media per il personale impegnata nel triennio 2011-2013>> dal Comune ricorrente, laddove parte della somma sia stata coperta con contributo regionale concesso ex art. 3 dell'O.P.C.M. n. 3379 del 2004 ed <<utilizzato per l'espletamento di attività ordinarie dell'Ente>>.

In particolare, la Corte ha affermato che <<non si rinvergono elementi che inducano a ritenere non compatibili le spese di personale che, in entrata, trovino copertura seppure con fondi straordinari>>, atteso che <<l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 fa riferimento in modo generico alle "spese di personale", senza distinguere tra quelle coperte con fondi ordinari e quelle, invece, coperte con risorse straordinarie>>.

Alla luce, poi, della netta distinzione concettuale tra <<"eccezioni di legge" – che devono essere tassativamente previste – >> ed <<"eccezionalità" della fonte di finanziamento>> non incidente <<sulla natura della relativa spesa, in quanto...espressamente destinata a coprire anche i costi relativi al personale impiegato per attività "ordinarie" dell'Ente>>, il Collegio decidente ha espressamente statuito il seguente principio di diritto, in forza del quale <<ai fini dell'individuazione della natura della spesa...non assume rilievo la fonte del suo finanziamento ma solo ed esclusivamente il suo utilizzo, non rientrando, il caso di specie, nell'ambito della deroga stabilita dal comma 2 dell'art. 162 del TUEL, laddove si fa riferimento alle "eccezioni di legge">>.

In conclusione, ciò che deve essere valorizzato è <<proprio l'ammontare sostanziale ed effettivo della spesa sostenuta per il personale (fra l'altro assorbito nei limiti della pianta organica), a nulla rilevando che parte di essa sia stata coperta con fondi statali o regionali conferiti proprio quale supporto finanziario agli enti locali in crisi sismica, al fine di favorirne il migliore funzionamento sia nel periodo emergenziale sia in quello, non breve, altrettanto impegnativo della ricostruzione, assumendo uno spessore strutturale di medio termine>>.

ABSTRACT

La questione affrontata dalle Sezioni riunite ha avuto ad oggetto la disamina del rendiconto annuale di un ente comunale nella parte relativa alla spesa per il personale, sostenuta con l'impiego di risorse straordinarie, stanziata in forza dell'art. 3 dell'OPCM n. 3379 del 2004.

Il punto nevralgico della problematica attiene, dunque, all'ammissibilità o meno per il Comune di destinare il prefato contributo "eccezionale" alla copertura anche dei costi relativi al personale originariamente assunto nel periodo emergenziale e successivamente impiegato per l'espletamento delle attività ordinarie dell'Ente, in conformità alle reali esigenze.

Il principio di diritto statuito in materia si è sostanziato nella <<*fisiologica compensazione*>> delle predette oscillazioni di spesa <<*nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento*>>.

Ciò si è tradotto, in via fattuale, nel riconoscimento della legittimità del comportamento dell'Ente, il quale, una volta superato lo stato di emergenza nella parte relativa ai rapporti di lavoro connessi alla normativa d'urgenza, ha proseguito nell'impiegare, anche per lo svolgimento dei normali compiti istituzionali, parte di quegli stessi dipendenti, attraverso la stipula di nuovi contratti di lavoro, in modo da incardinarli stabilmente nella pianta organica attribuendo loro le medesime mansioni.

Da tali considerazioni discende, a parere del Collegio giudicante, l'ammissibilità per l'Ente di conteggiare nel computo della spesa per il personale la parte coperta con contributo "regionale" eccezionale, a prescindere dalla distinzione tra attività ordinaria e attività straordinaria, atteso che la fonte, sia pure emergenziale, con cui si è proceduto al finanziamento della spesa non comporta alcuna ricaduta pratica sulla natura della spesa né sul suo concreto utilizzo.

Altro rilievo critico relativo all'aspetto meramente processuale ha riguardato, invece, la censura mossa dalla Procura generale circa l'inammissibilità del ricorso per tardività nella presentazione dello stesso. L'avvocato di parte resistente ha, infatti, invocato l'applicazione della disciplina della forza maggiore a motivo degli eventi atmosferici imprevedibili ed irresistibili che hanno impossibilitato lo stesso ad utilizzare le modalità di notificazione dell'invio postale ovvero dell'ufficiale giudiziario, entro il termine perentorio stabilito per legge.

L'eccezionalità delle condizioni meteorologiche venivano, altresì, comprovate da un decreto emanato dal Prefetto, con il quale si disponeva la chiusura di tutti gli uffici pubblici, nonché da un attestato rilasciato dal Comando di Polizia Municipale con cui si certificava che la circolazione non solo veicolare, ma anche pedonale era inibita fino alle tarde ore pomeridiane dell'ultimo giorno utile entro il quale poteva effettuarsi la detta notificazione.

Se da un punto di vista fattuale tali circostanze risultano elementi incontrovertibili, anche sulla base della documentazione prodotta, tuttavia, la questione del ritardo nella notificazione del ricorso acquista una sua peculiare importanza in punto di diritto.

Il Collegio, infatti, muovendo dal principio generale della piena disponibilità del termine entro cui *ex lege* la parte ricorrente è tenuta ad effettuare la notifica dell'atto, bene argomenta riguardo la confutazione della tesi del "rischio dell'ultimo giorno utile", proposta dalla Procura generale. In particolare, si è correttamente affermato che non risulta in linea con le garanzie processuali l'argomentazione giuridica posta alla base di tale prospettazione teorica secondo cui il difensore, essendosi comunque "ridotto" all'ultimo giorno utile, avrebbe per così dire accettato <<*il rischio dell'impossibilità per sopravvenienze eccezionali*>>.

Seppure in tale passaggio la decisione delle Sezioni riunite non può che essere condivisa, in quanto pienamente in linea con la sistematica del codice di rito, particolare perplessità desta, invece, il conseguente corollario che se ne fa discendere, relativo alla presupposta libertà di scelta delle modalità attraverso cui il legale interessato possa effettuare la notificazione.

In particolare, non vi è dubbio che, sul punto, sia lasciata alla piena discrezionalità del notificante l'opzione di utilizzare una modalità di notifica piuttosto che un'altra, tuttavia non può altrettanto tacersi che il presupposto giuridico del termine prestabilito per legge entro cui la stessa deve intervenire non ricade nella sfera di disponibilità del soggetto tenuto alla notifica.

Sicché l'ipotesi in cui il soggetto interessato possa invocare quale causa di giustificazione l'istituto giuridico della forza maggiore, al dichiarato fine di poter effettuare la notificazione il giorno successivo allo spirare del termine di legge prefissato, dovrebbe coincidere esclusivamente con il caso in cui la mancata notifica dell'atto processuale non possa avvenire per mezzo di alcuna delle modalità alternative messe a disposizione del legale di parte, compresa la possibilità di avvalersi dell'invio telematico tramite posta elettronica certificata, atteso che anche in tal caso il notificante avrebbe dovuto comunque fornire prova rigorosa delle circostanze eccezionali che non avrebbero consentito, per ragioni allo stesso non imputabili, la tempestività della effettuazione della notifica entro i termini legali.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 15/2017/EL depositata in data 04/05/2017

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 104/2016, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria in data 20.12.2016.

RICORRENTE:

Provincia di Savona, in persona del Presidente.

RESISTENTE:

Procura Generale della Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: è pacificamente riconosciuta la giustiziabilità delle sole deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo con effetti “imperativi” ed “inibitori”, ad esclusione delle altre tipologie di deliberazioni di controllo, ivi comprese quelle emesse nell’ambito dell’attività consultiva ai sensi della legge n.131 del 2003, che non hanno efficacia vincolante per l’ente richiedente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento all’obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità, ai sensi dell’art. 148 bis TUEL, le Sezioni riunite, alla luce della natura dinamica del controllo contabile di legittimità-regolarità **<<avente ad oggetto l’evolversi fisiologico dei fenomeni amministrativi contabili>>**, hanno statuito che **<<una volta concluso il ciclo di controllo sul bilancio consuntivo...nessuna ulteriore attività (ri)valutativa può essere effettuata da parte della Sezione di controllo, se non in sede di esame dei successivi cicli di bilancio (preventivo e successivo), giacché il grado di efficacia delle misure correttive può essere correttamente valutato solo in un ambito più ampio, avuto riguardo agli effetti ripristinatori che le stesse abbiano esplicato sugli equilibri di bilancio dell’Ente>>**, restando comunque **<<nella totale disponibilità dell’Amministrazione l’individuazione delle iniziative correttive da apprestare>>**, l’efficacia delle quali costituirà, appunto, **<<oggetto di valutazione da parte della Sezione di controllo nei successivi cicli di bilancio>>**.

Nel caso di specie, il giudice contabile ribadisce, dunque, che non è ipotizzabile **<<una rivalutazione della situazione precedentemente esaminata, con eventuale modificazione del dispositivo, dovendosi la Sezione limitare all’esame delle misure correttive intraprese e ciò anche al fine di evitare che la richiesta di riesame possa divenire uno strumento per eludere il termine perentorio per la proposizione del ricorso innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione>>**.

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, risolta in tale pronuncia dal giudice contabile, non può prescindere dall’analisi dell’articolato iter procedimentale di controllo ad essa sotteso.

Infatti, per meglio cogliere il principio di diritto elaborato dalla Corte dei conti in materia, s’impone una ricostruzione quanto più sintetica della vicenda processuale, la quale prende avvio dalla emanazione di una prima deliberazione n. 39 del 2016 da parte della Sezione regionale di controllo, avente ad oggetto l’illegittima destinazione ai fondi pubblici delle spese del personale non

esclusivamente ricoprente ruolo dirigenziale.

Altre deliberazioni della stessa Sezione si sono poi susseguite in alternanza ad una qualificata interlocuzione con l'ente, relativa alle possibili criticità correlate alle azioni di recupero degli importi illegittimamente corrisposti.

In particolare il rilievo problematico si è configurato nel momento in cui fra la prima deliberazione, non impugnata in sede di gravame, e la successiva delibera n. 104 del 2016, oggetto del presente ricorso, la Provincia abbia impropriamente richiesto alla Sezione di controllo regionale di tener conto, a titolo di ottemperanza alla prima deliberazione, *<<delle attestazioni rese, ora per allora, dagli organi competenti>>*, nonché di procedere alla modificazione del dispositivo della richiamata deliberazione n. 39/2016.

E proprio sulla portata inammissibile di tale richiesta sono intervenute dapprima la Sezione di controllo e poi il *dictum* delle Sezioni riunite, le quali hanno avuto modo di ribadire il principio generale secondo cui le deliberazioni rese dalle Sezioni di controllo sono giustiziabili esclusivamente in quelle ipotesi nelle quali le stesse, per il loro carattere prescrittivo o interdittivo, vadano a ledere posizioni qualificate dell'ente territoriale, escludendosi, dunque, da tale novero *<<...tutte le altre tipologie di deliberazioni di controllo, ivi comprese quelle emesse nell'ambito dell'attività consultiva ai sensi della legge n. 131 del 2003, che non hanno efficacia vincolante per l'ente richiedente>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 16/2017/EL depositata in data 29/05/2017

RICORSO: annullamento previa sospensione della deliberazione n. 13/2017 del 21 febbraio 2017 e depositata in data 22 febbraio 2017, pronunciata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria recante il diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Locri, con deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 29 aprile 2015, come successivamente rimodulato.

RICORRENTE:

Comune di Locri, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, Prefetto di Reggio Calabria e Ministero dell'interno – Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

QUESTIONE RISOLTA: all'ente locale, in sede di deliberazione consiliare finalizzata alla definizione delle modalità di ripiano del disavanzo, non è consentito modificare i dati conseguenti alle operazioni di riaccertamento straordinario effettuate, integrandosi altrimenti una manifesta violazione dell'art. 3, commi 7 e 8, del D.lgs. n. 118/2011, non soltanto per il palese vizio di incompetenza del Consiglio, ma anche perché il complesso delle operazioni di carattere matematico-contabile, riportate nei prospetti dimostrativi così come definiti dal citato D.lgs. n. 118/2011, contempla una serie di calcoli concatenati, per cui anche la sola modifica di un dato si ripercuote sul complesso delle determinazioni assunte dall'ente.

PRINCIPIO DI DIRITTO DEDUCIBILE DALLA PRONUNCIA

La sentenza in esame mette in luce un importante aspetto problematico concernente <<le operazioni di passaggio necessarie all'applicazione del nuovo sistema di contabilità armonizzata imposte dall'art. 3 del D.lgs. 23/06/2011 n. 118>>, le quali <<appaiono...direttamente in grado di ripercuotersi sull'attività programmatica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale in quanto finalizzate a definire specifiche grandezze contabili, quali il fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità e l'eventuale "maggior disavanzo">>.

Pertanto, le Sezioni riunite ribadiscono, in forza dell'art. 3, commi 7 e 8, del D.lgs. n. 118/2011, che l'attività di approvazione del rendiconto e di riaccertamento straordinario dei residui costituiscono <<attività riservata dal legislatore alla esclusiva competenza della Giunta alla quale deve seguire la deliberazione consiliare diretta a rendere edotto il Consiglio comunale dell'ammontare dell'eventuale disavanzo conseguente alle operazioni di riaccertamento straordinario affinché si possano assumere i provvedimenti di copertura di tale "maggior disavanzo">>, nel rispetto degli artt. 1 e 2, comma 8, lett. a), del D.M. 2 aprile 2015, nonché dell'art. 2, comma 6, del D.l. n. 78/2015, i quali presuppongono, a loro volta, che <<il fondo crediti di dubbia esigibilità ed il fondo anticipazione di liquidità siano entrambi correttamente allocati nella "parte accantonata" del risultato di amministrazione, non potendo, altrimenti realizzarsi alcun utilizzo della quota del fondo anticipazioni per il fondo crediti>>.

A tal ultimo riguardo, l'organo giudicante, infatti, ha tenuto a precisare che <<la detrazione dal maggior disavanzo da riaccertamento della quota afferente il fondo anticipazioni di liquidità, qualificata alla stregua di un vincolo attribuito dall'Ente stesso, si palesa apertamente illegittima poiché comporta un'alterazione del maggior disavanzo di amministrazione che risulta di fatto finalizzato in via diretta mediante l'utilizzo di risorse di cassa finalizzate al

pagamento di debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati e comporta un ampliamento illegittimo della capacità di spesa>>.

ABSTRACT

La decisione delle Sezioni riunite prende avvio dall'impugnazione, promossa dall'ente locale interessato, avverso la delibera emessa, in sede di controllo, dalla Sezione regionale per la Calabria, nella quale veniva valutato "non attendibile e congruo" il piano di riequilibrio finanziario presentato dal Comune.

Sopraspedendo alla descrizione dell'iter procedimentale che ha caratterizzato l'intera vicenda relativa all'approvazione e alla necessità di rimodulazione del piano, da parte dell'ente territoriale, sulla base di numerosi rilievi mossi in sede istruttoria e soprattutto a seguito della relazione ministeriale redatta in ordine alle risultanze derivanti dalla successiva integrazione apportata al piano dallo stesso Comune, l'aspetto saliente della vicenda è dato dall'esatta attuazione delle operazioni di passaggio di natura prettamente contabile da effettuarsi in linea con la normativa in materia di rimodulazione e riformulazione dei piani di riequilibrio. In particolare, il Collegio giudicante rileva come l'attività di contabilizzazione posta in essere dall'ente sia in contrasto, o meglio, "non consentita" dal sistema normativo vigente, violando non solo i principi di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità dei bilanci di cui al D.lgs. n. 118 del 2011, ma anche gli artt. 1 e 2 del D.M. 2 aprile del 2015, l'art. 2, comma 6, del D.l. n. 78/2015 e soprattutto l'art. 3, commi 7 e 8, del già menzionato decreto legislativo n. 118.

Le Sezioni riunite, dunque, nel loro iter logico-motivazionale, hanno scandagliato le risultanze emerse dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune, al fine di puntualizzare il profilo nozionistico e definitorio di specifiche grandezze contabili, quali il fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità e l'eventuale "maggior disavanzo".

Con riferimento a quest'ultima voce contabile, si è rilevata una sottostima del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario, in quanto l'ente locale ha impegnato spese superiori alle entrate accertate, utilizzando, ai fini dell'accantonamento nel risultato di amministrazione, la possibilità di far confluire l'anticipazione di liquidità al fondo crediti di dubbia esigibilità, in palese violazione della normativa richiamata ed impiegando, altresì, suddetta anticipazione per ridurre direttamente il disavanzo "finanziandolo di fatto", *<<mentre il D.M. del 2 aprile 2015, tra le modalità di finanziamento, non contempla tale possibilità posto che l'anticipazione di cassa non può finanziare il disavanzo e men che meno quello conseguente al riaccertamento straordinario dei residui>>*, comportando ciò l'impiego di risorse di cui il Comune non poteva disporre, atteso che *<<il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio>>*. Le gravi irregolarità perpetrate dall'ente si sono poi attestate, non soltanto sulla erronea detrazione di importi riducendo di fatto l'ammontare complessivo del fondo pluriennale vincolato, determinando la conseguente errata indicazione del calcolo del fondo medesimo, ma anche sull'alimentazione di una situazione di maggiore incertezza relativa all'ammontare di poste contabili particolarmente rilevanti, quali il fondo crediti di dubbia esigibilità, per il quale, invece, la legge ne richiede necessariamente una corretta quantificazione.

Alla luce del quadro contabile tracciato, le Sezioni riunite hanno, altresì, stabilito che, ferma restando l'evidente circostanza a motivo della quale l'anticipazione di liquidità *<<costituendo una posta da iscriversi tra le "passività", non poteva essere sottratta dal disavanzo generando una riduzione dello stesso>>*, non spetta al Consiglio comunale la competenza *<<a modificare il disavanzo di amministrazione precedentemente accertato...dovendosi, invece, limitare ad individuare le modalità di ripiano dell'extradeficit>>*, atteso che all'accertamento straordinario dei residui provvede la Giunta comunale con propria delibera, costituendo tale operazione, contestualmente all'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario preso in considerazione, oggetto di un unico atto deliberativo, così come dispone la lettera dell'art. 3, commi 7 e 8, del D.lgs. n. 118 del 2011.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 17/2017/EL depositata in data 30/05/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana n. 280/2015/PRSP, depositata il 20 ottobre 2015, di non approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dall'Ente con deliberazione n. 43/2014.

RICORRENTE:

Comune di Taormina, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, al Procuratore regionale presso la Corte dei conti per la Regione siciliana, al Ministero dell'Interno, alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, alla Prefettura UTG di Messina e alla Regione siciliana.

QUESTIONE RISOLTA: le disposizioni sopravvenute sulla possibilità di rimodulazione o riformulazione di un nuovo piano di riequilibrio si riflettono sull'interesse dell'Ente ad impugnare la richiamata deliberazione della Sezione di controllo, oggetto della proposizione del ricorso oramai venuto meno, in quanto con l'approvazione del nuovo piano, il Comune manifesta la chiara e precisa volontà di sostituire il precedente piano, dovendo, così, ritenersi che quest'ultimo sia decaduto, comportando l'estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere, relativo all'annullamento della delibera, con la quale è stato disposto il diniego dell'originario piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dallo stesso.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente decisione, l'organo giudicante ha avuto modo di puntualizzare che, nel caso in cui **<<il Comune, in pendenza del giudizio, abbia approvato un nuovo piano (di riequilibrio), strutturato su basi contabili diverse rispetto al piano precedente>>**, in sede di **<<procedimento dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione – configurato come un giudizio in un unico grado di merito, non soggetto alle regole in tema di effetto devolutivo e di divieto di *nova* in appello – sono oggetto di valutazione anche le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto>>**.

Pertanto, applicando siffatto assunto alla fattispecie *de qua*, il Collegio ha affermato che tali circostanze sopravvenute non sono dallo stesso valutabili, in quanto **<<l'esame della nuova procedura (ad oggi non conclusa) rientra nell'esclusiva competenza della Sezione di controllo...ciò in coerenza con la peculiare tutela ora cristallizzata nell'art. 11, comma 6, c.g.c., che consente la giustiziabilità delle posizioni soggettive eventualmente lese nell'esercizio delle funzioni di controllo, sicché la pienezza del sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite incontra il limite della previa pronuncia della Sezione regionale di controllo competente per territorio>>**.

Tali considerazioni di principio conducono, da ultimo, a sostenere che **<<con l'approvazione comunale del nuovo piano il Comune ha manifestato la chiara e precisa volontà di sostituire il precedente, dovendo, così, ritenersi che quest'ultimo sia decaduto>>**, per cui l'ente locale **<<non è più portatore di alcun interesse alla definizione del...giudizio>>**, costituendo ciò **<<il presupposto della pronuncia di estinzione per cessazione della materia del contendere>>**.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno dovuto affrontare, nella presente decisione, una singolare ipotesi di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere, *sub specie* del venir meno dell'interesse all'impugnazione, da parte del Comune, della deliberazione, emessa dalla Sezione regionale di controllo, di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Tale originario piano di riequilibrio era finalizzato al rientro da un'esposizione debitoria concernente, per la massima parte, debiti fuori bilancio, ascrivibili alla già precaria situazione contabile dell'ente comunale, caratterizzata da ulteriori criticità imputabili alla mancanza di efficaci misure correttive, all'inadeguatezza delle stime prognostiche sulla tenuta degli equilibri nel periodo di durata del piano ed alla insufficiente affidabilità dello sforzo di risanamento sul versante delle entrate e con riguardo alla revisione della spesa.

Nel quadro così delineato, si è poi innestato un ulteriore elemento di matrice normativa che ha comportato una vera e propria dinamicità dei parametri di riequilibrio, consistente nell'intervento di uno *ius superveniens*, dovuto all'entrata in vigore dell'art. 8, comma 6, del d.l. n. 78/2015, convertito dalla l. n. 125/2015, il quale, consentendo la fruizione delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti fuori bilancio, ha portato l'ente comunale a richiedere un accurato approfondimento istruttorio, che si è dilazionato fino all'adozione del secondo piano di riequilibrio, avvenuta ai sensi dell'art. 1, comma 573 bis, l. n. 147/2013.

La difesa del Comune istante affermava, nonostante il differimento *sine die* della discussione del presente giudizio, che in capo all'ente locale rimaneva comunque immutato l'interesse ad una pronuncia sull'attuale ricorso inerente il precedente piano di riequilibrio.

In altri termini, il Comune ha sostenuto la tesi in forza della quale <<*residuerrebbe un interesse dell'Ente a una pronuncia di merito in caso di diniego del secondo piano, mentre “anche l'eventuale accoglimento del presente ricorso, nelle more della conclusione del procedimento del secondo piano di riequilibrio, avrebbe l'effetto di arrestare l'esame e comunque determinare l'eliminazione del secondo piano, redatto con le integrazioni e gli aggiornamenti della situazione finanziaria dell'Ente”*>>.

Siffatta richiesta è stata, però, *in toto* respinta dal Collegio giudicante, sul presupposto logico-giuridico che <<*il secondo piano, integralmente sostitutivo del primo, dovrà essere sottoposto all'esame della Sezione regionale e che le eventuali doglianze sulle nuove valutazioni della Corte territoriale potranno essere rivolte alle Sezioni riunite*>>.

Sulla base di tale ricostruzione sistematica, elaborata dalla Procura generale e sposata dalle Sezioni riunite, si è pervenuti al risultato che, essendo il piano di riequilibrio presentato nel 2016 integralmente sostitutivo di quello che ha dato origine al presente contenzioso e non essendo tale secondo piano ancora sottoposto al giudizio della Sezione di controllo territorialmente competente, non si ravvisa sussistere alcun interesse, in capo all'ente, alla definizione del suddetto giudizio, che ha ad oggetto la deliberazione di diniego di approvazione del piano precedente, per cui ciò costituisce il *prius* logico alla pronuncia di estinzione per cessazione della materia del contendere.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 18/2017/QM depositata in data 13/06/2017

RICORSO: nel giudizio su questione di massima, iscritto al n. 530/SR/QM del registro di segreteria delle Sezioni riunite, deferita all'esame delle Sezioni riunite dalla seconda Sezione giurisdizionale centrale di appello della Corte dei conti con sentenza-ordinanza n. 1092/2016 di rimessione, nell'ambito del giudizio pensionistico promosso da G. C. avverso l'INPS.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se la norma recata dall'art. 1, comma 263, della legge n. 662 del 1996 (nel testo sostituito dall'art. 38, I comma, della legge n. 448 del 1998), debba intendersi nel senso che sia escluso dal recupero nei confronti degli eredi anche l'indebito formatosi a seguito della provvisoria esecuzione di una sentenza di primo grado riformata in appello>>.

QUESTIONE RISOLTA: l'art. 1, comma 263, della legge n. 662 del 1996 (nel testo sostituito dall'art. 38, I comma, della legge n. 448 del 1998) non si applica al caso di recupero, nei confronti degli eredi, dell'indebito formatosi a seguito della provvisoria esecuzione di una sentenza di primo grado riformata in appello, sussistendo, in tale ipotesi, l'obbligo di restituzione sia a carico dell'*accipiens* sia a carico dei suoi eredi, in termini non tanto di ripetibilità dell'indebito di natura pensionistica, quanto piuttosto di *restitutio in integrum* della situazione patrimoniale della parte definitivamente vittoriosa in giudizio.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni Riunite, chiamate a dirimere una questione di massima sollevata nell'ambito di un giudizio pensionistico, hanno statuito, a rigore, che <<**non potrebbero considerarsi indebite le somme liquidate in esecuzione di una sentenza del giudice provvisoriamente esecutiva, successivamente riformata in appello**>>, costituendo <<l'obbligo della loro restituzione una conseguenza fisiologica del definitivo esito della vicenda processuale>> e ciò in forza dell'applicazione del <<**principio di cui all'art. 336, II comma, del c.p.c., secondo cui la riforma o la cassazione di una sentenza estende i suoi effetti ai provvedimenti ed agli atti dipendenti dalla stessa**>>, giustificandosi in tal modo <<**gli effetti restitutori anche nei confronti degli eredi**>>, ma negli esatti termini di una vera e propria <<**restitutio in integrum della situazione patrimoniale della parte definitivamente vittoriosa in giudizio**>>.

ABSTRACT

La questione di massima sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite affronta il tema dell'esatta interpretazione da attribuire all'art. 1, comma 263, della legge n. 662 del 1996, come novellato.

La fattispecie *de qua*, tuttavia, come ben argomenta il Collegio, riguarda non tanto l'applicazione della disciplina normativa in ordine alla sussistenza di un vero e proprio indebito di natura pensionistica, quanto piuttosto l'attuazione dell'art. 336, comma 2, c.p.c., in quanto le somme liquidate in esecuzione di una sentenza provvisoriamente esecutiva, successivamente riformata in appello, non possono di certo considerarsi indebite, atteso che <<**l'obbligo della loro restituzione costituisce una conseguenza fisiologica del definitivo esito della vicenda processuale**>>.

In altri termini, il giudice contabile chiarisce che non si è affatto di fronte ad una situazione di indebito oggettivo, così come contemplato all'art. 2033 c.c., ma, al contrario, viene in evidenza la figura della *restitutio in integrum* della situazione patrimoniale che si realizza a favore della parte definitivamente vittoriosa in giudizio.

Tali considerazioni di fatto e di diritto hanno portato l'organo giudicante ad attestarsi su una soluzione giuridica positiva della questione proposta, ritenendo che *<<non debba escludersi il recupero dell'indebito formatosi a seguito della provvisoria esecuzione di una sentenza di primo grado del giudice contabile riformata in appello>>*.

In particolare, si afferma che, qualora sia stata pronunciata dal giudice contabile una sentenza definitiva sulla non spettanza di somme in capo al pensionato o ai suoi eredi, il concetto di indebito oggettivo di matrice pensionistica non può estendersi alle somme liquidate in esecuzione di una sentenza provvisoriamente esecutiva e riformata in appello, a nulla rilevando, in tal caso, la relativa circostanza che l'indebito di cui si discute sia maturato su somme relative alla liquidazione dei trattamenti pensionistici.

Tale interpretazione si pone in linea non solo con il dettato contenuto all'art. 336, comma 2 c.p.c., ma anche con le prescrizioni di cui all'art. 2909 c.c., le quali prevedono che il riconoscimento ottenuto con la sentenza definitiva fa stato ad ogni effetto tra le parti ed anche nei confronti degli eredi.

Così argomentando, l'organo giudicante è giunto alla logica conseguenza che la disposizione normativa contenuta all'art. 1, comma 263, della legge n. 622 del 1996 non può e non deve intendersi nel senso che sia escluso dal recupero nei confronti degli eredi l'indebito costituitosi a seguito della provvisoria esecuzione di una sentenza di primo grado riformata in appello, trovando tale assunto, *a contrario*, conferma, nella stessa lettera dell'articolo menzionato, nella parte in cui prescrivendo che il recupero non si estende agli eredi salvo che si accerti il dolo del pensionato, si ricava che siffatta norma si applica solo nel caso *<<di indebiti conseguenti ad errori nella fase amministrativa di riconoscimento del diritto pensionistico, limitando l'esercizio dei poteri di autotutela dell'amministrazione nei confronti degli eredi del pensionato>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 19/2017/EL depositata in data 03/07/2017

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 70/2017/PRSP, depositata in data 22 marzo 2017, pronunciata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana e con la quale la Sezione regionale ha accertato la decadenza da parte dell'Ente della facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dalla L. n. 208/2015.

RICORRENTE:

Comune di Modica, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, Prefetto di Ragusa, Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali del Ministero dell'interno.

QUESTIONE RISOLTA: alla luce della normativa di cui all'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, i termini in esso previsti per esercitare, da parte degli enti locali, la facoltà di rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale rivestono carattere perentorio, per cui la loro inosservanza comporta la decadenza dalla facoltà di avvalersi della possibilità di modificare il piano originario.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In ordine alla disciplina contemplata all'art. 1, comma 714, della legge di stabilità 2016, le Sezioni riunite hanno stabilito che **<<i>termini previsti dal legislatore per esercitare la facoltà di rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio rivestono carattere perentorio>>** ed è proprio per l'effetto di tale perentorietà del termine, **<<fissato inizialmente...al 30 giugno 2016>>**, che **<<il legislatore ha reputato necessario assegnare un nuovo termine sino al 30 settembre 2016>>**, per cui **<<tale estensione temporale...non sarebbe stata necessaria se il termine avesse assunto carattere meramente ordinatorio>>**.

Dunque, la rimodulazione/riformulazione costituisce **<<soltanto una "facoltà">>**, la cui competenza rientra **<<nelle esclusive determinazioni del Consiglio comunale>>**. Infatti, il Collegio giudicante ha avuto modo di puntualizzare, da un lato, che **<<le deliberazioni in ordine agli argomenti attribuiti al Consiglio comunale non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del Comune, salvo che nel caso di variazioni di bilancio adottate dalla Giunta>>** e, dall'altro, che **<<il ricorso alle operazioni di rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio non appare assimilabile alla fattispecie delle variazioni di bilancio...non potendo trovare applicazione la normativa speciale dettata dagli articoli 42, comma 4, e 175, comma 4, del Tuel limitatamente alla ratifica di provvedimenti di variazione di bilancio adottati, in via d'urgenza, dalla Giunta, trattandosi di disciplina di carattere eccezionale non suscettibile di interpretazione estensiva>>**.

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, sottoposta all'esame delle Sezioni riunite, prende le mosse dalla mancata rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine perentorio del 30 settembre 2016, in base alla normativa di cui all'art. 1, comma 714, della legge n. 280/2015.

La vicenda, infatti, si caratterizza per una serie di ritardi innestati nella procedura di rimodulazione del piano, oggettivamente ascrivibili ad una non tempestiva attività dell'ente comunale, il quale, nonostante avesse proceduto alla nomina dei revisori prima dello spirare del termine perentorio, tuttavia, non ne sollecitava prontamente l'insediamento in modo da imprimere alla procedura un esito finale in linea con la normativa di legge, la quale avrebbe implicato il successivo intervento del consiglio comunale per l'approvazione, con delibera, dell'avvenuta rimodulazione del piano.

La mancata tempestività nello svolgimento delle corrette fasi procedurali, legate all'attività di rimodulazione, ha comportato delle serie ricadute sull'iter procedimentale seguito dal Comune in alternativa all'esatto operare.

Tanto ciò è vero che l'ente locale ha preferito investire della relativa delibera di rimodulazione non il Consiglio comunale, competente *ope legis*, ma la Giunta, la quale ha così provveduto ad adottare il necessario provvedimento entro il termine perentorio del 30 settembre, in modo da scongiurare la paventata decadenza. Siffatto *modus operandi* ha, però, generato una palese violazione delle competenze riservate al Consiglio comunale, in quanto <<*non spettava alla Giunta procedere all'operazione di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario*>>, ma al Consiglio stesso, il quale doveva provvedervi nei tempi fissati dal legislatore.

La grave irregolarità, in ordine alla delibera di rimodulazione in tal modo adottata, non poteva essere affatto sanata attraverso l'istituto giuridico della convalida intervenuta, da parte dell'organo assembleare dell'ente locale, solo successivamente allo spirare del termine del 30 settembre.

Inoltre, la soluzione relativa alla "via d'urgenza", data all'operazione posta in essere, non risultava comunque percorribile, atteso che le uniche ipotesi coperte dal requisito dell'urgenza si riferiscono, secondo le disposizioni del Tuel, al caso di variazioni di bilancio, in cui la Giunta è autorizzata *ex lege* ad emanare la relativa delibera, sottoposta a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

Pertanto, le Sezioni riunite sono giunte ad affermare che, in tale ambito, non può trovare applicazione la normativa speciale della ratifica di provvedimenti di variazione di bilancio adottati, in via d'urgenza, dalla Giunta, <<*trattandosi di disciplina di carattere eccezionale non suscettibile di interpretazione estensiva anche alla luce del principio generale sancito dall'art. 2, comma 4, del medesimo Tuel, ai sensi del quale le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico degli Enti locali, se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 20/2017/EL depositata in data 12/07/2017

RICORSO: annullamento e/o riforma, previa sospensione dell'efficacia della deliberazione n. 27/2017, adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria, deposita in data 22 marzo 2017, recante il diniego di approvazione della rimodulazione del piano finanziario pluriennale, a cagione della ritenuta non congruenza del piano, come rimodulato, rispetto ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

RICORRENTE:

Comune di Pizzo, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, Prefetto di Vibo Valentia, Ministero dell'Interno – Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, Dirigente dell'Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: deve condividersi il giudizio di non congruità, rispetto ai fini di riequilibrio finanziario dell'Ente, espresso dalla Sezione regionale di controllo, qualora il piano di riequilibrio finanziario pluriennale riformulato si presenti oltre che carente di entrambi i prescritti parametri di congruità – obiettivi e mezzi – anche contrastante con i principi generali della attendibilità, chiarezza, comprensività, continuità e costanza, consacrati nel d.lgs. n. 118/2011, recando in tal modo un obiettivo inferiore a quello necessario per il riequilibrio ed esponendo mezzi di copertura non adeguati.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce dell'oggetto di tale sentenza, che si presenta circoscritto alle censure mosse alla impugnata deliberazione della Sezione regionale di controllo relativa al piano di riequilibrio come rimodulato, le Sezioni riunite hanno affermato che rispetta <<la volontà, reiteratamente espressa sia dal legislatore che dalla giurisprudenza, di favore verso l'istituto del riequilibrio rispetto all'ipotesi del dissesto...l'attività posta in essere dalla Sezione regionale di controllo...atteso che l'opzione del piano di riequilibrio “deve essere privilegiata laddove possibile” ed a condizione, comunque, che il piano sia congruo>>.

In particolare, proprio partendo dall'assunto giuridico che <<la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, costituisce una procedura del tutto eccezionale e straordinaria...il cui logico presupposto è dato dall'impossibilità per l'Ente di riequilibrare il proprio bilancio attraverso la procedura ordinaria>>, il Collegio giudicante ha statuito che <<l'incongruità dell'obiettivo consegue alle riscontrate omissioni di poste passive e alle incertezze rilevate nella rappresentazione, e conseguente qualificazione, dell'entità della situazione iniziale di squilibrio, ivi compreso il reale disavanzo e la sua corretta qualificazione, che non consente la valutazione della effettiva massa passiva da ripianare>>. La sussistenza di tali circostanze conferma, dunque, <<lo stato di assoluta incertezza della situazione economico-finanziaria di partenza dell'Ente, la cui rappresentazione in termini di certezza e veridicità è assolutamente necessaria per la valutazione di sostenibilità del piano di riequilibrio>>. Pertanto, anche e soprattutto <<l'esposizione debitoria...deve necessariamente contenere una quantificazione veritiera e attendibile >>, in quanto <<i debiti e gli oneri latenti...ove non adeguatamente considerati dall'Ente, possono minare in radice la sostenibilità del piano programmato>>.

ABSTRACT

La presente pronuncia, emessa dalle Sezioni riunite, si basa esclusivamente sull'acclarato riscontro della corretta valutazione, emessa dalla Sezione regionale di controllo, relativa alla verifica del mancato rispetto di tutta una serie di regole attinenti alla gestione finanziaria, imposta agli enti territoriali, in ordine alla procedura di risanamento delle situazioni di squilibrio che si siano prodotte, in forza del discostamento dai criteri della sana gestione contemplati nelle norme e nei principi contabili e, soprattutto, a motivo della generazione di fattori critici che non abbiano trovato rappresentazione in bilancio.

Nel caso concreto, l'organo giudicante ha messo in luce che l'incongruità dell'obiettivo può di certo configurarsi non solo per le rilevate omissioni di poste passive e per l'indeterminatezza dell'entità della situazione iniziale di squilibrio, ma anche per una qualificazione del disavanzo che non consenta la corretta stima della reale massa passiva da ripianare.

La situazione di fatto accertata è stata, tuttavia, foriera di alcune precisazioni giuridico-contabili su cui si è soffermato il Collegio, al dichiarato fine di rendere quanto più tangibili gli imprescindibili principi generali che informano l'intera materia della procedura del riequilibrio finanziario.

In particolare, è opportuno muovere dal presupposto che un'attenzionata rappresentazione della situazione economico-finanziaria non può che essere l'*humus* sul quale poggia l'effettività di criteri come la veridicità, l'attendibilità, la correttezza, la chiarezza o la comprensibilità delle voci contabili. La sentenza, infatti, richiama tali canoni, specificandone la sostanza, in modo da offrire all'ente l'esatto *modus operandi* da attuare nella procedura di riequilibrio finanziario, in ordine ad un graduale percorso di risanamento delle poste finanziarie, economiche e patrimoniali, sotto l'egida dei principi sopra enunciati.

Entrando nel dettaglio, le Sezioni riunite, con riguardo alla portata del principio di veridicità, impongono agli enti *<<di valutare le singole poste secondo una rigorosa analisi di controllo atta ad evitare sottovalutazioni e/o sopravvalutazioni delle stesse>>*, comportando ciò il conseguente ulteriore passaggio definitorio del canone dell'attendibilità, in forza del quale *<<le previsioni e, in generale, tutte le valutazioni a contenuto economico-finanziario e patrimoniale, devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse atte a rendere attendibili i documenti predisposti>>*.

Infine, il Collegio si preoccupa di dare consistenza anche al principio di correttezza, il quale attenendo alla formazione dei documenti contabili *<<deve caratterizzarsi per il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione degli stessi>>*.

A corredo del principio di veridicità si pongono, poi, i corollari applicativi della chiarezza o comprensibilità delle voci contenute nel piano di risanamento finanziario pluriennale, anche in ordine alle situazioni di composizione ovvero di evoluzione reale del disavanzo, in modo da non rendere incerta la rappresentazione della contabilità dell'ente.

Le lacune rappresentative delle operazioni di riaccertamento comportano, di conseguenza, l'impossibilità dell'esatto operare della procedura, del tutto eccezionale e straordinaria, quale quella individuata dagli articoli 243 bis e ss. del Tuel, il cui obiettivo primario consiste nella realizzazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 21/2017/EL depositata in data 17/07/2017

RICORSO: annullamento della deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la regione Calabria n. 12 del 22 febbraio 2017, con la quale si è deliberato il diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ritenuto non congruo, con decorrenza dall'esercizio finanziario 2015.

RICORRENTE:

Comune di Montalto Uffugo, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Calabria, Prefettura di Cosenza, Ministero dell'Interno – Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali.

QUESTIONE RISOLTA: non si assiste all'applicazione con effetto retroattivo della disposizione di cui all'art. 2, comma 6, d.l. n. 78/2015 (in vigore dal 20 giugno 2015), atteso che l'ente si è avvalso della facoltà in esso riconosciuta che assegna l'effetto di far confluire l'anticipazione di liquidità ricevuta al fondo crediti di dubbia esigibilità ai fini dell'accantonamento di quest'ultimo nel risultato di amministrazione, rideterminato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, con la conseguente individuazione del disavanzo effettivo da ripianare in trent'anni, solo a partire dal rendiconto 2015.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 2, comma 6, d.l. n. 78/2015, le Sezioni riunite hanno precisato che qualora l'ente si avvalga della facoltà di far confluire l'anticipazione di liquidità nel fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), **<<non emergono perplessità in ordine all'applicazione della disposizione con effetto retroattivo, in quanto...l'Ente si è avvalso della facoltà normativamente riconosciutagli a partire dal rendiconto 2015...posto che la verifica di congruità del FCDE nel risultato di amministrazione deve essere effettuata solo a partire dal rendiconto 2015>>.**

L'esatta individuazione della *ratio* di siffatta norma, consistente nell'**<<esistenza di un fondo accantonato al fine di sterilizzare gli effetti sul risultato di amministrazione delle anticipazioni di liquidità impedendo un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente>>**, ha comportato, per il Collegio decidente, la proficua occasione per fare chiarezza sulla portata del fondo anticipazione di liquidità, il quale **<<costituisce una anticipazione di cassa di più lunga durata rispetto a quella ordinaria e pertanto essa non può finanziare il disavanzo pregresso o non pregresso e, men che meno, quello conseguente al riaccertamento straordinario dei residui c.d. *extradeficit*, essendo deputata a fornire una provvista di cassa per estinguere i residui passivi>>**. Siffatta puntualizzazione si è resa necessaria al fine di comprendere appieno anche l'ultroneo concetto di fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale **<<si pone invece a presidio dei residui attivi incerti>>**, per cui **<<...la correttezza della sua determinazione è presupposto e garanzia del mantenimento degli equilibri finanziari dell'Ente, grazie alla sua funzione sterilizzatrice della spesa a fronte del rischio di mancata riscossione delle entrate>>**.

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, affrontata nella presente pronuncia, attiene alla più ampia tematica della regola della irretroattività delle norme di legge, soprattutto con riguardo a quelle di matrice contabile, che costituiscono norme eccezionali, basate in generale sul principio del “*tempus regit actum*”.

Ciò trova conferma a livello ordinamentale nell’art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, che, regolando l’efficacia della legge nel tempo, predispone l’operatore del diritto ad attestarsi comunque su una posizione di applicabilità della norma sopravvenuta ai soli effetti non ancora esauriti di un rapporto giuridico quant’anche sorto anteriormente, a condizione che la nuova norma disciplini tali effetti, con autonoma considerazione dei medesimi.

Proprio quest’ultimo assunto giuridico trova una sua specificazione nel caso concreto posto al vaglio delle Sezioni riunite, le quali alla disciplina contenuta nell’art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015 hanno attribuito l’esatto significato ermeneutico da imporre alla norma.

In particolare, consentendo la disposizione in esame la <<*destinazione delle risorse del fondo anticipazione liquidità (..FAL) all’accantonamento nel fondo crediti di dubbia esigibilità (... FCDE)*>>, con conseguente determinazione del disavanzo effettivo, scaturente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui e modificando in tal modo la quota di accantonamento trentennale, la irretroattività della norma viene confermata dall’effetto giuridico in essa contemplato, il solo ad essere riportato temporalmente al momento dell’approvazione del rendiconto dell’esercizio finanziario relativo al 2015.

In sostanza, viene assicurato al Comune l’esercizio della facoltà di cui all’art. 2, comma 6, operando l’ente locale sulla base dell’atto deliberativo di approvazione del rendiconto del 2015 e comportando ciò la legittima modificazione sul risultato di amministrazione scaturente dal riaccertamento dei residui, procedura che si pone nel pieno rispetto della legislazione contabile.

Accertata, infine, l’osservanza dell’ulteriore principio di unicità dell’operazione di riaccertamento straordinario dei residui, in forza del quale non è possibile effettuare tale attività attraverso successive deliberazioni al dichiarato fine di scongiurare ogni possibile condotta opportunistica dell’ente, le Sezioni riunite si sono soffermate sul dato definitorio dei concetti contabili relativi al fondo anticipazioni liquidità e al fondo crediti di dubbia esigibilità.

A tal riguardo, le stesse hanno reputato opportuno distinguere l’elemento ontologico che caratterizza entrambe le figure, specificandone in concreto l’entità. In particolare, si afferma che mentre l’accantonamento del fondo anticipazioni di liquidità non presenta la funzione di finanziamento del disavanzo, ma quella di <<*impedire un incremento della capacità di spesa mediante la sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità rimosse in entrata*>>; invece, l’ammontare del fondo crediti di dubbia esigibilità, ai sensi dell’art. 167 Tuel, <<*è determinato in considerazione dell’importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate dal principio applicato della contabilità finanziaria contenuto nell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011*>>, per cui tale posta contabile viene allocata all’interno del risultato di amministrazione, <<*fino a quando il credito non viene riscosso (ed in tal caso le risorse saranno liberate) ovvero non viene stralciato dal conto del bilancio (in questo caso il fondo sarà ridotto di pari importo a copertura della insussistenza)*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 22/2017/EL depositata in data 26/07/2017

RICORSO: annullamento e/o integrale riforma della deliberazione n. 85/FRG/2017, adottata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana nell'adunanza del giorno 11 aprile 2017, nella parte riguardante la dichiarazione di irregolarità del rendiconto del gruppo parlamentare "Sicilia Democratica" per l'esercizio finanziario 2016, con riferimento alla spesa concernente il corrispettivo erogato per una consulenza, inserita al punto "spese per consulenze, studi ed incarichi".

RICORRENTE:

Presidente e rappresentante legale *pro tempore* del Gruppo parlamentare "Sicilia Democratica" presso l'Assemblea regionale della Sicilia.

RESISTENTE:

ricorso non notificato ad alcuna delle controparti.

QUESTIONE RISOLTA: si ha declaratoria di inammissibilità del ricorso, ai sensi degli artt. 124 e 125 c.g.c., in caso di radicale inesistenza delle notificazioni dell'atto introduttivo del giudizio alle controparti da evocare in causa, tra le stesse dovendosi comprendere il Procuratore generale che è parte processuale necessaria e portatrice dell'interesse di legge, non essendo, altresì, possibile, in tale ipotesi, disporre il rinnovo di una notifica inesistente, in base al disposto contenuto nell'art. 86 c.g.c.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite si sono espresse, in tema di inesistenza della notificazione dell'atto introduttivo, affermando che **<<dovendosi fare applicazione, nel giudizio in esame, della specifica disciplina contenuta nelle disposizioni di cui agli artt. 124-125 c.g.c...il ricorso proposto deve dichiararsi inammissibile, essendo stato depositato...ma senza essere stato previamente notificato alle parti necessarie del giudizio>>**, le quali **<<non risultano nemmeno individuate nell'atto, nonostante l'art. 123, comma secondo, lettera a) del codice della giustizia contabile preveda che l'atto introduttivo contenga, oltre agli elementi identificativi del ricorrente e del suo difensore, "le parti nei cui confronti il ricorso è proposto">>**. Secondo, dunque, il *dictum* del Collegio giudicante, in suddetta fattispecie, **<<si versa in un'ipotesi di inesistenza del procedimento notificatorio dell'atto introduttivo del giudizio che non ammette la possibilità di sanatoria, dovendosi, pertanto, escludere, sia la possibilità di disporre la rinnovazione della notifica, che l'applicazione del principio del raggiungimento dello scopo dell'atto (ex art. 44, comma terzo, c.g.c.)>>**.

ABSTRACT

La sentenza delle Sezioni riunite prende in esame la tematica del non sempre districabile binomio tra nullità e inesistenza dell'atto, specialmente nel caso in cui l'indagine giuridica attenga non tanto a profili di diritto sostanziale, ma quanto piuttosto ad aspetti prettamente processuali, tenendo altresì conto della peculiare circostanza che il giudizio relativo alla materia dei rendiconti dei gruppi consiliari **<<non risulta caratterizzato...dall'archetipo processuale della struttura "bifasica"...che prevede la scissione tra la fase della proposizione della domanda rivolta al giudice (*editio actionis*) e la successiva notificazione del ricorso unitamente al decreto di fissazione dell'udienza (*vocatio in ius*) che assolve, in tal caso, alla funzione di consentire l'instaurazione del contraddittorio>>**.

L'eccezione preliminare, dunque, mossa dalla Procura generale in ordine alla mancata realizzazione della notifica nei confronti delle controparti necessarie da evocare in giudizio, rappresenta una corretta doglianza sulla quale il Collegio giudicante ha potuto svolgere, in modo approfondito, un'attività di puntualizzazione di alcuni specifici risvolti propri della normativa processualistica, che attualmente trovano compiuta disciplina nel codice di giustizia contabile.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni contenute agli artt. 124 e 125 c.g.c. che concernono la fase della regolare instaurazione del contraddittorio nei giudizi ad istanza di parte, la cui competenza funzionale, in un unico grado, è attribuita alle Sezioni riunite in speciale composizione in forza dell'art. 11, comma 6, lett. d), del codice di rito menzionato.

Il combinato disposto delle prefate norme conferma il principio di civiltà giuridica secondo cui <<la mancata notifica del ricorso alle controparti, entro il termine perentorio di legge, comporta l'impossibilità del giudice di statuire sulla domanda azionata in giudizio>>. Versandosi, nel caso concreto, in un'ipotesi di radicale inesistenza del procedimento notificatorio dell'atto introduttivo, non trova affatto applicazione né l'istituto giuridico della rinnovazione della notifica, né tanto meno il principio del raggiungimento dello scopo, così come previsto dall'art. 44, comma terzo, del c.g.c.

A tal ultimo riguardo, infatti, le Sezioni riunite, sposando *in toto* la tesi prospettata dalla Procura, osservano che lo scopo dell'atto non può dirsi di certo raggiunto con la costituzione della parte non evocata in giudizio, atteso che la pur avvenuta costituzione è stata, tuttavia, effettuata al solo fine di eccepire l'inesistenza della notifica, con conseguente non accettazione del contraddittorio nel merito, per cui essa non appare idonea a sanare una *vocatio in ius* non realizzata.

Da ultimo, va rilevato che neppure l'istanza di rinnovo della notifica può essere accolta dall'autorità decidente, in quanto <<l'intervenuta consumazione del potere di impugnativa>>, dovuta a causa dello spirare del termine, comporta il definitivo consolidamento degli effetti della delibera, oggetto del ricorso.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 23/2017/EL depositata in data 26/07/2017

RICORSO: per la riforma, previa eventuale sospensione della deliberazione n. 85/FRG/2017, adottata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana nell'adunanza del giorno 11 aprile 2017, nella parte riguardante la dichiarazione di irregolarità del rendiconto del Gruppo parlamentare "Partito dei Siciliani - Mpa" per l'esercizio finanziario 2016, con riferimento alla spesa concernente il corrispettivo erogato in favore di una società, inserita al punto "spese per consulenze, studi ed incarichi".

RICORRENTE:

Presidente e legale rappresentante *pro tempore* del Gruppo parlamentare "Partito dei Siciliani - Mpa", presso l'Assemblea regionale della Sicilia, nonché in proprio.

RESISTENTI:

Procura generale presso la Corte dei conti, Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana, Presidenza della Regione siciliana, Regione siciliana, Avvocatura generale dello Stato e Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana.

QUESTIONE RISOLTA: in tema di rendiconti di gruppi consiliari, la successiva documentazione, prodotta in sede di giudizio, è idonea a superare, in concreto, la carenza probatoria riscontrata dalla Sezione regionale di controllo e, quindi, a comprovare la veridicità e correttezza della spesa e l'effettivo impiego per le finalità istituzionali del gruppo.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella presente decisione, pongono l'accento sulle modalità di verifica con cui, in sede di giudizio sul rendiconto del gruppo consiliare, devono essere riscontrate <<la veridicità e correttezza delle spese, con l'ulteriore puntualizzazione che ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del Gruppo>>. In particolare, si afferma che <<il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei Gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai Gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito...in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con finalità previste dalla legge>>.

Sulla base di tali presupposti, il Collegio giudicante ha quindi ritenuto, nel concreto, che la documentazione successivamente prodotta dal gruppo consiliare in sede di impugnazione <<appare idonea a superare la carenza probatoria riscontrata dalla Sezione regionale di controllo e, quindi, a comprovare la veridicità e correttezza della spesa e l'effettivo impiego per le finalità istituzionali del Gruppo>>.

Siffatto assunto giuridico, infatti, trova conferma nell'ulteriore puntualizzazione contenuta nel testo della sentenza, secondo cui <<l'odierno procedimento non si identifica con l'archetipo processuale del giudizio di appello avverso le sentenze delle Sezioni giurisdizionali territoriali, in relazione al quale (art. 194 c.g.c.) opera la rigorosa preclusione dello *ius novorum*, con la conseguente inammissibilità di nuovi mezzi di prova o di nuove produzioni documentali>>, ma, al contrario, <<la diversità ontologica del giudizio...rispetto a quello di appello, consente al ricorrente di depositare – purché tempestivamente, avuto riguardo ai termini di cui all'art. 125 c.g.c. – tutta la documentazione ritenuta utile al fine di provare i fatti costitutivi della pretesa azionata in giudizio...nell'ambito di quanto dedotto e provato dalle parti>>.

ABSTRACT

La sentenza in esame prende in considerazione il problema dell'idoneità della prova integrativa fornita solo successivamente ed in sede di giudizio dal gruppo consiliare, in ordine alla veridicità e alla correttezza della spesa rendicontata, posta in essere allo scopo di attuare le finalità istituzionali proprie di siffatta compagine politica.

Il caso prende avvio da una vicenda contabile relativa ad una declaratoria di irregolarità, contenuta nella delibera impugnata emessa in sede di controllo, concernente la voce "*spese per consulenze, studi ed incarichi*" presente nella rendicontazione e connessa ad un mandato conferito dal gruppo consiliare (*rectius*, parlamentare nella Regione siciliana) ad una società.

Ad avviso della sezione di controllo, tuttavia, mancava una corretta dimostrazione documentale giustificativa dell'effettivo svolgimento dell'incarico sotto il profilo dell'attività di supporto alla gestione del personale in termini retributivi, fiscali e previdenziali.

Il nodo cruciale della sentenza è, dunque, consistito non solo nel delimitare i confini entro cui il sindacato, effettuato dall'organo deputato al controllo, possa dirsi lecito, ma anche nel rendere più chiaro il significato dei criteri di veridicità e correttezza, mettendoli, altresì, in diretto contatto con le finalità perseguite istituzionalmente dal gruppo.

In particolare, si rileva che il sindacato spettante alla sezione di controllo non può attestarsi su profili di merito rispetto alle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica del gruppo consiliare, in quanto quest'ultimo è il solo a poter valutare l'opportunità e l'utilità dell'incarico conferito. Ciò che può essere oggetto di controllo è dato, invece, dal riscontro dell'attinenza e della coerenza della spesa rispetto ai compiti attribuiti all'apparato consiliare.

Le Sezioni riunite hanno, inoltre, puntualizzato, dal punto di vista processuale, il corollario applicativo dell'adeguata giustificazione causale e della conseguente regolarità della posta di rendicontazione, disponendo che non <<*osta al riconoscimento delle ragioni di parte ricorrente la circostanza che la prova della regolarità della spesa sia stata data mediante la produzione in giudizio di documentazione in parte non dismessa in sede di controllo*>>.

In tal modo viene ribadita la differenza che intercorre tra questa tipologia di giudizio, attribuito alla competenza funzionale, in un unico grado, delle Sezioni riunite in speciale composizione (espressamente prevista all'art. 11, comma 6, lett. d, c.g.c.) ed il processo d'appello, nel quale si fa divieto dello *ius novorum*, in forza del quale il giudice è chiamato a disporre l'inammissibilità dei nuovi mezzi di prova o della nuova documentazione prodotta.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 24/2017/EL depositata in data 26/07/2017

RICORSO: per l'annullamento e/o la riforma della deliberazione n. 60/2017/PARSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana e depositata in data 7 marzo 2017, con la quale è stata dichiarata l'elusione del Comune del patto di stabilità interno, in esito ai controlli effettuati sul rendiconto relativo all'esercizio 2013, con conseguente obbligo di adozione di misure correttive entro sessanta giorni.

RICORRENTE:

Comune di Pontedera, in persona del Dirigente del IV Settore "Servizi di Staff".

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per la Toscana presso la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Ministero dell'economia e delle finanze.

QUESTIONE RISOLTA: il concetto di "elusione" deve essere riferito alla "causa reale" dell'operazione economica complessivamente realizzata, dando rilevanza determinante al presunto "intento oggettivamente unico" perseguito dalle parti.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento alla tematica dell'elusione del patto di stabilità da parte degli enti locali, le Sezioni riunite confermano l'orientamento consolidato in materia, affermando che **<<perché possa configurarsi una ipotesi di elusione del patto di stabilità nella fattispecie dovranno riscontrarsi una pluralità di condotte, di per sé lecite, ma che collegate risultano finalizzate ad aggirare la legge, assumendo rilevanza l'aspetto soggettivo della volontà>>**, per cui, nel caso di specie, **<<non ha pregio la considerazione secondo la quale il Comune di Pontedera avrebbe utilizzato l'Unione [Valdera] per la realizzazione di opere di suo esclusivo interesse, dando così spazio ad una tipica fattispecie elusiva>>**, atteso che **<<l'attribuzione all'Unione Valdera dei lavori di progettazione e realizzazione di opere pubbliche trova giustificazione, sotto l'aspetto economico-finanziario, nei contributi regionali di cui beneficiano le opere realizzate dalle Unioni dei Comuni>>**.

Sulla base di tali considerazioni, l'organo giudicante sostiene che **<<le opere realizzate, pur insistendo interamente nel territorio del Comune ricorrente, hanno all'evidenza idoneità a perseguire l'interesse più generale dei Comuni dell'Unione nell'ambito di politiche di gestione del territorio>>**, che, a loro volta, richiamano il principio cardine in materia rappresentato dall'**<<evidente intendimento strategico del legislatore di favorire la nascita e lo sviluppo dei servizi intercomunali, quale modalità di razionalizzazione della spesa pubblica locale>>**.

In conclusione, il Collegio valuta che **<<lo schema negoziale adottato sia stato supportato da oggettive ragioni di convenienza economica e di interesse pubblico, che escludono, nell'ipotesi concreta, il configurarsi di una ipotesi di elusione del patto di stabilità>>**.

ABSTRACT

La tematica principale, che ha portato all'accoglimento, nel merito, del ricorso presentato dall'ente comunale avverso la dichiarazione di elusione del patto di stabilità interno, resa con delibera in sede di controllo, si sostanzia nell'esatta individuazione degli elementi costitutivi della fattispecie dell'elusione.

Tuttavia, intorno a tale aspetto problematico ha orbitato un ulteriore motivo satellite, individuato dall'ente locale nelle proprie doglianze, che ha messo in luce profili normativi sui quali le Sezioni riunite sono intervenute, al fine di chiarirne l'esatto regime giuridico.

In via preliminare, infatti, il Collegio è stato chiamato a precisare i confini entro cui parlare, in modo legittimo, di difetto assoluto di attribuzione, in ordine alla violazione e falsa applicazione dell'art. 148 bis del Tuel e dell'art. 31, commi 30 e 31, della l. n. 183/2012, per avere la Sezione di controllo esercitato un potere di contestazione dell'elusione del patto di stabilità, non attribuitole dal legislatore, secondo quanto sostenuto dalla parte ricorrente.

A tal riguardo, l'organo giudicante ha statuito che mentre *<<la Sezione di controllo procede all'accertamento in senso oggettivo contabile della "violazione del patto di stabilità", nozione ampia comprendente...anche l'ipotesi di certificazione solo formalmente coincidente [con i saldi-obiettivo], perché raggiunta mediante artifici contabili...spetta, invece, alla Sezione giurisdizionale l'accertamento dei singoli comportamenti elusivi, formalmente legittimi, ma intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica>>*.

Stabilita la corretta portata del presupposto normativo, il Collegio ha poi affrontato nel merito la questione posta al suo vaglio, incentrando la sua indagine giuridica sul concetto di comportamento elusivo o in frode alla legge.

In particolare, si è ribadito che il concetto di elusione deve essere verificato in concreto da parte del giudice contabile, il quale è tenuto a prendere in considerazione non soltanto la "causa reale" dell'operazione economica posta in essere, ma anche il presunto "intento oggettivamente unico", perseguito dalle parti.

Pertanto sulla base di tali assunti, un comportamento può essere qualificato come elusivo, qualora siano dimostrati due elementi costitutivi della fattispecie, ovvero *<<da un lato, l'ottenimento di un vantaggio da considerarsi indebito, perché contrario alle scelte di fondo del sistema, e dall'altro l'intenzionalità del conseguimento di siffatti vantaggi in ragione dell'insussistenza di ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 25/2017/EL depositata in data 27/07/2017

RICORSO: per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia della deliberazione n. 44/2017/FRG pronunciata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria del 5 aprile 2017 e depositata il 6 aprile 2017, nonché della deliberazione intermedia n. 32/2017/FRG del 28 marzo 2017, nella parte in cui viene dichiarato irregolare il rendiconto di esercizio del Gruppo consiliare dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria "Lega Nord – Salvini – Lega Umbria", relativo all'anno 2016.

RICORRENTE:

Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria, "Lega Nord – Salvini – Lega Umbria".

RESISTENTI:

Procura generale presso la Corte dei conti, Sezione di controllo della Corte dei conti per l'Umbria, Regione Umbria, Consiglio della Regione Umbria.

QUESTIONE RISOLTA: le mere irregolarità formali, rilevate in sede di controllo, non possono avere incidenza sui dati complessivi della gestione, specie ove scusabili perché occasionali o non idonei a inficiare la regolarità del rendiconto nel suo insieme, come nel caso in cui la produzione documentale in sede contenziosa abbia completato ed integrato quanto già in atti, sviluppandone l'inizio di prova comunque presente nella fase del controllo.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di rendiconto delle spese dei gruppi consiliari, le Sezioni riunite hanno stabilito che <<l'irregolarità di una posta non si riverbera sull'intero rendiconto, determinando l'obbligo di restituzione unicamente della posta contestata>>, caratterizzandosi <<la verifica necessariamente ed esclusivamente di tipo documentale: il che significa che incombe per legge su ciascun Gruppo l'onere di supportare il rendiconto con la completa documentazione idonea a dare riscontro...congiunto ai parametri dell'inerenza, della congruenza e dell'effettività>> della spesa compiuta, attraverso <<la dimostrazione dell'effettivo adempimento dell'obbligazione indicata nella causale>>.

Pertanto, anche nel caso di specie, si ribadisce che seppure <<il bonifico *on line* non può essere considerato elemento probatorio sufficiente per l'effettività della spesa, posto che lo stesso può essere revocato subito dopo l'emissione>> - così come correttamente aveva già riscontrato la Sezione regionale di controllo - tuttavia, il Collegio decidente <<ritiene ammissibile la produzione documentale in sede contenziosa, in quanto essa ha completato ed integrato quanto già in atti>>, non operando per siffatta tipologia di giudizio la preclusione del divieto di *ius novorum*, propria invece del giudizio di appello.

Alla luce della circostanza che il ricorrente ha provveduto successivamente a depositare <<la documentazione idonea a completare la prova dell'effettività della spesa (importo, beneficiario, causale)>>, le Sezioni riunite hanno, vieppiù, puntualizzato che tale <<piena dimostrazione dell'effettività della spesa>> è, dunque, riscontrabile anche <<...attraverso la produzione di una documentazione equivalente a quella tipica, la cui validità e sufficienza sono assicurate con riferimento al cosiddetto principio sostanzialistico>>.

ABSTRACT

La *quaestio iuris* sottesa alla fattispecie, posta al vaglio delle Sezioni riunite, attiene alla più generale tematica della regolarità delle singole voci di spesa, contenute nel rendiconto dell'esercizio annuale e disposte dal gruppo consiliare, per le quali vige il principio secondo cui il conferimento dei contributi finanziari in favore dei gruppi deve essere soggetto ad un efficace controllo.

Infatti, la verifica sulla correttezza della spesa deve basarsi sull'osservanza di determinati criteri normativi, quali la inerenza alle finalità istituzionali perseguite dal gruppo, la congruenza e l'effettività della spesa, che attribuiscono all'attività di controllo una valenza oggettiva, la cui sufficienza documentale deve risultare dagli atti prodotti a corredo della giustificazione causale della posta passiva, fermo restando che *<<la documentazione deve corrispondere all'archetipo proprio di ciascuna tipologia di spesa, ovvero, a modelli sostanzialmente equivalenti quanto ad idoneità probatoria>>*.

Di conseguenza si è, a ragione, sostenuto che al fine di vagliare la conformità della documentazione, trasmessa a corredo del rendiconto, alle prescrizioni contenute nell'art. 1, comma 11, del d.l. n.174 del 2012, *<<occorre privilegiare un'interpretazione sostanzialistica delle norme interessate>>*, tenendo cioè conto che la dimostrazione dell'effettività della spesa può senz'altro discendere dalla produzione di una documentazione equipollente a quella tipica, purché valida e sufficiente ai fini della prova, in modo che sia comunque rispettato il principio sostanzialistico delle regole contabili, scongiurando al contempo il rischio di far prevalere un'esigenza formalistica ed ortodossa dell'interpretazione dei dati economici.

E proprio sull'assunto che la documentazione, a sostegno dei rendiconti dei gruppi consiliari benché sufficientemente comprovata, deve rispondere a criteri sostanzialistici, il Collegio giudicante, nel caso concreto, ha ritenuto che, la spesa relativa al "servizio affissioni e affitto di sale", ai fini della dichiarazione della sua validità, non può ritenersi dimostrata con l'avvenuto deposito, in sede di controllo, di documenti che attestano la mera effettuazione del bonifico *on line*, poiché, in base alla disposizione di ordine generale in esso riportata, lo stesso può essere annullato anche successivamente con una semplice operazione telematica, occorrendo pertanto *<<altra documentazione pertinente, come l'estratto del conto corrente bancario intestato al soggetto che effettua il pagamento o la quietanza o l'attestazione del creditore>>*, che possono essere prodotti anche in un secondo momento ovvero in sede di giudizio, costituendo materiale integrativo ai fini probatori.

Infatti, alla ricostruzione sistematica sopra prospettata non osta affatto il divieto di *ius novorum* che opera, invece, solo per i giudizi di appello, laddove la produzione di nuovi elementi di prova od anche il deposito di nuova documentazione comportano la conseguente pronuncia di inammissibilità degli stessi, così come espressamente disposto dall'art. 194 c.g.c.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 26/2017/EL depositata in data 05/09/2017

RICORSO: per l'annullamento e/o la riforma della deliberazione n. 107/2017/PARSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana e depositata il 31 marzo 2017, nella parte in cui accerta, in esito ai controlli effettuati sul rendiconto relativo all'esercizio 2013, l'elusione, da parte del Comune, del patto di stabilità interno, con conseguente obbligo di adozione di misure correttive entro sessanta giorni.

RICORRENTE:

Comune di Calcinaia, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per la Toscana presso la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno.

QUESTIONE RISOLTA: il concetto di "elusione" deve essere riferito alla "causa reale" dell'operazione economica complessivamente realizzata, dando rilevanza determinante al presunto "intento oggettivamente unico" perseguito dalle parti.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella presente sentenza, confermano, in materia di elusione del patto di stabilità, il principio di diritto secondo cui tale concetto <<presuppone la presenza di "una pluralità di condotte, di per sé lecite, ma che collegate risultano finalizzate ad aggirare la legge, assumendo rilevanza l'aspetto soggettivo della volontà">>, per cui, nel caso di specie, si evidenzia come <<non sussisterebbero...gli elementi che caratterizzano la fattispecie elusiva, in quanto le spese effettuate avrebbero un fine ben diverso dall'aggiramento del patto di stabilità>>, ciò in quanto <<l'attribuzione all'Unione Valdera dei lavori di progettazione e realizzazione di opere pubbliche trova giustificazione in motivi di ordine economico-finanziario idonei...a costituire valida ragione a sostegno dello schema amministrativo adottato...in particolare, ai contributi regionali di cui beneficiano le opere realizzate dalle unioni di Comuni e relative a "servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale"...e alla prevista concessione alle unioni...di tassi agevolati sui mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti>>.

Di conseguenza, il Collegio valuta che <<il ricorso all'attribuzione all'Unione di Comuni dei lavori di progettazione e realizzazione di opere pubbliche sia stato supportato da oggettive ragioni di convenienza economica, che escludono, nell'ipotesi in esame, il configurarsi di una ipotesi di elusione del patto di stabilità>>.

ABSTRACT

Il punto nevralgico, su cui si è attestata la pronuncia in esame, riguarda la verifica, avvenuta in sede di controllo, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dalla quale è scaturita, tuttavia, la dichiarazione di elusione del patto stesso, con conseguente sua impugnazione, da parte dell'ente locale, innanzi le Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), del codice di giustizia contabile.

In via preliminare, il Collegio decidente ha dovuto esaminare l'eccezione di difetto assoluto di attribuzione per violazione e falsa applicazione dell'art. 148 bis Tuel e dell'art. 31, commi 30 e 31, della l. n. 183/2011.

La suddetta doglianza formulata dalla difesa del comune, secondo cui la Sezione di controllo, avendo contestato l'elusione del patto, avrebbe esercitato un potere non attribuitole per legge, è stata ritenuta dall'organo giudicante infondata, sulla base dell'assunto che *<<ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, alla Sezione di controllo...compete, tra l'altro, anche "la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno", verifica questa...che dovrà estendersi anche all'ipotesi di certificazioni solo formalmente rispettose dell'obbligo di legge, perché raggiunte mediante artifici contabili>>*.

Aggiunge, a tal riguardo, il giudice contabile che diversa, invece, è l'ipotesi normativa prevista dall'art. 31, comma 31, della legge n. 183 del 2012, *<<che intesta alle Sezioni giurisdizionali il potere di accertare se il patto di stabilità sia stato artificiosamente conseguito>>*, prevedendosi in tal caso l'irrogazione di sanzioni nei confronti degli amministratori *<<in considerazione del disvalore attribuito alla condotta elusiva quale ipotesi più grave rispetto alla mera violazione del Patto>>*.

Il Collegio, dunque, una volta risolta la questione preliminare, è passato successivamente a trattare i profili valutativi ed applicativi del concetto di comportamento elusivo o in frode alla legge.

In particolare, si è ribadita la tesi, unanimemente seguita dalla giurisprudenza contabile, secondo cui la fattispecie dell'elusione deve essere verificata in concreto da parte dell'organo giudicante, atteso che la condotta violativa del precetto di legge potrà essere sottoposta ad un giudizio di censura solamente nel caso in cui sussista un nesso eziologico tra la "causa reale" dell'operazione economica posta in essere ed il presunto "intento oggettivamente unico" delle condotte, le quali, se ad un primo esame possano considerarsi formalmente lecite, tuttavia costituiscono sostanzialmente comportamenti atti ad aggirare la legge, al fine di ottenere un vantaggio da considerarsi indebito *<<perché contrario alle scelte di fondo del sistema, e dall'altro l'intenzionalità del conseguimento di siffatti vantaggi in ragione dell'insussistenza di ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 27/2017/EL depositata in data 05/09/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione della sua efficacia, della delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Lazio n. 29/2017/FRG, depositata il 26 aprile 2017, nella parte riguardante la dichiarazione di non regolarità di talune voci di spesa, riferite al contenzioso instaurato da una dipendente ed inserito nella voce di bilancio “spese per il personale”, relative al rendiconto del 2016 del Gruppo del Consiglio regionale del Lazio “La Destra”, attuale “Movimento nazionale per la sovranità”.

RICORRENTE:

Presidente del Gruppo consiliare presso il Consiglio regionale del Lazio denominato “La Destra”, attuale “Movimento nazionale per la sovranità”.

RESISTENTI:

Procuratore generale presso la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, Presidente del Consiglio regionale per il Lazio, Presidente della Giunta regionale per il Lazio.

QUESTIONE RISOLTA: ai fini del giudizio di regolarità del rendiconto, presentato dal gruppo consiliare e concernente due voci di spesa, riferite al contenzioso instaurato con una propria dipendente, per entrambe le quali in sede di controllo ne è stata dichiarata l'irregolarità, si ha che mentre la prima voce, relativa alla somma di denaro che il gruppo, in luogo del passato Presidente, ha dovuto versare, a titolo risarcitorio, in favore della lavoratrice a seguito dell'intervenuta condanna emessa dal giudice del lavoro, non costituisce una spesa per il gruppo consiliare, configurandosi sostanzialmente come una partita di giro (dovendo il precedente Presidente rifondere il gruppo per la stessa somma), con conseguente conferma della correttezza della declaratoria di irregolarità pronunciata in sede di controllo; invece il successivo importo versato a titolo transattivo, con cui le parti hanno convenuto la risoluzione del rapporto di lavoro subordinato, grava direttamente sul bilancio del gruppo consiliare, di conseguenza anche se va rendicontata, tuttavia tale voce di spesa non risulta né incongrua né irragionevole, quindi non può essere confermata, nella parte *qua*, la declaratoria di irregolarità emessa in sede di controllo, dovendo la scelta di risolvere il contratto di lavoro spettare esclusivamente al gruppo consiliare secondo il criterio dell'opportunità, che esula dal sindacato del giudice contabile.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In applicazione della normativa della rendicontazione contabile, le Sezioni riunite, pronunciandosi sul caso di specie, hanno deciso per il parziale accoglimento del ricorso presentato dal gruppo consiliare avverso la delibera di controllo che ha dichiarato irregolari due voci di spesa, riferite al contenzioso attivato da una dipendente.

In particolare, si è affermato che mentre per la spesa relativa agli esiti del contenzioso instauratosi dinanzi al giudice del lavoro **<<si desume che la somma...ancorché anticipata dal Gruppo convenuto in attesa della refusione da parte del soggetto condannato (l'ex Presidente...), contabilmente non costituisce una spesa per il Gruppo consiliare...pertanto, il Collegio ritiene corretta la declaratoria di irregolarità della spesa pronunciata dalla Sezione regionale>>**. Ciò non solo perché il gruppo non risulta **<<il soggetto passivo dell'obbligazione e, conseguentemente, non ha titolo per rendicontare la relativa somma>>**, ma soprattutto in quanto **<<con l'incameramento della somma anticipata, all'esito del processo dinanzi al Giudice dell'esecuzione, il Gruppo va a sanare la propria situazione di cassa>>**.

A diversi risultati, invece, è pervenuto il Collegio giudicante <<con riferimento alla voce di spesa...che costituisce l'importo della transazione conclusa...tra il Presidente del Gruppo e la parte vittoriosa, mediante il quale le parti hanno convenuto la risoluzione del rapporto di lavoro>>. Infatti, si afferma che <<la scelta di "chiudere" il rapporto di lavoro, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta ai Gruppi consiliari, non appare palesemente irragionevole in considerazione della particolare dinamica nella quale si è sviluppata la vicenda>>, per cui <<la scelta della risoluzione del contratto è un'alternativa possibile alla prosecuzione del rapporto, in presenza di situazioni di fatto che non spetta al Giudice del controllo sindacare>>, di conseguenza tale opzione <<non appare incongrua né irragionevole>>.

ABSTRACT

La comprensione della vicenda contabile, risolta in sentenza, non può prescindere dalla stretta connessione con la situazione di fatto che ha dato avvio all'approvazione, da parte della Sezione di controllo, della delibera dichiarativa dell'irregolarità di due voci di spesa riferite al contenzioso instaurato da una dipendente, contenute nel rendiconto 2016, che è stato presentato dal gruppo consiliare istante.

Secondo le Sezioni riunite, l'errore in cui è incorsa la sezione di controllo è stato quello di considerare, in modo unitario, sia la spesa relativa alla somma versata alla dipendente in forza della condanna a titolo risarcitorio, intervenuta nei soli confronti dell'ex presidente, ma anticipata dal gruppo stesso, sia la somma liquidata dal successivo ed attuale presidente, relativa al diverso profilo dell'accordo transattivo, con il quale le parti interessate hanno deciso consensualmente di sciogliere il rapporto di lavoro che li legava.

Infatti, come si ricava dall'attenta lettura della presente pronuncia, la condanna emessa nei confronti dell'allora presidente del gruppo, ritenuto personalmente responsabile e quindi chiamato a corrispondere alla dipendente quando accertato in sede giuslavoristica, disponeva, altresì, in capo allo stesso, l'obbligo di refusione in favore del gruppo dell'importo anticipatamente corrisposto a titolo risarcitorio.

Proprio in ragione di ciò, il Collegio giudicante ha ritenuto che la posta in questione non possa configurarsi, in termini contabili, come una vera e propria spesa per il gruppo consiliare, atteso che non essendo quest'ultimo il soggetto passivo dell'obbligazione, <<non ha titolo per rendicontare la relativa somma>>, costituendo, tutt'al più, tale voce una partita di giro, in quanto con il recupero di quanto anticipatamente versato, <<il Gruppo va a sanare la propria situazione di cassa>>.

Sulla base delle prefate considerazioni, le Sezioni riunite, se nella parte *de qua*, hanno quindi disposto il respingimento del ricorso proposto dal gruppo consiliare avverso la delibera di controllo, ritenendo corretta la relativa declaratoria di irregolarità sulla suddetta voce, al contempo, invece, hanno accolto il ricorso per la parte relativa alla voce di spesa concernente l'accordo transattivo, intervenuto tra la compagine consiliare e la dipendente interessata.

A tal riguardo, infatti, il Collegio ha precisato che la risoluzione del rapporto di lavoro, intervenuta in via conciliativa, costituisce una facoltà attribuita alla piena discrezionalità dell'organo politico, per cui la scelta operata dal gruppo consiliare non appare affatto incongrua tanto meno palesemente irragionevole, in considerazione soprattutto del principio cardine in materia, per il quale non spetta al giudice del controllo sindacare il merito della preferenza espressa, occorrendo <<soltanto verificare se è stato travalicato il limite esterno della scelta discrezionale e se ricorre un'ipotesi di irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 28/2017/EL depositata in data 06/09/2017

RICORSO: annullamento della delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Veneto n. 224/2017/FRG, depositata il 12 aprile 2017 n. 66/2016/FRG, nella parte riguardante la dichiarazione di non regolarità di talune voci di spesa, riferite al rendiconto 2016 dei gruppi consiliari “FRATELLI D’ITALIA - AN - MCR” e “PARTITO DEMOCRARTICO”.

RICORRENTI:

Presidente pro tempore del gruppo consiliare “FRATELLI D’ITALIA - AN - MCR” e Presidente pro tempore del gruppo consiliare “PARTITO DEMOCRATICO”.

RESISTENTI:

Procura generale presso la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Consiglio regionale della Regione del Veneto, Giunta regionale della Regione Veneto/Regione del Veneto.

QUESTIONE RISOLTA: è inammissibile, un sindacato di merito, da parte della Sezione di controllo, sulle spese effettuate dai gruppi consiliari relative ad alcune iniziative riconducibili in concreto alle finalità istituzionali degli stessi, atteso che la valutazione che l’organo di controllo è tenuto a svolgere sul piano dell’inerenza incontra il *“limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali”*.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Partendo dalla premessa, ribadita in sentenza dalle Sezioni riunite, secondo cui <<**nelle controversie in tema di accertamento della regolarità/irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari l’indirizzo ermeneutico-applicativo...si presenta incentrato su uno scrutinio degli atti a corredo della rendicontazione, ispirato a criteri di effettività e tracciabilità sostanziale delle spese, in funzione del riscontro di inerenza delle medesime alle finalità istituzionali di tali soggetti**>>, si evidenzia come, nel caso di specie, le iniziative dei due gruppi consiliari ricorrenti siano state adeguatamente comprovate sotto il profilo dell’<<**inerenza degli eventi...alle finalità proprie della funzione istituzionale...assolta**>>, dato che <<**i temi ivi affrontati risultano...senz’altro correlati agli interessi della comunità territoriale, oltre che di rilievo socio-giuridico generale**>>.

In particolare, l’organo giudicante ritiene che <<**il coacervo dei descritti elementi giustificativi risulti idoneo ad attestare l’inerenza dell’iniziativa alle attività istituzionali del gruppo nella misura in cui – da un lato – essa concerne un argomento di obiettivo rilievo giuridico e sociale per la comunità regionale, ma anche di impatto nazionale...e – dall’altro – non emergono dagli atti profili che ne pongano in dubbio l’effettivo svolgimento**>>.

Di conseguenza, il Collegio decidente è pervenuto all’esatta conclusione che <<**la verifica, di natura “statica”, dell’effettiva sussistenza della spesa (veridicità) e, quella di carattere “dinamico”, della coerenza (correttezza) della medesima con gli scopi propri dei gruppi consiliari deve essere effettuata in termini sostanzialistici**>>.

ABSTRACT

La vicenda prende avvio da una delibera, emessa in sede di controllo, che dichiarava l'irregolarità di talune voci di spesa, effettuate da due gruppi consiliari di differente colore politico.

In particolare, al primo gruppo si contestava la non inerenza della spesa effettuata rispetto alle finalità istituzionali perseguite, in quanto le due fatture emesse per la realizzazione di manifesti afferenti ai corrispondenti convegni non apparivano giustificate, poiché nelle locandine non si faceva esplicito riferimento all'iniziativa legislativa, la quale avrebbe reso evidente il riscontro della predetta funzionalizzazione istituzionale.

La valutazione negativa riguardante il secondo gruppo consiliare, invece, si attestava su un simile episodio contabile, concernente la giustificazione causale di una fattura, relativa, però, all'affitto di una sala convegni, nella quale si era svolta la pubblica discussione sulla diversa attività di promozione legislativa, di cui si faceva portavoce il gruppo medesimo.

Le doglianze avverso la deliberazione della Sezione di controllo sono risultate del tutto legittime, sulla base di specifici rilievi argomentativi.

In primo luogo, infatti, le Sezioni riunite hanno posto l'accento sull'approccio sistematico che deve essere seguito in sede di controllo relativamente alla valutazione da operare sugli elementi giustificativi e chiarificatori di determinate attività, comunque, riconducibili ai fini istituzionali perseguiti dai gruppi consiliari, confermando, a tal riguardo che *<<il giudizio di inerenza presenta una specifica connotazione estrinseca, ovverosia legata all'analisi della documentazione di supporto alle spese sotto il profilo della completezza ed adeguatezza nel rappresentarne la congruenza con le attività istituzionali dei gruppi consiliari...fermo restando, naturalmente, il riscontro di regolarità contabile del rendiconto>>*.

In secondo luogo, si è affermato che le iniziative, poste in essere dai rispettivi gruppi, sono di certo riconducibili ad attività rientranti fra le spese istituzionali di pertinenza degli stessi, laddove si faccia riferimento soprattutto al dettato contenuto all'art. 2 della legge della Regione veneta n. 28/2013, per cui l'impostazione marcatamente formale del riscontro effettuato dalla Sezione di controllo non ha tenuto conto dell'inerenza sostanziale dell'attività posta in essere dai gruppi consiliari rispetto ai fini istituzionali perseguiti *ope legis*, atteso che l'idoneità della documentazione complessivamente acquisita ha comprovato le concrete modalità di svolgimento delle iniziative politiche (quali l'organizzazione di convegni) che ben giustificano le spese rendicontate da tali organi rappresentativi.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 29/2017/QM depositata in data 13/09/2017

RICORSO: nel giudizio su questione di massima, iscritto al n. 541/SR/QM del registro di segreteria delle Sezioni riunite, deferita dalla Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti con sentenza-ordinanza n. 15/2017, depositata il 12 gennaio 2017, pronunciata sul giudizio di appello n. 50326, promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna del 27 ottobre 2015, n. 250/2015, e contro il signor B.E.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se al percettore di pensione privilegiata tabellare spetti l'indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza INPS dell'Assicurazione Generale Obbligatoria>>.

QUESTIONE RISOLTA: <<Al percettore di pensione privilegiata tabellare spetta l'indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza INPS dell'Assicurazione Generale Obbligatoria>>.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento alla questione di massima trattata, le Sezioni riunite, *in primis*, hanno puntualizzato il presupposto normativo alla luce del quale <<**in considerazione della compresenza di differenti fondi pensionistici che, pur mantenendo specifiche normative, sono confluiti nell'A.G.O...diventa necessario individuare un chiaro discrimine temporale a partire dal quale tutti gli emolumenti diretti a compensare il variare del costo della vita...sono stati inevitabilmente conglobati nella base pensionabile**>>.

In secundis, al quesito il Collegio ha dato riscontro affermativo, ma <<**con la precisazione che per i periodi...in cui...sia dato ravvisare la permanenza del divieto di cumulo, sia esso riferito agli emolumenti che si sono definiti principali, ovvero a quelli accessori (incrementi perequativi), sarà cura del Giudice delle pensioni verificare nel concreto quale sia la duplicazione degli emolumenti, e statuire di conseguenza, in applicazione del disposto di cui all'art. 19, secondo comma, della legge n. 843/1978, tenuto conto che, qualora la pensione dell'INPS sia stata erogata in epoca successiva alle indicate soglie temporali, diversificate in ragione della natura degli emolumenti considerati, al percettore di trattamento pensionistico statale con indennità integrativa speciale separata, tale beneficio spetterà nella misura intera**>>.

ABSTRACT

Oggetto della presente pronuncia è stata l'operazione ermeneutica, posta in essere dal giudice contabile, per individuare la *ratio* giustificatrice concernente l'evoluzione normativa dei meccanismi che assicurano il continuo adeguamento delle pensioni.

In particolare, le Sezioni riunite hanno focalizzato la loro attenzione su due distinti aspetti, relativi l'uno alla vigenza e all'estensione del principio del divieto di cumulo dei trattamenti economici collegati al costo della vita, stabilendone, sulla base di un approfondito e puntuale *excursus* delle diverse legislazioni che si sono avvicendate in materia, l'attuale o meno sussistenza con riferimento ai diversi regimi pensionistici presi in considerazione e l'altro legato all'ancora possibile vigenza del

prefato divieto per le pensioni INPS dell'A.G.O.

Nell'ambito dell'A.G.O., il Collegio giudicante ha sostenuto che *<<una funzione analoga a quella dell'indennità integrativa speciale era svolta, per il personale in attività, dall'assegno di contingenza>>*, con ciò mettendo in evidenza quel principio generale diretto a regolare la *<<perequazione delle pensioni del fondo pensione lavoratori dipendenti e le possibili duplicazioni o interferenze con il sistema di determinazione...dei punti di variazione dell'indice del costo della vita ai fini dell'indennità integrativa speciale>>*, a seconda tuttavia delle epoche di riferimento.

Posto, dunque, che l'A.G.O. ricomprende al suo interno il fondo pensione lavoratori dipendenti, in aggiunta a fondi speciali, quest'ultimi nel tempo sono stati sì soppressi, ma le loro normative specifiche hanno comunque continuato, in via transitoria, a trovare applicazione per gli assicurati ed i pensionati ivi iscritti al momento della soppressione.

Il disposto si pone in linea con le conclusioni a cui è pervenuto il giudice delle leggi, in forza delle quali, si afferma che *<<il divieto di cumulo, nei limiti in cui può dirsi vigente, corrisponde al necessario "bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa">>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 30/2017/EL depositata in data 13/09/2017

RICORSO: per l'annullamento e la riforma della delibera n. 108/2017/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana e depositata in data 31 marzo 2017, con cui si è dichiarata l'elusione, da parte del Comune di Pontedera, del patto di stabilità interno, in esito ai controlli effettuati sul rendiconto relativo all'esercizio 2014, con conseguente obbligo di adozione da parte del Comune medesimo di misure correttive entro sessanta giorni.

RICORRENTE:

Comune di Pontedera, in persona del Dirigente del IV Settore "Servizi di Staff".

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per la Toscana presso la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Ministero dell'economia e delle finanze.

QUESTIONE RISOLTA: il concetto di "elusione" deve essere riferito alla "causa reale" dell'operazione economica complessivamente realizzata, dando rilevanza determinante al presunto "intento oggettivamente unico" perseguito dalle parti.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite hanno ricalcato, anche in siffatta decisione, i principi di diritto già statuiti in precedenti pronunce, rese sempre nei confronti del comune di Pontedera, con riferimento alla tematica dell'elusione del patto di stabilità interno, secondo cui **<<il concetto di "elusione" deve essere riferito alla "causa reale" dell'operazione economica complessivamente realizzata, dando rilevanza determinante al presunto "intento oggettivamente unico" perseguito dalle parti>>.**

Nel caso di specie, tuttavia, **<<l'attribuzione all'Unione Valdera dei lavori di progettazione e realizzazione di opere pubbliche trova giustificazione, sotto l'aspetto economico-finanziario, nei contributi regionali di cui beneficiano le opere realizzate dalle Unioni dei Comuni di mutui agevolati>>**, per cui non può dirsi realizzata un'ipotesi di elusione del patto di stabilità, per la configurazione della quale, invece, **<<è necessario riscontrare una pluralità di condotte che, anche se di per sé lecite, collegate risultino finalizzate ad aggirare la legge>>.**

Pertanto, l'operazione negoziale posta in essere può, a ragione, ritenersi che **<<abbia corrisposto effettivamente alla ratio per cui il legislatore ha previsto una disciplina di favore per l'Unione, mirando ad ottenere vantaggi che possono considerarsi non indebiti in quanto non contrari alle scelte di fondo del sistema>>**, ravvisandosi altresì **<<la corrispondenza dell'operazione...all'intendimento strategico del legislatore di favorire la nascita e lo sviluppo dei servizi intercomunali, quale modalità di razionalizzazione della spesa pubblica locale>>.**

In conclusione, il Collegio ha affermato che **<<le opere realizzate, pur insistendo interamente nel territorio del Comune ricorrente, hanno all'evidenza idoneità a perseguire l'interesse più generale dei Comuni dell'Unione nell'ambito di politiche di gestione del territorio che privilegiano il ruolo del capoluogo, politiche di per sé non palesemente irragionevoli, rientranti nel perimetro della discrezionalità amministrativa>>.**

ABSTRACT

Tale pronuncia si inserisce in una serie di ricorsi, attivati dal medesimo comune di Pontedera, aventi ad oggetto diverse delibere, emesse in sede di controllo (e attinenti a più esercizi finanziari), che hanno dichiarato l'elusione del patto di stabilità interno, sulla base di identiche circostanze di fatto che si sono tradotte in riscontri contabili, attribuiti non al bilancio del singolo ente locale, ma all'Unione dei comuni, di cui Pontedera fa parte.

A tal riguardo, è la stessa sentenza che rimanda alle varie questioni già affrontate e risolte nelle pronunce n. 15/2017/EL e n. 24/2017/EL delle Sezioni riunite, per cui vengono riprese le argomentazioni di diritto già sostenute.

Sinteticamente, si ricorda come le due norme di cui all'art. 148 bis del Tuel, nonché all'art. 31, commi 30 e 31, della l. n. 183/2012, corrispondano a piani valutativi ed applicativi differenti, per cui si ritiene infondata la relativa eccezione, sollevata dalla difesa del comune, riguardante la presunta non attribuzione, alla Sezione di controllo, del potere di esercitare la relativa contestazione di elusione del patto di stabilità.

Tant'è che l'organo giudicante ha ripetuto anche in suddetta circostanza che mentre *<<la Sezione di controllo procede all'accertamento in senso oggettivo contabile della "violazione del patto di stabilità", nozione ampia comprendente...anche l'ipotesi di certificazione solo formalmente coincidente [con i saldi-obiettivo], perché raggiunta mediante artifici contabili...spetta, invece, alla Sezione giurisdizionale l'accertamento dei singoli comportamenti elusivi, formalmente legittimi, ma intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica>>*.

Risolta la questione preliminare, il Collegio ha poi statuito sul merito, accogliendo il ricorso dell'ente locale interessato, sulla base dell'assunto che non risulta affatto integrata la condotta dell'elusione contabile, atteso che gli atti adottati dal comune si configurano non solo come conformi al sistema che regola il funzionamento dell'Unione Valdera, ma anche non violativi delle prescrizioni che prevedono la fattispecie dei comportamenti meramente elusivi, venendo così dimostrata, in concreto, *<<la sussistenza di autonome ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato che di per sé impediscono di dover necessariamente assumere, a contrario, l'intenzionalità del conseguimento dei vantaggi connessi alla non applicazione delle regole del patto di stabilità>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 31/2017/RIS depositata in data 10/10/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione italiana golf (c.d. "elenco ISTAT 2016").

RICORRENTE:

Federazione italiana golf (F.I.G.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTI:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore* e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore* (non assumendo, tuttavia, quest'ultimo la qualità di parte in senso tecnico del giudizio).

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: rimessione alla Corte di Giustizia dell'U.E., ex art. 267 TFUE, delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del nuovo sistema SEC 2010:

1. "Se il concetto di "intervento pubblico in forma di regolamento generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività" di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane";
2. "se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) ("la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale") debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b) (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)";
3. "se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo".

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Atteso che le questioni pregiudiziali di interpretazione, rimesse tramite rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'U.E., dipendono dalla <<**strutturazione del meccanismo del sistema europeo dei conti il quale impone all'ISTAT di effettuare valutazioni annuali, da trasfondere in un provvedimento (il c.d. "elenco annuale ISTAT") che produce effetti limitati all'anno solare di riferimento**>>, le Sezioni riunite tengono a indicare la propria posizione sui quesiti proposti, al fine di agevolare il procedimento accelerato ovvero il procedimento pregiudiziale d'urgenza attivato innanzi al giudice europeo, sostenendo che, con riguardo alla prima questione, <<**il concetto di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale" può essere inteso in senso molto ampio potendosi così riferire ad atti e deliberazioni di indirizzo provenienti dalle Confederazioni (e Federazioni) internazionali e nazionali sportive (finalizzati tra l'altro a fissare principi e regole generali da applicarsi da parte delle Federazioni nazionali), come pure esso può abbracciare le norme interne (Codice civile italiano, d.P.R. 361/2000 e d.lgs. 242/1999) che fissino un obbligo di riconoscimento strumentale all'acquisizione della personalità giuridica e alla possibilità di operare nello sport come Federazione nazionale**>>, trattandosi, in tal caso, di <<**aspetti che, per la loro natura generale ed astratta...o di "soft law", non possono essere invocati, per la loro suscettibilità di essere riassunti nella nozione di "regolamentazione generale", quale indici di "controllo pubblicistico" del CONI sulle Federazioni sportive in generale**>>.

Con riferimento al secondo interrogativo, l'organo giurisdizionale nazionale contabile di ultima istanza si è attestato su una peculiare posizione ermeneutica, ritenendo che <<**il concetto di "capacità di determinare la politica generale o il programma"...non può essere ravvisato nell'inesistenza di "poteri di vigilanza esterna e formale" (quale quelli di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti), implicando il c.d. "indicatore generale del controllo" una concreta ed effettiva capacità di determinare, in modo stabile e durevole, l'attività gestionale altrui che non sussiste in relazione all'esercizio di poteri di vigilanza esterna, né può essere ravvisato in relazione a poteri di commissariamento che hanno come tali natura eccezionale e temporanea**>>, aggiungendo, quindi, che <<**tale principio deve essere affermato soprattutto con riguardo ad ipotesi in cui sia proprio l'ente pubblico pretesamente controllante (CONI) ad essere sostanzialmente influenzato in misura rilevante dagli enti pretesamente controllati (Federazioni sportive nazionali), che siano titolari della maggioranza dei voti o dei partecipanti in seno ai principali organi deliberativi e di indirizzo**>>. In relazione al terzo quesito, le Sezioni riunite hanno puntualizzato che <<**delle quote associative deve tenersi conto per valutare se l'ente non lucrativo (nella specie la Federazione sportiva...) conservi o meno la capacità di determinare la propria politica o il suo programma in misura significativa, atteso che il loro rilevante ammontare (unitamente a quello delle altre entrate non riconducibili ai contributi del CONI) può costituire indice di una raggiunta e consolidata autonomia dall'ente pubblico finanziatore, che deve essere valutato in concreto da questa Corte nell'ambito del c.d. "giudizio soggettivo" di cui discorre il par. 20.15 SEC 210**>>.

ABSTRACT

L'annoso problema della redazione, da parte dell'ISTAT, di atti di ricognizione, volti a ricomprendere nell'elenco nazionale delle amministrazioni pubbliche, periodicamente aggiornato, anche le federazioni sportive, ha dato la stura al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'U.E., ex art. 267 TFUE, attinente alla rimessione di più quesiti relativi all'esatta interpretazione da attribuire ad alcuni concetti contabili contenuti nella normativa europea in materia di SEC 2010, con conseguente sospensione del processo innanzi alle Sezioni riunite, quale giudice interno di ultima istanza.

Le criticità ermeneutiche di non agevole soluzione nascono soprattutto laddove si consideri che nel

nostro ordinamento, così come in quelli di altri Stati membri, non si rinviene una nozione esplicita ed uniforme di pubblica amministrazione, per cui la stessa viene declinata in modo variabile a seconda delle istanze normative da perseguire.

Con particolare riguardo alla predisposizione dell'elenco ISTAT, l'assunto trova conferma proprio nell'accezione di matrice economico-finanziaria che il legislatore richiede sia accertata in ordine all'inclusione delle federazioni sportive - quali enti a natura giuridica unitaria sì di tipo civilistico, ma con attività mista pubblico-privato – nel settore delle amministrazioni pubbliche (S13 del Sec 2010) ovvero in quello delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (par. 1.57 del SEC).

La questione, lungi dal presentare una valenza meramente formale, risulta invece di rilevante importanza, qualora si consideri che *<<l'inserimento di un'unità istituzionale (ovverosia "un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale" par. 2.12 reg. 549/2013) nel sistema dei conti pubblici italiano (c.d. conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni) è fondamentale onde ottenere dati di finanza omogenei tra gli Stati membri, dunque comparabili, nonché per valutare il rispetto dei vincoli e parametri di stabilità e crescita, con conseguenziale necessità costituzionale e comunitaria della giurisdizione esercitata dalle...Sezioni riunite che...con particolare riguardo alle impugnazioni presentate dalle Federazioni sportive nazionali è stata reiteratamente affermata>>.*

Tracciato il quadro generale in cui si inserisce la trattazione del *thema decidendum*, rimesso comunque al vaglio della Corte europea, la ricostruzione sistematica proposta dalle Sezioni riunite, chiamate a puntualizzare le proprie posizioni in ordine alle ricadute applicative dei dati classificatori contenuti nel SEC 2010, ha messo in luce che i concetti economici di tale regolamento europeo non coincidono con quelli amministrativi nazionali.

Siffatta discrasia, tuttavia, non costituisce un elemento distonico nell'economia della normativa di settore, ma anzi è contemplata dallo stesso SEC 2010, laddove nell'allegato A, precisa che *<<onde assicurare una comparabilità, non solo europea ma anche dal punto di vista internazionale, i "concetti del SEC" volutamente differiscono dai "corrispondenti concetti amministrativi" in quanto quest'ultimi, per le loro caratteristiche (eterogeneità concettuale tra paese e paese, mutevolezza nel tempo, incoerenza interna, difficoltà di utilizzo ai fini economici) non sono idonei a perseguire tali obiettivi (par. 1.25)>>.*

Le federazioni sportive, dunque, potrebbero pacificamente inquadrarsi nella tipologia delle "istituzioni senza scopo di lucro" e quindi ricomprese nel settore pubblico, solo qualora sia accertata la sussistenza di un duplice requisito, quale quello del controllo pubblico, da un lato, e quello della produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, dall'altro.

Ed è proprio sulla contestata presenza di entrambi i requisiti normativamente imposti dal SEC 2010 che si gioca la partita giuridica in campo europeo, atteso che le Sezioni riunite sono pervenute alla formulazione di tre quesiti, tutti attinenti alla corretta interpretazione da fornire non solo al concetto di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale", ma altresì ai correlati concetti di "controllo" e di "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", con conseguente ricaduta anche sul corollario applicativo, configurante la terza questione in ordine logico, quale quello relativo al "grado di finanziamento", inteso come "finanziamento principale", nonché alla rilevanza delle "quote associative" ai fini della verifica dell'esistenza dell'autodeterminazione dell'ente non lucrativo, puntualizzando il giudice nazionale di ultima istanza il proprio punto di vista ermeneutico su tale triplice richiesta, così come sopra riportato nel principio di diritto desumibile dalla pronuncia.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 32/2017/RIS depositata in data 10/10/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione italiana sport equestri (c.d. "elenco ISTAT 2016").

RICORRENTE:

Federazione italiana sport equestri (F.I.S.E.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTI:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: rimessione alla Corte di Giustizia dell'U.E., ex art. 267 TFUE, delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del nuovo sistema SEC 2010:

1. "Se il concetto di "intervento pubblico in forma di regolamento generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività" di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane";
2. "se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) ("la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale") debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b) (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)";
3. "se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo".

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, affrontano l'importante problema della valenza annuale degli effetti dell'elenco ISTAT, puntualizzando, a tal riguardo, che le relative controversie <<**devono essere ascritte alla materia della contabilità pubblica sulla quale questa Corte ha giurisdizione piena ed esclusiva anche ai sensi del nuovo Codice di giustizia contabile**>> e che l'iter processuale in materia si concentra in un giudizio speciale in un unico grado instaurato innanzi alle Sezioni anzidette.

Il delineato assetto ordinamentale, quindi, comporta che <<**la sospensione del presente processo per pregiudizialità comunitaria, peraltro obbligatoria nella specie avendo queste Sezioni riunite...natura di organo giurisdizionale di ultima istanza, implica che nessun atto giurisdizionale idoneo a definire il giudizio possa più essere posto in essere da questa Corte**>>. Inoltre, in ossequio ai principi contenuti nelle raccomandazioni dettate in materia di presentazione delle domande pregiudiziali proposte innanzi alla Corte di Giustizia dell'U.E., il giudice nazionale di ultima istanza, essendo chiamato a specificare le proprie conclusioni sulle questioni processuali esposte, ha ritenuto, con riguardo alla prima tematica, di affermare che <<**il concetto di “*intervento pubblico in forma di regolamentazione generale*” può essere inteso in senso molto ampio potendosi così riferire ad atti e deliberazioni di indirizzo provenienti dalle Confederazioni...come pure esso può abbracciare le norme interne...trattasi, quindi, di aspetti che, per la loro natura generale ed astratta...o di “*soft law*”, non possono essere invocati, per la loro suscettibilità di essere sussunti nella nozione di “*regolamentazione generale*”, quale indici di “*controllo pubblicistico*” del CONI sulle Federazioni sportive in generale**>>.

Con riferimento al secondo quesito, la Corte dei conti ha sostenuto che <<**il concetto di “*capacità di determinare la politica generale o il programma*”...non può essere ravvisato nell'inesistenza di “*poteri di vigilanza esterna e formale*” (quale quelli di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti), implicando il c.d. “*indicatore generale del controllo*” una concreta ed effettiva capacità di determinare, in modo stabile e durevole, l'attività gestionale altrui che non sussiste in relazione all'esercizio di poteri di vigilanza esterna, né può essere ravvisato in relazione a poteri di commissariamento che hanno come tali natura eccezionale e temporanea**>>, aggiungendo, quindi, che <<**tale principio deve essere affermato soprattutto con riguardo ad ipotesi in cui sia proprio l'ente pubblico pretesamente controllante (CONI) ad essere sostanzialmente influenzato in misura rilevante dagli enti pretesamente controllati (Federazioni sportive nazionali), che siano titolari della maggioranza dei voti o dei partecipanti in seno ai principali organi deliberativi e di indirizzo**>>. Ed, infine, con riguardo alla terza problematica individuata, la risposta del giudice nazionale la si rinviene nell'assunto secondo cui <<**delle quote associative deve tenersi conto per valutare se l'ente non lucrativo (nella specie la Federazione sportiva...) conservi o meno la capacità di determinare la propria politica o il suo programma in misura significativa, atteso che il loro rilevante ammontare (unitamente a quello delle altre entrate non riconducibili ai contributi del CONI) può costituire indice di una raggiunta e consolidata autonomia dall'ente pubblico finanziatore, che deve essere valutato in concreto da questa Corte nell'ambito del c.d. “*giudizio soggettivo*” di cui discorre il par. 20.15 SEC 210**>>.

ABSTRACT

Nel presente giudizio viene riproposta la questione relativa al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'U.E., in ordine all'esatta interpretazione della normativa contenuta nel regolamento europeo n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea. La presente vicenda economico-contabile, trattata dalle Sezioni riunite (anche con riferimento alla

F.I.N. nella commentata sentenza-ordinanza n. 31/2017/RIS), ha ad oggetto specifici profili problematici riguardanti l'esclusione delle Federazioni sportive dall'elenco ISTAT, avvalorata, anche per la F.I.S.E., dal giudice contabile con sentenza del 9 marzo 2017, n. 12.

Le criticità giuridiche, mosse al nuovo orientamento giurisprudenziale inaugurato in anni recenti dalle Sezioni riunite, si concentrano, *in primis*, sulla corretta qualificazione da dare all'esistenza del controllo pubblicistico del CONI esercitato sulle federazioni sportive, *in secundis*, su come considerare l'attività svolta dalle stesse, quale attività confacente o meno alla produzione di beni e servizi destinabili alla vendita e soprattutto sull'esatto inquadramento delle quote associative, di affiliazione e di tesseramento, rispetto alla categoria dei ricavi.

E proprio siffatte perplessità, redatte in forma di quesiti, sono state rimesse al vaglio del giudice europeo, atteso che la nozione di pubblica amministrazione in termini finanziari e contabili è direttamente dipendente dalla legislazione unionale, sulla cui base l'ISTAT interviene solamente al fine di aggiornare annualmente e nominativamente l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del Settore "Amministrazioni pubbliche", in cui vengono incluse anche le federazioni sportive rientranti nella categoria delle istituzioni senza scopo di lucro, in forza dei criteri eurounitari.

Negli ultimi anni, tuttavia, le Sezioni riunite si sono mostrate aperte ad una soluzione più articolata del problema, operando una vera e propria inversione di tendenza nella valutazione di siffatta inclusione nell'elenco ISTAT e ciò alla luce di una asserita evoluzione della nozione di "attività sportiva".

In particolare, partendo dall'assunto secondo cui le Federazioni avrebbero esteso il proprio campo di attività e di programma verso iniziative sportive sempre meno direttamente ricollegabili alla competitività delle gare ufficiali e determinando tutto ciò una sostanziale modifica dei processi di definizione e di programmazione delle attività in senso sempre più specifico e quindi autonomo, il giudice contabile è arrivato ad affermare che *<<lo stesso ISTAT nella realtà ha dovuto tener conto di questa evoluzione...ed infatti...non ha incluso nell'elenco molte Federazioni, in questo modo ammettendo che il giudizio debba essere condotto caso per caso, che la presenza del contributo pubblico può in certe situazioni essere superato, che parimenti il controllo del CONI non è assolutamente determinante>>* e che inoltre *<<le Federazioni stesse partecipano, in misura peraltro estremamente rilevante e significativa, all'organizzazione e all'attività del CONI, contribuendo a comporre gli organi centrali titolari dei poteri più importanti e concorrendo alla formazione della volontà del CONI>>*.

Su queste premesse, dunque, si sono innescate le accolte rimozioni di remissione alla Corte sovranazionale, mosse dall'ISTAT e dalla Procura generale della Corte dei conti, al dichiarato fine di fare definitivamente chiarezza sui criteri univoci da adottare nella predisposizione dell'elenco ISTAT, atteso che quest'ultimo si fonda su una nozione prettamente "finanziaria" di pubblica amministrazione, nonché su una normativa europea applicata in Italia in forza dello specifico regolamento comunitario n. 549/2013/UE, istitutivo del nuovo sistema di conti "SEC 2010", per il quale la pronuncia della Corte di Giustizia, avendo prerogativa interpretativa soprattutto sugli atti derivanti dall'ordinamento europeo, risulterà incontrovertibile, dato che siffatto tipo di giurisprudenza costituisce altresì fonte di diritto negli ordinamenti degli Stati membri.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 33/2017/MD depositata in data 12/01/2017

RICORSO: riproposizione di questione di massima per motivato dissenso, rimessa ex art. 117 c.g.c. dalla Sezione seconda giurisdizionale centrale di appello con sentenza-ordinanza n. 24 del 19 gennaio 2017, sull'appello promosso dall'I.N.P.D.A.P., confluito nelle more del giudizio in I.N.P.S., contro A. Z. (persona fisica) per l'annullamento della sentenza n. 119 del 9 giugno 2010, in materia pensionistica, della Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia

QUESTIONE DI MASSIMA: va riesaminato il principio di diritto secondo cui <<in caso di accertata irripetibilità di somme indebitamente corrisposte al pensionato e fatte oggetto di recupero, le stesse devono essere restituite all'interessato limitatamente alla sorte capitale senza aggiunta di alcuna somma accessoria>>.

QUESTIONE RISOLTA: <<Nel caso in cui, a seguito di conguaglio tra il trattamento provvisorio e quello definitivo di pensione, a debito del pensionato, siano state disposte dall'amministrazione, ai fini del recupero, ritenute sulla pensione, ma sia successivamente accertato l'affidamento dell'interessato e, per l'effetto, sia dichiarato il suo diritto alla restituzione, in tutto o in parte, di quanto in precedenza trattenuto, sulle somme in restituzione spettano gli interessi legali, dalla data della domanda giudiziale o, ove proposta, dalla data della precedente domanda amministrativa>>.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite ritengono, con la presente sentenza, di non poter ulteriormente confermare il principio secondo cui <<**in caso di accertata irripetibilità di somme indebitamente corrisposte al pensionato e fatte oggetto di recupero, le stesse devono essere restituite all'interessato limitatamente alla sorte capitale senza aggiunta di alcuna somma accessoria**>>, in quanto siffatta soluzione non appare più consona né sul piano del diritto né in punto di equità.

Pertanto, il Collegio giudicante, statuendo il nuovo principio di diritto in materia, afferma che <<**nel caso in cui, a seguito di conguaglio tra il trattamento provvisorio e quello definitivo di pensione, a debito del pensionato, siano state disposte dall'amministrazione, ai fini del recupero, ritenute sulla pensione, ma sia successivamente accertato l'affidamento dell'interessato e, per l'effetto, sia dichiarato il suo diritto alla restituzione, in tutto o in parte, di quanto in precedenza trattenuto, sulle somme in restituzione spettano gli interessi legali, dalla data della domanda giudiziale o, ove proposta, dalla data della precedente domanda amministrativa**>>, aggiungendo l'ovvia conseguenza che <<**per le trattenute che l'amministrazione abbia continuato ad operare successivamente alla domanda (amministrativa o giudiziale), gli interessi legali spettano dalla data di ciascuna di esse**>>.

In particolare, il giudice contabile puntualizza <<**la necessità di riconoscere senz'altro al *solvens* (cioè al pensionato) gli interessi legali alla data della domanda, ove l'*accipiens* sia in buona fede; in tale condizione soggettiva si trova, di regola, l'Istituto di previdenza, dovendo trovare applicazione il principio per cui la buona fede si presume in difetto di specifiche prove contrarie e, in particolare, non restando essa esclusa per la sola circostanza che il *solvens* abbia effettuato il pagamento contestando di esservi tenuto e che l'*accipiens* sia stato consapevole di tali contestazioni, atteso che la buona fede di quest'ultimo sussiste anche in presenza di dubbio circa la debenza della somma corrisposta**>>.

ABSTRACT

Con la presente sentenza, le Sezioni riunite, pronunciandosi sulla riproposizione di una questione di massima in ordine alla declaratoria dell'irripetibilità dell'indebito in materia pensionistica, operano un vero e proprio mutamento della giurisprudenza circa la richiesta di restituzione delle somme al pensionato con conseguente maggiorazione degli interessi legali.

L'inedito principio di diritto si arricchisce vieppiù di peculiari profili civilistici, che, da un lato, richiamano la nozione del recupero dell'indebito, dall'altro, invece, ineriscono al corollario applicativo del legittimo affidamento ingenerato, il quale a sua volta si riverbera su alcuni aspetti procedurali di non scarso momento.

A tal riguardo, infatti si afferma una sorta di proporzionalità inversa tra i due istituti giuridici menzionati e ciò nel senso che, in caso di conguaglio tra il trattamento provvisorio e quello definitivo, l'azione dell'amministrazione, determinata a procedere al recupero dell'indebito pensionistico, non può dirsi automatica, in quanto essa deve necessariamente fare i conti con la previa valutazione circa la sussistenza o meno del legittimo affidamento generato in capo al pensionato, rilevabile alla stregua di parametri oggettivi individuati dalla giurisprudenza, tra i quali, ad esempio, il tempo trascorso, l'essere incorso in un errore ovvero l'importo del trattamento.

Non è, dunque, un caso che le Sezioni riunite siano giunte a sostenere che il recupero dell'indebito pensionistico potrebbe risultare doveroso per l'amministrazione solo qualora la stessa ritenga insussistente l'affidamento del pensionato, laddove, invece *<<sia ravvisabile un affidamento del pensionato, l'amministrazione è tenuta a darne atto e a non recuperare l'indebito>>*.

Da ciò consegue anche l'ulteriore implicazione di ordine giuridico secondo cui, in presenza di legittimo affidamento, il pensionato *<<ha diritto fin dall'origine, quindi già in sede amministrativa, di opporre l'irripetibilità all'amministrazione stessa, quando essa gli intimi la restituzione di un indebito pensionistico in realtà non recuperabile>>*, non necessitando affatto di alcuna intermediazione giudiziale.

Anzi, si afferma che, in caso di controversia, a maggior ragione *<<le trattenute effettuate sine titolo (quindi indebite) dovranno essere restituite al medesimo con maggiorazione degli interessi legali, a titolo compensativo, fin dalla data della domanda, cioè dal momento in cui questi abbia fatto valere, nei confronti dell'ente di previdenza, il suo diritto alla definitiva acquisizione al suo patrimonio di quelle somme>>*.

Dal punto di vista prettamente processuale, infine, si rileva una particolare formula conclusiva rispetto alle disposizioni contenute in materia all'art. 117 c.g.c., in quanto le Sezioni riunite respingono l'appello proposto *<<per la parte non già decisa con sentenza-ordinanza della Sezione seconda giurisdizionale centrale di appello n. 24 del 19 gennaio 2017>>*.

Siffatta statuizione di chiusura appare discostarsi dal dettato normativo di cui all'articolo menzionato, atteso che alle Sezioni riunite è rimessa, con ordinanza motivata, l'intera decisione dell'impugnazione, registrandosi in tal caso una sorta di lata anomalia.

Tuttavia, lo stesso Collegio, intervenendo sulla questione, risolve l'apparente difformità processuale sostenendo che *<<spetta alle Sezioni riunite, nell'affermare il principio di diritto sul quale si è incentrato il motivato dissenso, valutare se si debba, caso per caso, definire l'intero giudizio di impugnazione oppure decidere per tal via solo uno o più dei motivi d'impugnazione (di propria stretta competenza, in quanto vertenti su questioni di massima, in diritto), per poi rimettere alla sezione semplice la causa per la decisione degli ulteriori motivi (rientranti, in linea di principio, nella competenza delle sezioni semplici)>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 34/2017/QM depositata in data 08/11/2017

RICORSO: questione di massima deferita dal Procuratore generale della Corte dei conti in relazione al giudizio d'appello, pendente innanzi alla Sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana, proposto da P.R. (persona fisica), avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana n. 911/2015, depositata il 20 ottobre 2015.

QUESTIONE DI MASSIMA: con il primo quesito si chiede: <<se con riferimento al sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile (art. 1, comma 5 bis, del d. l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; art. 8 del R.D. 13.8.1933, n. 1038 – Regolamento per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) e sulla base delle affermazioni ermeneutiche contenute nella sentenza delle SS. RR. n. 8/2009/QM, per le quali il termine perentorio di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello di cui all'art. 1, comma 5 bis, del d. l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 1 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, deve decorrere dalla data sotto la quale la notifica si è perfezionata anche nei confronti del destinatario e non già da quella sotto la quale la notifica si è perfezionata per il soggetto notificante, sia possibile o meno depositare le ricevute dell'avvenuta notifica oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario e fino all'udienza di trattazione, facendo riferimento, ai sensi dell'art. 26 del R.D. n. 1038/1933, a norme processuali concernenti il giudizio civile, con ciò evitando la sanzione della inammissibilità del gravame>>.

Con il secondo quesito si chiede <<se l'art. 180, commi 2 e 3, del Codice di giustizia contabile – in relazione all'art. 2, comma 4, delle Norme transitorie (All. n. 3 al Codice di giustizia contabile) – debba riconoscersi carattere innovativo oppure meramente interpretativo, in questa seconda evenienza con conseguente efficacia “retroattiva” anche in relazione ad impugnazioni la cui richiesta di notifica sia anteriore all'entrata in vigore dello stesso codice>>.

QUESTIONI RISOLTE: il principio di diritto che si enuncia in risposta al primo quesito è il seguente: <<il sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all'entrata in vigore del c.g.c., concernente i limiti e le forme della costituzione in appello dell'appellante di cui all'art. 1, comma 5 bis della l. n. 14 gennaio 1994, n. 19 e s.m.i., e dall'art. 8 del R.D. 13.8.1933, n. 1038, secondo l'interpretazione del medesimo comunemente affermata e consolidata nella giurisprudenza della Corte dei conti, tale da divenire “diritto vivente”, prevede che, al fine del rispetto del termine perentorio di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello, che decorre dalla data sotto la quale l'ultima notificazione si è perfezionata anche nei confronti del destinatario, l'appellante possa costituirsi in giudizio col deposito dell'atto di appello, anche se ancora non pervenuto al destinatario, munito della prova dell'avvenuto avvio alla notificazione (c.d. velina dell'atto). L'appellante in questo caso ha l'onere di depositare successivamente le ricevute che comprovano la data dell'avvenuta notifica, anche oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, e fino all'udienza di trattazione, al fine della verifica del rispetto da parte dell'appellante del termine perentorio di trenta giorni tra il perfezionamento della notifica dell'appello anche per il destinatario, ed il deposito del medesimo atto presso il ruolo generale, all'inosservanza del quale termine consegue l'improcedibilità del gravame>>.

Il principio di diritto che si enuncia in risposta al secondo quesito è dato dall'assunto che <<l'art. 180, commi 2 e 3, c.g.c. ha carattere meramente ricognitivo dell'esistenza del principio di diritto sopra affermato e non può trovare diretta applicazione con riferimento a procedimenti d'impugnazione – tra cui l'appello – instaurati con atto di cui sia stata chiesta la notificazione prima del 7.10.2016>>.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella decisione in esame, superano il profilo dell'inammissibilità del gravame per aver l'appellante provveduto a depositare la prova dell'avvenuta notifica al destinatario oltre il termine di trenta giorni, atteso che a siffatta soluzione, fin dal 2008, era già pervenuta la giurisprudenza contabile, per cui il Collegio decidente non fa che ribadire il principio di diritto secondo cui **<<il sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, concernente i limiti e le forme della costituzione in appello dell'appellante ...prevede che, al fine del rispetto del termine perentorio di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello, che decorre dalla data sotto la quale l'ultima notificazione si è perfezionata anche nei confronti del destinatario, l'appellante possa costituirsi in giudizio col deposito dell'atto di appello, anche se ancora non pervenuto al destinatario, munito della prova dell'avvenuto avvio alla notificazione (c.d. velina dell'atto)>>**, aggiungendosi altresì che **<<l'appellante in questo caso ha l'onere di depositare successivamente le ricevute che comprovano la data dell'avvenuta notifica, anche oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, e fino all'udienza di trattazione, al fine della verifica del rispetto da parte dell'appellante del termine perentorio di trenta giorni tra il perfezionamento della notifica dell'appello anche per il destinatario, ed il deposito del medesimo atto presso il ruolo generale, all'inosservanza del quale termine consegue l'improcedibilità del gravame>>**.

A tale riguardo, il giudice contabile puntualizza anche che **<<l'art. 180, commi 2 e 3, c.g.c. ha carattere meramente ricognitivo dell'esistenza del principio di diritto sopra affermato e non può trovare diretta applicazione con riferimento a procedimenti d'impugnazione – tra cui l'appello – instaurati con atto di cui sia stata chiesta la notificazione prima del 7.10.2016>>**.

ABSTRACT

La questione, portata all'attenzione delle Sezioni riunite, è basata su un contrasto giurisprudenziale registratosi unicamente nei confini regionali della Sezione giurisdizionale d'appello siciliana, atteso che la costituzione mediante prova dell'effettuata spedizione dell'appello, con successiva possibilità di depositare la prova della realizzata notifica per il destinatario entro il termine dell'udienza di discussione è principio oramai cristallizzato nella giurisprudenza contabile nazionale.

Essendo, dunque, tale contrasto assorbito e superato con riguardo anche ai conseguenti profili di inammissibilità, tuttavia proprio la funzione nomofilattica delle Sezioni riunite, esercitata con la suddetta pronuncia, pone fine alla questione controversa maturata all'interno della sezione d'appello siciliana.

La corretta interpretazione dell'istituto dei termini di costituzione dell'appellante si è attestata, secondo il *dictum* del Collegio giudicante, sulla importante distinzione tra la tardiva notifica dell'appello, che comporta l'inammissibilità del gravame, in forza dell'intervenuto giudicato formale e il tardivo deposito dell'impugnazione notificata, che invece concretizza l'ipotesi di improcedibilità del giudizio, in quanto conseguenza legata ad una inattività della parte interessata.

Da ciò poi discende anche l'ultronea problematica dei termini e delle forme di costituzione dell'appellante, la quale viene anch'essa risolta dalle Sezioni riunite sulla base della consolidata giurisprudenza contabile, fondata, a sua volta, sulla disciplina generale ai termini e delle modalità di costituzione dell'appellante prevista dal codice di procedura civile.

In particolare, sulla base di tale ricostruzione sistematica, si è confermato anche recentemente che è consentito all'appellante **<<di costituirsi col deposito della sola "velina" al fine del rispetto del termine di costituzione, salvo l'onere di versare in atti la prova del momento dell'avvenuta notifica del gravame anche per il destinatario al fine di dimostrare il rispetto del termine di trenta giorni per la costituzione, pena l'improcedibilità>>**, rievocando ciò l'assodata scissione giuridico-temporale del perfezionamento della notificazione tra il mittente, la quale si realizza al momento della spedizione ovvero della consegna dell'atto

all'ufficiale giudiziario e il destinatario che, invece, si attua al momento della consegna oppure adempiendo le formalità relative alla legale conoscenza dell'atto.

Di conseguenza non osta a quanto affermato le disposizioni contenute all'art. 180 c.g.c., il quale non può trovare applicazione nel caso di specie, atteso che alla norma è riconosciuta piena operatività nei giudizi d'impugnazione <<instaurati con atto di cui sia stata richiesta la notificazione a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice>>, avverso, cioè, le sentenze depositate dopo il 7 ottobre 2017.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 35/2017/QM depositata in data 29/11/2017

RICORSO: nel giudizio su questione di massima, iscritto al n. 560/SR/QM del registro di segreteria delle Sezioni riunite, deferita dalla Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti con ordinanza n. 51/2017, depositata il 20 aprile 2017, nel procedimento di accesso al rito alternativo promosso nell'ambito del giudizio d'appello per la riforma della sentenza n. 163 del 4.10.2016 della Sezione giurisdizionale per la Lombardia da R.S. (persona fisica).

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se, vigendo le norme approvate con il d.lgs. n. 174/2016, possano ritenersi ancora operanti, per gli illeciti anteriori al 31.12.2005, quelle sul rito alternativo contenute nell'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, ovvero se queste ultime debbano comunque considerarsi venute meno con l'entrata in vigore della novella riformatrice del processo contabile, con loro conseguente inapplicabilità ai rapporti contenziosi originati dai predetti illeciti>>.

QUESTIONE RISOLTA: <<Agli illeciti di responsabilità amministrativa configuratisi anteriormente al 31.12.2005, continuano a trovare applicazione, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174 del 26.08.2017, le disposizioni a suo tempo dettate dall'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, nei limiti d'applicabilità delle stesse>>.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella questione di massima sottoposta al loro vaglio, hanno statuito il presente principio di diritto: <<**Agli illeciti di responsabilità amministrativa configuratisi anteriormente al 31.12.2005, continuano a trovare applicazione, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174 del 26.08.2017, le disposizioni a suo tempo dettate dall'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, nei limiti d'applicabilità delle stesse**>>, atteso che <<**il rapporto tra i due istituti (la definizione anticipata prevista dall'art. 1, commi 231-232, della legge n. 266 del 23.12.2005, ed il giudizio abbreviato introdotto dall'art. 130 del codice di giustizia contabile) si delinea...attraverso reciproci elementi di specialità riferiti all'ambito applicativo, alle condizioni, ai termini ed ai modi di formulazione delle relative istanze ed alle regole di giudizio per la valutazione delle medesime**>>.

In particolare, il Collegio decidente sottolinea come il sintagma "fatti commessi" <<**è da intendersi come riferito al momento di consumazione delle condotte (omissive o commissive) antecedenti alla data di entrata in vigore della l. n. 266 del 2005**>>, costituendo ciò <<**...rispetto alla disciplina introdotta dall'art. 130 del codice di giustizia contabile...l'elemento specializzante di più evidente e sicuro affidamento ermeneutico, che consente l'affermazione dell'attuale vigenza dell'art. 1, comma 231 – 232, della legge n. 266...e della sua applicabilità ai casi ivi previsti *ratione temporis***>>.

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, affrontata nella presente pronuncia dalle Sezioni riunite, trae origine dalla duplice presentazione di una istanza di accesso al rito alternativo di cui all'art. 1, commi 231–233, della l. n. 266/2005, richiesta presentata solo dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, nell'ambito di giudizi d'appello differenti.

Su tale vicenda processuale, dunque, si è sviluppato il *thema decidendum*, portato all'esame del

Collegio, in forza della rimessione della questione di massima inerente al coordinamento tra il regime giuridico della definizione anticipata dei giudizi di appello, così come previsto dalla norma citata e quello del rito abbreviato, di cui all'art. 130, comma 3, c.g.c., specificatamente nella parte relativa alla possibilità di accedere a tale rito in appello.

L'attività ermeneutica, esercitata dal giudice contabile, si è quindi articolata sulla corretta visione ed applicazione dei principi generali che informano la materia del diritto transitorio ed intertemporale, individuandone la diversa natura giuridica, nonché sul concetto di fatti dannosi, comprensivi dell'evento, con riguardo all'esatta individuazione del momento commissivo, in ragione del limite temporalmente stabilito dalla normativa del 2005 ed individuata nella verifica dell'evento dannoso anteriormente alla data del 31.12.2005.

Alla luce di tale limite temporale si specifica, altresì, l'incidenza del principio del "*tempus regit actum*" e del criterio della specialità, secondo cui "*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*", affermandosi di conseguenza che <<*continuano a trovare applicazione, pure al cospetto dell'entrata in vigore della novella riformatrice del processo contabile di cui al d.lgs. n. 174 del...2017, le disposizioni a suo tempo dettate dall'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, nei limiti di applicabilità delle stesse*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 36/2017/RIS depositata in data 30/11/2017;
Sentenza-ordinanza n. 37/2017/RIS depositata in data 04/12/2017;
Sentenza-ordinanza n. 38/2017/RIS depositata in data 04/12/2017;
Sentenza-ordinanza n. 46/2017/RIS depositata in data 21/12/2017;
Sentenza-ordinanza n. 47/2017/RIS depositata in data 21/12/2017;
Sentenza-ordinanza n. 48/2017/RIS depositata in data 21/12/2017.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, "fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione sportiva ricorrente (c.d. "elenco ISTAT 2016").

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana nuoto (F.I.N.);
- Federazione italiana pallavolo (F.I.P.A.V.);
- Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.);
- Federazione italiana bocce (F.I.B.);
- Federazione motociclistica italiana (F.M.I.);
- Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (F.I.P.S.A.S.);

RESISTENTI:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: natura e portata della disposta sospensione, senza rinvio alla Corte di Giustizia dell'U.E., per pregiudizialità impropria connessa, attesa l'avvenuta rimessione alla Corte europea, ex art. 267 TFUE, delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del sistema SEC 2010, con riferimento alle sentenze-ordinanze nn. 31/SR/RIS e 32/SR/RIS 2017:

1. *"Se il concetto di "intervento pubblico in forma di regolamento generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività" di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane";*
2. *"se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) ("la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale") debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b) (c),*

(d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)”;

3. *“se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull’esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell’ente non lucrativo”.*

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce dei numerosi ricorsi promossi dalle federazioni sportive avverso la loro inclusione negli elenchi annuali delle unità istituzionali rientranti nel settore della pubblica amministrazione, secondo la normativa europea del SEC 2010, le Sezioni riunite hanno precisato che **<<ciascun ricorso mantiene la sua piena autonomia rispetto alla “catena seriale”, se non altro per le diverse realtà fattuali di gestione e di bilancio>>**, anche se tali giudizi **<<sono accumulati dalla applicazione dei medesimi parametri di valutazione quali deducibili dalle norme regolamentari europee>>**, per cui si ritiene necessaria **<<la sospensione senza rinvio alla Corte [di Giustizia]...per pregiudizialità impropria connessa>>**, dacchè **<<non esista nell’ordinamento processuale contabile una norma che imponga (ovvero che consenta) al Giudice la sospensione dei giudizi in pendenza della decisione della Corte europea su questioni interpretative rilevanti e sovrapponibili riferite ad altri giudizi (con parti diverse)>>**, ritenendo tuttavia che **<<il fondamento della sospensione...possa ricondursi ai principi che regolano la pregiudiziale costituzionale, ovvero, che regolano la pregiudizialità per questioni di massima>>**, che sia pure caratterizzate da aspetti e finalità diverse, comunque **<<in entrambi i casi...il Giudice del merito deve attendere la pronuncia di Organismi esterni, preposti allo scrutinio>>**, analogamente **<<le pronunce interpretative della Corte europea hanno un carattere vincolante per il Giudice nazionale>>** e **<<l’istituto del rinvio pregiudiziale costituisce il meccanismo istituzionale fondamentale posto a presidio della centralità del diritto dell’Unione, per l’esigenza di uniforme interpretazione ed applicazione del medesimo>>**.

ABSTRACT

In attesa della pronuncia della Corte di giustizia dell’U.E., rimessa con procedura urgente sulle tre questioni interpretative sollevate ai sensi dell’art. 267 TFUE, nei giudizi proposti dalle Federazioni italiane Golf e Sport Equestri, rilevanti anche ai fini della decisione nel merito dell’attuale controversia ed attinenti al regolamento n. 549/2013/UE (istitutivo del sistema SEC 2010), le Sezioni riunite hanno disposto la sospensione del presente giudizio senza rinvio alla Corte europea, in forza dell’assunto secondo cui il fondamento di tale sospensione va rintracciato nei principi generali che informano l’istituto *de quo*.

In particolare, il Collegio giudicante ha ricostruito la vicenda processuale, muovendo dall’assunto

che le questioni ermeneutiche, sottoposte al suo vaglio, risultano essere oggettivamente sovrapponibili a quelle già prospettate nelle sentenze-ordinanze gemelle nn. 31 e 32 del 2017, caratterizzate, appunto, dall'inquadramento sistematico dei concetti di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale", di "controllo" e di "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", nonché di "grado di finanziamento", inteso non solo come "finanziamento principale", ma anche in termini di rilevanza da attribuire alle "quote associative", con la precisazione, da parte del giudice nazionale di ultima istanza, del proprio punto di vista sul significato delle nozioni indicate.

Delimitati i confini sostanziali della controversia in esame, dunque, l'attenzione del giudice contabile si è focalizzata preminentemente sull'analisi del sostrato giuridico concernente la natura e la portata della sospensione della presente causa, evidenziando il rapporto di pregiudizialità impropria connessa tra tutti i giudizi investiti dai medesimi effetti interpretativi che discenderanno dalle vincolanti pronunce della Corte di giustizia.

Infatti, lo strumento del rinvio pregiudiziale consente di assolvere alla funzione di nomofilachia propria del Consesso unionale, assicurando uniformità e certezza nell'interpretazione delle norme europee, tant'è che le relative pronunce sono *tout court* equiparabili ad una vera e propria sopravvenienza normativa, generando ciò <<*non un conflitto, ma una successione cronologica di regole che disciplinano la medesima situazione giuridica*>>.

Ferma restando la cogenza di siffatto principio, tuttavia, nell'ordinamento contabile interno non si ravvisano norme che, dal punto di vista processuale, impongano o consentano alle Sezioni riunite di disporre della sospensione della causa nelle more della decisione della Corte di giustizia.

A tal proposito, il richiamo all'art. 106 c.g.c. non appare affatto dirimente, laddove lo stesso disciplina i soli casi di sospensione per pregiudizialità giuridica in senso stretto e di sospensione cd. concordata. *Ex adverso*, l'ipotesi assoggettata all'esame del Collegio giudicante attiene ad un rapporto di pregiudizialità impropria, scaturente da ragioni di mera opportunità, dettate esclusivamente da esigenze di economia e speditezza processuale.

Pertanto, anche se tale specifico giudizio si differenzia per i soli caratteri fattuali ovvero per l'alterità delle parti, tuttavia lo stesso è accomunabile, in ordine alle questioni interpretative rilevanti e sovrapponibili, ai concomitanti giudizi, per i quali le Sezioni riunite hanno espressamente ordinato il rinvio pregiudiziale.

Secondo il giudice contabile, dunque, la *ratio* della disposta sospensione senza rinvio alla Corte europea va individuata <<*nei principi generali che disciplinano l'esercizio della funzione nomofilattica da parte degli Organi a ciò deputati dall'ordinamento*>>, in tal caso dovendo attendere il giudice di merito la loro pronuncia al fine di preservare la certezza e l'uniformità dell'esatta interpretazione del diritto.

Alla luce dei riscontrati presupposti relativi all'applicazione di norme dell'ordinamento europeo, per le quali vige la regola della vincolatività dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, ed essendo le questioni ermeneutiche tra loro sovrapponibili, nonostante la pluralità dei giudizi e la diversità delle parti concordemente richiedenti la predetta sospensione, il Collegio ha deciso di sospendere senza rinvio il giudizio in questione.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 39/2017/QM depositata in data 04/12/2017

RICORSO: nel giudizio su questione di massima, iscritto al n. 557/SR/QM del registro di segreteria delle Sezioni riunite, deferita dalla Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti con sentenza non definitiva/ordinanza n. 81/2017, depositata il 23 marzo 2017, pronunciata sul giudizio di appello n. 51106, proposto dall'INPS avverso la sentenza n. 623/2015 della Sezione giurisdizionale per la Campania, depositata il 4.10.2016, contro M. S. (persona fisica).

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se, l'indennità di incentivazione, prevista dall'accordo sindacale del 2 settembre 1971, ratificato dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Risorse Idriche di Napoli (A.R.I.N.), già AMAN, possa essere inclusa nella base pensionabile in quanto emolumento fisso, corrispettivo e continuativo, ai sensi degli artt. 15 e 16 della legge 5 dicembre 1959 n. 1077, come modificati ed integrati dall'art. 30 del D.L. n. 55 del 1983, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983 n. 131>>.

QUESTIONE RISOLTA: <<L'indennità di incentivazione, prevista dall'accordo sindacale del 2 settembre 1971, ratificato dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Risorse Idriche di Napoli (A.R.I.N.), già AMAN, può essere inclusa nella base pensionabile in quanto emolumento fisso, corrispettivo e continuativo, ai sensi degli artt. 15 e 16 della legge 5 dicembre 1959 n. 1077, come modificati ed integrati dall'art. 30 del D.L. n. 55 del 1983, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983 n. 131, nella sussistenza degli altri requisiti di legge>>.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento alla questione di massima relativa all'indennità di incentivazione, le Sezioni riunite hanno rilevato che, l'emolumento è "pensionabile" in quanto <<**correlato alla ordinaria prestazione lavorativa, ed ai requisiti di continuità, fissità e predeterminazione**>>.

Alla luce di tale assunto, il Collegio giudicante dispone che <<**"l'indennità di incentivazione" ARIN non è correlata ad "obiettivi ulteriori" rispetto alla normale attività lavorativa, ma unicamente e automaticamente alla presenza in servizio**>> in conformità alle disposizioni che la contemplano, per cui <<**l'indagine sulla "correlazione alla ordinaria attività lavorativa" comporta un accertamento sostanziale sulla natura (ordinaria o premiale) di un emolumento, ai fini del quale non può risultare determinante il *nomen* con il quale esso è stato introdotto, ma deve farsi riferimento alla sua funzione e alle concrete modalità di liquidazione dello stesso**>>.

Con riguardo alle caratteristiche della "fissità e della "continuità" risulta, invece, decisivo il fatto che <<**l'emolumento spetti istituzionalmente alla generalità dei dipendenti, ed ogni anno, in correlazione con la sola presenza in servizio per l'espletamento delle mansioni ordinarie e con ammontare predeterminato con riferimento alla suddetta presenza in servizio**>>, non essendo le predette caratteristiche escluse <<**sol perché esso non è corrisposto mensilmente in una misura fissa bensì in base a ciascun giorno di effettiva presenza**>>.

ABSTRACT

La questione di massima, oggetto del presente giudizio, attiene alla riconosciuta computabilità, nella base imponibile della pensione obbligatoria, dell'indennità di incentivazione, istituita con accordo sindacale del 1971, e divenuta, nel tempo, parte stabile del trattamento economico per effetto della delibera n. 185 del 1975, emessa dal consiglio di amministrazione dell'allora AMAN e ratificata, successivamente alla sua trasformazione, dall'azienda municipalizzata attualmente denominata azienda risorse idriche di Napoli (ARIN).

In particolare, sulla base della combinazione disposta delle varie normative di settore – e segnatamente degli artt. 15 e 16 della l. n. 1077/1959, come novellati dall'art. 30 del d.l. n. 55/1983, convertito in l. n. 131/1983, nonché degli articoli 12, 13 e 14 della l. n. 379/1955 in esso richiamati – le Sezioni riunite si sono pronunciate sposando *in toto* l'orientamento favorevole all'inclusione di detto emolumento nel computo della pensione, nonostante il *nomen iuris* attribuito alla misura in questione, non rilevando, altresì, la circostanza che la stessa scaturisca dalle previsioni di un contratto aziendale.

Pertanto, diversamente da quanto potrebbe intendersi, la locuzione “indennità di incentivazione” non risulta affatto collegata a specifici “obiettivi” o “programmi” da realizzare da parte dei dipendenti, non ravvisandosi una natura “premiale” della stessa, ma, al contrario, la sua corresponsione è collegabile all’ “ordinaria prestazione lavorativa”, rivestendo nei fatti la valenza di una semplice indennità di presenza.

L'indagine giuridica è proseguita, quindi, con l'individuazione dell'esatta natura dell'indennità di incentivazione, che ha portato all'accertamento di tale emolumento come posta pensionabile, in quanto correlata non solo alla normale attività lavorativa, intesa in termini di presenza del personale in servizio, rispetto all'originaria finalità di scoraggiare la propensione assenteistica nei posti di lavoro, ma anche ai requisiti di continuità, fissità e predeterminazione.

Con riguardo, dunque, al presupposto della “presenza in servizio” entro il monte massimo dei 22 giorni mensili previsti per la maturazione del diritto a percepire la suddetta indennità, occorre puntualizzare che vengono computati tra i cc.dd. “giorni di presenza”, anche quelli di assenza per ferie, festività e infortunio sul lavoro, ciò confermando che a tale emolumento non risultano essere collegati nessuna funzione incentivante né, tanto meno, alcun connotato premiale.

Anche la successiva verifica inerente la ricorrenza dei requisiti della fissità e della continuità dell'emolumento retributivo in questione, ha portato le Sezioni riunite a concludere per la loro sussistenza nel caso di specie, con conseguente computabilità in pensione dell'indennità percepita mensilmente e in misura fissa in correlazione con la sola presenza in servizio e dovuta come remunerazione per l'attività lavorativa svolta in modo ordinario.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 40/2017/EL depositata in data 06/12/2017

RICORSO: per l'annullamento ovvero la riforma della deliberazione n. 92/2017/PRSP, adottata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana e depositata in data 12 maggio 2017, che ha accertato il venir meno dei presupposti del riequilibrio finanziario pluriennale; il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano; la non veridicità dei documenti contabili, con conseguente ricalcolo del risultato di amministrazione per l'esercizio 2015 e per i successivi.

RICORRENTE:

Comune di Monreale, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Ministero dell'Interno – Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali e al Prefetto di Palermo.

QUESTIONE RISOLTA: inattendibilità della quantificazione dei fattori di squilibrio e rilevanza dei disallineamenti riscontrati rispetto agli obiettivi intermedi fissati, conseguenti alla non veridicità dei documenti contabili.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente decisione, le Sezioni riunite ribadiscono che <<gli scostamenti dai principi del D.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma, come nel caso di specie...possono risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione>>.

In particolare, il Collegio giudicante puntualizza che <<una non corretta rappresentazione dei dati contabili, aspetto che, sempre grave in sé, diventa insostenibile se messo in atto da un ente assoggettato ad un piano di riequilibrio finanziario di cui deve potersi costantemente verificare la piena e corretta attuazione>>, essendo <<l'intera operazione di monitoraggio...diretta a verificare il grado di rispetto, in sede gestionale, degli obiettivi intermedi di risanamento>>, presupponendo, vieppiù, <<su un piano logico, la veridicità delle risultanze contabili, il cui andamento costituisce parametro di raffronto rispetto ai *target* di rientro prefissati>>.

Pertanto, risultano confermate, nel caso di specie, le gravi irregolarità poste in essere dal Comune, che, da un lato, <<mettono in luce una notevole incertezza dell'ente nella quantificazione del passivo, soggetto a continue ridefinizioni anche dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, dall'altro acclarano una serie di gravi disallineamenti tra la fase programmatica del piano e quella attuativa>>, evidenziando ciò anche <<un'evidente confusione tra gli istituti contabili>>. In definitiva, le serie criticità riscontrate <<risultano...in grado di compromettere l'intera azione di riequilibrio, in quanto tese a dissimulare il reale andamento gestionale rispetto agli obiettivi di risanamento prestabiliti, attraverso l'occultamento di ulteriori e rilevanti passività, che finiscono per aumentare considerevolmente il divario rispetto agli obiettivi di risanamento prefissati>>.

ABSTRACT

L'aspetto giuridico, preso in considerazione dalla suddetta pronuncia, attiene alla gravità delle irregolarità contabili, poste in essere dall'ente locale in ordine alla predisposizione del piano del riequilibrio finanziario, riscontrate in sede di controllo e successivamente confermate, in sede giurisdizionale, dalle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 123 e ss., nonché dell'art. 129 c.g.c., relativi ai giudizi in un unico grado.

La non veridicità dei dati contabili, in particolare, ha comportato non solo la determinazione di una rappresentazione degli equilibri finanziari del Comune dai confini alquanto incerti, ma anche la mancata ed esatta indicazione del reale disavanzo di amministrazione, relativo all'esercizio finanziario dell'anno 2015.

Siffatta situazione di indeterminatezza ha avuto logiche ripercussioni anche e soprattutto sull'attività programmatica del piano di riequilibrio, atteso che la violazione delle regole contabili ha contribuito a compromettere inevitabilmente la veridicità e l'attendibilità dei bilanci, sulla base di una combinazione di operazioni non consentite dall'ordinamento contabile, ma effettuate ugualmente dall'ente, mettendo, altresì, in luce, un'evidente confusione tra gli istituti contabili presi in considerazione.

Il singolare *modus operandi* dell'ente locale ha portato all'elusione dei principi generali sulla veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità dei bilanci, come stabiliti dall'allegato n. 1 al d. lgs. n. 118 del 2011, nonché, in un'ottica più ampia, all'inattuazione in concreto della riforma di armonizzazione contabile volta ad assicurare una tutela più forte e comprensiva dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, alla luce della *ratio* sottesa agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione. Altre palesi violazioni della normativa di settore si ravvisano nell'elusione del dettato di cui all'art. 3, commi 7 e 8, del d. lgs. menzionato, nella parte in cui viene formulato il criterio dell'esclusiva competenza finanziaria della Giunta, <<*alla quale deve seguire la deliberazione consiliare diretta a rendere edotto il Consiglio comunale dell'ammontare dell'eventuale disavanzo conseguente alle operazioni di riaccertamento straordinario*>>, in modo che quest'ultimo possa assumere i provvedimenti di copertura di tale eventuale "maggior disavanzo".

A ciò si aggiunga che le eventuali modificazioni dei dati fissati in sede di approvazione si ripercuotono sul complesso delle determinazioni assunte dalla compagine comunale, soprattutto se si consideri la rilevante circostanza in forza della quale si dispone *ex lege* che <<*l'operazione di riaccertamento straordinario costituisce oggetto di un unico atto deliberativo*>>, per cui non possono essere ammessi provvedimenti di riaccertamento parziale.

Il quadro delineato si è acuito viepiù attraverso il riscontro di ulteriori e pregnanti criticità relative, tra l'altro, alla sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità, al fondo pluriennale vincolato ovvero alla mancata copertura di disavanzi pregressi, ciò ripercuotendosi sull'intera azione di risanamento, finendo per aumentare considerevolmente il divario tra obiettivi realmente perseguiti ed obiettivi di risanamento prefissati.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 41/2017/EL depositata in data 06/12/2017

RICORSO: per l'annullamento e/o la riforma della delibera n. 157/2017/PRSP, adottata dalla Sezione regionale del controllo della Corte dei conti per la Toscana e depositata in data 6 luglio, con la quale non sono stati ritenuti idonei i provvedimenti adottati dal Comune, a seguito della precedente delibera e conseguentemente è stato imposto all'ente locale di provvedere al necessario finanziamento con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 e 193 del Tuel, invece che con le modalità ed i tempi previsti dall'art. 2 del Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno del 2 aprile 2015.

RICORRENTE:

Comune di Porto Azzurro, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per la Toscana presso la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Ministero dell'economia e delle finanze – Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali, Prefettura di Livorno – Ufficio territoriale del Governo, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio delle Autonomie locali della Regione toscana.

QUESTIONE RISOLTA: decadenza, disposta nei confronti dell'ente locale, dalla procedura straordinaria, prevista dall'art. 2 del D.M. 2 aprile 2015, e relativa alla ripartizione del disavanzo in rate annuali costanti per un massimo di trent'anni.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite hanno disposto che <<il ripiano trentennale del “maggior disavanzo” appare misura talmente straordinaria da venire meno in seguito ad eventuali inadempienze informative posto che in tal senso appaiono orientati sia il disposto dell'ultimo comma dell'art. 3, comma 15, del D.lgs. n. 118/2011 che il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministero dell'Interno in data 19 dicembre 2016>>, aggiungendo, a tal riguardo, che <<deve, quindi, a maggior ragione, reputarsi corretto che la definizione agevolata della modalità di recupero del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario possa venire meno nelle ipotesi di errata, mancata determinazione o inadempimento all'obbligo imposto dalla Sezione regionale ai sensi del comma 3 dell'art. 148 bis del TUEL di intraprendere le opportune misure correttive per l'esatta quantificazione dei dati necessari per un corretto passaggio al nuovo sistema di armonizzazione >>.

Nel caso di specie, il giudice contabile ha, quindi, statuito che <<l'ente decada dal “beneficio” offerto della ripartizione del disavanzo in rate annuali costanti per un massimo di anni trenta>>, atteso che <<l'ammissione è stata fatta a suo tempo sulla base di dati contabili peraltro non corretti>>, per cui è corretto che <<l'ente provveda al ripiano dell'*extra* deficit e all'effettivo reperimento delle risorse occorrenti, al fine di consentire il riassorbimento del disavanzo accertato utilizzando gli ordinari strumenti di cui agli artt. 188 e 193 TUEL e, nel contempo, al riassorbimento annuale del disavanzo proveniente dal piano di riequilibrio decennale in atto>>.

ABSTRACT

È possibile ravvisare, nel *corpus iuris* della sentenza, la trattazione di tre macrotematiche di fondo relative *in primis* all'esatto inquadramento del concetto di delibere giustiziabili, in conformità a quanto disposto dalla sent. n. 39 del 2014 della Corte costituzionale, *in secundis* alla piena osservanza del principio del contraddittorio nell'ambito del procedimento di controllo ed, infine, alla doglianza, più sostanziale, caratterizzata dalla decadenza dell'ente di avvalersi del beneficio della ripartizione del disavanzo in rate annuali costanti per un massimo di trent'anni.

Con riferimento alla prima questione, il Collegio ha ribadito l'assunto in forza del quale la giustiziabilità della delibera, emessa da una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, viene riconosciuta ed accordata dall'ordinamento contabile, qualora il provvedimento abbia carattere prescrittivo o interdittivo, con conseguente lesione di posizioni qualificate dell'ente locale. Pertanto, solo la produzione di effetti "imperativi" ed "inibitori", scaturenti da tali deliberazioni, consente l'esercizio della tutela giurisdizionale, precludendola, invece, con riguardo a tutte le restanti tipologie di delibere, per le quali i loro effetti non si riverberano sulla sfera dell'autonomia dell'ente controllato. Le Sezioni riunite hanno poi affrontato e risolto la tematica concernente la necessità di garantire il rispetto del principio del contraddittorio, anche in sede di procedimento di controllo, riscontrando, nel caso di specie, la sua piena soddisfazione e puntualizzando l'ulteriore corollario secondo cui *<<l'eventuale lesione del contraddittorio rileva, generalmente, nei casi in cui la parte interessata sia in grado di dimostrare che la sua effettuazione avrebbe determinato una diversa valutazione della vicenda>>*.

Infine, la questione della preclusione disposta nei confronti del Comune ed attinente alla possibilità di ricorrere alla ripartizione del disavanzo in rate annuali, per il periodo massimo di trent'anni, costituisce il profilo di merito su cui il giudice contabile si è particolarmente soffermato.

Muovendo, infatti, dalla premessa sistematica che, in ordine al ripiano trentennale del "maggior disavanzo", la procedura prevista dall'art. 2 del D.M. 2 aprile 2015 presenta natura straordinaria e che il presupposto operativo per l'attivazione della stessa, da parte dell'ente, è rappresentato da una corretta quantificazione non solo del fondo crediti di dubbia esigibilità, ma anche della parte vincolata riservata agli investimenti, nonché dello *stock* di debiti di finanziamento complessivamente considerato nel conto del patrimonio, le Sezioni riunite hanno decretato che l'ente decade dalla suddetta procedura, in quanto non ha provveduto né a rimuovere le irregolarità rilevate in sede di controllo, né a definire correttamente il maggior disavanzo, attesa la mancata correzione delle scritture contabili che era tenuto ad apportare.

Tale errata determinazione delle prescritte operazioni contabili ovvero la loro mancata modificazione in sede di rendicontazione ad opera dell'ente ha, quindi, comportato il venir meno dell'applicazione della definizione agevolata delle modalità di recupero del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario, con conseguente reviviscenza degli ordinari strumenti previsti dagli artt. 188 e 193 del TUEL, al fine di consentire il riassorbimento del disavanzo accertato.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Sentenza n. 42/2017/QM depositata in data 14/12/2017

RICORSO: nel giudizio su questione di massima, iscritto al n. 573/SR/QM del registro di segreteria delle Sezioni riunite, deferita dalla Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti con sentenza non definitiva/ordinanza n. 261/2017, depositata il 18 luglio 2017, pronunciata sul giudizio di appello n. 50647 R.G., proposto dal Ministero della difesa, Direzione generale della previdenza militare e della leva, 1° Reparto, 4^a Divisione, avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia n. 74/2016, depositata il 24.2.2016, contro F. D. (persona fisica).

QUESTIONE DI MASSIMA: <<*Se al soggetto, cessato da un ruolo militare per inidoneità, possa essere riconosciuta la pensione privilegiata in relazione a infermità insorta durante il servizio stesso, pur dopo il suo passaggio a un impiego statale civile anche senza concorso, trovando al riguardo comunque applicazione l'art. 139 del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092*>>.

QUESTIONE RISOLTA: riconoscimento ad un ex militare del diritto al cumulo della pensione privilegiata per infermità dovuta a causa di servizio, in applicazione dell'art. 139 D.P.R. n. 1092/1973, anche se la sua immissione nel ruolo civile sia avvenuta non ad esito di un concorso con posti riservati ai militari.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, con la presente pronuncia, hanno affermato che <<**ai termini e agli effetti dell'art. 139, terzo co., del D.P.R. n. 1092/73, le fattispecie nelle quali il titolare di pensione di privilegio per infermità contratte durante il servizio militare, cessato per inidoneità al S.M.I. ed immesso nei ruoli civili della pubblica amministrazione, ricadono nell'ambito della disciplina di cui ai primi due commi dell'art. 139, ancorché l'immissione del militare nei ruoli civili sia avvenuta non ad esito di concorso, e anche qualora il transito sia avvenuto a domanda**>>, aggiungendo sul punto che <<**anche in tali fattispecie il diritto al cumulo non è impedito, ai sensi dell'art. 139, primo co., qualora sia accertato che il nuovo rapporto di servizio sia diverso da quello che ha dato luogo alla pensione privilegiata, senza che ai fini dell'accertamento della "diversità" dei due servizi possano trovare applicazione, in via diretta o quale criterio interpretativo, le disposizioni di cui alle lettere dalla a) alla f) dell'art. 133 del medesimo D.P.R.**>>.

ABSTRACT

La questione di massima, sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite, ha portato all'affermazione del diritto, riconosciuto in capo al resistente, del cumulo tra trattamento di attività e pensione privilegiata, ai sensi dell'articolo 139, primo comma, del D.P.R. n. 1092/1973.

In particolare, il soggetto richiedente, una volta cessato dalla carica militare per inidoneità al servizio e transitato nel diverso ruolo rappresentato da un impiego civile, senza previo esperimento di alcuna procedura concorsuale, richiedeva, per l'infermità sorta durante il servizio militare stesso, l'erogazione della pensione privilegiata.

La *quaestio iuris*, pertanto, si è focalizzata sul problema dell'operatività o meno del divieto di cumulo sancito dall'art. 133 del D.P.R. menzionato, che secondo un orientamento giurisprudenziale contabile

troverebbe applicazione nel caso in cui il nuovo rapporto di lavoro sia qualificato giuridicamente in termini di “derivazione, continuazione o rinnovo” di quello precedente; invece, per altra impostazione sistematica, il concetto di “diversità” tra il nuovo rapporto lavorativo e quello precedente non coinciderebbe affatto con la nozione di “mancanza di derivazione”, trovando, in tale ipotesi, applicazione l’art. 139 della normativa in esame, anche al di fuori dei casi di pubblico concorso.

Il *thema decidendum*, portato all’esame del Collegio, ha quindi comportato un’articolata attività ermeneutica, diretta all’esatto inquadramento da fornire alla vicenda processuale, conclusasi con una soluzione di carattere positivo, non rilevando la circostanza che il soggetto sia transitato nel servizio civile, anche al di fuori delle ipotesi di nomina a seguito di concorso.

Si è, dunque, proceduto al riconoscimento, a favore dell’ex militare, di maturare il diritto al cumulo della pensione privilegiata per infermità dipendente dal servizio, in applicazione dell’art. 139, anche se la suddetta nomina è avvenuta non ad esito di concorso con posti riservati ai militari.

Sotto diverso angolo prospettico, si rileva che le Sezioni riunite hanno in tal modo colmato, con la presente statuizione, quello spazio interpretativo della norma, che, in passato, ha trovato applicazione per la sola fattispecie del militare che sia transitato nel ruolo civile per concorso.

L’oggetto d’indagine è stato, dunque, individuato nell’accertamento del corretto collegamento intercorrente tra l’art. 139 e l’art. 133 del D.P.R. n. 1092/1973, laddove si afferma che <<*il sistema normativo del “cumulo” è basato su due principi di portata generale - il divieto di cumulo per le pensioni ordinarie in tutti i casi di rapporti derivati (art. 133) ed il diritto al cumulo per le pensioni di privilegio in tutti i casi di diversità dei due rapporti (art. 139) -, i quali differenziano la disciplina del cumulo delle pensioni ordinarie da quelle delle pensioni di privilegio, estendendo il diritto al cumulo di queste seconde ad un maggiore ambito di fattispecie, in ossequio ad un principio di favor che l’ordinamento riserva loro, e non in ragione di una particolare procedura di immissione nel successivo servizio civile*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 43/2017/EL depositata in data 15/12/2017

RICORSO: per l'annullamento e/o la riforma della delibera n. 56/201, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria e depositata in data 21 giugno 2017, con la quale è stata deliberata la non approvazione del piano finanziario pluriennale del comune di Taurianova, valutato non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

RICORRENTE:

Comune di Taurianova, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per la Calabria, Sezione regionale di controllo per la Calabria, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero dell'interno.

QUESTIONE RISOLTA: la situazione di disavanzo incerta o inesatta preclude l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, in quanto non risulterebbe idonea a sorreggere il giudizio di attendibilità e congruenza delle poste contabili riportate nel piano, nonché delle misure di risanamento in esso previste.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia d'impugnazione di delibera di controllo, con la quale è stata disposta la non approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ente comunale, le Sezioni riunite, hanno, da un lato, ribadito che **<<le valutazioni istruttorie elaborate dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali non sono vincolanti per la Corte dei conti>>**, dall'altro, hanno rilevato come **<<una situazione di disavanzo reale incerta e/o inesatta è da ritenersi di per sé preclusiva all'approvazione del piano>>**, a ciò aggiungendo che **<<relativamente all'asserito utilizzo del fondo svalutazione per lo stralcio dei crediti per il mantenimento dei quali lo stesso è stato costituito...la natura stessa di fondo implica necessariamente che il suo stanziamento non può formare oggetto di impegni e genera, quindi, un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata>>**.

ABSTRACT

L'oggetto d'indagine della presente pronuncia attiene alla tematica della corretta valutazione della concreta situazione finanziaria, riconducibile ad un ente comunale, in forza della presentazione e successiva non approvazione, da parte della Sezione regionale di controllo, del relativo piano di riequilibrio finanziario.

Le Sezioni riunite, preso atto dei dati contabili e dei fatti gestionali emersi dalla documentazione dedotta in giudizio dal Comune, hanno accertato l'incongruità delle misure dallo stesso adottate ai fini del risanamento, soprattutto considerando la presenza, nel piano, di obiettivi sottostimati che già l'attività di controllo aveva messo in luce.

Dal tenore della sentenza si evince, quindi, come sia stato pienamente osservato dagli organi contabili di controllo e giurisdizionale il *favor legislatoris* previsto per l'istituto dell'accesso al piano di riequilibrio finanziario, disciplinato dall'art. 243 bis del Tuel, rispetto allo strumento del dissesto,

costituente in materia l'*extrema ratio*.

Il Collegio giudicante ha, inoltre, precisato che l'attendibilità dell'esatta determinazione dei fattori finanziari relativi ad alcuni aspetti del piano, nonché la sostenibilità delle misure atte al risanamento degli squilibri registratisi anche in sede di controllo, non possono discendere da ricostruzioni valutative di organismi che, sia pure autorevoli, non presentano, tuttavia, quel carattere di vincolatività rispetto all'attività istruttoria posta in essere dalla Sezione regionale di controllo, consistente in un approfondito e costante monitoraggio delle poste attive e passive presenti nel piano, al fine di accertare le operazioni di risanamento avviate dall'ente.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 44/2017/EL depositata in data 15/12/2017

RICORSO: avverso la decisione di parifica delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, n. 3/2017/SSRR/PARI del 14.7.2017, con la quale è stata dichiarata la regolarità del conto del bilancio della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016, con esclusione della posta contabile riferita al "fondo perdite società partecipate", in relazione all'insufficiente accantonamento predisposto con riguardo ai dati relativi alla partecipata AST S.p.a., nonché l'irregolarità dello stato patrimoniale e del conto economico della Regione siciliana.

RICORRENTE:

Ufficio del Pubblico Ministero, titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Regione siciliana.

RESISTENTE:

Regione siciliana.

QUESTIONE RISOLTA: sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente pronuncia, le Sezioni riunite, *in primis*, affermano che <<il fondamento delle delibere di parifica regionale può essere rinvenuto nella lettera e) del comma 6 dell'art. 11 del Codice di giustizia contabile, da intendersi quale norma a carattere ricognitivo, positivizzante della pregressa elaborazione giurisprudenziale>>, evidenziandosi che <<la circostanza che, nella specie, l'atto impugnato sia riconducibile alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana e non alla Sezione regionale non rileva per una diversa interpretazione della norma>>, in quanto <<il giudizio di parifica rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti>>, tant'è che <<la natura sostanziale di controllo non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme contenziose>>.

Inoltre, con riguardo alla sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2016, il Collegio giudicante ha ritenuto di puntualizzare che <<pur ipotizzandosi al momento della proposizione del ricorso un interesse ad agire del ricorrente...non si tratta...nella specie di dover dichiarare una cessazione della materia del contendere in relazione alla composizione degli interessi delle parti, ma si tratta di accertare il sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire, come è avvenuto, per effetto del venir meno in concreto dell'utilità di una pronuncia di questo Collegio in conseguenza dell'approvazione del rendiconto con legge regionale, pronuncia che in astratto, proprio in virtù della funzione ausiliare della parifica rispetto all'Assemblea regionale, sarebbe invece risultata utile fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, non avesse approvato con legge il rendiconto generale>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno affrontato e risolto, nella prefata sentenza, diverse problematiche, attinenti non solo al merito, ma anche ad alcune questioni pregiudiziali di particolare rilievo.

Per quanto riguarda l'aspetto sostanziale della causa, esso concerne la richiesta avanzata, in via principale, dall'Ufficio del pubblico ministero operante presso la Sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana ed avente ad oggetto l'annullamento della deliberazione con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della regione menzionata hanno affermato la regolarità del relativo rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2016, con l'esclusione della posta contabile riferita al "fondo perdite società partecipate".

Il Collegio giudicante ha dichiarato, tuttavia, inammissibile il ricorso per sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., tant'è che ha confermato, richiamando gli orientamenti consolidati in materia, che tale interesse <<permane *"fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, approvi con legge regionale il rendiconto regionale"*, con la conseguenza che *"detta legge...fa cessare...l'interesse ad agire, precludendo così la possibilità di ogni impugnazione sulla deliberazione emessa al termine del giudizio di parifica"* (sentenza n. 27/2014/EL)>>.

Pertanto, in linea di principio e ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e) c.g.c., è ammessa la giustiziabilità della deliberazione avente ad oggetto la parifica regionale, non solo in forza dello stretto rapporto intercorrente tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale del giudice contabile, ma anche qualora la delibera si configuri come atto di immediata e concreta lesività degli interessi dell'ente territoriale.

Tuttavia è altrettanto vero che, nel caso di sua impugnazione, il meccanismo della *revisio prioris instantiae* comporta, in capo alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, l'esercizio di un sindacato esclusivamente attinente ai limiti esterni della funzione di controllo attribuita alla Sezione regionale, in quanto dalla peculiare natura del giudizio di parifica discende che <<*l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarietà nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso*>>.

La complessità della vicenda processuale si è manifestata anche sotto altri profili ricollegabili alla questione di legittimazione ad agire dell'organo proponente il ricorso. L'esplicito riferimento è all'eccezione sollevata dalla Procura generale nella memoria prodotta in giudizio, nella quale si pone in luce una criticità di diritto non di poco momento.

Muovendo, infatti, dall'oggettiva circostanza che il ricorso oggetto di giudizio è stato presentato dall'Ufficio di "Procura generale", operante presso la Sezione giurisdizionale d'Appello della Regione siciliana, il quale ha, altresì, agito nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale, tenutosi innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo per la stessa regione, non si registra, tuttavia, dal punto di vista normativo, alcun referente giuridico di portata ancorché statutaria, alla luce del quale possa dirsi attribuito all'Ufficio della Procura generale lo svolgimento della predetta funzione.

Non scaturendo, dunque, da una espressa previsione statutaria, ciò costituirebbe una percepibile singolarità nella compagine strutturale degli organi operanti presso la Corte dei conti, tant'è che al riguardo la Procura generale ha tenuto a specificare, in un passaggio della prodotta memoria conclusionale, che proprio le Sezioni riunite, nel parere del 20 gennaio 1998, reso sull'art. 2, secondo comma, dello schema di norma di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana, disciplinante l'istituzione della Sezione giurisdizionale d'appello in Sicilia, hanno statuito che *"le Sezioni riunite per la Regione Siciliana hanno funzioni solo formalmente giurisdizionali limitatamente ai giudizi sui rendiconti generali della regione e che le funzioni del Pubblico ministero, in quelle occasioni, potranno ben essere esercitate dal Procuratore regionale, come è ormai prassi costituita"*>>.

Successivamente è intervenuto, sulla faccenda, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti che ha

stabilito, nell'adunanza del 29 - 30 novembre - 1 dicembre 1999, <<*la partecipazione del Vice Procuratore generale titolare dell'ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello*>>.

Le Sezioni riunite, nel dare soluzione all'aspetto problematico indicato, hanno affermato l'applicazione del dettato dell'art. 12, comma 2, c.g.c., sulla base del carattere generale del precetto menzionato, con l'ulteriore opportuna precisazione che <<*relativamente alla Sicilia...la norma del codice deve confrontarsi con la disciplina rinforzata che presidia gli Uffici giudiziari della Regione*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 45/2017/RIS depositata in data 21/12/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include, fra "gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione ciclistica italiana (F.C.I.), per l'anno 2016.

RICORRENTE:

Federazione ciclistica italiana (F.C.I.), in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: rilevanza della quota associativa, quale elemento utile ad incidere sul grado di autonomia gestionale della Federazione.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite chiariscono, nel caso della federazione sportiva ricorrente, che <<**il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale al fine della sua classificazione prevede innanzitutto il vaglio del test market, inteso come rapporto tra i ricavi dalle vendite e i costi di produzione, e, qualora questo sia negativo (cioè inferiore al 50%), la verifica della sussistenza di una situazione di "controllo" da parte di una amministrazione pubblica intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica generale e sul programma dell'istituzione**>>.

Pertanto, con riguardo al presupposto della capacità, rinvenibile in capo all'ente sportivo, di determinare la propria politica generale ed il programma, il giudice contabile ha ribadito che <<**ai fini della verifica della sussistenza o meno del requisito del "controllo" da parte di una P.A. su una unità istituzionale...va congruamente valutato il grado di autonomia programmatica e decisionale della Federazione correlata alla circostanza di poter usufruire in ampia prevalenza di contributi non pubblici, del tutto indipendenti da qualunque intervento del CONI o di altre Amministrazioni pubbliche e che, sotto questo profilo, le quote associative devono essere prese in considerazione sotto la diversa prospettiva della incidenza delle stesse sul grado di autonomia finanziaria delle federazioni, non essendo tali risorse assimilabili alle entrate da finanziamento pubblico**>>.

ABSTRACT

Nella fattispecie in esame, le Sezioni riunite, respinta l'istanza cautelare presentata dalla federazione sportiva, hanno deciso di pronunciarsi sul merito del ricorso, non ritenendo sussistenti i presupposti per la sospensione del giudizio, in quanto la questione interpretativa oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'U.E., sul rilievo da attribuire alle quote associative, non inciderebbe su una

diversa soluzione della causa.

In particolare, secondo il Collegio giudicante, trova conferma il dato della sussistenza di una situazione di controllo dell'amministrazione pubblica, in ordine alla capacità di determinare la politica generale e di programma dell'ente sportivo, mancando, nella specie, il requisito della rilevanza delle quote associative, nel senso che le stesse non risultano incidere sull'assetto economico e finanziario della federazione, in quanto non costituenti una fonte di entrata principale o prevalente secondo il "test market - no market".

In altri termini, ricorre, in capo alla compagine sportiva, quella peculiare circostanza di essersi avvalsa, in via principale ovvero prevalente, di contributi pubblici erogati dal CONI, condizionando ciò non solo il grado di autonomia finanziaria, ma anche il livello di autonomia gestionale dello stesso ente percettore, con conseguente valutazione dell'ulteriore indicatore del controllo relativo al profilo di "esposizione al rischio" per l'amministrazione pubblica.

Pertanto, nel caso in esame, la federazione è stata classificata, ai fini del SEC 2010, quale "istituzione senza scopo di lucro", alla luce dell'esito negativo del cd. test market, il quale sarebbe risultato tale <<*anche includendo, tra i ricavi da vendite, la parte delle risorse qualificate come quote associative*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 49/2017/EL depositata in data 21/12/2017

RICORSO: per l'annullamento e /o l'integrale riforma, previa sospensione dell'efficacia della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia n. 101/2017/PRSP, depositata il 14.7.2017, con la quale è stata accertata la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Toritto entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art. 243 bis, comma 5, del d. lgs. n. 267/2000 ed è stata ordinata la trasmissione della deliberazione al Prefetto di Bari ai fini dell'applicazione dell'art. 6, co. 2, del D.lgs. n. 149/2011.

RICORRENTE:

Comune di Toritto, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTE:

Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale per la Puglia, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Prefetto di Bari, Ministero dell'Interno - Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali -, Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale, Ministero dell'economia e delle finanze.

QUESTIONE RISOLTA: in caso di delibera comunale dichiarata immediatamente esecutiva ai sensi del comma 4 dell'art. 134 Tuel, il termine perentorio di cui al comma 5 dell'art. 243 bis Tuel decorre dal giorno della dichiarazione di immediata esecutività della delibera.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella fattispecie in esame, il Collegio giudicante, da un lato, riconosce che <<**il comma 5 dell'art. 243 bis del TUEL collega il termine perentorio di 90 giorni per l'adozione del piano di riequilibrio alla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale e che trattandosi di un termine perentorio, il *dies a quo* non può che essere oggettivo in base al principio della certezza del diritto, considerate, anche, le conseguenze previste dalla legge (inammissibilità della procedura di riequilibrio e assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto ai sensi dell'art. 243 *quater*, comma 7, Tuel e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011) in caso di mancato rispetto dello stesso>>, dall'altro lato <<osserva che è proprio l'art. 134 Tuel a riconnettere l'esecutività della deliberazione alle due condizioni alternative consistenti, appunto, nel decorso del prescritto periodo di pubblicazione ex art. 134, comma 3, che rappresenta l'ipotesi ordinaria, ovvero nella dichiarazione di immediata eseguibilità ai sensi dell'art. 134, comma 4, che rappresenta l'ipotesi eccezionale>>.**

ABSTRACT

La presente pronuncia ha ad oggetto la risoluzione di una questione prettamente ermeneutica, relativa all'esatto significato da attribuire al dettato normativo contenuto all'art. 243 bis, comma 5, in combinato disposto con gli artt. 124 e 134, commi 3 e 4, del Tuel.

In particolare, la tematica si sostanzia nell'accertamento, riscontrato in sede di controllo, della tardività nella presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, da parte del comune

ricorrente.

Infatti, la Sezione regionale di controllo, con delibera successivamente impugnata dinanzi le Sezioni riunite, ha individuato nel decorso del termine perentorio dei novanta giorni, previsto dall'art. 243 bis, comma 5, il parametro imprescindibile da cui far scaturire la conseguente trasmissione della deliberazione al prefetto, ai fini dell'applicazione della procedura del dissesto, così come disposto dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011.

Partendo dal dato oggettivo della sussistenza del predetto termine di natura perentoria, le Sezioni riunite, tuttavia, sono pervenute ad una differente soluzione del caso, sulla base di un *iter* logico-argomentativo maggiormente rispettoso dei principi informatori della materia.

Il Collegio giudicante ha sostenuto che il piano in esame è stato adottato entro i termini di legge, non avendo cioè superato il termine perentorio, in quanto il Comune si è avvalso della misura regolata all'art. 134, comma 3, Tuel, rappresentata dalla dichiarazione di immediata esecutività della delibera con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti la compagine rappresentativa comunale.

Si è, in tal modo, stabilito che il *dies a quo*, dal quale inizia a decorrere il termine perentorio dei novanta giorni, ai fini della presentazione del piano di riequilibrio, non coincide con la data della pubblicazione della delibera, come pure correttamente dispone l'art. 124 Tuel in relazione ad ipotesi di ordinaria operatività, bensì con il giorno della dichiarazione dell'immediata esecutività della deliberazione, ai sensi dell'art. 134, comma 4, Tuel, il quale regola l'ipotesi della necessità di provvedere con urgenza all'approvazione del piano.

Atteso, dunque, che l'esecutività del provvedimento comunale, come sottolineano le Sezioni riunite, tradizionalmente s'identifica con l'efficacia ovvero con l'attitudine dell'atto a produrre i suoi effetti, la deroga alla regola generale, stabilita nell'art. 124 Tuel, trova applicazione solo in via del tutto eccezionale e relativamente alla verifica del presupposto della dichiarazione di immediata eseguibilità della delibera stessa, sostanziantesi in una vera e propria decisione dell'ente, la quale *<<oltre ad assumere autonoma valenza rispetto all'approvazione del provvedimento cui si riferisce restandone logicamente distinta, esprime una scelta dell'amministrazione funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico>>*.

La normativa di settore, quindi, nel disciplinare e tutelare le situazioni definite "a rischio", comportanti un eventuale grave nocumento dell'interesse pubblico perseguito, ha consentito agli amministratori dell'ente il superamento dei tempi riferiti alla pubblicazione della deliberazione di cui agli artt. 134, comma 3 e 124 Tuel, ma solo qualora tale provvedimento sia dichiarato immediatamente eseguibile, realizzandosi i presupposti per provvedere con la massima celerità ed urgenza.

In tale ottica, trova giustificazione anche la mancata valutazione nel merito, da parte delle Sezioni riunite, del piano di riequilibrio, in quanto i relativi profili concernenti l'attendibilità e la congruenza del piano presentato non sono stati neppure oggetto di specifico esame in sede di controllo, tant'è che si è puntualizzato che la valutazione di merito, in questo caso, è necessariamente ed esclusivamente rimessa alla competenza della Sezione regionale di controllo.

La pronuncia si pone, infine, in linea con i canoni del legittimo affidamento, dell'errore scusabile, del *favor* del legislatore per le procedure di riequilibrio in luogo del dissesto, della sproporzione della sanzione rispetto al fatto sanzionato e, nel caso di specie, soprattutto *<<dell'ingiustificata disparità di trattamento a danno del Comune ricorrente sia rispetto alle amministrazioni che sono state ammesse alla procedura di riequilibrio a parità di condizioni, sia rispetto ad enti che hanno potuto usufruire della predetta proroga, pur non avendo nemmeno presentato alcun piano nei termini antecedentemente fissati>>*.

ORDINANZE

DELLE SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

ANNO 2017

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 1/2017/ORD depositata in data 03/01/2017

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Calabria avverso l'ordinanza della locale Sezione giurisdizionale che ha disposto la sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della Calabria.

PM: Procura Generale

RESISTENTE:

A. R., persona fisica, in qualità di componente del gruppo consiliare regionale “Insieme per la Calabria” (e parte convenuta in concorso con S.G., presidente del predetto gruppo consiliare, nel processo incardinato innanzi alla Sezione giurisdizionale della Calabria in relazione alla contestazione di reiterate condotte appropriative e di falsificazione di documenti contabili, dalle quali sarebbe scaturito un danno erariale).

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza con cui la Sezione giurisdizionale della Calabria ha disposto la sospensione del giudizio, sotto il profilo dell'insussistenza dei presupposti previsti nell'art. 295 c.p.c. ovvero sia per ritenuta insussistenza del predetto rapporto di pregiudizialità/dipendenza tra il giudizio penale in corso e quello dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale Calabria.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente ordinanza, le Sezioni riunite analizzano e risolvono nel merito la questione relativa all'inammissibilità della sospensione fino alla definizione del processo penale pendente presso il competente Tribunale, disposta dalla Sezione giurisdizionale della Calabria, per l'insussistenza dei presupposti previsti all'art. 295 c.p.c.

In particolare, il Collegio giudicante ha avuto modo di ribadire che sono illegittime quelle sospensioni disposte ai sensi della menzionata norma **<<che siano dettate da ragioni di mera opportunità dovendosi, al di fuori dei casi previsti dalla legge, riscontrare - viceversa – in modo concreto e stringente condizioni di dipendenza tra i giudizi da definire>>**.

Le suddette condizioni vanno, tuttavia, individuate **<<in termini di evidente correlazione logico-giuridica tra gli stessi giudizi, sicché la decisione della causa pregiudicata possa dirsi dipendente dall'altra, in relazione all'accertamento di fatti e comportamenti>>**. Si richiede, sostanzialmente, che sussista un vero e proprio **<<vincolo di consequenzialità>>** tra i simultanei processi.

Di conseguenza, come osservano le Sezioni riunite, **<<la circostanza che il materiale probatorio formato nel concomitante procedimento penale (si pensi, appunto, all'acquisizione in via istruttoria del fascicolo processuale penale) sia attinto dal Requirente contabile per supportare i propri assunti non rende, invero, non autonome le suddette valutazioni di merito in ordine alle condotte contestate ai convenuti, laddove le stesse presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti>>**.

Tanto ciò è vero che **<<in tal modo gli atti penali divengono atti del giudizio contabile, la cui analisi e valutazione è di esclusiva pertinenza del Collegio giudicante che, sulla base degli stessi e degli ulteriori elementi conoscitivi disponibili, deve vagliare la fondatezza della domanda della Procura regionale>>**.

ABSTRACT

L'ordinanza in oggetto puntualizza due aspetti fondamentali relativi, da un lato e in via preliminare, all'ammissibilità del ricorso proposto dalla Procura regionale nell'ambito di un giudizio promosso per danno erariale, in ordine all'applicabilità dell'art. 42 c.p.c., la cui portata è stata attualmente trasfusa nella lettera dell'art. 119 c.g.c., dall'altro lato, alla questione attinente *stricto sensu* al merito, che evidenzia la fondatezza della contestazione mossa dalla Procura regionale della Calabria riguardo l'illegittimità dell'ordinanza che dispone la sospensione ai sensi dell'art. 295 c.p.c., *sub specie* della mancanza dei presupposti in esso previsti.

Con riguardo alla questione preliminare, il Collegio giudicante, chiamato a vagliare l'ammissibilità del ricorso proposto in tema di applicabilità dell'art. 42 c.p.c. anche al giudizio contabile, statuisce il principio di diritto secondo cui le Sezioni riunite costituiscono il giudice naturale idoneo a decidere sul regolamento di competenza in base alla norma richiamata, non rappresentando affatto un intralcio a siffatta attuazione il riferimento letterale contenuto nell'art. 47 c.p.c., con cui si afferma che l'istanza in esame *"si propone alla Corte di Cassazione"*, rilevandosi correttamente sul punto che *<<nel sistema giurisdizionale contabile solo le Sezioni riunite si pongono quale giudice di legittimità sicché...l'individuazione di un giudice del gravame che non abbia, a sua volta, la possibilità, neppure teorica, di sospendere esso stesso, in prima istanza, ex art. 295 c.p.c. il processo, costituisce elemento di chiusura del sistema in termini di garanzia effettiva della giusta durata del processo>>* (cfr. SS.RR., ord. n. 1/2012; Cass., SS.UU., ord. n. 14670/2003 e n. 14060/2004; Corte Cost., sent. n. 30/2011 si veda oggi anche l'art. 119 c.g.c.).

Con riguardo, invece, alla questione di merito, la Corte dei conti, muovendo dall'assunto che sia stato oramai espunto dal vigente sistema ordinamentale il generalizzato principio di pregiudizialità penale, ha ribadito il criterio della piena indipendenza del giudizio contabile rispetto a quello penale, nonché a quello civile.

Tuttavia, è dato riscontrare nella lettera dell'art. 295 c.p.c. la sola eccezione in forza della quale la misura della sospensione può essere di certo disposta dal giudice, qualora si configuri un rapporto di pregiudizialità logico-giuridica *<<tra la definizione di una controversia in sede penale e l'affermazione della responsabilità in sede erariale>>*.

La sussistenza di tale vincolo di consequenzialità tra processi non ricorre nel caso di specie, ritenendo il Collegio decidente tra loro autonomi il giudizio penale, avente ad oggetto le reiterate condotte appropriative ovvero di falsificazione di documenti contabili e quello erariale, caratterizzato dall'accertamento di un danno derivante dalla violazione di obblighi di servizio e doveri comportamentali da parte degli stessi soggetti imputati in sede penale.

Dal quadro normativo e giurisprudenziale tracciato, le Sezioni riunite hanno decisamente escluso la possibilità per il giudice di disporre la sospensione del giudizio erariale per ragioni di "mera opportunità", non postulandosi alcun indice di stretta e concreta dipendenza tra i concomitanti giudizi, ma, al contrario, risultando fondate le contestazioni mosse ai convenuti, in quanto prettamente collegate alla loro qualificazione di amministratori pubblici con tutti i connessi obblighi scaturenti dalle rispettive cariche, compreso il corretto maneggio del denaro pubblico posto nella disponibilità degli stessi in ragione della loro funzione.

Di conseguenza, l'ulteriore doglianza, avanzata dalla parte resistente riguardo la specificità dell'impianto probatorio formatosi nel processo penale ed acquisito in sede erariale da parte dell'organo requirente contabile, non trova accoglimento, atteso che il Consesso decidente ha avuto modo di chiarire che i fatti materiali possono essere vagliati ed accertati anche dal giudice contabile, in forza della logica constatazione che le condotte ascrivibili ai soggetti con qualifica di amministratori pubblici *<<presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 2/2017/ORD depositata in data 11/04/2017

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, richiesto d'ufficio dalla Seconda Sezione giurisdizionale centrale di Appello, con ordinanza n. 39/2016, sul ricorso iscritto al n. 47734, per la risoluzione dell'asserito conflitto negativo di competenza con la Sezione Terza centrale di Appello.

RICORRENTE:

Seconda Sezione Giurisdizionale Centrale di Appello.

PM:

parte necessaria interveniente.

RESISTENTE:

G. B., persona fisica.

QUESTIONE RISOLTA: atteso che la richiesta d'ufficio del regolamento di competenza postula l'unicità del processo per effetto della rituale riassunzione, davanti al giudice *ad quem*, della causa originariamente promossa davanti al giudice dichiaratosi incompetente, per tale ragione si considera inammissibile il regolamento qualora il processo instaurato davanti al giudice *ad quem* sia diverso dal primo per causa *petendi* o *petitum*, con la conseguente facoltà per tale giudice di decidere autonomamente sulla propria competenza.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nell'ordinanza in esame, affermano che <<la richiesta di ufficio del regolamento di competenza, secondo la previsione dell'art. 45 c.p.c. (e anche dell'art. 118 N.C.G.C.), postula l'unicità del processo per effetto della rituale riassunzione, davanti al giudice *ad quem*, della causa originariamente promossa davanti al giudice dichiaratosi incompetente>>, per cui, secondo anche i *dicta* enunciati in materia dalla giurisprudenza di legittimità, si considera <<non ammissibile il regolamento qualora il processo instaurato (anche se con atto qualificabile formalmente di riassunzione ai sensi dell'art. 125 disp. att. c.p.c.) davanti al giudice *ad quem* sia diverso dal primo per causa *petendi* o *petitum*, con la conseguente facoltà per tale giudice di decidere autonomamente sulla propria competenza>>, soprattutto laddove si consideri che <<mancando un rituale atto di riassunzione della causa davanti al giudice indicato come competente, deve altresì ritenersi carente anche l'ulteriore presupposto indefettibile del conflitto di competenza...costituito dalla traslatio iudicii e dalla conseguente conservazione dell'efficacia della dichiarazione di incompetenza del giudice adito per primo>>.

Il Collegio giudicante ha poi puntualizzato, in via incidentale, che <<l'omessa impugnazione della pronuncia sulla competenza comporta la definitività di tale statuizione>>, tanto ciò è vero che anche <<l'accoglimento della revocazione non travolge ogni statuizione della sentenza, ma solo il merito della sentenza revocata, per espressa previsione dell'art. 402 c.p.c.; con la conseguenza che l'omessa impugnazione della prima sentenza in ordine alle questioni pregiudiziali determina la formazione di un giudicato sulle medesime, che non possono più essere rimesse in discussione>>. (*"È quanto avvenuto nella specie, in cui la questione di competenza è stata implicitamente decisa dal giudice di primo grado nel momento in cui quest'ultimo ha fatto esercizio della propria competenza statuendo sul merito, e la stessa non ha formato oggetto, nei termini, di successiva impugnazione"*).

ABSTRACT

La questione di diritto affrontata nella presente ordinanza, emessa dalle Sezioni riunite, attiene ad una fattispecie riconducibile al problema di ammissibilità o meno di un regolamento di competenza richiesto d'ufficio dalla Sezione seconda centrale di appello remittente, al dichiarato fine di dirimere un asserito conflitto negativo di competenza con la Sezione terza centrale di appello.

La complessa vicenda giudiziaria, che fa da sfondo alla soluzione di diritto resa dal Collegio decidente, è costituita dall'innesto di più pronunce susseguites in tema di riconoscimento di un diritto alla pensione di un soggetto, al quale sono subentrati, in sede giudiziaria, dapprima la moglie ed, infine, il figlio, quale unico superstite, rivendicando lo stesso anche il diritto alla corresponsione della rivalutazione monetaria maturata sul trattamento economico pensionistico del *de cuius*.

In particolare, da una ineseguita sentenza resa in primo grado e passata in giudicato, sono poi scaturiti un successivo ricorso dinanzi la stessa Sezione giurisdizionale regionale, nonché la proposizione di un conseguente appello dinanzi la Sezione seconda centrale di appello per chiedere la rivalutazione monetaria, l'istaurazione di un giudizio di ottemperanza di tutte le sentenze fino ad allora pronunciate sulla controversa questione, con proposizione vieppiù di un ricorso per revocazione avverso la decisione di ottemperanza ed, infine, la presentazione di un gravame avverso la sentenza di revocazione, deciso dalla Sezione terza di appello, che ha comportato come ultimo atto di tale travagliata vicenda la proposizione, da parte dell'avente causa, di un nuovo ricorso per ottemperanza innanzi alla seconda Sezione d'appello, la quale, ravvisando la sussistenza di un conflitto negativo di competenza a decidere sulla causa, ha investito le Sezioni riunite della relativa questione.

Il supremo Consesso, dunque, ha dovuto ripercorrere, nel suo iter logico-argomentativo, i punti salienti dell'istituto del regolamento di competenza, puntualizzandone i presupposti e l'ammissibilità o meno della relativa richiesta d'ufficio. L'indagine, infatti, si è incentrata sulla condizione essenziale che deve ricorrere affinché siffatta pretesa possa essere fatta valere nel rispetto del dettato normativo di cui all'art. 45 c.p.c., confermato attualmente dalle disposizioni contenute nell'art. 118 c.g.c. Entrambe le norme, presupponendo la sussistenza di un conflitto virtuale di competenza fra due giudici diversi su una medesima questione (ed anche nel caso in cui esso verta fra due giudici d'appello), evidenziano come l'esatta individuazione della *ratio* dell'istituto *de quo* comporti come corollario applicativo che il regolamento di competenza richiesto d'ufficio non può essere considerato come strumento di impugnazione, ma *<<quale strumento predisposto al solo fine di prevenire il conflitto negativo di competenza, che si verifica nel momento in cui il giudice davanti al quale il processo viene riassunto non ritenga valide le indicazioni del giudice remittente, e dunque è un mezzo volto a sollecitare l'individuazione del giudice naturale, precostituito per legge, al quale compete la trattazione, interinale o provvisoria, ma comunque esclusiva dell'affare>>*.

Da tale assunto giuridico emerge la necessità di verificare se sussista, fra i giudizi istaurati presso due differenti giudici, l'identità di causa, atteso che venendo meno siffatto presupposto il giudice non potrà che pronunciarsi per l'inammissibilità del regolamento di competenza.

Diversamente da quanto sostenuto dalla Sezione remittente, secondo cui entrambi i giudizi avrebbero riguardato la medesima azione di ottemperanza, le Sezioni riunite, nel caso di specie, hanno ritenuto che fra il giudizio svoltosi dinanzi la terza Sezione di appello e quello riproposto dinanzi la seconda Sezione, non vi fosse unicità di causa, in quanto l'oggetto del gravame di cui era stata investita la Terza era costituito dall'azione di revocazione sulla sentenza di ottemperanza, che per altro non era stata impugnata per motivi attinenti alla giurisdizione, laddove invece innanzi alla Seconda pendeva un'azione di ottemperanza su tutte le sentenze precedentemente emesse. A ciò si aggiunga che proprio *<<l'omessa impugnazione della pronuncia sulla competenza comporta la definitività di tale statuizione>>*, per cui *<<l'accoglimento della revocazione non travolge ogni statuizione della sentenza, ma solo il merito della sentenza revocata>>*, in base all'art. 402 c.p.c., *<<con la conseguenza che l'omessa impugnazione della prima sentenza in ordine alle questioni pregiudiziali determina la formazione di un giudicato sulle medesime, che non possono essere rimesse in discussione>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ordinanza n. 3/2017/ORD depositata in data 25/10/2017

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Sicilia avverso l'ordinanza della locale Sezione giurisdizionale, pronunciata all'udienza del 15 febbraio 2017, in relazione al giudizio di responsabilità iscritto al numero 63222 (ex 62103).

RICORRENTE:

Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Sicilia.

PM:

parte necessaria interveniente.

RESISTENTE:

R.C., A.B., E.B., D.C., N.S., M.S., P.V., G.D.A., M.P., R.S., A.I., persone fisiche.

QUESTIONE RISOLTA: al giudice contabile territoriale non è consentito disporre né la sospensione obbligatoria, né la sospensione facoltativa, qualora la questione di giurisdizione venga introdotta in sede di gravame nei confronti della sentenza di appello affermativa della giurisdizione, munita di indiscutibile esecutività, la quale rinviando la causa al giudice di primo grado, in virtù dell'art. 119, comma 1, c.g.c., lo stesso non può più sindacare la questione di giurisdizione, dovendo pronunciare nel merito, atteso che non assume carattere di pregiudizialità l'eventuale pronuncia di Cassazione che dovesse negare la giurisdizione, determinando quest'ultima il trasferimento della causa dinanzi al giudice ritenuto fornito di competenza giurisdizionale.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nella decisione in oggetto, hanno annullato, dichiarandola illegittima, l'ordinanza di sospensione del giudizio di responsabilità amministrativa, formulata dalle parti e disposta dalla Sezione giurisdizionale territoriale sulla base di un'asserita pregiudizialità tra il giudizio contabile e l'eventuale esito del giudizio pendente presso la Corte di Cassazione, quest'ultimo tempestivamente attivato dalle parti avverso la sentenza di appello per motivi di giurisdizione.

Sullo sfondo di tale vicenda processuale, le Sezioni riunite hanno statuito che <<**l'istituto della sospensione nel processo di responsabilità amministrativa è disciplinato dal codice di giustizia contabile, che ha limitato la possibilità della sospensione alle sole ipotesi previste dai primi due commi dell'art. 106 (pregiudizialità esterna e sospensione concorde)>>, non sussistendo, secondo il principio della autosufficienza che informa di sé il codice di rito contabile, <<**spazi per il richiamo a sistemi normativi esterni, fermo restando ovviamente il rispetto dei principi ermeneutici costituzionali e dei valori generali dell'ordinamento>>.****

In altri termini, il Collegio decidente ha ritenuto che <<**il processo per responsabilità possa essere sospeso unicamente nelle due ipotesi previste dall'articolo 106 del codice di giustizia contabile e, facoltativamente, ai sensi dell'art. 16 del codice di giustizia contabile e 367 del codice di procedura civile, in relazione alla sola ipotesi di proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione>>.**

ABSTRACT

La vicenda processuale prende avvio da un giudizio instaurato dinanzi al giudice contabile di prime cure, che dichiarava il proprio difetto di giurisdizione.

Successivamente, la Sezione di appello siciliana affermava, a sua volta con sentenza, la giurisdizione della Corte dei conti, rimettendo gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio in diversa composizione, ciò comportando l'attivazione delle parti in termini di tempestiva proposizione del ricorso in Cassazione per i soli motivi di giurisdizione avverso tale sentenza di appello.

Riassunto il giudizio in primo grado, la Procura regionale, tuttavia, presentava ricorso innanzi alle Sezioni riunite, al fine di chiedere l'annullamento dell'ordinanza del giudice territoriale, che, invece di pronunciarsi sul merito in ossequio della riformata sentenza in appello, disponeva con ordinanza la sospensione del giudizio per un'asserita pregiudizialità tra la definizione del giudizio instaurato con ricorso in Cassazione e quello di merito su cui avrebbe dovuto decidere, in forza della sentenza di appello, immediatamente esecutiva.

In siffatto quadro processuale, le Sezioni riunite hanno dichiarato illegittima l'ordinanza di sospensione emessa dal giudice territoriale, disponendone l'annullamento, in forza dell'indiscutibile esecutività della sentenza di appello, che gli aveva attribuito indefettibilmente la piena potestà della giurisdizione, precludendogli <<sia la “strada” della sospensione obbligatoria e sia quella della sospensione facoltativa>>, non potendo lo stesso esimersi dal pronunciarsi nel merito.

Tanto ciò è vero che il Collegio decidente ha espressamente affermato che <<l'eventuale pronuncia di Cassazione che dovesse negare la giurisdizione, individuando altro giudice competente, non determinerebbe l'arresto del percorso giustiziale, bensì il suo trasferimento nel plesso ritenuto fornito di competenza giurisdizionale>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Ordinanze nn. 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 - 11/2017/RIS depositate in data 22/06/2017

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle amministrazioni pubbliche 2016, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" la Federazione sportiva ricorrente. Presentazione dell'istanza cautelare.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana golf (F.I.G.);
- Federazione italiana sport equestri (F.I.S.E.);
- Federazione italiana bocce (F.I.B.);
- Federazione italiana pallavolo (F.I.P.A.V.);
- Federazione motociclistica italiana (F.M.I.);
- Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.);
- Federazione italiana nuoto (F.I.N.);
- Federazione italiana pesca sportiva (F.I.P.S.A.S.);
- Federazione ciclistica italiana (F.C.I.)

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: accoglimento dell'istanza cautelare presentata dalla Federazione sportiva relativamente al ricorso avente ad oggetto l'esclusione della federazione nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT.

PRINCIPIO DI DIRITTO

L'accoglimento dell'istanza cautelare, presentata dalle diverse federazioni sportive ed identica nella prospettazione del contenuto, si fonda, secondo il giudizio reso dalle Sezioni riunite, da un lato sulla ricorrenza del *periculum in mora*, <<posto che il legislatore nazionale ha onerato i soggetti inclusi nell'Elenco di rilevanti e complessi adempimenti, concernenti l'organizzazione contabile e la definizione delle procedure amministrative (quali la fatturazione elettronica, l'armonizzazione contabile, la piattaforma per la certificazione dei crediti, lo *split payment* dell'IVA)>>, dall'altro ed ai fini della sussistenza del *fumus boni iuris* sul <<rilievo da attribuire alle quote associative, non come componente del cosiddetto rapporto di mercato, ma quale elemento utile ad incidere sul grado di autonomia gestionale della Federazione>> rispetto alla minore incidenza dei contributi provenienti dal CONI sul valore della produzione. *(Nel caso di specie, infatti, il Collegio decidente ha rilevato che <<i>dati economici, aggiornati all'esercizio 2015 ... confermano, nel confronto con i precedenti presi in considerazione ... un indice di autonomia finanziaria significativo (superiore ad un valore medio del 70% in termini di incidenza delle entrate proprie complessive sul valore della produzione per l'intero triennio 2013-2015) con un trend, per converso, dell'incidenza dei contributi del CONI sul valore della produzione per tutto il triennio 2013-2015 inferiore ad un valore medio del 29%>>).*

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, con le ordinanze in epigrafe, hanno ritenuto ammissibili le istanze cautelari, di identico contenuto, ma proposte dai diversi ricorrenti nei distinti giudizi, aventi ad oggetto l'accertamento della sussistenza, in capo alle federazioni sportive, dei presupposti normativi per la loro esclusione nell'elenco disposto dall'ISTAT per l'anno 2016.

La tutela cautelare è stata riconosciuta in forza dei principi costituzionali dell'incomprimibilità e dell'effettività dell'attività giurisdizionale e del giusto processo, in base al combinato disposto degli articoli 24 e 111 della Costituzione, canoni richiamati specificamente anche agli articoli 2, 3 e 4 del codice di giustizia contabile.

Nel vagliare l'ammissibilità dell'istanza cautelare, il Collegio giudicante ha proceduto alla verifica della sussistenza dei presupposti del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*, arrivando ad affermarne la ricorrenza principalmente sulla base della *vexata quaestio* della natura da attribuire alle quote associative.

In particolare, ai fini dell'accertamento del *periculum in mora*, esso è stato ravvisato nei significativi adempimenti che potrebbero gravare sulle federazioni sportive nel caso in cui le stesse siano incluse nell'elenco ISTAT. Oneri che si caratterizzano per alcuni peculiari risvolti attinenti all'organizzazione contabile, nonché alle concomitanti procedure amministrative.

In ordine, invece, al profilo del *fumus*, l'aspetto determinante è stato individuato nell'incidenza delle quote associative, quali entrate non assimilabili ai contributi pubblici e, perciò solo, comportanti un grado di autonomia programmatica e decisionale della federazione sportiva tale da far venir meno la ricorrenza del requisito del controllo esercitabile dal CONI o da altre compagini amministrative sulla stessa unità istituzionale secondo l'accezione del SEC 2010.

Proprio a tal ultimo riguardo, nella parte conclusiva della sentenza, le Sezioni riunite se, da un lato, hanno comunque preso atto della domanda della Procura generale posta in via subordinata e concernente la necessità della rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea della problematica inerente alla definizione della dimensione ontologica della quota associativa, dall'altro, invece, hanno ritenuto opportuno rinviarne l'eventuale e puntuale riscontro decisorio nella sede dibattimentale di merito.