



Sent. n. 5/2013/EL

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

*SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE
COMPOSIZIONE*

composta dai signori magistrati:

dott. Pasquale IANNANTUONO	Presidente
dott. Stefano IMPERIALI	Consigliere
dott. Angela SILVERI	Consigliere
dott. Pino ZINGALE	Consigliere relatore
dott. Vincenzo PALOMBA	Consigliere
dott. Cinzia BARISANO	Consigliere
dott. Natale D AMICO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel ricorso ex legge n. 213/2012 proposto dal Sindaco del Comune di Ispica, rappresentato e difeso dall'avv. Agatino Cariola, contro il Consiglio Comunale del Comune medesimo e nei confronti di:

Comune di Ispica

Corte dei conti per la Regione Siciliana

Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione

Siciliana

Prefettura di Ragusa

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Interno

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Conferenza Unificata presso la Pres.za Consiglio dei Ministri Consiglieri comunali Carmelo Fidelio, Giambattista Genovese e Giovanni Lauretta

per la riproposizione e/o riassunzione del ricorso, già proposto avanti al TAR Catania, ivi iscritto al R.G. n. 1409/2013, deciso con sentenza del TAR Catania, Sez. III, 10 luglio 2013 n. 1980, e recante domanda di annullamento, previa sospensione, di:

deliberazione del Consiglio comunale di Ispica n. 41 del 27 aprile 2013, avente ad oggetto: "Dichiarazione di dissesto finanziario della Città di Ispica, così come ordinato con deliberazione n. 2812013/PRSE della Sezione Corte dei Conti - Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, adottata nell'adunanza del 14 marzo 2013, ai sensi dell'art. 243 bis, comma 5 del D. Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 243 quater, comma 7, del medesimo D. Lgs. n. 267/2000";

deliberazione Corte dei Conti, Sezione Controllo per la Regione Siciliana n. 28/2013, adottata a seguito dell'Adunanza pubblica del 14 marzo 2013, trasmessa al Sindaco del Comune di Ispica con nota Corte dei Conti, Sezione Controllo per la Regione Siciliana, pervenuta il 2 aprile 2013;

nota del Prefetto di Ragusa 4 aprile 2013, prot. n.11489/SCGF; ogni altro atto presupposto e connesso, compresi i verbali delle sedute del Consiglio comunale.

Visto l'atto introduttivo del giudizio, ritualmente notificato alle parti e depositato nei termini di legge.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 25 settembre 2012 il relatore Consigliere Pino Zingale, l'avv. Agatino Cariola per la parte ricorrente, l'Avvocato dello Stato Carlo Maria Pisana per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e finanze e per la Prefettura di Ragusa, nonché il P.M. nella persona del Vice Procuratore Generale Cinthia Pinotti.

F A T T O

Con deliberazione n. 36 del 20 novembre 2012 il Consiglio Comunale di Ispica ha approvato l'adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista e disciplinata dall'art. 243-bis del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL) n. 267 del 2000, come introdotto dal d.l. 10 ottobre 2012, n.174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n.213.

Nella circostanza, l'Ente locale, avvalendosi del dettato di cui al comma 5 del menzionato art. 243-bis del TUEL, ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, comportante l'obbligo del Consiglio comunale di deliberare, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di cui al comma 1, l'approvazione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario.

In aderenza a tale dettato normativo, con deliberazione n. 2 del 5 gennaio 2013 la Giunta Municipale del Comune di Ispica ha approvato una proposta - da sottoporre all'esame del Consiglio comunale - del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Nella seduta del 15 gennaio 2013, il Consiglio comunale di Ispica, riunitosi al fine deliberare sulle proposte giuntali di approvazione del bilancio di previsione del 2012 e del piano di riequilibrio finanziario predisposto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 243-bis, comma 5, D. Lgs. n. 267/2000, ha invece adottato due distinte deliberazioni, con la prima approvando (cfr. deliberazione n. 2 del 15

gennaio 2013) il bilancio di previsione del 2012, recante presa d'atto del suo squilibrio, e respingendo, con l'altra (cfr. deliberazione n. 3 del 15 gennaio 2013), l'approvazione del suddetto piano di riequilibrio finanziario, deliberazione quest'ultima poi comunicata alla Corte del Conti, Sezione Controllo per la Regione Siciliana, con nota 18 gennaio 2013, prot. n.1916.

Con nota 4 marzo 2013, prot. n.2732, la Corte dei conti - Sezione di Controllo per la Regione Siciliana – ha comunicato al Comune di Ispica l'ordinanza con cui il Presidente aveva convocato il Sindaco per l'adunanza del 14 marzo 2013, contemporaneamente trasmettendo le osservazioni del magistrato istruttore circa l'applicazione degli adempimenti di cui all'art. 243-quater, D. Lgs. n. 267/2000.

Avverso siffatte deduzioni del magistrato istruttore, con le quali si richiedeva l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, il Sindaco del Comune di Ispica, con memoria trasmessa in data 8 marzo 2013, ha però dedotto l'inapplicabilità dell'art. 243-quater al caso di specie.

Nonostante tali deduzioni, vertenti anche sulla possibilità di riattivare la procedura per il riequilibrio, l'adita Sezione di Controllo per la Regione

Siciliana, all'esito dell'adunanza del 14 marzo 2013, con deliberazione n. 28/2013/PRSE del 29 marzo 2013, ha accertato la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario entro il termine perentorio di sessanta giorni posto dall'art. 243-bis, comma 5, del citato Testo Unico, disponendo quindi, in conformità a quanto disposto dal comma 7 dell'art. 243-quater dello stesso Testo Unico, l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con conseguente assegnazione, da parte del Prefetto, al Consiglio comunale del termine non inferiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

A seguito della citata deliberazione Corte dei conti, il Prefetto di Ragusa, con nota 4 aprile 2013, prot. n. 11489/SCGF, ha invitato il Consiglio Comunale di Ispica “a deliberare lo stato di dissesto del Comune, entro 20 giorni dalla notifica della presente nota”, precisando che, trascorso infruttuosamente il predetto termine, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, sarebbe stato nominato un Commissario per deliberare in tal senso.

Nelle more del procedimento in questione entrava in vigore il D.L. aprile 2013 n. 35 (convertito in legge 6 giugno 2013 n. 64), recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali”, con il quale era previsto un allentamento del Patto di stabilità interno di Comuni e Province, consentendo i pagamenti di debiti di parte capitale certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali fosse stata emessa fattura o richiesta equivalente.

Sulla base delle predette sopravvenute disposizioni legislative, il

Collegio dei revisori dei conti del Comune di Ispica ha ritenuto di predisporre, in data 20 aprile 2013, una relazione economico-finanziaria sulla deliberazione di dissesto finanziario, rilevando, dopo aver esaminato le cause dello stato deficitario delle casse comunali, le opportunità emergenti – a suo dire - dall'introduzione delle provvidenze di cui al citato D.L. n. 35 del 2013, opportunità che avrebbero permesso di riformulare, alleviandone l'onere, il piano di riequilibrio pluriennale mediante la possibilità – offerta proprio dal suddetto decreto n. 35/2013 - di rateizzazione trentennale dei debiti, sia in conto capitale che di parte corrente, purché certi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, così generando maggiore liquidità all'Ente e migliori garanzie di buon esito del piano.

In conclusione, sottolineava il richiamato parere del Collegio dei revisori, la deliberazione di dissesto conseguiva soltanto alla necessità di ottemperare alla deliberazione emessa dalla sezione

regionale di controllo della Corte dei conti del 14-29 marzo 2013, non avendo il Consiglio Comunale provveduto ad approvare il piano di riequilibrio pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL, ma tale deliberazione era però divenuta “fortemente penalizzante per la collettività”, non ricorrendone più, ad avviso del Collegio, i presupposti in punto di fatto, attesa la sopravvenuta possibilità di riformulare su basi temporali più ampie e favorevoli un piano di riequilibrio e risanamento finanziario.

La Giunta Municipale del Comune di Ispica, condividendo tale parere del Collegio dei revisori alla luce dell'entrata in vigore della citata normativa di cui al D.L. n.35/2013, in data 26 aprile 2013 ha, quindi, deliberato di attivare tutte le procedure necessarie per attingere ai benefici previsti dal citato D.L. n. 35/2013.

Nonostante i rilievi espressi dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Ispica con la riferita relazione del 20 aprile 2013, e nonostante la decisione della Giunta Municipale di avvalersi dei benefici di cui al D.L. n. 35/2013, il Consiglio Comunale, all'esito della seduta del 27 aprile 2013, con la delibera n. 41/2013 dichiarava il dissesto finanziario della Città di Ispica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 243- bis, comma 5, del D.lgs. 267/2000.

Avverso gli atti conducenti alla dichiarazione di dissesto il Comune di Ispica, legalmente rappresentato dal Sindaco all'uopo autorizzato da apposita deliberazione della Giunta municipale, ha proposto ricorso avanti il TAR di Catania, facendo valere più motivi di invalidità ed impugnando, oltre alla menzionata deliberazione consiliare di Ispica n. 41 del 27 aprile 2013, anche la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Controllo per la Regione Siciliana, n. 28/2013/PRSE, adottata a seguito dell'Adunanza pubblica del 14 marzo 2013, nonché la nota del Prefetto di Ragusa 4 aprile 2013, prot. n. 11489/SCGF, ed ogni altro atto presupposto e connesso, compresi i verbali delle sedute del Consiglio comunale.

La Terza Sezione del TAR di Catania, con la sentenza n. 1980/2013 - resa in forma semplificata ex art. 80 c.p.a. - ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, facendo applicazione dei principi affermati da questa Corte a Sezioni Riunite in composizione speciale con sentenza del 12 giugno 2013, n. 2/EL.

Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Comune di Ispica ha proseguito il giudizio, ai sensi dell'art. 11 comma 2 c.p.a., ritenendo,

comunque, di poter essere rimesso in termini avanti a questa Corte, al fine di far valere l'illegittimità degli atti impugnati, in applicazione dell'errore scusabile riconosciuto come istituto processuale di carattere generale anche dalla Corte costituzionale (sentenze n. 203 del 2012, n.202 del 2012, n. 178 del 2012 e n. 142 del 2012, n. 219 del 2013).

In punto di diritto, la parte ricorrente, riproducendo i contenuti del ricorso già proposto al TAR di Catania, lamentava:

1) illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione e falsa applicazione art. 243-bis e 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000, come introdotto dall'art. 3, D.L. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012; contraddittorietà con le linee guida di cui alla deliberazione n. 181SEZAUT/2012; difetto di istruttoria e di motivazione; travisamento dei fatti; sproporzionatezza; illegittimità derivata della nota prefettizia 4 aprile 2013 e della deliberazione consiliare di Ispica n. 41/2013.

2) illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 D.L. 8 aprile 2013, n. 35 e successiva disciplina di attuazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 243-bis TUEL; difetto di istruttoria per contrasto con le valutazioni del Collegio dei revisori e con la deliberazione di G.M. n. 44/2013, nonché con le precedenti decisioni del 15 gennaio 2013; travisamento dei fatti; vizio di motivazione; eccesso di potere sotto la forma dello sviamento per

l'influenza meramente politica della decisione a fronte del mutato contesto normativo; ingiustizia manifesta; illogicità.

In linea logicamente pregiudiziale, nello stesso ricorso in riassunzione la parte ricorrente chiedeva però che fosse sollevata questione di costituzionalità sulla giurisdizione di questa Corte a sezioni riunite in

speciale composizione ex art. 243-quater, D. lgs. n.267 del 2000.

A tale specifico riguardo, la parte ricorrente deduceva che detto articolo 243-quater TUEL, dopo aver chiaramente prefigurato un triplice esito dell'instaurata procedura di riequilibrio finanziario (1. approvazione del piano; 2. diniego del piano; 3. mancata presentazione del piano nel termine di cui all'art. 243-bis), avrebbe potuto radicare la giurisdizione di queste Sezioni Riunite della Corte dei Conti solo ed esclusivamente per i giudizi proposti avverso "la delibera di approvazione o di diniego del piano", con ciò escludendo dalla giurisdizione contabile i giudizi avverso le decisioni di accertamento della mancata presentazione del piano e/o le dichiarazioni di dissesto. Secondo la parte ricorrente, infatti, una corretta interpretazione del più volte citato art. 243-quater del TUEL dovrebbe condurre a ravvisare la giurisdizione contabile delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in composizione speciale soltanto quando fossero impugnate decisioni di approvazione o diniego del piano di riequilibrio pronunciate, per ragioni di carattere contabile, dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio, mentre nel caso in cui detta Sezione regionale si limitasse – come nel caso di specie - ad accertare la mancata presentazione del piano di riequilibrio, senza considerare profili di carattere contabile, la giurisdizione non potrebbe che appartenere al giudice amministrativo.

Ogni interpretazione difforme da quella sopra prospettata esporrebbe – ad avviso del ricorrente - l'art 243-quater, D.lgs. n. 267/2000 a una declaratoria d'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art.

103, comma 2, della Costituzione, essenzialmente perché la giurisdizione della Corte dei conti in composizione speciale delle Sezioni Riunite si troverebbe, in tal caso, a conoscere anche di provvedimenti che, essendo emanati da soggetti di natura amministrativa (come il consiglio comunale), non possono essere sottratti, a norma di Costituzione, al sindacato giurisdizionale del giudice della funzione pubblica, cioè del giudice amministrativo. In tale ottica, ad avviso della parte ricorrente, alla giurisdizione del giudice amministrativo spetterebbe di conoscere non soltanto degli atti e dei provvedimenti emessi da soggetti riconducibili al perimetro della Pubblica Amministrazione, ma anche di quelle decisioni pronunciate, non per motivazioni giuscontabilistiche, dalle Sezioni regionali della Corte dei conti: ciò al fine di evitare le evidenti disarmonie che emergerebbero nel riparto tra le giurisdizioni dove si scegliesse di "segmentare" un procedimento unitario in tanti atti, ognuno dei quali assoggettato ad un diverso giudice. Ad ogni modo, secondo la prospettazione della parte ricorrente, al legislatore sarebbe precluso di estendere la presenza e l'intervento della Corte dei conti nei procedimenti amministrativi, nel senso di ampliarne a dismisura l'area della giurisdizione contabile.

Conclusivamente, pertanto, tenuto conto delle precisazioni della decisione n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, secondo cui l'impianto presupposto dal costituente storico non è alterabile quantitativamente sì da comportare lo stravolgimento del riparto di giurisdizioni, il più volte citato art. 243-quater del TUEL estenderebbe, ad avviso della parte ricorrente, le competenze del giudice contabile oltre ogni limite, configurando nuove attribuzioni giurisdizionali in violazione dell'art.102 Cost. Inoltre, sempre ad avviso del ricorrente, lo stesso legislatore non potrebbe sovrapporre e confondere le attribuzioni della Corte in sede di controllo (ex art. 100 Cost.) ed in sede giurisdizionale (ex art. 103 Cost.), in quanto ne verrebbe alterata la stessa funzione del giudice contabile, con i conseguenti dubbi di compatibilità del sistema ai sensi degli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, che reclamano

un giudice imparziale e terzo, non in precedenza "coinvolto" nelle vicende amministrative dedotte in giudizio.

Con successiva memoria detta parte ricorrente:

ha evidenziato come il CGA (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana), con ordinanza n. 217/2013, resa in un giudizio simile, riguardante il Comune di Cefalù, ha avuto modo di affermare la giurisdizione amministrativa, almeno sugli atti provenienti da organi amministrativi, quale nella specie la nota prefettizia di comunicazione della Deliberazione della Corte dei conti.

ha, poi, rimarcato come, nelle more, la procedura di dissesto di che trattasi è proseguita con la nomina, giusta decreto 4 luglio 2013 del Presidente della Repubblica, della Commissione straordinaria di liquidazione, insediata in data 1 luglio 2013.

ha comunicato, inoltre, che poiché il TAR Catania aveva definito la vicenda con sentenza in forma semplificata, in via tuzioristica e al fine di evitare ogni eccezione di decadenza e/o acquiescenza, sebbene tali atti sarebbero caducati in conseguenza del gravame di cui è causa - aveva, per l'istante, impugnato anche l'atto dianzi indicato sub b) con ricorso iscritto sempre al TAR Catania al r.g. n. 2139/2013 e tuttora in attesa di trattazione.

ha, quindi, ripercorso l'iter normativo e giurisprudenziale che ha portato questa Corte a perimetrare in termini ampi la propria

giurisdizione ai sensi dell'art. 243-quater TUEL, in particolare con la citata sentenza n. 12 giugno 2013, n. 2/EL di queste Sezioni Riunite in speciale composizione, la quale ha ritenuto che «le deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio del potere di controllo - e comunque quelle emanate nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali - sono non sindacabili da parte di altro giudice diverso dalle Sezioni riunite della stessa Corte in speciale composizione».

Richiamando, infine, ed ampliando i dubbi, già espressi nel ricorso in riassunzione, circa la legittimità costituzionale del riparto giurisdizionale individuato dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti nella citata decisione n. 2/2013/EL, poi sostanzialmente condiviso dal TAR di Catania con la parimenti menzionata decisione n. 1980/2013, la parte ricorrente, con la memoria dianzi richiamata, ha dedotto che:

la previsione di un giudizio in unico grado innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in composizione speciale sarebbe un “unicum” nel nostro sistema normativo, attesa l’articolazione della restante sfera di giurisdizione contabile in due gradi di giudizio;

se non anche di principi costituzionali, detta previsione di giudizio in unico grado sarebbe comunque in violazione di un principio generale dell’ordinamento, quale quello contenuto nell’art. 12 preleggi, la cui deroga dovrebbe essere compiutamente giustificata, non essendo peraltro comprensibile perché il contenzioso sull’ammissione o meno di un comune al piano di riequilibrio non potrebbe ragionevolmente prevedere più gradi di giudizio;

sarebbe spropositato assegnare alla Corte dei conti a sezioni riunite - ed in speciale composizione - la cognizione di ogni tipo di contenzioso sul cd. pre-dissesto e sullo stesso dissesto, così ponendosi in violazione della regola di buona organizzazione degli uffici giudiziari ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 25 e 97 della Costituzione;

la creazione di una speciale composizione delle sezioni Riunite della Corte dei conti costituirebbe violazione dell’art. 102, comma 2, della Costituzione, concernente anche le giurisdizioni amministrativa e contabile, nella parte in cui detta norma costituzionale disporrebbe che la costituzione di «sezioni specializzate per determinate materie» non potrebbe ammettersi che «con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla

magistratura», cioè necessariamente con la presenza di tecnici legittimati ad apportarvi il contributo di esperienze tecniche;

complessivamente, dalla summenzionata sfera di giurisdizione contabile, siccome ampliata recentemente dall'art. 243-quater del TUEL nell'interpretazione offertane dalla decisione n. 2/2013/EL delle stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti, emergerebbero, secondo il ricorrente, questioni di costituzionalità per il possibile contrasto con gli artt. 3, 25, 97, 100, 103 e 111 Cost., oltre che per l'art. 6 CEDU, chiedendosi a questa Corte di sollevare i relativi dubbi avanti la Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della Legge. n. 87 del 1953. Nel merito la parte ricorrente ha insistito, anche con la suddetta memoria, per l'accoglimento del ricorso.

In data 20 settembre 2013 ha depositato conclusioni scritte la Procura Generale.

In via pregiudiziale, in quanto questione involgente la “potestas iudicandi” delle Sezioni Riunite in speciale composizione, e quindi un vizio che potrebbe concretizzarsi in un difetto di giurisdizione denunciabile in Cassazione ex art 111 della Costituzione, nonché rilevabile d'ufficio, il P.M. ha riproposto a queste Sezioni Riunite la questione concernente la legittima composizione del giudice con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 25 e 111 della Costituzione.

Detta eccezione (alla quale in udienza si associava la parte ricorrente) era stata già proposta, come evidenziato dallo stesso PM, dalla Procura Generale (sia pure in forma di “raccomandazione/sollecitazione” volta alla celere ed immediata adozione da parte degli organi competenti di criteri oggettivi e verificabili ex post di scelta nominativa dei magistrati "persone fisiche" chiamati a comporre il collegio delle Sezioni Riunite in speciale composizione), già in occasione del primo giudizio instaurato ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del TUEL, conclusosi con la sentenza delle Sezioni Riunite n. 2 EL/2013, con la quale la richiamata eccezione era stata però respinta.

Al riguardo, argomentava il Procuratore Generale – a suo dire, proprio alla luce delle motivazioni della suddetta decisione n. 2/2013 - la questione era nuovamente da porre all'attenzione del Collegio, dovendosi ritenere che, nella fattispecie in esame, il potere presidenziale di individuazione e scelta dei magistrati chiamati a comporre il collegio in applicazione dell'ordinanza n. 5 del 4 marzo 2013, non poteva dirsi

esercitato nel rispetto delle "condizioni minime" individuate dalla giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla stessa più volte citata sentenza n. 2/2013/EL delle Sezioni Riunite in speciale composizione, siccome idonee a garantire la piena attuazione del principio costituzionale di cui all'art 25 della Costituzione.

In effetti, sottolineava il Pubblico Ministero, l'art.11 della legge n. 15/2009, definiva i poteri del Presidente della Corte dei conti (ope legis, anche Presidente delle Sezioni Riunite), richiamando gli analoghi poteri del Presidente del Consiglio di Stato, quali previsti dall'art 1, quinto comma, della legge 27 aprile 1982, n.186 (comma introdotto dall'art. 54 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133), alla cui stregua "il Presidente del Consiglio di Stato con proprio provvedimento, all'inizio di ogni anno, sentito il Consiglio di Presidenza, individua le Sezioni che svolgono funzioni giurisdizionali e consultive, determina le rispettive materie di competenza e la composizione, nonché la composizione dell'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 5, primo comma", ma esigeva che tale potere fosse esercitato con cadenza annuale, sentito il Consiglio di Presidenza e soprattutto prima della proposizione dei ricorsi giurisdizionali.

Per contro, secondo il PM, l'ordinanza presidenziale n. 5 del 4 marzo 2013, recante la composizione speciale delle Sezioni Riunite ex art. 243- quater TUEL, era in contrasto con la citata normativa in tema di composizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in quanto, sia pure adottata in via transitoria fino al 31 dicembre 2013 e nella ristrettezza dei tempi imposti dallo jus superveniens,

entrato in vigore con la conversione del decreto legge 274 con la legge n. 213 del dicembre 2012, si era limitata ad indicare i criteri di formazione dello speciale Collegio, in ragione della peculiare natura dell'organo giudicante, stabilendo che di esso potessero far parte oltre al Presidente della Corte dei conti o Presidente di Sezione da lui delegato, scelto tra i Presidenti di coordinamento delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sei consiglieri dei quali tre individuati tra gli attuali componenti delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale e tre tra gli attuali componenti delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Deduceva, per contro, il P.M. che, a differenza di quanto disposto per i collegi delle sezioni riunite in sede giurisdizionale e di controllo, la cui composizione era nominativamente approvata anno per anno, l'ordinanza in questione non aveva indicato direttamente i componenti del Collegio (ordinari e supplenti), demandando ad un atto presidenziale successivo la concreta formazione del collegio, avvenuta così in contemporanea al decreto di fissazione dell'udienza di trattazione (e, quindi, ex post rispetto al giudizio), connotandosi Ð per l'effetto - come potere "libero", "immotivato" e potenzialmente arbitrario, avendo quale unico limite quello della individuazione, in concreto, dei magistrati tra i componenti dei due collegi delle Sezioni riunite. Concludendo sulla questione, deduceva infine il Pubblico Ministero che il vizio di illegittima composizione del giudice, pur astrattamente potendo rilevare come nullità ex art. 158 c.p.c., era però configurabile anche quale vizio di giurisdizione, in quanto incidente sul legittimo esercizio della "potestas iudicandi" dell'organo, e ciò in adesione a vari pronunciamenti della Suprema Corte di Cassazione (ex multis, Cass. civ. Sez. Un. 2 luglio 2008 n. 18033).

Ancora in via pregiudiziale, il P.M. ha poi rilevato – in rito - come ai sensi dell'art. 11 secondo comma del Codice del processo amministrativo, per aversi l'effetto utile della "translatio iudicii", la

parte ricorrente avrebbe dovuto proporre il ricorso iniziale innanzi al giudice “a quo” entro lo stesso termine perentorio di decadenza previsto per il ricorso alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione: ciò in ossequio alla disposizione di cui all’art. 11 comma 2 del Codice del processo amministrativo, a tenore del quale "quando la giurisdizione è declinata dal giudice amministrativo in favore di altro giudice nazionale o viceversa, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se il processo è riproposto innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato ". Per contro, deduceva la Procura Generale, il Comune di Ispica , malgrado la ritenuta chiara ed inequivoca indicazione normativa a favore della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti offerta dal comma 5 dell'art 243-quater TUEL, aveva introdotto il ricorso al TAR di Catania avverso la deliberazione della Sezione regionale di controllo ben oltre il termine perentorio di decadenza (30 giorni) previsto dalla legge per l'impugnazione dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in composizione speciale. Ne era conseguito, ad avviso del requirente, il consolidamento della decisione della Sezione regionale di controllo per mancata impugnativa nei termini di decadenza, consolidamento non superabile né dal giudice amministrativo, stante la decadenza già maturata, né dalle Sezioni riunite, successivamente adite quale giudice “ad quem”, in ragione di un invocato errore scusabile, nella

specie invero non ravvisabile, stante la chiara attribuzione della materia alla giurisdizione esclusiva contabile.

Il P.M. ha formulato, quindi, osservazioni sulla portata e limiti della “translatio” sotto il profilo della contemporanea proposizione dell'appello innanzi al CGA della sentenza del TAR Catania e della riproposizione del ricorso innanzi alla Corte dei conti, dal suddetto Tribunale amministrativo indicata come giudice provvisto di giurisdizione. Secondo la Procura Generale, il Comune di Ispica

avrebbe infatti applicato in modo non del tutto coerente l'art. 11 C.P.A. (come coordinato con l'art. 59 della legge n. 69/2009).

Sull'interpretazione, peraltro non pacifica, delle due norme, evidenziava il Procuratore Generale, si erano pronunciati sia la Corte di Cassazione (18 giugno 2010 n.14828, 7 luglio 2010 n. 16033 e 22 novembre 2010 n. 23596) che il Consiglio di Stato (Adunanza plenaria, n.24/2011), giungendo ai seguenti punti "fermi":

il termine di tre mesi, previsto dall'art. 59, comma 2, 1. n. 69/2009, per la riassunzione a decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza che declina la giurisdizione, contempla un termine ultimo, ma non un termine dilatorio, sicché le parti ben possono riassumere il giudizio prima del passaggio in giudicato della sentenza "a quo", e in tal caso, nel giudizio riassunto, sono vincolate alla giurisdizione, senza poter eccepire il difetto di giurisdizione del giudice davanti al quale il giudizio è stato riassunto;

resta ferma la possibilità di contestare la sentenza del giudice a quo che declina la giurisdizione solo con il rimedio proprio dell'appello contro tale sentenza.

Rilevava quindi la Procura Generale che, nella circostanza, il Comune

di Ispica aveva mantenuto in piedi entrambe le opzioni giudiziarie, interponendo appello avverso la sentenza declinatoria della giurisdizione del TAR Catania e, al contempo, riassumendo il giudizio innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, senza attendere il passaggio in giudicato della sentenza del TAR in punto di giurisdizione e tuttavia contestando, in entrambe le sedi giurisdizionali, la pronuncia declinatoria della giurisdizione del GA nella parte in cui aveva attribuito alla giurisdizione contabile i ricorsi avverso la menzionata decisione della Sezione regionale di controllo, nonché avverso gli atti da essa conseguenti. Detto comportamento processuale, secondo la Procura Generale, non apparirebbe corretto, in quanto si sarebbe dovuta scegliere l'una o l'altra via, alternativamente. L'aver mantenuto aperte entrambe le strade in due plessi giurisdizionali diversi,

senza alcuna effettiva necessità pratica (data l'inesistenza di misure cautelari concesse dal GA a rischio di perdita di effetti ex art. 11, ultimo comma, C.P.A.), esporrebbe, infatti, ad un possibile conflitto (positivo o negativo) di giurisdizione che renderebbe opportuna, secondo il P.M., la sospensione del giudizio innanzi alla Corte dei conti ex art. 295 c.p.c. e 26 R.D. n. 1038/1933.

In punto di giurisdizione - ha poi osservato il PM - il TAR Catania, nel declinare la propria giurisdizione, aveva ritenuto che anche i provvedimenti amministrativi del Prefetto e del Consiglio Comunale fossero "atti vincolati, privi di alcun margine di autonoma discrezionalità, poiché conseguenti per espressa previsione legislativa, all'accertamento contenuto nella delibera della Corte dei conti", conseguendone logicamente la sussistenza, anche per questi atti, della giurisdizione della Corte dei conti, per non ammettere spazi vuoti di tutela giurisdizionale in

violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Ragionando in astratto, secondo la Procura Generale, detta conclusione del GA non dovrebbe, però, essere eccessivamente generalizzata, stante le implicazioni che una sua incondizionata applicazione potrebbe produrre sul sistema di riparto fra le giurisdizioni, quale delineato dalla Costituzione. Oltretutto le argomentazioni formulate dal TAR Catania non troverebbero un adeguato conforto neppure nella stessa decisione n. 2/2013/EL delle Sezioni Riunite in speciale composizione, dove - nell'affermare la giurisdizione della Corte dei conti sull'atto prefettizio di diffida al Comune, quale atto vincolato al riscontro di quanto previsto dall'art 243-quater, comma sette, TUEL - si era ammesso che "se lo stesso atto amministrativo o altri eventuali successivi provvedimenti risultassero inficiati da vizi propri - formali o sostanziali - la tutela giurisdizionale spetterebbe ad altro giudice, ordinario o amministrativo, a seconda delle posizioni soggettive che risultassero lese e nel rispetto del riparto di giurisdizione costituzionalmente previsto".

Stando però alla fattispecie dedotta in giudizio, vale a dire stando agli atti specificamente impugnati dal Comune ricorrente, la Procura generale ha dedotto che sia la deliberazione della Sezione di controllo che gli altri atti impugnati, come in epigrafe meglio indicati, erano tutti, ancorché formalmente emessi da soggetti ricompresi nell'ambito della Pubblica Amministrazione, da ricondurre, quali atti vincolati conseguenti alla deliberazione della sezione regionale di controllo specificamente menzionata in epigrafe, all'esercizio dei poteri di controllo intestati dalla legge alla Corte dei conti in tema di gestione finanziaria degli enti locali e, in quanto tali, non sindacabili da giudice diverso dalle Sezioni riunite

della stessa Corte in speciale composizione. Aderendo, quindi, alla più volte citata decisione n. 2/2013 delle Sezioni Riunite, la Procura Generale ha ravvisato la giurisdizione contabile in materia di delibere delle Sezioni regionali di controllo che, come quella impugnata, pur non ricadendo nella tipologia espressa indicata dal legislatore (pronunce di approvazione o diniego del piano di riequilibrio finanziario) erano, tuttavia, espressione del potere neutrale di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, riconducibili pertanto a pieno titolo alle materie di contabilità pubblica ex art. 103 della Costituzione, come quelle di mero accertamento della mancata presentazione del piano di riequilibrio, atteso che, anche per tali delibere, visti gli effetti ad esse connessi, andava garantito un sistema di tutela giurisdizionale effettivo e razionale quale quello delineato dal legislatore nell'art. 243-quater del TUEL.

Per quel che attiene poi alle eccezioni di costituzionalità prospettate dal ricorrente, il P.M. ne ha ravvisato l'evidente non fondatezza.

Ha osservato, infatti, il P.M. che i criteri di riparto tra giudice ordinario e amministrativo basati sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive lese (diritto soggettivo e interesse legittimo) ovvero sull'appartenenza di una materia a quelle oggetto di giurisdizione esclusiva del GA (art. 103 Cost.)

non erano affatto intaccati dall'attribuzione alla Corte dei conti di un sindacato giurisdizionale su atti non qualificabili come "atti amministrativi", che sarebbero sfuggiti, altrimenti, al controllo giudiziale di altri giudici. Al contrario, l'assoggettamento degli stessi ad un giudice, se pur in unico grado, avrebbe reso, secondo la Procura Generale, effettiva la garanzia di cui all'art 24 Cost. completando il sistema delle

tutele, altrimenti, incompleto. Resterebbe sullo sfondo il problema della sorte degli atti amministrativi adottati in attuazione/esecuzione delle delibere della Sezione del controllo, per i quali, a giudizio del requirente, un'interpretazione conforme a Costituzione dovrebbe circoscrivere la cognizione del giudice contabile, oltre che alle delibere delle Sezioni regionali contabile di controllo, ai soli atti vincolati conseguenti da ritenere, come quelli concretamente impugnati nella circostanza, meramente applicativi delle delibere stesse, ferma restando invece la giurisdizione del giudice amministrativo o ordinario per vizi propri di tali atti, in base alle regole ordinarie di riparto.

Sempre in via preliminare, in rito, il P.M. ha, poi, osservato che il ricorso era stato proposto dal Sindaco di Ispica, quale legale rappresentante ed agente del Comune, nonché quale componente della Giunta e cittadino. Riguardo a detto ricorso (notificato - tra gli altri - al Consiglio Comunale di Ispica e ad alcuni consiglieri comunali), il Procuratore Generale deduceva che la legittimazione attiva del Sindaco poteva ritenersi sussistente soltanto nella qualità di rappresentante legale del Comune, dovendosi invece escludere una concorrente legittimazione ad altro titolo. Ad avviso del P.M. erano, inoltre, da ritenere privi di legittimazione passiva il Consiglio comunale di Ispica ed i singoli consiglieri, sulla base di univoca giurisprudenza del GA, secondo cui "il processo amministrativo è finalizzato alla risoluzione di controversie intersoggettive e non è, di regola, aperto anche a quelle tra organi o componenti di organi dello stesso ente" (TAR Sicilia - Palermo, sentenza n. 204/2013).

Per quanto attiene all'invocata tutela cautelare, in astratto possibile in

quanto connaturata ai principi costituzionali sulla effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 103, 111, 113), come integrati dalla CEDU (art.6), non ne ricorrerebbero, ad avviso del Pubblico Ministero, i presupposti stante la celebrazione del giudizio di merito in tempi assai ristretti, fissati dal legislatore, tali da rendere superflua, e comunque assorbita dalla decisione sul merito la richiesta di misure cautelari.

Nel merito, infine, la Procura ha contestato, sotto diversi profili, la fondatezza del ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

L'Avvocatura Generale dello Stato si è costituita per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e per la Prefettura di Ragusa, eccependo – in rito - l'inammissibilità del ricorso.

Deduceva l'Avvocatura erariale che il Comune di Ispica aveva deliberato, ai sensi dell'articolo 243-bis comma 1 del TUEL, di avvalersi della procedura di riequilibrio finanziario, giusta deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 20 novembre 2012, dichiarata immediatamente esecutiva. Nel ricostruire, in punto di fatto, l'intera vicenda, l'Avvocatura erariale evidenziava che, in conformità a quanto statuito dal comma 2 del predetto articolo 243-bis, la deliberazione era stata trasmessa alla Sezione controllo per la Regione Siciliana della Corte dei Conti con nota del 24/11/2012, acquisita al protocollo interno al n. 10289 in data 26/11/2012.

Di conseguenza, argomentava l'Avvocatura dello Stato, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data d'immediata esecutività della suddetta delibera consiliare n. 36 del 2012, il Consiglio comunale avrebbe dovuto deliberare un piano di riequilibrio finanziario pluriennale

della durata massima di dieci anni, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario, giusta quanto disposto dal comma 5 del citato art. 243 bis del TUEL.

Per contro, deduceva ancora l'Avvocatura erariale, l'ente locale in questione aveva comunicato - con nota sottoscritta dal Segretario Generale in data 18 gennaio 2013, trasmessa via PEC ed acquisita al protocollo (n. 872 del 21 gennaio 2013) della competente Sezione regionale di controllo - che nella seduta consiliare del 15 gennaio non era stato approvato il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, essendo in tal modo infruttuosamente decorso il termine perentorio di sessanta giorni fissato dall'articolo 243-bis comma 5 del TUEL, come puntualmente rilevato dal magistrato istruttore nella relazione (comunicata al Sindaco di Ispica con nota n. prot. 2732 in data 4 marzo 2013) di deferimento alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti consequenziali alla mancata deliberazione del Piano nei termini di legge in applicazione dell'art. 243 quater, comma 7, del TUEL. Era seguita, secondo la deduzione dell'Avvocatura erariale, la deliberazione n. 28/2013, con la quale la Sezione regionale di controllo in Sicilia aveva accertato "la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario entro il termine perentorio di sessanta giorni posto dall'articolo 243-bis, comma 5, e conseguentemente l'applicazione dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non inferiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto". Successivamente, osservava ancora l'Avvocatura erariale, detta Sezione regionale di controllo aveva

trasmesso al Comune di Ispica la menzionata deliberazione n. 28/2013 via PEC, giusta nota recante il protocollo elettronico n. 3962 del 29 marzo 2013, nonché anche via fax nella stessa data, mentre, con nota del 4 aprile 2013, il Prefetto di Ragusa aveva diffidato il Consiglio comunale a deliberare lo stato

di dissesto entro venti giorni. Era seguita deliberazione n. 41 del 27 aprile 2013, con la quale il consiglio comunale di Ispica aveva pronunciato il dissesto dell'ente.

Con ricorso passato alla notifica in data 1 giugno 2013, rilevava infine l'Avvocatura erariale, il Sindaco di Ispica aveva impugnato innanzi al TAR per la Sicilia - sezione staccata di Catania - la deliberazione di dissesto del Consiglio comunale, nonché la diffida prefettizia e la deliberazione 28/2013 della Sezione di controllo per la Regione Siciliana, questa comunicata via PEC già in data 29 marzo 2013.

Ciò posto, l'Avvocatura dello Stato, ritenuta correttamente risolta dal TAR di Catania la questione di giurisdizione, ha eccepito l'intempestività della domanda giudiziale, sostenendo che, nel rispetto dei principi in tema di translatio iudicii, come prospettati dalla Procura Generale, tale vaglio di tempestività avrebbe dovuto effettuarsi in ragione del termine decadenziale di 30 giorni previsto per i ricorsi innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione ai sensi dell'art. 243-*quater* del TUEL. Peraltro, osservava l'Avvocatura erariale, il ricorso innanzi al TAR era comunque intempestivo anche alla stregua del codice del processo amministrativo, essendo stato proposto (più esattamente, passato alla notifica verso tutte le ravvisate controparti) 62 giorni dopo la comunicazione della deliberazione della decisione della Sezione regionale di controllo.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha condiviso l'impostazione dell'impugnata deliberazione della Sezione regionale di controllo, chiedendo conclusivamente il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 25 settembre 2013, le parti presenti hanno ulteriormente illustrato le rispettive posizioni, confermando le richieste di cui agli atti scritti.

DIRITTO

In via pregiudiziale, in quanto questione involgente la “potestas iudicandi” delle Sezioni Riunite in speciale composizione, va risolta la questione concernente la legittima composizione di questo giudice, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 25 e 111 della Costituzione.

L’eccezione, in tal senso proposta dalla Procura Generale, cui si è associata la parte ricorrente, non è fondata.

Trattasi, infatti, di eccezione che, già proposta dal PM in occasione del primo giudizio instaurato ai sensi del comma 5 dell'art. 243-quater del TUEL, risulta respinta – con la citata decisione n. 2/2013/EL - dalle Sezioni Riunite, dove si rileva che "la formazione del Collegio delle Sezioni riunite nella prevista speciale composizione è stata disposta con ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 5 del 4 marzo 2013, e quindi, in epoca sicuramente precedente la proposizione del ricorso in esame, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che, in considerazione della particolare e peculiare tipologia di ricorsi su cui queste Sezioni riunite in composizione speciale sono chiamate a giudicare ai sensi del predetto art. 243-quater, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett r), del D.l. n. 174/2012,

convertito nella legge n. 213/2012, hanno, in piena coerenza con la ratio della norma, tenuto conto che delle stesse facessero parte magistrati appartenenti sia all'area giurisdizionale che a quella del controllo, data la peculiarità delle fattispecie da delibare, che richiedono professionalità e conoscenze proprie di entrambe le aree; né può obiettarsi che il suddetto principio sia stato violato in relazione al fatto che la scelta dei magistrati "persone fisiche" chiamati a far parte dello specifico Collegio decidente sia stata fatta dopo la proposizione del ricorso, atteso che la scelta operata nel caso di specie, oltre a rispettare i criteri oggettivi e predeterminati fissati nella riferita ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 5 del 4 marzo 2013, soddisfa sicuramente le condizioni minime fissate dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale sul punto (sentenze nn. 143 e 144 del 1973 e

ordinanza n. 93 del 1988), ed invocata dalla stessa Procura generale, secondo cui il potere di individuare la persona fisica del giudice chiamato ad occuparsi di una controversia deve essere rivolto unicamente al soddisfacimento di obiettive ed imprescindibili esigenze di servizio, allo scopo di rendere possibile il funzionamento dell'ufficio e di agevolarne l'efficienza, restando, invece, esclusa qualsiasi diversa finalità".

Va poi osservato che, come confermato anche da recente giurisprudenza è indiscusso che "il vizio di costituzione del giudice è ravvisabile solo quando gli atti giudiziari siano posti in essere da persona estranea all'Ufficio e non investita della funzione esercitata" (cfr. Cass. civ Sez. III n. 2264 del 2 marzo 1998, nonché Sez. I n. 6953 del 25 luglio 1997 e n. 10648 del 3 maggio 2010), di tal che non comporta alcuna nullità la violazione delle norme sull'assegnazione degli affari ai

magistrati di un medesimo ufficio giudiziario (cfr. anche Cass. lav. n. 5755 del 3 novembre 1982), specialmente se la trattazione della causa da parte di un magistrato diverso da quello individuato secondo le tabelle sia determinata da esigenze di organizzazione interna al medesimo ufficio giudiziario (Cass. civ sez. I n. 26327 del 14 dicembre 2007, sez. III n. 6964 del 22 maggio 2001 e sez. lav. n. 8174 del 7 aprile 2006).

E' quanto può ravvisarsi nell'attuale costituzione delle sezioni riunite in composizione speciale, laddove - nell'urgenza di adeguare, per l'anno 2013 a seguito dell'entrata in vigore, a dicembre 2012, della legge n. 213 del 2012 e fino al 31 dicembre 2013, la funzionalità delle già costituite sezioni riunite in sede giurisdizionale e in sede di controllo alle nuove competenze giurisdizionali – non si sono formate apposite predeterminate tabelle di magistrati delle sezioni riunite in speciale composizione, ma si è previsto, con ordinanza emanata dal Presidente della Corte pro-tempore e comunque con il coinvolgimento del Consiglio di Presidenza (invero, esplicitamente menzionato nelle premesse della citata ordinanza del 5 aprile 2013), che ad esse siano assegnati, in via transitoria, i

magistrati che attualmente risultino inseriti in una delle due previgenti articolazioni (giurisdizionale e controllo) delle sezioni riunite.

Con la predetta ordinanza, va altresì osservato, si è poi dovuto prevedere che i componenti dei Collegi giudicanti delle sezioni riunite nella speciale composizione siano nominativamente indicati – ex art. 11 comma 7 della legge 4 marzo 2009 n. 15 - con provvedimento del Presidente della Corte, trattandosi di magistrati che, come d'altra parte avviene anche per le già costituite sezioni riunite in sede giurisdizionale e di controllo, si trovano in assegnazione aggiuntiva rispetto a

concomitanti assegnazioni principali in altri uffici e sezioni centrali o regionali.

In via ulteriormente preliminare, ed impregiudicate restando le questioni di giurisdizione, deve essere esaminata la richiesta di sospensione del giudizio - avanzata dalla Procura Generale ed alla quale si è pure associato, in udienza, il difensore del ricorrente - con riferimento alla circostanza che la sentenza del TAR-Catania, affermativa della giurisdizione di questa Corte nel presente giudizio, è stata appellata innanzi al CGA che peraltro, alla data odierna, non ha ancora deciso. Al riguardo, la parte ricorrente ha evidenziato, in punto di fatto, che nella circostanza la riassunzione/prosecuzione del giudizio innanzi a questa Corte risulta depositata in segreteria il 7 agosto 2013, mentre l'appello al CGA risulta depositato il 30 agosto 2013.

La richiesta di sospensione processuale non può essere accolta.

L'art. 295 c.p.c. prevede la sospensione necessaria del processo allorquando dinanzi allo stesso o ad altro giudice penda una controversia (c.d. lite pregiudicante) dalla quale dipenda la decisione della causa (c.d. lite pregiudicata).

Secondo l'esegesi della predetta norma, fatta dalla giurisprudenza più recente (cfr. tra le più recenti, Cass. civ. SS.UU. n. 10027 del 19 giugno 2012), i presupposti applicativi della sospensione necessaria sono:

- la rilevazione del rapporto di dipendenza che si effettua ponendo a raffronto gli elementi fondanti delle due cause;
- la conseguente necessità che i fatti siano conosciuti e giudicati secondo diritto nello stesso modo;
- lo stato di incertezza in cui il giudizio su quei fatti versa, perché

controverso tra le parti.

Secondo detta giurisprudenza, la sussistenza di tali requisiti, idonei a giustificare la necessità della sospensione del giudizio dipendente, cessa quando nel processo sulla causa pregiudicante sia sopravvenuta la sentenza di primo grado, non essendo necessario che tale “decisum” acquisisca autorità di giudicato. Ne deriva che, quando tra due giudizi esista rapporto di pregiudizialità, e quello pregiudicante sia stato definito, anche soltanto con sentenza non ancora passata in giudicato, è possibile la sospensione del giudizio pregiudicato solo ai sensi dell’art. 337, comma secondo, cod. proc. civile (Cass. civ. Sez. III n. 21924 del 29 agosto 2008).

Ciò vuol dire che, salvi i casi in cui la sospensione sia imposta da una disposizione specifica, in modo che debba attendersi che sulla causa pregiudicante sia pronunciata sentenza passata in giudicato, imponendosi in tal modo che la composizione della lite pregiudicata debba attendere il giudicato sull’elemento di connessione fra le due situazioni giuridiche collegate e controverse (ad esempio art. 75 c.p.c.), in caso di impugnazione della sentenza pronunciata sul giudizio pregiudicante spetterà al giudice della lite pregiudicata decidere se sospendere o meno il relativo giudizio ovvero, in caso di sospensione già in atto, mantenere o meno in tale stato il processo in cui una delle parti abbia sollecitato la ripresa.

In buona sostanza, la giurisprudenza ha ristretto il campo di applicazione della sospensione obbligatoria ex art. 295 c.p.c. al solo spazio temporale delimitato dalla contemporanea pendenza dei due giudizi in primo grado, senza che quello pregiudicante sia stato ancora

deciso, mentre, quando la causa che si prospetta come pregiudicante sia stata decisa, anche se non ancora passata in giudicato, è possibile soltanto una sospensione facoltativa ex art. 337 comma secondo del codice di procedura civile.

Orbene, ad avviso del Collegio nel presente giudizio non ricorrono i presupposti né per l'applicazione né dell'art. 295 né dell'art. 337, comma 2, del codice di procedura civile.

L'art. 295 c.p.c. non può, infatti, essere applicato, sia perché una sentenza di primo grado nel giudizio asseritamente pregiudicante già è stata emessa ed ha affermato la giurisdizione di questa Corte, sia perché, in effetti, ciò che sarebbe "incerto" non riguarda il merito del giudizio in ordine al quale i fatti afferiscono, e quindi un elemento pregiudicante su un altro, diverso, che ne sarebbe pregiudicato, bensì l'individuazione del giudice che sull'identico giudizio abbia realmente giurisdizione, evenienza assolutamente fisiologica ed insita in un sistema con una molteplicità di giudici speciali (ancorché ordinari nelle materie a loro devolute ed espressione dell'unica giurisdizione) e per la quale l'ordinamento appresta il rimedio di cui all'art. 362 c.p.c.

Ne consegue l'inapplicabilità anche dell'art. 337 c.p.c., in quanto il giudicato del GA non potrebbe, comunque, in nessun modo precludere a questa Corte, ove lo ritenesse, di affermare la propria giurisdizione nel presente giudizio, determinando, così un eventuale conflitto positivo da risolvere con lo strumento dell'art. 362 c.p.c.

Ma vi è di più.

E' pacifico in giurisprudenza che, in ipotesi di *translatio iudicii*, come nel caso di specie, la riassunzione innanzi al giudice competente avviene

nel termine fissato per legge, e ciò che prosegue è lo stesso identico processo che pendeva innanzi al primo giudice (Cass. civ. 19 febbraio 2009 n. 4065, 10 luglio 2008 n. 19030 e Cass. 28 febbraio 2007 n. 4775).

Costituisce, infatti, orientamento giurisprudenziale ormai consolidato il principio che "il processo iniziato davanti ad un giudice, che ha poi dichiarato il difetto di giurisdizione, e riassunto nel termine di legge davanti al giudice, indicato dal primo come dotato di giurisdizione, non costituisce un nuovo ed autonomo procedimento, ma la naturale prosecuzione dell'unico giudizio per quanto inizialmente introdotto davanti a giudice carente della, giurisdizione" (cfr. Corte Cost. n. 77 del 12 marzo 2007).

Orbene, se il processo innanzi a questa Corte non costituisce un nuovo ed autonomo procedimento ma, più semplicemente, la prosecuzione dello stesso giudizio, già erroneamente incardinato innanzi ad un giudice dichiaratosi privo di giurisdizione, consegue che la scelta operata dal ricorrente di traslare immediatamente il giudizio innanzi al giudice indicato come munito di giurisdizione costituisce un comportamento processuale non privo di conseguenze.

Infatti, in casi di tal genere, pur se astrattamente consentito, l'appello avverso la sentenza declinatoria della giurisdizione – non importa se proposto prima o dopo la translatio iudicii innanzi al giudice munito di giurisdizione - non può non subire gli effetti di un comportamento incompatibile con la volontà di appellare. Effetti che possono così essere indicati:

- nel primo caso, cioè quando l'appello sia stato proposto prima della riassunzione, quest'ultima, traslando l'unico giudizio

innanzi al nuovo giudice, determina una implicita, quanto chiara, rinuncia al gravame, posto che quest'ultimo non potrebbe sopravvivere una volta che il giudizio è stato già traslato innanzi ad altra giurisdizione.

nel secondo caso (come \clubsuit § quello di specie), quando, cioè, l'appello sia stato proposto dopo la riassunzione innanzi al nuovo giudice, l'effettuata translatio inibirebbe in radice la proposizione dell'appello, in quanto il giudizio si è già trasferito innanzi ad altra giurisdizione, circostanza che impedisce l'effetto devolutivo del gravame, avendo la parte dimostrato, pur potendo attendere il passaggio in giudicato della sentenza relativa alla giurisdizione, di accettare la pronuncia declinatoria del primo giudice.

La sentenza del TAR Catania, pertanto, deve ritenersi ormai passata in giudicato in punto di giurisdizione, circostanza che, per l'effetto, in questa sede preclude alle parti di contestare, sotto ogni profilo, la giurisdizione di questa Corte nell'odierno giudizio, anche perché, come già detto, ai sensi dell'art. 59 della legge n. 69 del 2009 e dell'art. 11 c.p.a. «sono fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito fin dall'instaurazione del primo giudizio, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute».

E, d'altra parte, come da orientamento giurisprudenziale consolidato ([cfr. al](#) riguardo la giurisprudenza richiamata dalla Procura Generale: Cass. civ. n. 14828 del 18 giugno 2010, n. 16033 del 7 luglio 2010 e n. 23596 del 22 novembre 2010, nonché n. 23596 e Consiglio di Stato Ad.

Pl. n. 24/2011), è ben ammissibile che le parti possano riassumere il giudizio prima del passaggio in giudicato della sentenza che declina la giurisdizione, ma, in tal caso, le stesse parti restano - nel giudizio riassunto - vincolate alla giurisdizione del giudice verso il quale hanno effettuato la “translatio”, inammissibile risultando, perciò, ogni loro eventuale contestazione od eccezione avverso la giurisdizione in tal modo indicata ed accettata.

Ciò non impedisce, però, che questo Giudice, prendendo spunto dalle osservazioni sul punto sviluppate dalle parti, possa affrontare – d’ufficio - il delicato tema al fine di indicarne un’adeguata soluzione, come si desume anche dalla vigente disciplina della translatio iudicii di cui all’art. 11 c.p.a. e all’art. 59 comma 2 della legge n. 69/2009, secondo l’interpretazione che ne è stata offerta dalla dianzi menzionata giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione civile e dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Giova, infatti, puntualizzare che, se la “translatio iudicii” viene effettuata dalle parti interessate ai sensi del richiamato art. 59 comma 2 (vale a dire entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia che declina la giurisdizione), “le parti restano vincolate” all’indicazione di giurisdizione accertata dal primo giudice e da esse accettata mediante il ricorso in riassunzione, che costituisce il veicolo processuale della “translatio”, ma - nel processo in tal modo proseguito – il giudice davanti al quale la causa è riassunta può, fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito, sollevare d’ufficio, con ordinanza, questione di giurisdizione alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sempre che ovviamente, nel processo, sulla stessa

questione non si siano già pronunciate le suddette Sezioni Unite (cfr. comma 3 del citato art. 59 della legge n. 69/2009).

Ciò premesso in linea di principio, il Collegio non ravvisa però, nella fattispecie contenziosa concretamente dedotta in giudizio, motivi per dubitare della sussistenza della giurisdizione contabile esclusiva, quale accertata dalla summenzionata sentenza del TAR di Catania.

Giova, infatti, puntualizzare che l'allargamento (rectius: attivazione) della giurisdizione di questa Corte, in unico grado, innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione, è avvenuto, con l'art. 243-quater, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000, nel testo introdotto dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213 del 2012. Letteralmente, la norma in questione ha individuato, nell'ambito della giurisdizione contabile esclusiva della Corte dei conti ex art. 103, comma secondo, della Costituzione, la possibilità di impugnare, in unico grado dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione e con le forme dei giudizi ad istanza di parte:

1. le delibere della Sezione di controllo regionale di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Consiglio comunale o provinciale di quegli enti per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 del citato D. Lgs. n. 267/2000 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate;
2. i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui
all'articolo 243-ter.

Non va sottaciuto, per quanto di rilievo sotto il profilo esegetico, che lo stesso legislatore, successivamente, con l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha devoluto a questa stessa giurisdizione la cognizione dei ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni

pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sempre ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione.

Si è trattato, sia nel primo che nel secondo caso, di semplici atti di interpositio legislatoris, in settori non solo di grande rilievo per la finanza pubblica, ma anche di stretta pertinenza alle materie di contabilità pubblica e che hanno attivato una “giurisdizione tendenzialmente generale” attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa al legislatore (Cass. civ. SS.UU. n. 6956 del 7 maggio 2003).

Non si tratta, perciò, di una sorta di giurisdizione domestica in tema di pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, ma di perimetrare correttamente l'area degli “ambiti” per i quali il legislatore ha inteso rendere attuale la giurisdizione contabile, già tendenzialmente generale ai sensi dell'art. 103 comma secondo della Costituzione, nel senso di ricomprendervi anzitutto ogni deliberazione delle Sezioni di controllo che, in quanto rese da un organo magistratuale e nell'ambito di una funzione di garanzia voluta dalla Costituzione, non sono certamente qualificabili come meri atti amministrativi, ma esprimono un potere di controllo sulle pubbliche finanze (in tutte le forme in cui il legislatore

ritenga di doverlo configurare) e che solo nell'ambito della giurisdizione contabile, con le regole previste dall'ordinamento, possono subire un qualche sindacato.

Come già affermato da queste Sezioni Riunite (sentenza n.2/2013/EL, dalle cui motivazioni questo Collegio non ravvisa ragione di discostarsi) le “materie di contabilità pubblica” possono ora correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti “blocchi di materie” riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice

amministrativo (cfr. Corte Cost. n. 204/2004). Che, poi, le materie della contabilità pubblica abbiano un impatto trasversale su tutte le altre giurisdizioni è un dato non revocabile in dubbio, il quale esige estrema cura nella delimitazione delle rispettive sfere di giurisdizione.

Ciò consente, in un'ottica di "ambito", di escludere i profili di incostituzionalità adombrati dal ricorrente in relazione alla individuazione di questa Corte come Giudice munito di giurisdizione nel caso di specie, per contrasto con l'art. 103, comma 2, della Costituzione, poiché la giurisdizione in materie di contabilità pubblica non esclude affatto (ma, anzi, include) che la Corte dei conti possa giudicare di atti amministrativi che, se relativi ad un diversa materia sarebbe sotto la giurisdizione di un altro giudice, che proprio per la specialità della materia (contabilità pubblica) gli possono essere legittimamente sottratti mediante l'interpositio legislatoris, senza che possano invocarsi presunte disarmonie che emergerebbero – nel riparto tra le giurisdizioni – ove si

scegliesse, questo sì, di "segmentare" un procedimento unitario in tanti atti, ognuno dei quali assoggettato ad un diverso giudice.

Il riferimento alla decisione n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, secondo cui l'impianto presupposto dal costituente storico non è alterabile quantitativamente sì da comportare lo stravolgimento del riparto di giurisdizioni, non appare pertinente se riferito alla giurisdizione di questa Corte, atteso che la giurisdizione esclusiva di questo Giudice nelle materie di contabilità pubblica corrisponde alla volontà manifestata dal legislatore.

Del pari inconsistenti appaiono le censure secondo il quale il legislatore non potrebbe sovrapporre e confondere le attribuzioni della Corte in sede di controllo (ex art. 100 Cost.) ed in sede giurisdizionale (ex art. 103 Cost.), in quanto ne verrebbe alterata la stessa funzione del giudice contabile, con i conseguenti dubbi di compatibilità del sistema ai sensi degli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, che reclamano

un giudice imparziale e terzo, non in precedenza "coinvolto" nelle vicende amministrative dedotte in giudizio.

Tale reciproca interferenza potrebbe profilarsi solo laddove le stesse persone fisiche fossero chiamate, come magistrati, prima a valutare in sede di controllo la stessa fattispecie e, poi, a giudicare i medesimi fatti come giudici.

Neppure sotto il profilo delle funzioni può prospettarsi un'interferenza, poiché la prima, quella del controllo, è chiamata a verificare la sussistenza delle condizioni per la declaratoria del dissesto in contraddittorio con l'ente locale, nell'essenziale interesse della legge e dello Stato comunità, la seconda, invece, a verificare, in sede giurisdizionale, il corretto esercizio dell'attività di controllo, quale giudice terzo.

Quanto poi alla partecipazione ad una presunta violazione dell'art. 102, comma 2, della Costituzione, concernente anche le giurisdizioni amministrativa e contabile, nella parte in cui detta norma costituzionale disporrebbe che la costituzione di «sezioni specializzate per determinate materie» non potrebbe ammettersi che «con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura», cioè necessariamente con la presenza di tecnici legittimati ad apportarvi il contributo di esperienze tecniche, è sufficiente sottolineare come si tratti, in questo caso, non di sezione specializzata, ma delle stesse Sezioni Riunite in speciale composizione, cioè con magistrati che, attinti ad entrambi i settori di attività della Corte (controllo e giurisdizione) possano garantire, nella trattazione dei relativi giudizi, apporti professionali e di esperienza, specifici di entrambe le aree di operatività della Corte.

Orbene, tornando in specifico alla tematica delle delimitazione della giurisdizione, posto che, come precisato, l'interpositio legislatoris deve sempre avvenire per ambiti, anche al fine di evitare illogiche ed irragionevoli sovrapposizioni giurisdizionali in un medesimo contesto operativo ed in relazione a diversi segmenti o profili della stessa attività, è necessario comprendere ed individuare l'area del

contenzioso effettivamente attribuita alla giurisdizione contabile dal legislatore con l'art. 243-quater, comma 5, del TUEL, potendosi ragionevolmente escludere – perché illogico - che tale devoluzione abbia inteso toccare solo i due atti dianzi indicati, peraltro una espressione dell'attività di controllo di questa Corte e l'altro di natura provvedimento della P.A.

Proprio questa disomogeneità esclude che il legislatore abbia semplicemente voluto ricondurre all'interno della giurisdizione contabile un atto isolato della Sezione di controllo, peraltro altrimenti non giustiziabile innanzi a nessun'altra giurisdizione, e appare, invece, indice della volontà di rendere attuale la giurisdizione contabile in un preciso "ambito" della contabilità pubblica individuabile come la procedura di riequilibrio/dissesto degli enti locali, per il rilievo che tale ambito assume nel contesto della contabilità pubblica.

Ciò che si pone in risalto non è, quindi, la natura provvedimento o meno dell'atto, ma la sua pertinenza ad uno specifico "ambito" che nella Corte dei conti individua il giudice naturale per la regolazione delle controversie, di qualunque genere (trattandosi, come precisato dal legislatore, di giurisdizione esclusiva e, quindi, sui diritti e sugli interessi legittimi), che dalla sua emanazione possano derivare.

Non è senza rilievo, poi, il considerare che l'art. 7, comma 1, del vigente c.p.a., precedente all'approvazione delle norme sulla giurisdizione della quali deve farsi applicazione nel presente giudizio, devolve alla giurisdizione amministrativa le controversie nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni.

Orbene, proprio con riferimento a provvedimenti relativi alle procedure di riequilibrio/dissesto degli enti locali, non di rado i giudici amministrativi ne hanno negato l'impugnabilità innanzi a se stessi,

argomentando in ordine all'assenza di un interesse legittimo da parte di specifici soggetti, non supplibile dall'interesse diffuso ricadente in capo all'intera collettività (TAR Lazio, Sezione Seconda, n. 403/2011 del 18 gennaio 2011) e laddove ne hanno ammesso l'impugnabilità lo hanno fatto con argomentazioni alquanto opinabili, ritenendo che, ad esempio, una dichiarazione di dissesto costituirebbe la premessa per ulteriori provvedimenti sfavorevoli, contro i quali i singoli non avrebbero, poi, modo di difendersi, tralasciando così di considerare che, in ossequio al principio di attualità della lesività dell'atto, proprio in sede di impugnazione degli "ulteriori provvedimenti sfavorevoli" i singoli soggetti lesi avrebbero ben potuto far sindacare l'atto presupposto, dispiegando idonee difese.

Quello individuato dal legislatore appare, come di tutta evidenza, un mezzo per supplire, attraverso la giurisdizione contabile - che è una giurisdizione essenzialmente nell'interesse della legge e della collettività, in quanto tale a tutela dello Stato-ordinamento – a un'effettiva carenza di giustiziabilità di un interesse diffuso alla corretta gestione delle risorse pubbliche che nel giudizio innanzi al GA non riusciva a trovare adeguata tutela e che, invece, nel giudizio ad istanza di parte innanzi a questa Corte non sembra essere gravato da analoghe limitazioni, anche alla luce del fatto che la cognizione è, in questa sede, a carattere esclusivo e, quindi, piena e non solo di legittimità, come sarebbe invece innanzi alla Giustizia Amministrativa.

Un giudizio, quello innanzi alla Corte dei conti, per il quale non possono valere soltanto le più ristrette regole, in ordine alla legittimazione attiva, vigenti innanzi al GA.

A maggior ragione, detta attivazione della giurisdizione contabile esclusiva trova poi giustificazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha comportato il rafforzamento delle autonomie locali e, con esse, principalmente dell'autonomia finanziaria degli enti locali, e, per altro verso, la concomitante creazione di complessi equilibri finanziari, interni ed internazionali, per i quali, tuttavia,

è sempre lo Stato-persona, che, in ultima istanza, subisce le conseguenze negative delle cattive gestioni anche degli enti locali (cfr. CEDU, sentenze De Luca c. Italia 43870/04 e Pennino c. Italia 43892/04).

La giurisdizione contabile, pertanto, sia nel caso dell'ambito "riequilibrio/dissesto" degli enti locali che in quello degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, risponde ad una precisa esigenza di corretta regolazione dei rapporti di contabilità pubblica sottesi a quegli ambiti, nell'interesse dello Stato e della collettività, e non del singolo utente in quanto tale, come nel giudizio amministrativo, laddove il privato si confronta, per la tutela di un interesse personale, con l'esercizio dei poteri autoritativi della Pubblica Amministrazione.

Tutto ciò anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 29/1995, ha riconosciuto il peculiare ruolo svolto dalla Corte dei conti, nell'ambito dell'ordinamento, quale organo cointestatorio di funzioni di controllo e di giurisdizione, entrambe poste al servizio dello Stato-comunità, e quale garante imparziale (in veste di organo terzo) dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia,

dell'efficienza e dell'economicità (cfr. Corte Cost. n. 29/1995; Corte Cost. n. 470/1997; Corte Cost. n. 267/2006; Corte Cost. n. 179/2007; Corte Cost. n. 198/2012; Corte Cost. n. 60/2013).

Ai fini di una corretta perimetrazione dell'ambito giurisdizionale di questa Corte in subjecta materia, non è quindi necessario distinguere atto da atto o un determinato profilo di censura da un altro profilo di censura, interesse legittimo da diritto soggettivo o da interesse diffuso. Ciò che si palesa necessario è l'affermazione della pertinenza o meno del singolo atto o provvedimento alla procedura di riequilibrio e/o di dissesto, a seconda dei casi, giacché, per evidenti ragioni di semplificazione e

speditezza dei giudizi, la sfera della giurisdizione contabile esclusiva non può che ricomprendere tutti gli atti comunque riconducibili ai procedimenti in questione.

Orbene, per quanto attiene al presente giudizio, non pare dubitabile che sia la deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti che costituisce l'incipit della dichiarazione di dissesto, sia gli atti e

provvedimenti adottati dalle amministrazioni interessate,

successivamente ed in dipendenza da essa, costituiscono, sino alla delibera di dichiarazione di dissesto, atti riconducibili al medesimo ambito, tutti assoggettati quindi alla giurisdizione contabile, quale che sia il profilo di censura che ad essi si voglia ricondurre, non potendosi, in presenza di una giurisdizione esclusiva come quella esercitata da questa Corte in subiecta materia, distinguere un vizio da vizio di altra natura al fine di radicare la cognizione di diverse giurisdizioni.

Che poi, come affermato dal ricorrente, una simile giurisdizione non possa essere esercitata in unico grado, è affermazione del tutto sprovvista

di supporto giuridico.

Infatti, mentre per giurisprudenza assolutamente costante del giudice delle leggi, il principio del doppio grado di giudizio di merito non ha generalizzata copertura costituzionale (cfr. Corte cost. n. 351 del 2007; Corte cost. n. 107 del 2007, n. 84 del 2003, n. 585 del 2000 e n. 288 del 1997), la sua esclusione, con riferimento a giudizi che - come quello di specie - palesemente sollecitano una pronta trattazione, rientra certamente nella discrezionalità del legislatore e appare frutto di una scelta non arbitraria e non manifestamente irragionevole. Trattasi invero di un'opzione normativa che non mortifica né il diritto di difesa dell'opponente, il quale si attiva in risposta a una iniziativa della controparte, né, per le medesime ragioni, i principi del giusto processo (Cass. civ. n. 17902 del 18 ottobre 2012).

Restando ancora in linea preliminare, ma passando, quindi, al vaglio della legittimazione attiva dell'avv. Pietro Rustico, costituitosi nella sua qualità di Sindaco di Ispica, nonché quale componente della Giunta municipale ed anche quale cittadino del comune di Ispica – legittimazioni a vario titolo contestate ex adverso – il Collegio rileva che il mandato a margine del ricorso è conferito nella sola qualità di sindaco del comune di Ispica e, pertanto, le altre qualità nelle quali il soggetto dichiara di agire non assumono giuridica rilevanza nel presente giudizio.

Per quanto attiene, poi, ai soggetti legittimati passivamente nel presente giudizio, dal novero devono essere esclusi:

anzitutto, la Sezione di controllo che ha emesso la deliberazione impugnata, non potendosi – in questa sede - non confermare i principi già esposti da queste Sezioni Riunite con la precedente

sentenza n. 2/2013/EL, alle cui motivazioni al riguardo sia consentito di rinviare per comodità espositiva;

in secondo luogo, i singoli consiglieri comunali, i quali non risultano portatori di alcun interesse individuale e personale nella presente controversia, rilevando, peraltro, ad altro fine del quale si darà contezza in prosieguo - il profilo sollevato dalla Procura in relazione al Consiglio comunale ed all'agitato conflitto tra organi dello stesso Ente.

Ancora in via preliminare, occorre accertare la tempestività del ricorso, contestata sia dall'Avvocatura erariale che, salva eventuale scusabilità dell'errore, dalla Procura Generale.

Al riguardo, occorre osservare che, dopo il noto intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 77 del 12 marzo 2007), la riassunzione, mediante la *translatio iudicii*, consente di conservare, anche nel caso di dichiarato difetto di giurisdizione, gli effetti del ricorso originario, con impedimento di successive decadenze, nonché mantenimento degli effetti di interruzione e sospensione della prescrizione, ma tali effetti sostanziali e processuali sono soltanto quelli “che la domanda avrebbe

prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito fin dall'instaurazione del primo giudizio, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute" (cfr. art. 59 comma 2 della legge n. 69/2009, applicabile anche nei giudizi innanzi alla Corte dei conti in virtù del rinvio cd. "dinamico" di cui all'art. 26 del regio decreto n. 1038 del 1933). Le disposizioni in questione trovano conferma anche nell'art. 11 comma 2 del codice del processo amministrativo, il quale, a sua volta, dispone: "quando la giurisdizione è

declinata dal giudice amministrativo in favore di altro giudice nazionale

o viceversa, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se il processo è riproposto innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato."

Queste disposizioni non possono che essere interpretate nel senso che, stando al caso di specie, gli effetti del ricorso in riassunzione dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti retroagiscono al momento dell'instaurazione del giudizio innanzi al TAR-Catania, operandosi una sorta di fictio iuris per effetto della quale detto ricorso innanzi al TAR si intende proposto dinanzi alla Corte dei conti, dinanzi alla quale il giudizio prosegue. In tal senso - cioè nel ritenere che la tempestività dell'azione giudiziaria deve essere valutata alla stregua delle regole processuali del Giudice, che alla fine sia ritenuto munito di giurisdizione - è orientata la giurisprudenza assolutamente prevalente, alla quale il Collegio ritiene di dovere prestare adesione (cfr. citata decisione n. 940/2012 del Consiglio di Stato Sez. III, nonché T.A.R. Lazio di Roma Sez. III ter, n. 2746 del 29 marzo 2011).

Ciò posto, il Collegio non può non rilevare l'intempestività del ricorso introduttivo del giudizio.

Sia quindi consentito riassumere i dati di fatto emergenti dagli atti depositati in causa:

- con deliberazione n. 28/2013 (oggetto della presente impugnazione), in adunanza pubblica del 14 marzo 2013 alla presenza del Sindaco e del Ragioniere Generale del Comune, la Sezione controllo della Regione Siciliana ha accertato "la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario entro il termine perentorio di sessanta giorni posto dall'articolo 243- bis, comma 5, e conseguentemente l'applicazione dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non inferiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto".

- con nota recante il protocollo elettronico n. 3962 del 29 marzo 2013 il Servizio supporto della Sezione di controllo ha trasmesso, anche per via fax e posta elettronica certificata (pec), la summenzionata deliberazione al Comune di Ispica; tale deliberazione è pervenuta al Comune di Ispica, odierno ricorrente, in allegato alla nota protocollata al n. 3962 del 29 marzo 2013, inviata a mezzo PEC (posta elettronica certificata) lo stesso 29 marzo alle ore 15,50 ed è pervenuta contestualmente all'indirizzo "pec" del Comune (info@cert.comune.ispica.rg.it), come si evince dalla ricevuta inviata al mittente dal sistema; analoghe ricevute sono state inviate al mittente Servizio di supporto della Sezione regionale siciliana di controllo dagli indirizzi degli altri destinatari dell'invio elettronico (Prefettura di Ragusa e Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali).

- con nota del 4 aprile 2013 il Prefetto di Ragusa ha diffidato il Consiglio comunale a deliberare lo stato di dissesto entro venti giorni e il Consiglio comunale vi ha provveduto con la

deliberazione n. 41 del 27 aprile 2013.

○ con ricorso passato alla notifica in data 1 giugno 2013, il Sindaco di Ispica ha impugnato innanzi al TAR per la Sicilia - sezione staccata di Catania - la deliberazione di dissesto del Consiglio comunale, la diffida prefettizia e la deliberazione 28/2013 della Sezione di controllo per la Regione Siciliana.

L'impugnata deliberazione di controllo n. 29/2013 è stata dunque conosciuta il 29 marzo, e non il 2 aprile, del 2013, come invece afferma la parte ricorrente, e da quella data (29 marzo) decorre il termine di decadenza per l'impugnazione. Il termine di trenta giorni prescritto a pena di decadenza per il ricorso a questa Corte è, quindi, venuto a scadenza il 28 aprile. Il ricorso erroneamente proposto innanzi al TAR, passato per notifica in data 1 giugno 2013, è, quindi, tardivo.

Ma vi è di più.

Il ricorso al TAR si appalesa tardivo - per quel che in questa sede può riguardare l'impugnazione della deliberazione della Sezione di controllo - anche con riferimento alle norme processuali del TAR medesimo, che prevedono sessanta giorni per impugnare, a pena di decadenza, essendo stato il ricorso passato per notifica - come si è già detto - in data 1 giugno 2013, vale a dire ben oltre il 29 maggio 2013, termine ultimo di scadenza per l'impugnativa alla stregua delle norme del processo amministrativo.

Tale circostanza conduce alla conclusione che, per quanto riguarda l'impugnazione della deliberazione della Sezione di controllo, il ricorso è comunque tardivo e non sussistono, perciò, i presupposti per il riconoscimento dell'errore scusabile e della conseguente remissione in termini.

Ed invero, se certamente occorre prendere in debita considerazione il rischio che, dato un sistema giurisdizionale complesso, in quanto articolato in una pluralità di giudici ordinari e speciali, un'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione possa risolversi in un pregiudizio irreparabile per la possibilità di ottenere l'esame del merito della domanda (cfr. citata Corte Cost. n. 77/2007), il che verrebbe a ledere il diritto, costituzionalmente garantito,

alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, è tuttavia necessario accertare se, quando, come nel caso di specie, il termine per proporre ricorso innanzi al giudice, poi ritenuto come dotato di giurisdizione, sia più breve (30 giorni dalla conoscenza dell'atto impugnato) del termine per proporre ricorso dinanzi al giudice inizialmente adito (60 giorni dalla conoscenza dell'atto impugnato), il ricorso inizialmente proposto possa comunque ritenersi tempestivo alla stregua delle regole vigenti per il giudice "a quo". Ritiene, infatti, il Collegio che, essendo il giudizio in questione stato incardinato tardivamente già innanzi al primo giudice (TAR-Catania), in quanto il ricorso è stato passato alla notifica 62 giorni dopo la conoscenza dell'atto impugnato, deve essere esclusa "in radice" ogni possibilità di valorizzazione dell'errore scusabile e di conseguente remissione in termini, poiché è lo stesso ricorrente che, proponendo tardivamente il ricorso innanzi a quello che lui riteneva essere il giudice munito di giurisdizione, ha tenuto un comportamento processuale preclusivo di una effettiva difesa e tutela delle posizioni portate in giudizio.

In tal caso, ad avviso di questo Collegio, a prescindere dalla fondatezza

o meno di dubbi ragionevoli in ordine alla individuazione del Giudice munito di giurisdizione – come dimostrano i perduranti conflitti giurisprudenziali ed un regolamento preventivo di giurisdizione tuttora pendente, al riguardo, innanzi alla Corte di cassazione – nel caso di specie non sussistono, però, i presupposti e le condizioni per poter ravvisare un errore scusabile con conseguente remissione in termini.

Per quanto riguarda la nota prefettizia, parimenti impugnata, deve del pari dichiararsi l'inammissibilità del ricorso, sia pure sotto diverso profilo e con riferimento alla dichiarata inammissibilità dell'impugnativa afferente alla presupposta deliberazione della Sezione di controllo di questa Corte per la Regione Siciliana. Per giurisprudenza del tutto consolidata, è infatti inammissibile, per carenza di interesse, il ricorso giurisdizionale volto contro un atto consequenziale di altro presupposto non impugnato, dato che l'annullamento di detto atto consequenziale non varrebbe a rimuovere la situazione sfavorevole già determinata

dall'incontestabilità dell'atto presupposto (Consiglio di Stato, sez. V, 23 settembre 1992 n. 871; Corte Conti, Sez. contr., 28 giugno 1995 n. 85; Cons. St., sez. V, 21 maggio 1984 n.374; Cons. St., sez. V, 10 giugno 1982 n.528).

E' pur vero, va ancora osservato, che la medesima giurisprudenza ammette tale possibilità quando dell'atto consequenziale vengano denunciati vizi propri (Cons. St., sez. VI, 5 maggio 1986 n.357, Id., sez. V, 5 settembre 1984 n. 671, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 16 luglio 1981 n.51), ma nel caso di specie nessun vizio proprio della nota prefettizia risulta essere stato denunciato dal ricorrente.

Anche il ricorso avverso la nota prefettizia, pertanto, deve essere dichiarato inammissibile.

Residuano, pertanto, sul piano dell'impugnativa, la deliberazione del Consiglio comunale di Ispica n. 41 del 27 aprile 2013, avente ad oggetto: "Dichiarazione di dissesto finanziario della Città di Ispica, così come ordinato con deliberazione n. 2812013/PRSE della Sezione Corte del Conti - Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, adottata nell'adunanza del 14 marzo 2013, ai sensi dell'art. 243 bis, comma 5 del D. Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 243 quater, comma 7, del medesimo D. Lgs. n. 267/2000" ed il verbale del consiglio comunale relativo a quella delibera.

Anche tale impugnativa deve però ritenersi inammissibile.

La Procura Generale, al fine di dimostrare l'insussistenza della legittimazione passiva del Consiglio comunale (come pure dei singoli consiglieri) nel presente giudizio, ha richiamato il pacifico orientamento giurisprudenziale secondo cui il giudizio amministrativo è finalizzato alla risoluzione di controversie intersoggettive e non è, di regola, aperto anche a quelle tra organi o componenti di organi dello stesso ente (C.G.A. Sez. Riun. n. 517/06, del 5.9.06).

Il condivisibile principio richiamato dalla Procura Generale appare, però, meritevole di precisazione, alla stregua della giurisprudenza formatasi al riguardo.

Ed invero, è innegabile che l'impugnativa di un atto di un organo del comune da parte di un altro organo del medesimo ente, realizza un classico caso di ricorso interorganico, ossia di conflitto tra due organi appartenenti alla medesima amministrazione.

Tale ricorso, perciò, si dimostra in genere inammissibile per mancanza dell'interesse a ricorrere ed anche della legittimazione ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza, in quanto il giudizio amministrativo è finalizzato alla risoluzione di controversie intersoggettive e non è, di regola, aperto anche a quelle tra organi o componenti di organi dello stesso ente e non può, comunque, costituire uno strumento di soluzione delle contese politiche interne all'ente (cfr. anche TAR Piemonte, Sez. I, n. 163 del 12 febbraio 2011).

Deve, però, ammettersi il ricorso di un organo o di singoli componenti dello stesso organo contro l'Ente di appartenenza, allorquando vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei titolari o componenti di un organo, e quindi su un diritto spettante alla persona investita della carica di Sindaco (e/o Consigliere e Assessore), interferenti come tali sul corretto esercizio del mandato (cfr. tra le più recenti, Consiglio di Stato, V, 15 dicembre 2005, n. 7122 e 31 gennaio 2001, n. 358; TAR Campania Napoli, I, 14 gennaio 2005, n. 127 e 18 novembre 2002, n. 7203; TAR Sicilia Palermo, I, 10 marzo 2008, n. 322, II, 11 aprile 2006, n. 797, I, 22 marzo 2005, n. 408; TAR Sicilia Catania, III, 25 settembre 2008, n. 1714 e 13 novembre 2006, n. 2196).

E' agevole però rilevare che nell'odierno giudizio non è stata lamentata alcuna lesione delle prerogative né del Sindaco, né della Giunta municipale, né dei suoi singoli componenti, essendo del tutto pacifico che la competenza a dichiarare il dissesto appartiene al Consiglio comunale, il quale ha inteso così legittimamente esercitarla.

Al contrario, esercitata da parte del Consiglio tale sua esclusiva competenza, è onere della Giunta municipale e del Sindaco porre in essere gli atti amministrativi ad essa conseguenti e non utilizzare

surrettiziamente la sede giurisdizionale per la risoluzione di un conflitto che, per stemma ammissione del ricorrente, si caratterizza per forti connotazioni politiche.

Il ricorso, conclusivamente, appare, quindi, del tutto inammissibile. La condanna alle spese segue la soccombenza.

P. Q. M.

La Corte dei Conti – Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando:

1. dichiara il difetto di legittimazione passiva della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana e dei signori Carmelo Fidelio, Giambattista Genovese e Giovanni Lauretta.
2. dichiara la propria giurisdizione.
3. dichiara l'inammissibilità del ricorso.
4. condanna il ricorrente al pagamento delle spese legali in favore delle parti costituite (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Prefettura di Ragusa), che liquida, per ciascuna di esse, in € 2.000,00, oltre IVA e CPA.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 settembre 2013.

L'ESTENSORE

(Pino Zingale)

IL PRESIDENTE

(Pasquale Iannantuono)

Depositata in segreteria nei modi di legge. Roma, 11 ottobre 2013
Il Direttore della Segreteria

(Maria Laura Iorio)