

Civile Ord. Sez. U Num. 16631 Anno 2014

Presidente: FINOCCHIARO MARIO

Relatore: RORDORF RENATO

Data pubblicazione: 22/07/2014

ORDINANZA

sul ricorso 22369-2013 proposto da:

COMUNE DI MILAZZO, in persona del Sindaco pro-tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA ANTONIO
SALVIATI 1, presso lo studio dell'avvocato STEFANO
OTTOLENGHI, rappresentato e difeso dall'avvocato FULVIO
CINTIOLI, per delega a margine del ricorso;

- **ricorrente** -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - UFFICIO TERRITORIALE DEL



GOVERNO - PREFETTURA DI MESSINA, in persona del
Ministro pro-tempore, REGIONE SICILIANA, in persona del
Presidente pro-tempore, CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI
CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA, in persona del
Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliati in
ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende ope
legis;

CUSUMANO ANTONINO, MELLINA ROBERTO, MAISANO DAMIANO,
DODDO GIUSEPPE, SARAO' ORAZIO, SCICOLONE FRANCO, NAPOLI
SANTO, CAPONE ANTONIO, PERGOLIZZI ROSARIO, tutti in
proprio e nella qualità di Consiglieri comunali del
Comune di Milazzo, elettivamente domiciliati in ROMA,
VIA G. BAZZONI 3, presso lo studio dell'avvocato ANDREA
ACCARDO, rappresentati e difesi dall'avvocato MARCELLO
SCURRIA, per delega a margine del controricorso;

- **controricorrenti** -

nonchè contro

PREFETTO DI MESSINA, CATALANO MARGHERITA, LUCA ROSARIA;

- **intimati** -

per regolamento di giurisdizione in relazione al
giudizio pendente n. 238/2013 del TRIBUNALE
AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SICILIA - SEZIONE di
CATANIA;

uditi gli avvocati Fulvio CINTIOLI, Marcello SCURRIA;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 15/07/2014 dal Presidente Dott. RENATO



RORDORF;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. Lucio CAPASSO, il quale conclude chiedendo dichiararsi il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo e la giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 243 ter, comma 5, del D. Lgs n. 167/2000, nel testo introdotto dalla lettera r) del comma I dell'art. 3 D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, come modificato dalla Legge di conversione 7 dicembre 2012 n. 213.

Premesso, **in fatto**, che:

- la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti, avendo rilevato nel bilancio del Comune di Milazzo squilibri strutturali potenzialmente idonei a provocare una situazione di dissesto dell'ente, con delibera del 19 luglio 2012 invitò il comune ad adottare le necessarie misure correttive;
- con successiva delibera del 27 settembre 2012 la medesima sezione regionale della Corte dei conti, accertato il perdurante inadempimento dell'ente nell'adottare le misure correttive necessarie per il ripristino dell'equilibrio di bilancio e per il risanamento della situazione finanziaria, trasmise gli atti al Prefetto di Messina ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- il 12 novembre 2012 il Consiglio comunale di Milazzo, richiamandosi alla previsione degli artt. 243-*bis* e segg. del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in breve tuel), introdotti dal sopravvenuto d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, manifestò la volontà di attuare un piano di risanamento economico e finanziario;
- la sezione regionale della Corte di conti, con delibera del successivo 14 novembre, dopo aver ritenuto inammissibile l'istanza dell'ente di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale introdotta dalle disposizioni normative da ultimo citate, accertò che il comune di Milazzo non aveva adempiuto le prescrizioni occorrenti per ristabilire l'equilibrio di bilancio e ne dette notizia al prefetto, il quale, con nota dell'11 dicembre 2012, assegnò al Consiglio comunale di Milazzo un termine per deliberare lo stato di dissesto;
- il consiglio comunale non ottemperò, insistendo invece sulla propria proposta di piano di riequilibrio finanziario pluriennale;
- con decreto del 5 gennaio 2013 il prefetto dispose allora la nomina di un commissario *ad acta*, il quale provvide il successivo 11 gennaio alla dichiarazione di dissesto del Comune di Milazzo;
- a ciò fece seguito prima la sospensione del Consiglio comunale di Milazzo, ad opera della competente autorità regionale, con nomina di un commissario straordinario per la gestione provvisoria, e quindi lo scioglimento del medesimo consiglio comunale con decreto del Presidente della Regione Siciliana del 13 maggio 2013;
- i consiglieri comunali sigg.ri Rosario Pergolizzi, Antonino Cusumano, Franco Scicolone, Antonio Capone, Santo Napoli, Roberto Mellina, Damiano Maisano, Rosaria Luca, Giuseppe Doddo ed Orazio Saraò hanno proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia chiedendo l'annullamento sia della nota

prefettizia dell'11 dicembre 2012, con cui era stato assegnato termine all'ente per deliberare il proprio stato di dissesto, sia del successivo decreto emanato dal medesimo prefetto il 5 gennaio 2013, con cui si era proceduto alla nomina del commissario *ad acta*, sia della delibera di quest'ultimo in data 11 gennaio 2013 dichiarativa dello stato di dissesto del comune, sia infine (con motivi aggiunti) dei provvedimenti con i quali si è in seguito proceduto allo scioglimento del consiglio comunale;

- a fondamento della domanda di annullamento i ricorrenti hanno, in primo luogo, sostenuto la tesi secondo cui la deliberazione consiliare di volersi avvalere della procedura di risanamento pluriennale, quale prevista dal già dianzi citato art. 243-*bis* del tuel, avrebbe precluso l'ulteriore svolgimento della procedura di dichiarazione di dissesto, in precedenza intrapresa;
- in secondo gli stessi ricorrenti luogo hanno eccepito l'illegittimità costituzionale del art. art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149 del 2011, che disciplina l'anzidetta procedura di dissesto, per violazione delle prerogative spettanti in proposito alla Regione Siciliana;
- nel giudizio così instaurato dinanzi al tribunale amministrativo è intervenuto anche il Comune di Milazzo, in persona del sindaco in carica, contestando la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo;
- il Comune di Milazzo ha quindi proposto regolamento preventivo di giurisdizione, insistendo nel sostenere che la vertenza in esame ricade nell'ambito della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti;
- il Ministero dell'interno, la Regione siciliana e la Sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti, tutti per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, hanno depositato un controricorso aderendo alle conclusioni del ricorrente;
- vi si sono invece opposti, depositando a propria volta un controricorso in cui rivendicano la giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, i medesimi consiglieri comunali (con eccezione di Rosaria Luca) per iniziativa dei quali è stato proposto il giudizio di merito;
- il Procuratore generale ha concluso chiedendo che sia dichiarata la giurisdizione dalla Corte dei conti.

Considerato, **in diritto**, che:

- non osta all'ammissibilità del ricorso la circostanza che sia stato in precedenza già emesso un provvedimento cautelare da parte del giudice della cui competenza

giurisdizionale si discute (cfr. in proposito, tra le altre, sez. un. 3167/2011 e 1470/2003);

- in una recente ordinanza (n. 5805/2014) le sezioni unite di questa corte hanno avuto occasione di esaminare una vicenda per alcuni aspetti analoga alla presente, del pari riguardante una controversia che, senza toccare nel merito il contenuto e le valutazioni tipiche dell'attività di controllo demandate alla Corte di conti, si era sviluppata intorno alle condizioni che legittimano l'intervento operato da detta corte ed alla correttezza procedurale di esso, in particolare ponendo l'interrogativo se la speciale normativa riguardante la Regione Siciliana sia o meno compatibile con l'adozione dei provvedimenti previsti per il caso di dissesto di enti locali dal citato art. 6 del d. lgs n. 149 del 2011, e se la possibilità per l'ente di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (contemplata dal sopravvenuto art. 243-*bis* del tuel) debba o meno indurre la medesima Corte dei conti a sospendere il procedimento diretto a provocare, tramite il successivo intervento prefettizio, la dichiarazione di dissesto;
- in quell'occasione si è osservato che la funzione di controllo della Corte dei conti sulla contabilità degli enti locali – che si manifesta nell'accertamento di pregresse disfunzioni, nella prescrizione di possibili rimedi e nella successiva verifica dell'effettiva attuazione di questi – trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte di conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di "finanza pubblica allargata" (Corte cost. 179/2007, cit., e 198/2012);
- si è però aggiunto che tale inquadramento non è sufficiente a far concludere per la non assoggettabilità di siffatti atti di controllo al vaglio eventuale del giudice amministrativo, ogni qual volta essi s'inseriscano in un più ampio procedimento e fungano da presupposto per l'emanazione di ulteriori provvedimenti, di natura incontestabilmente amministrativa, dei quali venga contestata la legittimità;
- in quel caso, nondimeno, si è reputato sussistere la giurisdizione delle sezioni riunite della Corte dei conti, essendo apparso che il *petitum* sostanziale – o almeno uno dei *petita* sostanziali – dell'azione proposta dinanzi al Tribunale amministrativo regionale fosse costituito dall'assunto secondo cui la procedura di "dissesto guidato", posta in essere per impulso dalla sezione di controllo della Corte dei conti, avrebbe dovuto cedere il passo a quella di riequilibrio finanziario pluriennale, alla quale la medesima Corte dei conti avrebbe dovuto perciò dare libero corso;



- da tale premessa è scaturita la conseguenza dell'applicabilità, nel caso allora in esame, dell'art. 243-*quater* del tuel (introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), il cui terzo comma attribuisce alla competente sezione regionale della Corte dei conti il compito di approvare il piano di riequilibrio finanziario prospettato dall'ente locale, eventualmente poi vigilando sulla relativa esecuzione, mentre il successivo quinto comma assegna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-*ter*;
- se ne è desunto l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost., e si è osservato come, nell'ambito di applicazione della citata disposizione del quinto comma dell'art. 243-*quater* del tuel, pur se testualmente riferita solo all'impugnazione delle delibere di approvazione o diniego del piano (oltre che ai ricorsi contro i provvedimento di ammissione al Fondo di rotazione), sarebbe del tutto irragionevole non far rientrare, per palese identità di *ratio*, anche provvedimenti della Corte dei conti che neghino in radice ingresso alla possibilità dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario e diano precedenza al procedimento volto alla dichiarazione di dissesto;
- si è quindi concluso che la controversia avente ad oggetto l'impugnazione della deliberazione con cui la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti aveva accertato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario del comune di Cefalù, dandone notizia al prefetto per i provvedimenti conseguenti senza dar corso all'alternativa procedura di riequilibrio finanziario richiesta dal comune, ricade nella giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti, non ostandovi la circostanza che, nel frattempo, sia stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 13 del più volte citato d. lgs. n. 149 del 2011 (il quale rendeva direttamente applicabili nel territorio delle regioni a statuto speciale le disposizioni del menzionato decreto qualora, entro il termine di sei mesi, decorrenza e modalità

applicative di quelle medesime disposizioni non fossero state stabilite, in conformità ai relativi statuti, con le procedure di cui articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni: Corte cost. 219/2013), giacché il venir meno della norma ora richiamata potrebbe eventualmente influire sul merito della decisione che il giudice competente deve adottare ma non si riflette sui criteri di attribuzione della giurisdizione;

- si è peraltro espressamente ribadito che resta invece ferma la giurisdizione del giudice amministrativo quanto all'impugnazione del provvedimento prefettizio, che sotto nessun profilo potrebbe essere fatto rientrare nella sfera giurisdizionale della Corte dei conti;
- si tratta ora di verificare se tali conclusioni possano essere trasposte anche al caso qui in esame, che si differenzia dal precedente essenzialmente in ciò: che l'intenzione del consiglio comunale di Milazzo di avvalersi della procedura di riequilibrio pluriennale introdotta dalla sopravvenuta disposizione del citato art. 243-*bis* del tuel è stata manifestata quando la Corte dei conti aveva già completamente espletato gran parte delle attività attribuitele dalla legge in relazione alla procedura di dissesto guidato dell'ente, trasmettendo gli atti al prefetto competente per la fase successiva, ragion per cui i ricorrenti non hanno poi impugnato dinanzi al tribunale amministrativo alcun atto della medesima Corte contabile, bensì soltanto gli atti prefettizi con cui è stato assegnato termine all'ente per deliberare il proprio stato di dissesto e si è poi nominato allo scopo un commissario *ad acta*, nonché la delibera di quest'ultimo che ha dichiarato lo stato di dissesto del comune ed i provvedimenti con i quali si è in seguito proceduto allo scioglimento del consiglio comunale;
- siffatta differenza si manifesta decisiva, ai fini del riparto di giurisdizione, giacché la giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti nella materia in esame – come sopra già chiarito – è riferita ad oggetti ben definiti: l'impugnazione della delibera con cui la competente sezione regionale della medesima Corte dei conti abbia provveduto sulla richiesta dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, alternativa al dissesto guidato (ond'è che detta impugnazione dev'essere esperita entro un termine che la legge fa decorrere dalla data della delibera medesima), e l'impugnazione della delibera con cui la stessa sezione abbia provveduto sulla richiesta di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter* del tuel;

- nel caso in esame, come s'è accennato, il ricorso al giudice amministrativo non è volto ad impugnare alcun provvedimento della sezione regionale della Corte dei conti;
- ad esser stati impugnati dinanzi al giudice amministrativo sono, invece, unicamente i provvedimenti che, nella fase successiva all'intervento della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sono stati emessi dal prefetto, dal commissario *ad acta* e dai competenti organi regionali;
- provvedimenti, questi, che certo presuppongono la già richiamata attività accertativa della sezione di controllo della Corte dei conti, ma la cui impugnazione dinanzi al giudice amministrativo è affidata, in via principale, all'assunto secondo il quale il prefetto (come poi il commissario *ad acta*), una volta che il comune aveva manifestato la propria volontà di accedere ad un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, avrebbe dovuto *sua sponte* astenersi dal dare corso agli atti del procedimento di dissesto guidato di sua competenza, ed, in subordine, all'assunto secondo cui gli atti amministrativi impugnati sarebbero affetti da invalidità derivata, poiché già in precedenza la sezione regionale della Corte dei conti avrebbe dovuto sospendere detto procedimento di dissesto guidato anziché assumere determinazioni vincolanti la successiva attività del prefetto;
- la prima delle due suaccennate prospettazioni è tesa a denunciare un asserito vizio di legittimità che affetterebbe direttamente ed unicamente gli atti amministrativi posti in essere dal prefetto, dal commissario *ad acta* e dagli organi regionali competenti a deliberare lo scioglimento del consiglio comunale;
- in tal modo viene infatti censurato l'operare delle anzidette autorità amministrative, alle quali soltanto è addebitato (non importa qui se fondatamente o meno) di non aver sospeso l'emissione dei relativi provvedimenti, in presenza dell'iniziativa volta a dar vita al procedimento alternativo di riassetto pluriennale;
- dell'eventuale illegittimità di tali atti, per vizi ad essi propri, evidentemente non potrebbe che conoscere il giudice amministrativo, secondo i principi generali che regolano il riparto di giurisdizione, nulla consentendo di estendere la giurisdizione della Corte dei conti a provvedimenti amministrativi di competenza del prefetto, di un commissario da lui nominato o di organi della regione;
- a conclusione non diversa deve però pervenirsi anche se si abbia riguardo alla seconda delle due prospettazioni dianzi riferite, ossia a quella che innerva la richiesta di annullamento proposta solo in via subordinata nel ricorso al tribunale amministrativo;

- se è vero che questa volta il vizio che inficerebbe i summenzionati atti amministrativi è qualificato come derivato, dipendendo da una pretesa illegittimità dell'atto presupposto, costituito dalla delibera con cui la sezione regionale della Corte dei conti ha dichiarato inammissibile l'istanza del comune di Milazzo di avere accesso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, è vero altresì che ad essere oggetto della domanda di annullamento sono pur sempre soltanto i medesimi atti amministrativi di cui prima s'è detto, e non anche la delibera della sezione regionale della Corte dei conti, nei confronti della quale nessuna domanda di annullamento risulta esser stata proposta (e tanto meno entro il termine stabilito a tal fine dalla citata disposizione dell'art. 243-*quater*);
- se poi una tale scelta difensiva – ossia l'esser stati impugnati quegli atti amministrativi per vizi derivati senza che sia stato tempestivamente ed autonomamente impugnato anche l'atto presupposto proveniente dalla sezione regionale della Corte dei conti – renda o meno inammissibile la domanda di annullamento così formulata è questione che non investe il riparto di giurisdizione e della quale solo il giudice competente a decidere sul merito della vertenza si potrà occupare;
- non colgono perciò nel segno le argomentazioni del comune ricorrente in ordine al carattere vincolato degli atti che, nella procedura di dissesto guidato, il prefetto è chiamato a compiere dopo aver ricevuto il deliberato della Corte dei conti sul perdurare dello stato di dissesto dell'ente, perché, anche accedendo a siffatta impostazione, resta che la vertenza portata all'attenzione del giudice ha qui ad oggetto unicamente vizi (propri o derivati che siano) degli atti amministrativi già ripetutamente menzionati, di essi soli essendo stato chiesto l'annullamento e non anche della delibera della corte contabile che ne rappresenta il presupposto;
- ai fini del presente regolamento, va conclusivamente affermato che l'accertamento degli eventuali vizi di legittimità dai quali i summenzionati atti amministrativi possano essere affetti esula dalla sfera giurisdizionale della Corte dei conti, giacché non è riconducibile alla previsione di giurisdizione esclusiva di cui al citato art. 243-*quater* del tuel, né alcuna altra disposizione di legge prevede al riguardo la giurisdizione contabile, onde quell'accertamento non può che ricadere di necessità nell'alveo delle attribuzioni del giudice amministrativo, secondo i principi generali della materia;



— le peculiarità della fattispecie e la sua non agevole inquadrabilità nel solco tracciato dai precedenti di giurisprudenza suggerisce di compensare tra le parti le spese del regolamento.

P.q.m.

La corte dichiara che, in ordine alla vertenza di cui trattasi, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo e compensa tra le parti le spese del regolamento.

Così deciso, in Roma, il 15 luglio 2014.