

## **Sezioni riunite della Corte dei conti: una forma processuale da rivedere**

di Ettore Jorio

(*Fondazione trasPArenza - Cosenza*)

Era chiaro sin dall'esordio della sua disciplina che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dagli artt. 243 *bis-quater* del TUEL, era destinata a produrre risultati nettamente al di sotto delle aspettative. Da qui la denominazione di sintesi attribuita ad essa dalla dottrina e dalla informazione specializzata che ha reso dominante la definizione pessimistica di predissesto, piuttosto che quella ottimistica di *anti-default*.

Sono stati tantissimi i tentativi rimasti tali, a seguito del proliferare delle bocciature ad opera delle Sezioni regionali di controllo chiamate a giudicare la congruità o meno dei relativi piani di riequilibrio finanziario, prevalentemente decennali, approvati dai Comuni, pochissimi dei quali andati, sino ad oggi, a buon fine.

Ciò è accaduto prevalentemente per due ragioni.

Prioritariamente, per la pessima abitudine degli amministratori a “sfruttare”, comunque, ogni occasione erogativa di denaro pubblico, soprattutto allorquando non si riesca (ovvero non si voglia) valutare correttamente le condizioni del malessere finanziario vissuto dai propri Comuni. Un errore di valutazione molto frequente che ha portato gli amministratori a rinviare *ad libitum* la soluzione dei problemi via via emersi, confidando che alla stessa avrebbe in qualche dato la necessaria concretezza la politica in senso lato, abituata ad elargire generosi contributi a copertura dei danni provocati principalmente dalla *maladministration*. Con questo si è approfittato di ogni nuova occasione legislativa (basti vedere il ricorso, spesso inconsapevole e/o a prescindere, al debito perfezionatosi, a mente del D.L. n. 35/2013, nei confronti della C.DD.PP., incrementato dei corrispondenti oneri finanziari) attribuendo all'evento erogativo di turno una proprietà salvifica, ritenendo che si trattasse, comunque, di una delle solite occasioni agevolative, alla quale il legislatore avrebbe, di lì a poco,

offerto la solita soluzione del tipo quelle che hanno assicurato per decenni il godimento di risorse a fondo perduto.

L'altra ragione è da rinvenirsi nella frequente incapacità degli amministratori pubblici locali ad esercitare bene il loro "mestiere", attesa la loro mancata formazione professionale specifica.

In Italia, a differenza di quanto avviene nei Paesi nei quali una siffatta cultura ha trovato da tempo naturale cittadinanza, l'approccio alle politiche locali è spesso effettuato con troppa improvvisazione e incoscienza. I partiti selezionano (meglio, sono soliti scegliere) un soggetto dell'apparato mediamente mediocre, cui dovere assicurare una retribuzione o una ascesa nella politica, e/o a persone esclusivamente ricche di *appeal* e di popolarità, in quanto tali capaci di attrarre il consenso necessario per conseguire il successo elettorale, prescindendo da ciò che è necessario fare nell'interesse pubblico. Non solo. Accade molto spesso che la mediazione interna delle coalizioni vincenti produce posizionamenti assessorili anch'essi non degni di nota. Di conseguenza, siffatte compagini rappresentative della politica locale rimangono preda della burocrazia ivi presente che, molto spesso, è la stessa che si è resa corresponsabile nel tempo delle precarietà economiche e organizzative cui l'introduzione del predissesto avrebbe voluto/dovuto porre rimedio.

Ad un siffatto *deficit* formativo della classe dirigente municipale *lato sensu* va data una soluzione da parte della politica con la "p" maiuscola, del tipo quello di prevedere l'istituzione di una sorta di scuola nazionale per sindaci ovvero di individuare, quantomeno, una apposita specializzazione universitaria in tal senso.

A fronte di tutto di ciò, sono stati tanti i Comuni ad aderire alla procedura di riequilibrio, soprattutto nell'area del Mezzogiorno.<sup>1</sup> Molti i capoluoghi di provincia interessati, dei quali: Catania, Frosinone e Rieti sono andati a buon fine; Napoli e Reggio Calabria sono stati mandati a dissesto con delibere delle rispettive Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a tutt'oggi entrambe impugnate avanti le

---

<sup>1</sup> I Comuni che hanno aderito alla procedura di riequilibrio pluriennale sono stati: 37 nei tre mesi del 2012 e 46 nel 2013 (fonte *Il Mondo*, n. 8, 2014, *La grande voragine di Capozzi F. e Marchesano M.*)

Sezioni Riunite, in speciale composizione; molti altri ancora in attesa della definizione dell'istruttoria ministeriale, prolungatasi - nonostante l'abituale diligente attività resa nel tempo dall'apparato specifico del Dicastero competente - a causa della sopravvenienza dell'apposito regolamento (DPR n. 142/2013) di funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 155 del TUEL.<sup>2</sup>

In tutta questa vicenda si sono progressivamente concretizzati dei punti fermi in termini di riferimenti specifici. Alcuni positivi, altri un po' meno, altri ancora capaci di suscitare perplessità di non poco conto.

Quanto ai primi, i Comuni stanno migliorando la formazione dei loro giudizi sullo stato dei loro conti. In ciò incentivati dalla possibilità di ricorrere ad uno strumento in qualche modo risolutivo, unitamente al contributo finanziario offerto dal ricorso al Fondo di rotazione, di cui all'art. 243-*ter* del TUEL, e dal D.L. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013, che hanno consentito di spalmare nel lunghissimo periodo, rispettivamente in dieci e trenta anni (l'ultimo gravato di interessi), l'intervento risanatore e, con esso, l'onere del soddisfo delle pretese creditorie consolidatesi nei loro bilanci. Il tutto a patto che fossero stipulate le necessarie convenzioni con i creditori per la dilazione dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, secondo scadenze compatibili con la situazione di cassa e con le dinamiche dei piani di risanamento.

Sono, quindi, generalmente migliorate le *performance* degli organi di revisione e di quelli afferenti alle attività di controllo interno, per come disciplinate dagli artt. 147-147*quinquies*, insediati nel TUEL dal medesimo D.L. 174/2012, anche grazie ai routinari appuntamenti istituzionali di controllo esterno imposti dagli artt. 148-148-*bis*, dal d.lgs. 149/2011, istitutivo tra l'altro del c.d. dissesto guidato e introduttivo della relazione di fine mandato dei "primi cittadini", recentemente implementato con

---

<sup>2</sup> Jorio E., *Per il predissesto nuova occasione con tempi lunghi*, IlSole24Ore, 5 maggio 2014

la previsione che impone anche la relazione di inizio mandato dei sindaci neoeletti. Adempimenti, questi ultimi, nei confronti dei quali i dirigenti individuati (responsabile del servizio finanziario o segretario comunale) e i Sindaci tenuti alla sottoscrizione non hanno dato francamente, sino ad oggi, una prova di grande efficienza, sia in occasione delle trascorse elezioni ma anche in riferimento a quelle imminenti, limitandosi a riempire (molto) passivamente il relativo *format* ministeriale, quasi sempre in reiterata assenza delle accorte procedure ricognitive dello stato di legittimo mantenimento dei residui, *ex art. 228, comma 3, del TUEL*.

Insomma, un'altra occasione mancata per garantire al sistema Repubblica quella collaborazione istituzionale indispensabile per determinare lo stato generale dei suoi conti. Un po' quello che successo, in via preventiva all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, con i questionari, di cui al d.lgs. 216/2010, strumentali a determinare i fabbisogni *standard* riferiti alle funzioni fondamentali esercitate da Comuni e Province, che hanno dato esiti quantomeno discutibili a causa della sottovalutazione, a valle, dell'adempimento relativo.

Dunque, un ulteriore appuntamento sprecato per i Sindaci uscenti per rendere anche il più possibile trasparente la rappresentazione dei numeri, prodotti dalle amministrazioni municipali dai medesimi presiedute, nella loro dinamicità, a partire da quelli ereditati dai loro predecessori, al fine di rendere edotti i cittadini degli accaduti e dei risultati conseguiti sotto il profilo quali-quantitativo.

Di certo, a decorrere dalla prossima relazione di inizio mandato, che i nuovi sindaci – indipendentemente se coincidenti con gli uscenti – dovranno perfezionare entro novanta giorni dal formale inizio della loro sindacatura, le cose cambieranno necessariamente, in quanto ciascuno di loro vorrà tracciare il confine che separa le responsabilità pregresse da quelle proprie.

Con il puntuale adempimento di compilazione critica dei siffatti strumenti di trasparenza verrà, pertanto, a concretizzarsi una maggiore presa di coscienza e conoscenza da parte di amministratori, burocrazia e amministrati che porterà

potenzialmente ad un miglioramento dei “tesori” municipali garanti del corretto esercizio delle politiche locali che, in vista degli anni difficili che si registreranno a causa della crisi in atto, non farà altro che bene al bilancio degli enti territoriali e, con questo, a quello consolidato dello Stato, tenuto all’equilibrio costituzionalmente inteso, in una a tutte le componenti istituzionali della Repubblica.

Oltre a questa verosimile trasformazione *in melius* del *modus administrandi* dei Sindaci, stimolati a ciò dagli obblighi sanciti nei loro confronti, dalla rinnovata rete dei controlli, interni ed esterni, e dalle occasioni di risanamento previste dal legislatore, v’è da registrare il formarsi di una diffusa prassi non propriamente positiva. Essa risiede nei comportamenti tenuti da molte amministrazioni locali - anche in regime di commissariamento governativo intervenuto a diverso titolo - nel ricorrere, rispettivamente, alla anzidetta procedura di predissesto al solo scopo di non rendere palese la situazione di frequente assoluta precarietà dei loro bilanci ovvero di dare prova di un tempismo spesso fuori luogo e non adeguato alle reali esigenze dell’ente commissariato. Un modo *operandi* diffuso che fatto sì che si ingenerasse una interpretazione distorta dello strumento medesimo tanto da farlo indebitamente ritenere alternativo al dissesto di cui agli artt. 244 e seguenti del TUEL. Così non è, attesa la stretta funzionalità di quest’ultimo a rimediare, nell’esclusivo interesse pubblico, a che i Comuni – oggettivamente impediti ad esercitare correttamente le loro funzioni fondamentali e a rendere esigibili le prestazioni essenziali alla collettività nonché a pagare i crediti di terzi, certi, liquidi ed esigibili – possano continuare a rimanere tali.

Tutto questo ha ingenerato uno stato di confusione generale che ha finito per influenzare non solo il comune pensare ma anche, recentemente, la produzione giurisprudenziale delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, per il resto molto attente nel decidere le fattispecie sottoposte al loro esame, ivi compreso il riconoscimento della propria giurisdizione anche in riferimento al dissesto guidato perfezionatosi ai

sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011<sup>3</sup>, anticipando di qualche giorno l'ordinanza emessa in tal senso dalla Sezioni Unite della Corte di Cassazione Civile, chiamata a pronunciarsi a seguito di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione avanzato dall'Avvocatura generale dello Stato di Palermo.<sup>4</sup>

Quanto ai *decisa* sino ad oggi formati a cura del Massimo Giudice contabile, alcune sentenze hanno stimolato qualche fondata perplessità. Non ultima quella intervenuta in occasione del gravame afferente al dissesto guidato del Comune di Acri/CS, perfezionatosi a seguito della delibera n. 80/2013 adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria e alla formale acquiescenza concretizzatasi, appena successivamente, con l'approvazione in Consiglio comunale della delibera di dissesto, adottata ai sensi dell'art. 246 del TUEL.

Ebbene a fronte di un tale procedimento amministrativo conclusosi con la dichiarazione di dissesto, formalmente condivisa dal massimo consesso municipale, è avvenuto che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, sollecitate a decidere sulla base di un ricorso pressoché coevo alla intervenuta dichiarazione di dissesto, ha deciso - forse a causa di una mera svista ovvero per essere stata indotta in errore - favorevolmente allo stesso, annullando parzialmente la delibera impugnata della Sezione di controllo calabrese nonostante che nei confronti della stessa il Comune interessato avesse correttamente perfezionato, come detto, la propria formale acquiescenza, con delibera consiliare n. 56/2013.<sup>5</sup> Una anomalia, questa, che è tale da giustificare (ovvero da imporre) l'instaurarsi di un giudizio di revisione, considerata la palese ricorrenza dei presupposti specifici.

A seguito di questa vicenda, così come di casi che hanno riguardato i Comuni di Napoli e Reggio Calabria, ai quali le Sezioni Riunite hanno acconsentito

---

3 Sezioni Riunite della Corte dei Conti, in composizione speciale, sentenza parziale n. 6/2014, emessa in relazione al dissesto guidato del Comune di Lamezia Terme.

4 Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, ordinanza n. 5805/2014, emessa in relazione al giudizio pendente n. 98/2013 del TAR di Palermo.

5 Sezioni Riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, dispositivo emesso nell'udienza del 30 aprile 2014, in relazione al dissesto guidato del Comune di Acri (Cosenza).

l'integrazione degli atti contabili i più attualizzati possibili, è emerso l'evidente *deficit* del sistema processuale caratteristico. Un difetto che non assicurerebbe la formazione del c.d. processo giusto, in relazione al principio del contraddittorio di cui all'art. 111 della Costituzione. Una eccezione che porterebbe a degradare oltremisura le decisioni assunte dalle Sezioni regionali di controllo e a rendere così una attività processuale anomala, sia sul piano della forma che dei contenuti nonché degli esiti, atteso che il tutto viene a formarsi attraverso un giudizio "a struttura monoparte". Più esattamente, attraverso un procedimento consacrato in un giudizio di appello ove il soggetto ricorrente agirebbe al netto del soggetto resistente, estromesso dalla ritualità processuale, assistita dall'attività della Procura generale agente nel ruolo di soggetto imparziale, dal momento che il procedimento viene ad incardinarsi ad istanza di parte.

Modalità che rendono deboli le garanzie processuali, che - proprio per questo - andrebbero riviste nel senso di consentire la partecipazione diretta delle Sezioni regionali di controllo che, nell'accaduto di specie, avrebbero potuto ben opporre la intervenuta acquiescenza di loro diretta conoscenza e, quindi, stimolare la dovuta dichiarazione di inammissibilità del ricorso prodotto.

Una esigenza, questa, che si avvertirà sempre di più, dal momento che è verosimile presumere un incremento del relativo contenzioso avanti le anzidette Sezioni Riunite della Corte dei conti, anche perché si sta sempre di più diffondendo - spesso a prescindere - il convincimento autodifensivo (per non dire l'abitudine) di intervenire, in via di autotutela, avverso le delibere di dichiarazione di dissesto, già perfezionate ai sensi dell'art. 246 del TUEL, assumendo omologhi provvedimenti consiliari di annullamento, *ex artt. 21 octies e nonies* della legge n. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni, vista la loro irrevocabilità sancita legislativamente.

In proposito, è appena il caso di precisare che un tale *escamotage* è ovviamente frequentabile - considerato che esso è da produrre avverso un atto che non è frutto di un scelta discrezionale dell'ente bensì di una determinazione vincolata e ineludibile

in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge (art. 244 TUEL) – in un lasso di tempo ragionevole dalla relativa delibera ed esclusivamente in presenza di particolari condizioni oggettive. Queste ultime allorquando sono tali da imporre la rideterminazione delle ragioni di interesse pubblico che impongono normativamente il dissesto. Siffatti presupposti devono essere, pertanto, tutti riferibili a limitatissime circostanze, peraltro di sopravvenuta conoscenza, documentalmente provate, riguardanti – per esempio - i dati contabili errati a tal punto da avere all’epoca falsificato sensibilmente *in peius* l’entità del disavanzo e il monte dei debiti verso terzi piuttosto che la non corretta applicazione delle norme caratteristiche. Insomma, per rendere praticabile l’anzidetto annullamento in autotutela occorre l’emersione di nuovi e circostanziati fatti, rilevanti e favorevolmente incidenti sulla condizione economico-finanziaria, la cui mancata conoscenza, all’epoca della dichiarazione del dissesto, abbia fatto erroneamente ritenere al Consiglio comunale l’esistenza delle condizioni dettate dall’art. 244 del TUEL.

A ben vedere, esistono, al riguardo, condizioni di percorribilità molto limitate, a fronte di una diffusa esigenza di ricorrervi anche nel tentativo di rimediare alle diverse risoluzioni contrattuali notificate dalla C.DD.PP. – relative al contratto di anticipazione di liquidità perfezionati ai sensi dell’art. 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013 - comportanti la restituzione delle risorse percepite a tale titolo, maggiorate degli interessi nel frattempo maturati.

Sul punto, non sono poche le perplessità sotto il profilo strettamente giuridico. Risiedono tutte - perlomeno nelle fattispecie/tentativi che si è avuto modo di analizzare sino ad oggi - nella strumentale *iper*-creatività delle ragioni cui si suole solitamente far ricorso per avviare i procedimenti intesi a perfezionare gli anzidetti annullamenti in autotutela, peraltro spesso incentivati da chi avrebbe, invece, il dovere di stimolare il corretto esercizio della pubblica amministrazione locale. Le stesse lasciano, infatti, trasparire una loro artata ed esclusiva funzionalità a demolire, comunque, lo *status* di Comune dissestato, sì da potere aderire, conseguentemente,

alle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, atteso che le stesse offrono, quantomeno, più tempo, più “agibilità” e più opzioni ai preposti istituzionali di turno.