

Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 08/11/2016, n. 22645
PREVIDENZA SOCIALE

PROCEDIMENTO CIVILE

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. RORDORF Renato - Primo Pres.te f.f. -

Dott. DI AMATO Sergio - Presidente Sezione -

Dott. AMOROSO Giovanni - Presidente Sezione -

Dott. SPIRITO Angelo - Presidente Sezione -

Dott. CURZIO Pietro - Presidente Sezione -

Dott. AMBROSIO Annamaria - rel. Presidente Sezione -

Dott. IACOBELLIS Marcello - Presidente Sezione -

Dott. BERNABAI Renato - Consigliere -

Dott. SCARANO Luigi A. - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 20731-2014 proposto da:

PROCURATORE REGIONALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA **CORTE DEI CONTI** PER LA REGIONE LIGURIA, elettivamente domiciliato in (OMISSIS);

- ricorrente -

contro

REGIONE LIGURIA;

- intimata -

avverso la decisione n. 46/2014 della **CORTE DEI CONTI** - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA - GENOVA, depositata il 21/07/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13/09/2016 dal Presidente Dott. AMBROSIO ANNAMARIA;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. FRANCESCO MAURO IACOVIELLO, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

Svolgimento del processo

Il Procuratore Regionale presso la Sezione giurisdizionale della *Corte* dei *conti* per la Regione Liguria ha proposto ricorso per cassazione, ai sensi dell'*art. 111 Cost.*, avverso la decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2013, adottata dalla Sezione regionale di controllo della medesima Corte con provvedimento depositato il 21 luglio 2014.

Il ricorrente ha chiesto alle Sezioni Unite Civili di questa Corte - previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale del *D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 dicembre 2012, n. 213* - di dichiarare, all'esito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale della norma suddetta, il difetto assoluto di giurisdizione in ordine al giudizio di parificazione del rendiconto.

Nessuna difesa ha svolto in questa sede l'amministrazione regionale intimata.

Motivi della decisione

1. La necessaria verifica dell'ammissibilità (o meno) del ricorso impone di dar conto del consolidarsi di un orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della *Corte* dei *conti*, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all'*art. 103 Cost.*, comma 2, ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall'ordinamento. Al riguardo è stato evidenziato come il *D.L. n. 174 del 2012* - sebbene richiami la giurisdizione esclusiva della *Corte* dei *conti*, ai sensi dell'*art. 103 Cost.*, comma 2, con particolare riferimento a diverse specifiche fattispecie (l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario degli enti locali deliberati dalla competente Sezione regionale di controllo della *Corte* dei *conti*, ex art. 243 quater del T.U.E.L., nonché i provvedimenti di ammissione ai Fondo di rotazione di cui al precedente art. 243 ter) risulti tuttavia espressivo di un disegno normativo sistematico che, in tema di contabilità pubblica, riconosce la giurisdizione piena ed esclusiva della *Corte* dei *conti*, esprimendo con le richiamate disposizioni, non una mera interpositio legislatoris, bensì un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria all'*art. 103 Cost.*, comma 2, che costituisce "norma di chiusura e di garanzia di valori ordinamentali, quali quelli della tutela degli equilibri finanziari definito oggi espressamente previsti in Costituzione" (così: *Corte* dei *conti*, Sez. riunite, n. 2 del 2013).

2. In tale ordine concettuale le Sezioni unite della Cassazione (ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805) - nel riconoscere che la giurisdizione della *Corte* dei *conti* ai sensi dell'art. 243 quater T.U.E.L., seppure testualmente riferita solo all'impugnazione delle delibere di approvazione o diniego del piano (oltre che ai ricorsi contro i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione ex art. 243 ter), sussiste, per identità di ratio, anche in relazione ai provvedimenti 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 - hanno evidenziato come dalle citate disposizioni del T.U.E.L. "chiaramente si evince 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 Cost.*, comma 3", correlativamente interrogandosi sulla possibilità che siffatto collegamento sia "espressione di un più generale ampliamento della funzione giurisdizionale della *Corte* dei *conti*: da intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima *Corte* dei *conti* attualmente esercita sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di "finanza pubblica allargata", se ed in quanto gli atti in cui tale controllo si esplica siano assoggettabili al sindacato giurisdizionale" (cfr. ordinanza cit., in motivazione).

3. Merita, altresì, segnalare che nella medesima prospettiva si è posto il Giudice delle leggi (cfr. Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39), allorché, nel sindacare la legittimità costituzionale di diverse norme introdotte con il *D.L. n. 174 del 2012*, ha rimarcato l'esigenza del rispetto della garanzia ex *art. 24 Cost.*, riguardo a pronunce di accertamento delle Sezioni regionali di controllo previste dal cit. *D.L.*, aventi effetti non meramente collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati, correlativamente affermando l'indiscutibilità dell'an della tutela giurisdizionale e lasciando affidato all'interprete della normativa in discussione soltanto l'individuazione del quomodo di siffatta tutela.

4. Orbene, nel confermare l'esistenza del disegno sistematico di cui si è accennato in premessa, le Sezioni riunite della *Corte* dei *conti* in speciale composizione ex art. 243 quater del T.U.E.L. hanno riconosciuto, con sentenza n. 27 del 28 luglio 2014, la propria giurisdizione rispetto alle delibere delle Sezioni regionali di controllo, aventi ad oggetto la parificazione del rendiconto generale delle regioni a statuto ordinario, quale previsto dal *D.L. n. 174 del 2012, art. 1, comma 5*, individuando le modalità della tutela nei giudizi ad istanza di parte; e ciò sull'assunto che trattasi di giudizio che trova fondamento nel medesimo contesto ordinamentale che ha disciplinato le ipotesi previste dal nuovo art. 243 quater del T.U.E.L. ove espressamente si fa riferimento a tale tipologia di giudizi. Al riguardo è stato evidenziato che:

a) la decisione di parifica costituisce momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo; in particolare la previsione legislativa - estendendo un istituto già vigente per lo Stato e per le Regioni ad autonomia differenziata - si colloca a pieno titolo nella materia di contabilità pubblica, per le quali lo stesso *D.L. n. 174 del 2012*, richiama la giurisdizione esclusiva della *Corte* dei *conti*, ai sensi dell'*art. 103 Cost.*, comma 2, sia pure con particolare riferimento alle specifiche fattispecie innanzi richiamate;

b) le ragioni della sindacabilità delle delibere in oggetto sono individuabili "in esigenze di tutela avverso le statuizioni emesse nell'esercizio di funzioni di controllo, e non già nella necessità, peraltro non costituzionalmente garantita (*l'art. 111 Cost.*, prevede solo il ricorso per cassazione), di assicurare un secondo grado di giudizio avverso pronunce giurisdizionale"; in particolare una ricostruzione sistematica delle norme e un'interpretazione costituzionalmente orientata delle stesse impone di affermare la giustiziabilità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo in sede di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario, anche in assenza di una espressa previsione del legislatore, ove le stesse risultino per qualche motivo portatrici di una lesività, immediata e concreta, per l'ente territoriale interessato, o comunque non risultino meramente collaborative, in coerenza con un assetto in cui tale giustiziabilità è riconosciuta, per fattispecie analoghe, nella forma del ricorso innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione;

c) il modulo procedimentale va, quindi, ricondotto al genus dei giudizi ad istanza di parte, trattandosi di giudizio che trova fondamento nel medesimo contesto ordinamentale, che ha disciplinato le ipotesi previste dal nuovo art. 243 quater del T.U.E.L. ove espressamente si fa riferimento a tale tipologia di giudizi, configurandosi il giudizio presso le Sezioni riunite in speciale composizione come "una sorta di revisio prioris instantiae del tutto peculiare (non assimilabile ad un appello attesa la diversa natura non giurisdizionale, nè di atto amministrativo) attribuibile alle delibere impugnate innanzi (alle) Sezioni riunite, nell'ambito della giurisdizione esclusiva della **Corte dei conti** in materia di contabilità pubblica e ferma restando la diversa natura delle attribuzioni in sede di controllo e giurisdizionale della stessa Corte" (in tal senso anche **Corte dei conti**, Sez. riunite, n. 2/2013 e n. 11/2014).

4. Senza indulgere ulteriormente su una problematica che travalica l'economia della presente decisione, ai fini che qui ci occupano, si osserva che l'affermazione della natura "non giurisdizionale, nè di atto amministrativo" della delibera che conclude il giudizio di parificazione delle Sezioni regionali di controllo della **Corte dei conti**, quale emergente dalle decisioni del Giudice contabile sopra richiamate e, correlativamente, la riconosciuta giustiziabilità della medesima delibera innanzi alle Sezioni riunite della **Corte dei conti**, in speciale composizione, convergono nell'escludere l'ammissibilità del ricorso straordinario per ragioni di giurisdizione innanzi alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Sotto il primo profilo si rammenta che - già con riferimento ad analogo ricorso della Procura della Sezione giurisdizionale della Regione Liguria della **Corte dei Conti** - queste Sezioni Unite hanno avvertito come la tesi, propugnata in dottrina e non estranea alla giurisprudenza costituzionale (per il vero sottesa anche al presente ricorso), che circoscrive il richiamo contenuto nell'*art. 1, comma 5 del D.L. n. 174 del 2012*, alla "formalità della giurisdizione contenziosa" esclusivamente alle modalità con le quali le Sezioni di controllo sono chiamate a deliberare senza alcun riflesso sulla natura del provvedimento emesso dalla **Corte dei conti** all'esito del giudizio di parificazione, porta necessariamente ad escludere l'impugnabilità del medesimo provvedimento dinanzi alla Corte di cassazione, che sarebbe priva di giurisdizione a conoscerne (cfr. Sez. Unite ordinanza 30 ottobre 2014, n. 23072).

L'intervenuto espresso riconoscimento dell'impugnabilità della delibera in questione innanzi alle Sezioni riunite della **Corte dei conti** in speciale composizione, di cui si è appena dato conto (sub n. 4), inevitabilmente conferma l'impraticabilità del ricorso straordinario ex *art. 111 Cost.*, comma 8, atteso che la norma, nel riconoscere, contro le decisioni del Consiglio di Stato e della **Corte dei conti**, il ricorso in Cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, postula la definitività in senso sostanziale delle relative decisioni.

In conclusione il ricorso va dichiarato inammissibile.

Non ricorrono i presupposti di cui al *D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater*, introdotto dalla citata *L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17*, attesa la natura istituzionale del ricorrente. Per le medesime ragioni, oltre che per l'assenza di attività di parte intimata, nulla va disposto per le spese del giudizio.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Così deciso in Roma, il 13 settembre 2016.

Depositato in Cancelleria il 5 novembre 2016