

LA STRUTTURA BIFASICA DELL'UNICO GRADO: PRIME NOTE A MARGINE DELLE SENTENZE N.9-10/2021 DELLE SSRR IN SPECIALE COMPOSIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Posted on 5 Settembre 2021 by La redazione

Categories: [Democrazia e contabilità](#), [Equilibrio e sostenibilità](#), [Le responsabilità contabili](#), [Tutti i contributi](#)

Tags: [bilancio](#), [corte costituzionale](#), [dissesto](#), [ente locale](#), [enti locali](#), [giurisdizione](#), [unico grado](#)

Con le [sentenze nn. 9 \(clicca qui\)](#) e [10 del 2021 \(clicca qui\)](#), le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno delineato ulteriormente caratteri e struttura del giudizio in unico grado ed il rapporto tra fase di controllo e fase contenziosa. Agganciandosi a giurisprudenza ormai consolidata (cfr. i precedenti ivi richiamati; [in tema anche "la giurisdizione in caso di dissesto", clicca qui](#); ma anche la [questione pregiudiziale sollevata con ordinanza n. 5/2021, clicca qui](#)) ne richiama la struttura bifasica, in cui la prima fase, non contenziosa, si svolge dinanzi alla Sezione regionale di controllo, la fase contenziosa, eventuale, davanti alle Sezioni riunite.

In tale contesto, la pronuncia di controllo – ma ancor prima la relazione di deferimento dei magistrati istruttori – costituiscono un punto fondamentale per la delimitazione del *thema decidendum*, nonché per la verifica della sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente.

Così intesa l'unicità del grado, per altro verso, le Sezioni riunite chiariscono che l'art. 20 (comma 2) della L. n. 243/2012 e l'art. 11 del Codice di giustizia contabile (c.g.c.) evocano una precisa distribuzione di competenze tra le due fasi di giudizio. Nella prima, le sezioni regionali di controllo attivano il giudizio secondo le "modalità" previste dalla legge, in base ad un principio di tipicità processuale che rispetta le regole del giusto processo ed in cui sono presenti le parti strettamente necessarie e compatibili con la celere definizione della questione dei saldi e della loro perimetrazione (materia su cui si forma il giudicato). Così nel giudizio del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) parti necessarie, in sede di controllo, sono solo l'ente controllato ed il Ministero dell'interno, quale titolare dell'interesse pubblico al coordinamento della finanza pubblica, che vede lo Stato "custode della finanza pubblica allargata" ([cfr. C. cost. n. 107/2016](#)).

Allo stesso tempo, questa distribuzione di competenze produce due regole processuali:

1. la c.d. regola della doppia perimetrazione (sentenza n. 9);
2. la pregiudizialità tra giudizio di omologazione e giudizio di esecuzione del piano (sentenza n. 10).

Le due sentenze mettono in evidenza che le "forme" contenziose sono necessarie solo per la denegata ipotesi che la prima fase del giudizio, con ridotte parti necessarie, abbia portato ad una erronea applicazione della legge nel caso concreto, consentendo l'espansione del contraddittorio a tutti gli interessati latori di diritti ed interessi, nel rispetto dell'art. 24 e 113 Cost. In questa eventualità, il giudizio viene messo nella pienezza della cognizione (con effetto devolutivo), a

contraddittorio integrato nei confronti di tutti coloro che risultano latori di situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico. Più in particolare, il ricorso presso le Sezioni riunite costituisce il rimedio previsto dalla legge per completare il sistema giustiziale ed integrare controllo e giurisdizione in un sistema compatibile con la Costituzione repubblicana ([sentenza C. Cost. n. 39/2014](#)), nel rispetto della riserva di giurisdizione prevista dagli artt. 100 e 103 Cost.

Il diritto di difesa, che dunque va riconosciuto alle predette situazioni giuridiche soggettive, è processualmente agganciato all'interesse concreto che si delinea attraverso il "pratico" *decisum* del giudice di controllo.

Nella sentenza n. 9, partendo dal richiamato riparto di competenze, le Sezioni riunite ricavano la regola processuale della "doppia perimetrazione", regola per la quale la fase contenziosa può svolgersi solo su un tema doppiamente delineato, dal *decisum* concreto della Sezione di controllo (che a monte decide sulle questioni deferite al collegio dal magistrato istruttore) e, dopo, sulle questioni fatte oggetto del ricorso nell'ambito del primo perimetro.

Di conseguenza, il ricorrente non può farsi arbitro delle questioni scrutinabili. In buona sostanza, il sistema giustiziale integrato di controllo e contenzioso, genera una giurisdizione di diritto obiettivo sugli interessi finanziari adespoti mediata dagli interessi soggettivi posti sotto l'egida delle disposizioni costituzionali citate.

Ciò produce un'ibridazione con gli istituti processuali della giurisdizione contenziosa su diritti e interessi. Ad esempio, le "condizioni dell'azione" non possono prescindere dalla sussistenza del presupposto previsto dalla legge per l'instaurazione del controllo della Corte dei conti. Così, nel caso dei PRFP – come già evidenziato dalla Sezione delle autonomie – la procedura di riequilibrio instaurata senza una situazione di crisi finanziaria strutturale effettiva ed attuale, rende il PRFP illegittimo e comporta una pronuncia del giudice di controllo e delle Sezioni riunite in termini di inammissibilità

Per contro, il tema della tempestività della approvazione/adozione comunale del PRFP, poiché attiene all'esercizio concreto del potere di conformazione del bilancio in presenza di una crisi strutturale dello stesso, non può che costituire una questione "preliminare" di merito. È per questo che nella sentenza n. 9 ([caso del comune di Buonabitacolo, a seguito della riassunzione del giudizio in cui l'incidente di costituzionalità ha portato alla sentenza C. Cost. n. 34/2021](#)) si procede al rinvio alla Sezione di controllo Campania. In quest'ottica, si inserisce l'art. 199 c.g.c. (richiamato dall'art. 129 c.g.c), quale conferma della struttura processuale dell'unico grado, basato sulla distribuzione di competenze prevista dalla legge (art. 20 L. n. 243/2012 e art. 11 c.g.c.): nel caso in cui il giudice del controllo si sia limitato a questioni "pregiudiziali" o "preliminari", le Sezioni riunite devono rinviare alla Sezione di controllo senza affrontare il merito della modalità di controllo.

Nella Sentenza n. 10 in rassegna (PRFP del Comune di Saracena), il principio di tipicità delle modalità di controllo, speculare ed espressione del principio del giusto processo, determina una pregiudizialità tra giudizio di omologazione e quello sulla esecuzione.

Come già la sentenza n. 9, la pronuncia si sofferma sul parametro normativo della "congruenza" e sulla la struttura del giudizio sulla omologazione. Segnatamente, con efficace sintesi verbale, le Sezioni riunite parlano di triplice "congruenza": col fatto, col tempo, interna, che poi si declina in concreto nella verifica della corretta esecuzione del Piano.

Esse osservano che il controllo sul PRFP (anche in sede esecutiva) è sempre un giudizio di proporzionalità tra mezzi e fini, che nel caso della omologazione si sviluppa lungo tre profili: “congruenza col fatto”, ossia l’ammissibilità del piano; “congruenza col tempo”, ovvero verifica della sua tempestività; “congruenza interna”, ossia idoneità del PRFP, e poi del comportamento esecutivo, rispetto alla finalità di riequilibrio (una volta quantificato correttamente l’obiettivo).

In buona sostanza, giudizio di omologazione del PRFP e giudizio sulla sua esecuzione, si basano sulla stessa finalità-parametro, ma hanno un oggetto diverso, il PRFP complessivamente considerato, in termini prospettici, per “tutto il tempo” della sua esecuzione nel giudizio di omologazione, il comportamento esecutivo rispetto agli obiettivi intermedi e finali (art. 243-quater comma 7 TUEL).

Tuttavia, il giudizio sulla omologazione e quello sulla esecuzione del piano sono “modalità” di controllo (art. 20 della L. n. 243/2012) diverse perché hanno oggetti diversi; inoltre, il secondo giudizio di controllo si basa su un parametro normativo che è in concreto integrato dal contenuto del PRFP che deve essere “pregiudizialmente” valutato come legittimo. Sicché non è possibile valutare la congruità del piano tramite e solo il comportamento esecutivo, che può essere solo una conferma o un elemento di smentita nell’ambito del giudizio di congruenza del piano.

Per queste ragioni, la decisione di non omologare non si può basare (solo) su quella della cattiva esecuzione del piano, fermo restando che il giudice di controllo, con la medesima decisione può giungere allo stesso esito, dichiarando, con la stessa pronuncia, prima di omologare e poi di constatare il “grave e reiterato” (nonché attuale) inadempimento, con gli effetti di cui all’art. 243-quater comma 7.

La sentenza n. 10 (si rinvia, per l’approfondimento di questi aspetti, alla lettura integrale della pronuncia in commento) chiarisce altresì che:

1. la richiesta di misure cautelari nell'unico grado non può riguardare effetti che per loro natura si producono solo a pronuncia definitiva per decorso del termine o dopo la sentenza che chiude l'unico grado (gli effetti di accertamento);
2. non esiste un’acritica preferenza ordinamentale per la procedura del piano di riequilibrio, che è invero una procedura “tre volte” eccezionale ;
3. le linee guida delle Sezione autonomie non hanno valore normativo né sono giudiziariamente vincolanti, ma sono atti che hanno un valore di indirizzo istruttorio, nei confronti dei soli enti locali. Nei confronti del giudice, invece, soggetto soltanto alla legge, un atto che viene prodotto in generale e in modo del tutto sganciato dalla vicenda processuale del singolo caso concreto, non può produrre alcun vincolo di autorità, a pena dell’incostituzionalità del sistema.