

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2021

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Ines Ciolli.....	p. 4
--------------------------------	------

DOTTRINA

Guido Rivosecchi <i>La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”</i> : quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....	p. 11
--	-------

Elisa Cavasino <i>L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza.....</i>	p. 31
---	-------

Aldo Carosi <i>Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021.....</i>	p. 50
--	-------

Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surricchio <i>L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT: COST</i>	p. 82
--	-------

Emanuele Talarico <i>I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021.....</i>	p.117
---	-------

Vanessa Manzetti <i>Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni.....</i>	p.128
---	-------

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio <i>Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania.....</i>	p. 141
<i>Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21</i>	

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo <i>Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l</i>	p. 152
--	--------

Dario Immordino <i>Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione.....</i>	p.163
--	-------

STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro <i>Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950 (riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....</i>	p.175
---	-------

Bilancio e tutela multilivello dei diritti

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

A cura di Giovanna Pistorio

Professore Associato Università di Roma 3 facoltà di Giurisprudenza

La rubrica nasce dall'intento di esaminare gli effetti delle politiche di bilancio sulla tutela dei diritti e dei limiti fondamentali. Sappiamo bene quanto significative siano state le ripercussioni sull'Europa della crisi economica, a partire dal 2008. Ripercussioni i cui effetti si sono sviluppati nel tempo, sia sul piano normativo che giurisprudenziale.

Ormai noti gli effetti che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha determinato sull'assetto costituzionale del nostro Paese.

In continua evoluzione, invece, gli orientamenti giurisprudenziali volti a garantire ora la prevalenza di interessi finanziari, ora l'assoluta e indiscussa preminenza dei diritti inviolabili dell'uomo.

Fondamentale, in tale contesto, il ruolo del rinvio pregiudiziale, quale grimaldello che, attraverso la cooperazione e il dialogo tra giudici interni e Corte di giustizia, consente un'evoluzione costante e dinamica del processo di integrazione europea.

È attorno alle problematiche connesse al rapporto tra equilibrio di bilancio e salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti, sul piano nazionale e dell'Unione, che la rubrica prende le mosse.

Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Campania

La Corte dei conti non è «giurisdizione nazionale» ex art. 267 TFUE.

Riservandoci di esaminare più approfonditamente le problematiche che essa implica, si segnala sin d'ora la recente ordinanza della Corte di giustizia, 4 ottobre 2021, C-161/21 avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti. Causa dell'irricevibilità è la rilevata assenza della funzione giurisdizionale dell'istanza remittente.

Si ricordano, però, le seguenti pronunce della Corte di giustizia in cui si riteneva sussistente la natura contraddittoria della controversia, anche qualora la stessa si sviluppava in una fase diversa da quella nella quale era stato rimesso il giudizio:

CGCE, 24 maggio 1977, C-107/76, *Hoffmann* (con riferimento al giudice cautelare).

CGCE, 21 febbraio 1974, C-162/73, *Birra Dreher* (con riferimento al pretore).

CGCE, 17 maggio 1994, C-18/93, *Corsica Ferries* (con riferimento al giudice istruttore)

È noto, poi, che, pur in assenza di contraddittorio, la giurisprudenza ha ammesso il rinvio del Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione consultiva e in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato (CGCE, 16 ottobre 1997, C-69 a 79/96, *Garofalo* e 23 dicembre 2009, C-305/08, *Consorzio interuniversitario per le Scienze del mare*).

Più di recente, infine, è stata sufficiente la vincolatività delle decisioni emesse dal giudice delegato nell'ambito della procedura fallimentare, ai fini del riconoscimento della natura giurisdizionale del rimettente, pur in mancanza della natura contraddittoria della controversia (CGUE, 29 aprile 2012, C—443/09, *CCIA Cosenza/Fallimento Grillo Star srl.*)

In dottrina, cfr. *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Torino, 2020.

ORDINANZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

4 ottobre 2021

Nella causa C-161/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania (Italia), con ordinanza del 9 marzo 2021, pervenuta in cancelleria il 10 marzo 2021, nel procedimento

Comune di Camerota

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da N. Piçarra, presidente di sezione, D. Šváby (relatore) e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 12 della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU 2011, L 306, pag. 41), nonché sull'interpretazione degli articoli 1 e 4 della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU 2011, L 48, pag. 1).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito del procedimento di esame, da parte della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania (Italia), del Piano pluriennale di riequilibrio finanziario del Comune di Camerota (Italia) come rimodulato.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2011/85

3 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2011/85 prevede quanto segue:

«Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosectori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme [del sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, adottato dal regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (GU 1996, L 310, pag. 1)]. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente».

4 L'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva prevede quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea] relative al quadro di sorveglianza dei bilanci dell'Unione, le regole di bilancio numeriche specifiche per paese precisano i seguenti elementi:

(...)

b) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

5 A termini dell'articolo 12 della direttiva in parola:

«Gli Stati membri assicurano che tutte le misure adottate per conformarsi ai capi II, III e IV si applichino in modo coerente e riguardino tutti i sottosectori dell'amministrazione pubblica. Ciò richiede in particolare l'uniformità delle norme e procedure contabili nonché l'integrità dei sistemi di raccolta e elaborazione dati sottostanti».

Direttiva 2011/7

6 L'articolo 1 della direttiva 2011/7 così dispone:

«1. Lo scopo della presente direttiva è di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle [piccole e medie imprese (PMI)].

2. La presente direttiva si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale.

3. Gli Stati membri possono escludere i debiti che formano oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, comprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito».

7 L'articolo 4 di tale direttiva enuncia le condizioni applicabili alle «[t]ransazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni», nelle quali il debitore è la pubblica amministrazione.

Diritto italiano

8 L'articolo 20, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 – Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (GURI n. 12 del 15 gennaio 2013) prevede che la Corte dei conti svolga il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni e degli enti locali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci.

9 Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 – Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012 (GURI n. 237 del 10 ottobre 2012), convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (Supplemento ordinario alla GURI n. 286 del 7 dicembre 2012) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 174/2012»), prevede il rafforzamento di tali controlli di bilancio. L'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174/2012 introduce la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale nell'ordinamento giuridico italiano. L'articolo 3, comma 1, lettera e), di detto decreto-legge affida l'approvazione di tale procedura alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Italia).

10 Più esattamente, l'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174/2012 ha inserito gli articoli da 243-bis a 243-quater nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Supplemento ordinario alla GURI n. 227 del 28 settembre 2000) (in prosieguo: il «TUEL»). Tali disposizioni prevedono una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale alla quale possono ricorrere i comuni e le province per i quali «sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocar[n]e il dissesto finanziario». Tale procedura è dunque intesa a prevenire una situazione del genere e a ripristinare l'equilibrio finanziario dell'ente interessato.

11 Ai sensi dell'articolo 243-quater del TUEL, la procedura di esame del piano di riequilibrio adottato dall'ente interessato si articola in due fasi. La prima fase – istruttoria – è affidata alla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali (Italia), che è un organo amministrativo costituito presso il Ministero dell'Interno (Italia). La seconda fase – decisionale – spetta alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Queste ultime deliberano, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della relazione finale, «sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio».

12 Ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 4, del TUEL, «[I]e procedure esecutive intraprese [dai creditori] nei confronti dell'ente sono sospese» dalla data della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla pronuncia della magistratura contabile.

13 Conformemente all'articolo 243-quater, comma 5, del TUEL e all'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Supplemento ordinario alla GURI n. 209 del 7 settembre 2016), la delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della medesima corte in speciale composizione, che si pronunceranno sul ricorso in primo e unico grado.

14 Da quest'ultima disposizione discende che le decisioni emesse in materia di piani di riequilibrio sono oggetto di un controllo di legittimità che si inserisce in un contesto giurisdizionale unitario e integrato, costituito da due fasi dinanzi a due organi diversi della Corte dei conti. La prima fase, non contenziosa, si svolge dinanzi alle sezioni regionali di controllo di tale corte, le quali statuiscono, con decisioni aventi effetti vincolanti, sulla conformità dei bilanci alle norme di diritto obiettivo, ad esclusione di qualsiasi valutazione che non sia di ordine strettamente giuridico. La seconda fase, che, dal canto suo, è contenziosa, si apre solo se la decisione della sezione regionale di controllo è impugnata mediante un ricorso dinanzi alle sezioni riunite in formazione speciale. La pronuncia della sezione regionale di controllo, qualora non sia impugnata con ricorso alle sezioni riunite, potrà acquisire forza di giudicato.

15 Intitolato «Sostegno agli enti in deficit strutturale», l'articolo 53 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (Supplemento ordinario alla GURI n. 203 del 14 agosto 2020), convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (Supplemento ordinario alla GURI n. 253 del 13 ottobre 2020) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 104/2020»), ai commi da 8 a 10 così dispone:

«8. In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del [TUEL], i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti.

9. Per gli enti di cui al comma 8 sono altresì sospese, fino al 30 giugno 2021, le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti. (...) Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del primo periodo non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere.

10. Le disposizioni di cui ai commi 8 e 9 si applicano anche ai procedimenti già avviati».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 All'inizio dell'anno 2013, constatando che il suo bilancio presentava squilibri strutturali in grado di provocare una situazione di dissesto finanziario, il Comune di Camerota decideva di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista all'articolo 243-bis, comma 1, del TUEL. A tal fine, adottava un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata di 10 anni (dal 2013 al 2022), che veniva approvato, il 20 maggio 2015, dall'organo di riferimento, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania, conformemente all'articolo 243-quater, comma 3, del TUEL.

17 All'inizio dell'anno 2018, il medesimo comune si avvaleva della facoltà di rimodulare tale piano di riequilibrio. Adottava pertanto, il 26 febbraio 2018, un piano di riequilibrio rimodulato, che trasmetteva al Ministero dell'Interno e all'istanza remittente il 22 febbraio 2018.

18 L'istanza remittente ritiene di non disporre di elementi sufficienti per valutare l'adeguatezza, ai fini del riequilibrio, del piano rimodulato presentato dal Comune di Camerota e vorrebbe perciò completare l'istruttoria.

19 La medesima istanza rileva tuttavia che, in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria causata dall'epidemia di COVID-19, i suoi poteri istruttori sono stati sospesi, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, in conformità dell'articolo 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020. Inoltre, l'articolo 53, comma 9, di tale decreto-legge paralizzerebbe le procedure esecutive nei confronti degli enti locali che si trovino in una situazione di grave squilibrio strutturale e che attuino un percorso di risanamento.

20 Tale sospensione aggraverebbe tuttavia i sacrifici imposti, in termini di soddisfacimento, ai creditori degli enti ammessi a procedimento di riequilibrio. Tali creditori sarebbero essenzialmente imprese sulle quali la crisi economica provocata dalla situazione epidemica grava ancora più pesantemente che sui pubblici poteri. L'istanza remittente dubita perciò della compatibilità della normativa nazionale succitata con il diritto dell'Unione.

21 In primo luogo, tenuto conto sia del carattere obbligatorio delle direttive sia del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la direttiva 2011/85 imporrebbe agli Stati membri un obbligo di non regressione e, pertanto, vieterebbe loro di abrogare o sospendere puramente e semplicemente l'effetto delle misure nazionali che la traspongono.

22 In secondo luogo, sospendendo i poteri istruttori attribuiti alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, segnatamente in materia di riequilibrio delle finanze degli enti locali, l'articolo 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020 paralizzerebbe le funzioni di controllo giurisdizionale in materia contabile attribuite a una magistratura indipendente. In tal modo, detto decreto-legge violerebbe diversi strumenti del diritto dell'Unione, come l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto enunciato all'articolo 2 TUE, nonché la direttiva 2011/85, che promuove il controllo indipendente dell'osservanza delle norme di bilancio a livello nazionale. L'istanza remittente ritiene altresì che, impedendo non solo l'esercizio delle funzioni del giudice contabile nella fase non contenziosa della procedura di esame del piano di riequilibrio, ma anche la possibilità di proporre un ricorso dinanzi alle sezioni riunite in formazione speciale, l'articolo 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020 integri una violazione dei principi dello Stato di diritto, ai sensi dell'articolo 3, lettera c), e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b) e lettera d), del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU 2020, L 433 I, pag. 1).

23 Infatti, l'obbligo di disporre di un organo indipendente che sorvegli l'osservanza delle norme di bilancio e quello di garantire una tutela giurisdizionale effettiva in tale settore sarebbero intangibili, di modo che gli Stati membri non potrebbero derogarvi, neppure a titolo temporaneo.

24 La possibilità di applicare clausole di salvaguardia in una fase di crisi riguarderebbe quindi unicamente le norme sostanziali, in particolare i vincoli di bilancio che, entro certi limiti e secondo procedure rigorose, potrebbero essere oggetto di deroghe temporanee. Le funzioni di controllo giurisdizionale attribuite alla Corte dei conti sarebbero invece salve, tanto più che tale organo è chiamato all'occorrenza a verificare che siffatte deroghe siano conformi alla finalità emergenziale in

cui si inseriscono e rispettino i principi generali del diritto dell'Unione di proporzionalità, di leale cooperazione e dell'effetto utile.

25 In terzo luogo, l'istanza remittente rileva che, nella sentenza del 28 gennaio 2020, Commissione/Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento) (C-122/18, EU:C:2020:41), la Corte ha dichiarato che, non assicurando che le sue pubbliche amministrazioni rispettassero effettivamente i termini di pagamento stabiliti dall'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7, la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tali disposizioni.

26 L'istanza remittente, che intende chiedere chiarimenti alla Corte in merito alla portata del diritto dell'Unione applicabile al procedimento di cui è investita, si ritiene competente a procedere a un rinvio pregiudiziale, sulla base dell'articolo 267, secondo comma, TFUE, poiché le decisioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relative ai piani di riequilibrio finanziario pluriennali possono formare oggetto di ricorso dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in formazione speciale.

27 In tali circostanze la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 2 (con particolare riferimento al principio dello Stato di diritto) e 19 TUE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, gli articoli 120, paragrafo 1, e 126, paragrafo 1, TFUE, gli articoli 3, paragrafo 1, 6, paragrafo 1, lettera b), e 12 della [direttiva 2011/85], nonché i principi del diritto dell'Unione europea di proporzionalità, di leale cooperazione e dell'effetto utile desumibili dagli articoli 4 e 5 del TUE, ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'articolo 53, comma 8, del [decreto-legge n. 104/2020], nel senso che essa impedisce, sia pure in via temporanea (dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, e quindi ben oltre il periodo di durata dello stato di emergenza), il controllo giurisdizionale effettivo e tempestivo sull'osservanza delle regole di bilancio affidato, conformemente al quadro normativo costituzionale e legislativo interno, ad una magistratura indipendente, specializzata nella materia contabile, quale la Corte di conti, sospendendo, in particolare, le funzioni giurisdizionali di controllo nei confronti degli enti locali che si trovano in condizioni di squilibrio strutturale in grado di provocarne il dissesto e hanno avviato un percorso di risanamento a lungo termine e che necessiterebbero – proprio per tale ragione, oltre che per le difficoltà derivanti dall'emergenza sanitaria – più degli altri enti, di essere assoggettati ad un monitoraggio indipendente, effettivo e tempestivo, che eviti che la crisi finanziaria possa aggravarsi e che la deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente.

2) Se gli articoli 3, paragrafo 3, TUE, gli articoli 3, paragrafo 1, lettera b), 119, paragrafi 1 e 2, e 120 TFUE, gli articoli 1 e 4 della direttiva [2011/7], nonché il Protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza[, allegato al trattato UE e al trattato FUE,] ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'articolo 53, comma 9, del [decreto-legge n. 104/2020], nel senso che essa consente una nuova ipotesi di sospensione, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive dei creditori degli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio, motivata esclusivamente con riferimento all'emergenza sanitaria, ulteriore rispetto a quella di cui tali enti hanno già beneficiato ai sensi del combinato disposto degli articoli 243-bis, comma 4, e 243-quater, comma 5, del TUEL, senza che a tale sospensione consegua l'instaurazione di una procedura concorsuale che offra una modalità alternativa di soddisfazione del credito, con le conseguenze che tale ulteriore e lunga sospensione delle procedure esecutive comporta in termini di ulteriore aggravamento dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e quindi di tutela della concorrenza e di competitività delle imprese creditrici».

28 L'istanza remittente chiede l'applicazione della procedura accelerata di cui all'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, tenuto conto, da un lato, del carattere temporaneo delle misure emergenziali di cui trattasi nel procedimento principale e, dall'altro, della necessità di prevenire un aggravamento della crisi finanziaria evitando che l'eventuale deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto finanziario del Comune di Camerota.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

29 Nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, occorre applicare l'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ai sensi del quale quando una domanda è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

30 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, per valutare se l'organo di rinvio costituisca una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE – questione rientrante unicamente nel diritto dell'Unione –, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale di tale organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, lo svolgimento in contraddittorio dei procedimenti dinanzi ad esso, l'applicazione da parte dell'organo di norme giuridiche, nonché la sua indipendenza (v., in tal senso, sentenze del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, pag. 395; ordinanza del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punto 11, e sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punto 51).

31 Inoltre, i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi a loro è pendente una lite e se essi sono stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale (v., in tal senso, ordinanze del 5 marzo 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1985:106, punto 4, e del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punto 12; sentenza del 19 dicembre 2012, Epitropos tou Elegktikou Synedriou, C-363/11, EU:C:2012:825, punto 19, nonché ordinanza del 25 aprile 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, punto 33).

32 Occorre quindi determinare la legittimazione di un organo a rinviare alla Corte secondo criteri tanto strutturali, quanto funzionali. A tal riguardo, un organo nazionale può essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, quando esercita funzioni giurisdizionali, mentre, nell'esercizio di altre funzioni, in particolare di natura amministrativa, tale qualifica non può essergli riconosciuta. Ne consegue che, per stabilire se un organo nazionale cui la legge affida funzioni di natura diversa debba essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è necessario accertare quale sia la natura specifica delle funzioni che esso esercita nel particolare contesto normativo in cui è indotto a rivolgersi alla Corte (ordinanze del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punti 13 e 14, e ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punti 22 e 23, nonché sentenza del 31 gennaio 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punti 40 e 41).

33 Nell'ambito di tale esame, è ininfluenza il fatto che altre sezioni dell'organo di cui trattasi, o addirittura la stessa sezione che ha adito la Corte, ma nell'esercizio di funzioni diverse da quelle che sono all'origine di tale rinvio, debbano essere qualificate come «giurisdizioni» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (ordinanze del 26 novembre 1999, RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punto 14, e del 26 novembre 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punto 23).

34 Nel caso di specie, al fine di stabilire la sua qualità di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'istanza remittente rileva che i controlli di legittimità sui bilanci locali sono necessari per assicurare l'osservanza degli obblighi che la Repubblica italiana ha assunto nei confronti dell'Unione

in ordine alle politiche di bilancio. Inoltre, quando il controllo dei conti pubblici è previsto come necessario dalla legge e consiste nell'accertare la conformità di determinati fatti giuridico-contabili ad un preciso parametro normativo, con esclusione di qualsiasi valutazione che non sia di ordine strettamente giuridico, il giudice contabile eserciterebbe tale controllo in forma giurisdizionale, con tutte le garanzie soggettive e procedurali che discendono da siffatto inquadramento. La funzione assunta dall'istanza remittente nella presente causa si distinguerebbe così dal controllo a posteriori effettuato a fini di parere (*controlli-referto*), a proposito del quale la Corte ha considerato, nell'ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589), che la magistratura contabile non esercitava funzioni giurisdizionali. La medesima istanza rileva infine che la Corte costituzionale (Italia) ha ammesso la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare questioni incidentali di costituzionalità, segnatamente in sede di controllo sui piani di riequilibrio, avendo considerato tali sezioni un «giudice» che interviene nel contesto di un «giudizio».

35 A dispetto degli elementi avanzati dall'istanza remittente, quali ricordati al punto precedente, non risulta che essa eserciti una funzione giurisdizionale, ai sensi della giurisprudenza citata ai punti 30 e 31 della presente ordinanza, nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, come disciplinata dagli articoli da 243-bis a 243-quater del TUEL.

36 Come ricordato al punto 11 della presente ordinanza, dall'ordinanza di rinvio risulta che la suddetta istanza, in quanto sezione regionale di controllo della Corte dei conti, interviene, ai sensi dell'articolo 243-quater del TUEL, nella procedura di esame del piano di riequilibrio. Tale procedura fa intervenire in successione la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali e le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. La prima, che è un organo amministrativo costituito presso il Ministero dell'Interno, è incaricata dell'istruttoria della deliberazione di un ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Secondo lo schema, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, conformemente all'articolo 243-quater, comma 3, del TUEL, devono deliberare, entro 30 giorni dalla ricezione della relazione finale di detta commissione, «sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio».

37 Affidando alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la responsabilità della fase decisionale della procedura di esame di un piano di riequilibrio, l'articolo 243-quater del TUEL suggerisce che esse hanno il compito di pronunciarsi sull'approvazione o sul rigetto di tale piano e di concludere una procedura di controllo preventivo di legittimità prima, se del caso, di omologare la deliberazione dell'ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Si tratta di una funzione amministrativa e non giurisdizionale.

38 Inoltre, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e come ricordato al punto 14 della presente ordinanza, le decisioni emesse in materia di piani di riequilibrio sono oggetto di un controllo di legittimità costituito da due fasi che si svolgono dinanzi a due organi diversi della magistratura contabile. Orbene, la prima di tali fasi, che consiste, per le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nel valutare la legittimità della deliberazione di un ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, è espressamente qualificata dall'istanza remittente come «fase non contenziosa». Essa può, del resto, essere seguita da una «fase contenziosa», quando la decisione della sezione regionale è contestata dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in formazione speciale.

39 Peraltro, il contesto di fatto e di diritto del procedimento principale, quale descritto dall'istanza remittente, non consente di individuare una controversia di cui quest'ultima sia investita e che quest'ultima sia chiamata a decidere nell'ambito del procedimento medesimo.

40 Gli elementi menzionati ai punti da 37 a 39 della presente ordinanza costituiscono indizi del carattere amministrativo e non giurisdizionale della decisione che l'istanza remittente è chiamata a rendere nel procedimento che ha condotto alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

41 Alla luce delle considerazioni che precedono, la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania deve essere dichiarata manifestamente irricevibile. La domanda diretta a sottoporre la presente causa a trattazione accelerata, in applicazione dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura, è divenuta pertanto priva di oggetto.

Sulle spese

42 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi all'istanza remittente, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) così provvede:

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania (Italia), con ordinanza del 9 marzo 2021, è manifestamente irricevibile.

Lussemburgo, 4 ottobre 2021