

Sentenza n. 6/2013/EL

REPUBBLICA ITALIANA

= ° =

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

(ex art. 243-*quater*, comma 5, D.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, *lett. r*),

D.L. n. 174/2012, conv. con L. n. 213/2012)

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Pasquale	IANNANTUONO	Presidente
Dott.ssa Simonetta	ROSA	Consigliere
Dott. Stefano	IMPERIALI	Consigliere
Dott. Ermanno	GRANELLI	Consigliere
Dott. Tommaso	MIELE	Consigliere
Dott. Piergiorgio	DELLA VENTURA	Consigliere relatore
Dott. Natale	D'AMICO	Consigliere

ha emanato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio n. 357/SR/EL, sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dal Comune di Montecchio Maggiore (VI), in persona del Sindaco *pro-tempore* d.ssa Milena Cecchetto, rappresentato e difeso, giusta procura speciale rilasciata a margine dell'atto, dall'avv. Mariagrazia Romeo e dall'avv. Mario Sanino, con domicilio eletto in Roma presso lo studio del secondo, viale Parioli n. 180,

avverso

la deliberazione n. 167/2013/PRSP del 1° luglio 2013 adottata dalla Sezione regionale di

controllo della Corte dei conti per la regione Veneto.

Visto l'art. 243-*quater* comma 5 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 introdotto dall'art. 3 comma 1 *lett. r)* del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174 conv. con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti 4 marzo 2013, n. 5, con la quale è stato determinato il Collegio delle Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi del predetto art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267/2000;

Visti i decreti presidenziali di fissazione dell'udienza del presente giudizio, di composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente giudizio;

Visti tutti gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi all'udienza del 9 ottobre 2013, con l'assistenza del Segretario dr.ssa Adele Mei, il relatore Consigliere dott. Piergiorgio Della Ventura, l'avv. Mariagrazia Romeo per il Comune ricorrente e il Pubblico Ministero, nella persona del vice Procuratore generale dott. Paolo Luigi Rebecchi.

FATTO

Con la deliberazione 1° luglio 2013, n. 167/2013/PRSP, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Veneto, all'esito dell'esame del rendiconto del Comune di Montecchio Maggiore (VI) per l'esercizio finanziario 2009, in sede di esercizio delle funzioni di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 266/2005 e del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha concluso accertando:

- l'elusione dei vincoli di finanza pubblica, ed in particolare quello di cui all'art. 77-bis comma 5 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, realizzata nell'esercizio finanziario 2009 dal comune di Montecchio Maggiore attraverso l'uso distorto dello strumento societario e l'indebito ricorso all'istituto della concessione di credito;

- il conseguente mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2009.

In considerazione di quanto innanzi, l'amministrazione comunale è stata invitata dal Collegio territoriale a correggere il prospetto dimostrativo del raggiungimento del patto di stabilità per l'anno 2009 e a valutare le conseguenze sugli equilibri di bilancio degli esercizi finanziari successivi, compreso l'esercizio 2013.

= ° =

Avverso la deliberazione anzidetta ha proposto ricorso il comune di Montecchio Maggiore.

In via pregiudiziale, parte ricorrente afferma la sussistenza, nella presente fattispecie, della giurisdizione della Corte dei conti.

Sostiene il comune che il ricorso è proposto in riferimento all'art. 243-*quater*, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dalla legge n. 213/2012 e dall'interpretazione della norma ricavabile dalla sentenza di queste Sezioni riunite in speciale composizione, n. 2/2013/EL. Secondo detta decisione, gli atti deliberati dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in sede di controllo non si configurano come provvedimenti promananti da organi del potere amministrativo, ma come atti provenienti da organo esterno alla pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere naturale di controllo, attribuito in via esclusiva alla magistratura contabile; in conseguenza di quanto innanzi, prosegue la sentenza, "*... al di là delle ipotesi tipizzate all'art. 243-*quater* del TUEL, le delibere adottate dalle Sezioni regionali della Corte sono del tutto sottratte al sindacato giurisdizionale di altri giudici diversi dalle Sezioni riunite della stessa Corte in speciale composizione. Si tratti, indifferentemente, delle deliberazioni adottate nell'esercizio del potere di controllo in senso lato, o, ancor più, nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali ...*".

Secondo l'orientamento ricavabile da detta sentenza delle Sezioni riunite, ad avviso del ricorrente, anche il caso di specie risulta soggetto al sindacato di queste Sezioni

riunite.

Nel merito della vicenda, il comune ricorrente deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 1 della legge 220/2010, comma 111-*ter* (inserito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) nonché dell'art. 31, commi 30 e 31 della legge n. 183/2011.

Secondo il comune, è errata l'affermazione della deliberazione impugnata secondo cui la costituzione, da parte del comune di Montecchio, con la deliberazione consiliare n. 15 del 6 marzo 2009, della Montecchio s.r.l. e la successiva concessione del credito funzionale alla realizzazione delle opere pubbliche relative al programma triennale 2009-2011, nonché al completamento di una serie di interventi finalizzati all'erogazione di servizi pubblici, rappresenti una sostanziale elusione del vincolo posto dal patto di stabilità interno.

Evidenzia in proposito il ricorrente che la disciplina volta a censurare le ipotesi di artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno (accanto alle ipotesi ordinarie, già tipizzate, di palese sfornamento del medesimo patto), ha trovato una sua formalizzazione soltanto nell'ambito delle disposizioni per la manovra economica del 2011 (d.l. 6 luglio n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), poi reiterata all'art. 31, commi 30 e 31 della legge di stabilità 2012 n. 183/2011. Tale disposizione, all'art. 20 comma 12, ha previsto l'inserimento del comma 111-*ter* dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2011 (legge 13 dicembre 2010 n. 220), ove è esplicitato che, nel caso in cui le giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato conseguito artificialmente, "*(...) le stesse irrogano agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria (...)*". Sostiene il ricorrente che si tratta di una previsione volta a trovare applicazione nell'ambito del controllo esercitato dalle Sezioni della Corte sulle gestioni finanziarie successive al 2011, e non anche quelle precedenti.

Ciò, sempre ad avviso del comune, sulla base di considerazioni formali e sostanziali: sul piano formale, l'art. 20 della legge n. 111/2011, al comma 111-*ter* si esprime testualmente, iniziando con la formula “*a decorrere dall'anno 2011*”; quindi solo a partire da tale termine trovano applicazione le nuove previsioni dirette a conseguire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ed è solo a partire da tale termine che hanno applicazione i nuovi parametri di virtuosità. Sul piano interpretativo, secondo il ricorrente gli stessi principi generali dell'ordinamento giuridico impediscono un'applicazione retroattiva della disposizione anzidetta; in tal senso è richiamata giurisprudenza amministrativa e deliberazioni delle sezioni di controllo della Corte dei conti che, tutte, hanno escluso l'applicabilità retroattiva delle disposizioni sanzionatorie in tema di elusione del patto di stabilità.

E' poi dedotta la violazione dell'art. 148-*bis*, comma 3 del t.u. n. 267/2000. E' ritenuta errata la delibera, ove ritiene applicabile l'art. 148-*bis*, terzo comma del TUEL, nella formulazione introdotta con il d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge 213/2012, in quanto tale disposizione prevede misure interdittive conseguenti all'accertamento dell'inosservanza del patto di stabilità interno che hanno carattere sostanzialmente sanzionatorio e non possono essere applicate alla gestione 2009, quando detta norma non era in vigore.

Ancora, viene lamentata dal ricorrente la violazione dell'art. 18 della legge n. 133/2008. La sezione di controllo avrebbe cioè errato anche nell'interpretazione di tale ultima norma, la quale, prima dell'entrata in vigore della legge 102/2009, non prevedeva l'assoggettamento delle società pubbliche al rispetto del patto di stabilità interno. La costituzione, nel 2009, della società Montecchio srl da parte del comune, è avvenuta in aderenza alle disposizioni allora vigenti; la stessa concessione dell'anticipazione di credito è stata realizzata nell'ambito delle previsioni di legge e non allo scopo di eludere il patto di

stabilità. L'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità è successivo alla modifica introdotta all'art. 18 della legge 133/2008 dalla legge n. 102/2009 e quindi solo successivamente si è realizzata la equipollenza di enti locali e società *in house* ai fini del patto di stabilità.

Il comune ricorrente formula, in conclusione, istanza di sospensiva in considerazione del fatto che “... *la deliberazione comporta stringenti ed impellenti obblighi di adeguamento da parte dell'ente locale, con effetti ad oggi non prevedibili sulla regolarità dell'azione amministrativa (...)*”.

= ° =

Con le proprie conclusioni, recentemente depositate, la Procura generale ha chiesto la declaratoria di inammissibilità e, comunque, il rigetto del ricorso proposto.

In punto di ammissibilità, ricorda il Requirente che l'Ente locale ha proposto impugnativa richiamando la previsione di cui all'articolo 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e alle indicazioni interpretative ricavabili dalla sentenza di queste Sezioni Riunite in speciale composizione n. 2/2013, resa sul ricorso proposto dal comune di Belcastro, che riguardava l'ipotesi di ricorso proposto nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dall'art. 243-bis e ss. del TUEL.

Il Procuratore è dell'avviso che le affermazioni della sentenza citata vadano comunque considerate in rapporto allo stato della giurisprudenza circa la questione generale delle impugnabilità delle deliberazioni rese dalla Corte dei conti in sede di controllo.

A tale ultimo proposito, osserva il PM come le nuove specifiche previsioni di impugnabilità di alcune deliberazioni rese in sede di controllo, con individuazione della

competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, vengano ad introdurre alcune ipotesi di sindacabilità ed impugnabilità con riguardo agli atti emessi dalla Corte dei conti in sede di controllo, per i quali si era consolidato un principio generale di non sindacabilità. Si tratta, dunque, di disposizioni speciali che, sempre secondo il Requirente, non sembra possano trovare applicazione al di fuori delle ipotesi specificamente dalle stesse previste. In tal modo, ritiene che non vi sia questione di giurisdizione ma di proponibilità della domanda, nella fattispecie non sussistente. Ne consegue, afferma la Procura, l'inammissibilità del ricorso.

In subordine, non esclude il Requirente che queste Sezioni riunite in speciale composizione possano invece valorizzare i profili di novità del controllo di cui all'art. 1, commi 166 e segg. L. 266/2005, evidenziati anche nella citata sentenza n. 2/2013, nella considerazione che l'anzidetto principio di insindacabilità si è formato con riguardo particolare alla funzione di controllo di legittimità su atti - in relazione al quale l'amministrazione adotta consequenziali provvedimenti, potenzialmente incidenti su posizioni soggettive e per i quali sussiste il potere di impugnazione da parte dei soggetti incisi - e che perciò si potrebbe ritenere non operare con riferimento all'attività di controllo finanziario sugli enti locali (attività che può comportare conseguenze dirette sulla posizione soggettiva dell'ente, per i casi di esito negativo delle verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo). In tali casi, prosegue il PM, potrebbe ritenersi che le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rientrino nell'ambito degli atti sottratti al sindacato di altri giudici, diversi dalle Sezioni riunite della stessa Corte in speciale composizione; ciò potrebbe dunque condurre ad una valutazione di ammissibilità del ricorso.

In relazione a tale ipotesi subordinata, il Procuratore si pronunzia anche in ordine al merito della vicenda, affermando l'infondatezza delle censure mosse da parte attrice

all'impugnata deliberazione della sezione regionale.

Ricorda in proposito il PM che il “patto di stabilità interno” costituisce un'applicazione, all'interno dell'ordinamento nazionale, del “patto europeo di stabilità e crescita”, stipulato nel 1997 dai paesi dell'Unione europea ed entrato in vigore con l'adozione dell'euro il 1° gennaio 1999, con il fine di garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche attraverso l'obiettivo di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo. L'Italia ha adottato il proprio patto di stabilità interno a partire dal 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448) e la definizione delle relative regole avviene annualmente durante la predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica; la disciplina del Patto è stata anche di recente modificata con il d.l. 6 luglio 2011 n.98 (conv. nella legge 15 luglio 2011 n. 111), il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. nella legge 14 settembre 2011 n.148), il d.lgs. 6 settembre 2011 n.149 e la legge 11 novembre 2011 n.183 (legge di stabilità 2012, artt. da 30 a 33). Il controllo sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, con riferimento al patto di stabilità interno è affidato alla Corte dei conti.

Tali funzioni, ricorda ancora, sono state integrate dal d.l. n. 174 del 2012 (conv. in legge 213/2012) che ha, tra l'altro, previsto un controllo semestrale delle sezioni regionali della Corte dei conti sulla legittimità e regolarità delle gestioni, nonché sul funzionamento dei controlli interni, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, un potere di attivazione da parte di dette sezioni delle verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile da parte del ministero dell'economia e finanze ed un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori responsabili in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie oggetto di controllo. Con il medesimo d.l. è stato inserito nel testo unico sugli enti locali (d.lgs. 267/2000) il già citato art. 148 bis.

L'art. 20, commi 10, 11 e 12 del d.l. n. 98/2011 (conv. nella legge 111/2011), di

modifica dell'art. 1 della L. 220/2010, prevede l'ipotesi in cui sia accertato che il raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla normativa vigente in materia di patto di stabilità sia solo formale ed apparente in quanto conseguito attraverso due tipologie di condotte: "la non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio" ovvero "altre forme elusive". Sono interessati alla disposizione i soggetti responsabili dell'adozione degli atti che si configurano come elusivi ed in particolare gli amministratori ed i responsabili del servizio economico-finanziario degli enti soggetti al rispetto del patto.

Sono previste due modalità di realizzazione della condotta: "*la non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio*" ovvero "*altre forme elusive*".

La prima modalità riguarda la violazione delle regole della c.d. competenza mista, in base alle quali si compiono le registrazioni contabili dei fatti di gestione rilevanti ai fini dell'accertamento del rispetto del patto e che prevedono che il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti ed impegni, per la parte corrente e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione dei crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Con la seconda modalità ("*altre forme elusive*") sono sanzionati tutti i restanti comportamenti affermatasi nella prassi, attraverso i quali gli enti conseguono il rispetto solo fittizio degli obiettivi imposti dal patto. Il Procuratore cita, quali esempi di tale seconda fattispecie, le operazioni volte ad esternalizzare i pagamenti delle pp.aa. (rapporti con società *in house*; *leasing* finanziario; *project financing*; concessione credito; cessione credito; accollo interno), evidenziando che dette procedure possono determinare un'elusione dei parametri relativi alla consistenza della cassa. In particolare, ricorda le

esternalizzazioni con finalità elusive che, prescindendo da qualsiasi strategia gestionale improntata ad efficienza ed economicità, mirano semplicemente a trasferire all'esterno funzioni e servizi al fine di collocare le relative spese al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente e farle risultare in quello delle società partecipate. In tali casi, ricorda ancora, l'uso strumentale dei contratti di servizio con organismi partecipati dall'ente è espressamente sanzionato dall'art. 30, comma 30 della L.183/2011 con la nullità, in riferimento ai contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore della norma (disposizione che richiama l'art. 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008).

A tale ultimo riguardo, evidenzia il PM che le pronunce della Corte hanno individuato, quali possibili ipotesi elusive, l'evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue articolazioni societarie o strumentali, con copertura rimandata ad esercizi futuri, nonché il rinvio ad esercizi successivi di pagamenti eccedenti i limiti previsti dal patto, ovvero la mancata iscrizione in bilancio delle reali spese da sostenere: tutte prassi contabili scorrette ed illecite, potenzialmente foriere di danno per l'ente ed elusive delle norme del patto.

La fattispecie oggetto del ricorso, chiarisce il Requirente, non riguarda gli esiti strettamente sanzionatori della rilevata violazione del patto e sul punto ritiene che l'impugnata pronuncia abbia puntualmente motivato, esaminando e respingendo le argomentazioni ora formulate come motivi di ricorso.

La deliberazione contestata ha infatti posto in rilievo che l'ente, nell'esercizio finanziario 2009, ha rispettato il patto di stabilità escludendo dai saldi finanziari, ai sensi dell'art. 77-bis, comma 5, della L 133/2008, la concessione di credito effettuata a favore della società Montecchio Maggiore s.r.l., per un importo pari a € 2.022.087,99. L'istruttoria compiuta dalla Sezione avrebbe, tuttavia, evidenziato che tale operazione era stata intenzionalmente e strumentalmente finalizzata ad aggirare i vincoli di finanza pubblica per

eludere le regole del patto di stabilità interno.

Evidenzia il Procuratore che anche in ambito contabile è stato delineato il principio in base al quale, al fine del contenimento del saldo complessivo di indebitamento o accreditamento netto del settore pubblico, è necessario che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali tengano un comportamento improntato al principio di leale collaborazione (cita Corte Costituzionale, sentenza n. 303/2003); principio che – prosegue il PM - ha permesso di riscontrare una forma elusiva del patto di stabilità interno ogniqualvolta l'ente interessato, in modo preordinato, realizzi un'operazione che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario destinato a gravare sulle poste debitorie dell'ente stesso; ciò, tramite un comportamento contrario a buona fede, in base al quale l'ente costruisce l'operazione nel modo che ritiene maggiormente opportuno in relazione alla normativa finanziaria ritenuta più vantaggiosa (cita Sezione regionale di controllo della Lombardia, deliberazione n. 405/2012).

Ricorda poi il Procuratore che detto principio è stato successivamente riconosciuto anche dal legislatore nell'art. 20, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e nell'art. 31, commi 30 e 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), dove si fa un espresso riferimento all'ipotesi in cui il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificialmente conseguito, mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio, o mediante "altre forme elusive"; dette norme, pur se non applicabili al caso in argomento, in quanto successive ai fatti oggetto di contestazione, non farebbero altro, secondo il Procuratore, che riconoscere espressamente l'anzidetto principio, immanente anche nel settore contabile-finanziario e che comunque riguarda il caso in discussione.

Evidenzia anche come la giurisprudenza abbia più volte affermato che non contrasta, con l'individuazione nell'ordinamento di un generale principio antielusione, la

constatazione del sopravvenire di specifiche norme antielusive, che costituiscono, anzi, il mero sintomo dell'esistenza di una regola generale (Cass, sez. trib., sentenza n. 8772 del 2008). L'ulteriore conferma che si tratta di una clausola generale la cui operatività non necessita di un'apposita previsione normativa - necessaria, invece, ai fini dell'applicazione delle sanzioni conseguenti ivi previste - viene data dal fatto che lo stesso legislatore, per indicare questo fenomeno, non definisce delle fattispecie tipiche ma usa una formula aperta, che introduce una fattispecie generale ed atipica, la cui applicazione viene rimessa alla valutazione del caso concreto da parte dell'interprete; richiama in proposito giurisprudenza sia della Sezione Veneto (deliberazioni n. 106/2009/PAR, n. 176/2010/PRSP, n. 228/2010/PAR) sia di altre Sezioni regionali (Lombardia, deliberazioni nn. 510/2011/PAR, 531/2011/PAR; Liguria deliberazione n. 6/2010; Toscana deliberazione n. 203/2011) riguardanti la valenza elusiva, ai fini del rispetto del patto di stabilità, delle operazioni di concessione di credito tra ente locale e società partecipata. Tali orientamenti, aggiunge, sono stati anche ripresi dalle Circolari della Ragioneria Generale dello Stato n. 5/2012 e n. 5/2013, nelle quali si rinviene una definizione della fattispecie elusiva rilevante ai fini della questione in discussione (*"ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica"*); ciò è quanto secondo il PM sarebbe accaduto con riferimento al caso odierno.

A riprova delle reali finalità elusive dell'intera operazione, il PM richiama gli interventi allegati alle deliberazioni consiliari della seduta del 06/03/2009 (*... la Patrimoniale si fa esattamente perché abbiamo dei soldi da poter spendere che nel Patto di stabilità, stante le nostre condizioni particolari delle opere in corso, non riusciamo a spendere* ... *"la scelta di questa amministrazione comunale è di contestare il patto di stabilità"*) e le stesse premesse della delibera (che richiamano, tra l'altro, la *"possibilità di*

realizzare le opere pubbliche, svincolando la loro effettiva realizzazione da ogni limite di natura finanziario-contabile che annualmente la legislazione nazionale impone, soprattutto con riferimento al rispetto del patto di stabilità”).

Tale finalità elusiva, rileva la Procura, verrebbe confermata anche dalla serie di provvedimenti adottati successivamente dall'amministrazione, in virtù dei quali il comune procedeva ad una sorta di pagamento “indiretto” degli interventi (già approvati ed intrapresi dalla stessa Amministrazione comunale), formalmente effettuati da un soggetto terzo (la società partecipata), ma sostanzialmente riconducibili ai trasferimenti di capitali effettuati dal Comune, a titolo di concessione di credito; operazione contabile che permetteva di escludere questi importi dal calcolo dei saldi di bilancio, rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Il Requirente fa inoltre notare che il comune si impegnava a fornire alla propria controllata un servizio di supporto da parte degli uffici comunali, nella fase di avvio della società, concedendo in uso gratuito alla Società un locale all'interno della sede comunale, per l'ubicazione della sede legale sociale, nonché attrezzature, strumenti, ed ogni altro servizio connesso (telefonia, illuminazione, utilizzo software, riscaldamento ecc.) a detto locale per il regolare svolgimento delle attività da parte della società, concedendo, inoltre, in comodato gratuito, *“tutti i mezzi, le attrezzature, e gli strumenti funzionali allo svolgimento da parte della società dei servizi affidati”*: la società, affidataria di una serie di rilevanti compiti e servizi e destinataria di un ingente trasferimento di denaro, non avrebbe avuto tuttavia le necessarie risorse materiali ed umane e si configurava perciò come una “scatola vuota”, alla quale imputare quelle spese in conto capitale che l'Amministrazione comunale non avrebbe potuto sostenere.

Ancora, secondo il PM ulteriori profili di criticità, ai fini dell'aggiramento dei vincoli di finanza pubblica, sarebbero rinvenibili nel metodo di contabilizzazione dei costi sostenuti

dalla società per svolgere i lavori: la società patrimoniale, infatti, avrebbe iscritto i costi sostenuti nell'esercizio di competenza, tra le immobilizzazioni immateriali, escludendoli dal conto economico, in quanto non di competenza esclusiva del singolo esercizio; in questo modo i costi sostenuti sarebbero stati "capitalizzati", ossia portati all'attivo dello stato patrimoniale e distribuiti su più esercizi, mentre sull'esercizio di competenza veniva considerata solo una quota parte dell'importo complessivo, relativa all'ammortamento. Tale meccanismo finisce per creare un apparente equilibrio finanziario, a vantaggio della Società che, essendo interamente partecipata dall'ente pubblico, si traduce anche in un vantaggio solo apparente per l'amministrazione stessa e che rischia di compromettere gli equilibri futuri di bilancio.

Un ulteriore elemento che – sempre per la Procura - proverebbe la valenza elusiva dell'intera operazione, è la durata della società in questione, inferiore ad un anno solare: costituita nel marzo 2009, ne viene deliberato lo scioglimento nel dicembre del medesimo anno, con motivazioni che ne confermerebbero, ancora una volta, il chiaro intento elusivo. Difatti, con la delibera del Consiglio comunale n. 78 del 30/09/2009, l'Amministrazione comunale decide di interrompere il processo di avvio della Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l., attraverso lo scioglimento anticipato della società in parola e la riassunzione dell'esercizio di ogni funzione trasferita direttamente al Comune; ciò a causa della novella introdotta dall'art. 19, comma 1, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che introduce il comma 2 bis dell'art. 18, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale disposizione estende anche alle società partecipate pubbliche le norme relative al rispetto del patto di stabilità interno e detta modifica, per il comune, fa sì che *"non sarebbero più conseguibili le opportunità ed i vantaggi che all'epoca si pensava di perseguire soprattutto in tema di patto di stabilità"*.

Inoltre, ricorda il Requirente che la stessa delibera della Sezione regionale rimarca

come la Sezione Veneto già in precedenza, in sede consultiva (delibera n. 40/2009/PAR) avesse evidenziato i forti rischi elusivi del patto di stabilità interno che una simile operazione di concessione di credito comportava, facendo presente che *“a fini prudenziali e indipendentemente dalla fonte della provvista, il Comune dovrebbe astenersi da attività di finanziamento nei confronti delle società partecipate ... anche al fine di prevenire una minaccia agli equilibri finanziari dell’ente locale, nonché la possibile inconsapevole elusione dei vincoli del patto di stabilità interno”*.

Il PM richiama poi, per farle proprie, le risposte fornite dalla Sezione regionale alle osservazioni che erano state formulate dal comune in sede istruttoria, con memoria in data 3 aprile 2013, nella quale erano state rilevate due questioni, la prima relativa all’efficacia temporale dell’art. 148-bis del TUEL, la seconda all’interpretazione dell’art. 18 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e succ. mod.

Con riferimento alla questione dell’efficacia temporale dell’art. 148-bis TUEL, introdotto dall’art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 174/2012, convertito nella L 213/2012, ha rilevato la Sezione che la norma oggetto di contestazione è di immediata applicazione, quale norma procedurale che, di fatto, ha sostituito il (contestualmente abrogato) comma 168 dell’art. 1 della legge 266/2005, in ossequio, tra l’altro, al principio *“tempus regit actum”*; ha poi ricordato che in questo senso si è espressa anche la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato (cita le delibere nn. 157/1993, 15/2001/P, 18/2001/P e 38/2001/P).

La stessa previsione di cui all’ultimo periodo del comma 3 dell’art. 148-bis TUEL, in cui il legislatore prevede la preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, che non costituirebbe una sanzione (a differenza dell’art. 20, comma 12, del d.l. 98/2011, o l’art. 31, commi 30 e ss. della legge 183/2011), ma una misura di tipo interdittivo, che va

posta automaticamente a carico degli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno.

Di conseguenza, per un verso la concreta verifica degli aspetti propriamente sanzionatori delle operazioni elusive appartiene alla cognizione esclusiva delle Sezioni giurisdizionali, il cui accertamento si conforma a requisiti e presupposti tipici della giurisdizione contenziosa e, per altro verso, il potere di accertamento conseguente alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, anche in materia di rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, rimane intestato alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2001 e del successivo art. 1, commi 166 e ss. della L 266/2005 (cita, sul punto, Sezione Lombardia, deliberazioni n. 510/2011 e n. 405/2012).

Infine, assolutamente inconferente è ritenuta dal Procuratore l'osservazione sollevata dall'ente sull'interpretazione dell'art. 18 del d.l. 112/2008, conv. nella legge 133/2008, come successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. 78/2009, conv. dalla legge 102/2009 che, come già ricordato, estende anche alle società partecipate pubbliche le norme relative alle procedure assunzionali, alle limitazioni delle stesse, al contenimento degli oneri contrattuali, ai conferimenti degli incarichi, al rispetto del patto di stabilità interno. A questo proposito, chiarisce che oggetto della presente contestazione non è la costituzione, da parte del Comune di Montecchio Maggiore, di una società patrimoniale partecipata, quanto, piuttosto, l'utilizzo che è stato fatto di questo organismo; utilizzo che ha rappresentato lo strumento di una più vasta e completa operazione alla quale è collegata anche l'operazione di concessione di credito, destinata ad aggirare le norme poste a presidio della finanza pubblica.

Conclusivamente, sarebbe evidente che il Comune di Montecchio Maggiore, nell'esercizio finanziario 2009, non ha rispettato il patto di stabilità interno, a causa della

concessione di credito, dell'importo di € 2.002.087.99, effettuata a favore della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l., che ha permesso di eludere le disposizioni del patto stesso.

Pertanto, la motivazione della decisione della Sezione controllo Veneto è reputata dal PM pienamente condivisibile, avendo la stessa puntualmente argomentato sulle questioni ora riproposte quali motivi di ricorso. In particolare, è stata chiarita la valenza non retroattiva delle conseguenze strettamente sanzionatorie della pronuncia, la preesistenza alle stesse del principio generale di divieto di elusione delle regole del patto, la sostanziale valenza elusiva dell'operazione finanziaria di concessione del credito, la conferma di quanto emerge sotto il profilo dell'esame contabile anche con riferimento alle dichiarazioni degli amministratori.

Aggiunge che il ricorrente non contesta nemmeno la ricostruzione, effettuata dalla Sezione regionale, degli effetti giuridico contabili delle operazioni censurate.

Chiede, pertanto, che le pretese del comune siano disattese, con la declaratoria di inammissibilità del ricorso o, in subordine, il rigetto di esso nel merito.

In considerazione della rilevata inammissibilità e comunque della infondatezza del ricorso non sussistono, per il PM, nemmeno i presupposti per giungere ad una pronuncia di sospensiva della deliberazione impugnata.

= ° =

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha di recente depositato una memoria, nella quale sostanzialmente illustra le ragioni del proprio operato e deposita varia documentazione ritenuta utile per le determinazioni di questo Collegio.

= ° =

All'udienza dibattimentale odierna, l'avv. Romeo, in rappresentanza del comune ricorrente, evidenzia innanzi tutto, in rito, la piena ammissibilità del ricorso odierno ai sensi

del citato art. 243-*quater*, che richiama la giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ed è insuscettibile di compressione. Parte ricorrente richiama poi le motivazioni della sentenza n. 2/2013, nella parte in cui, affermata la natura non amministrativa delle decisioni delle Sezioni regionali di controllo, ne trae la loro necessaria giustiziabilità, pena la violazione degli stessi principi costituzionali.

Circa la configurazione della condotta elusiva, il Comune ricorrente precisa che l'art. 77-*bis* L. n. 133/2008 pienamente consentiva, all'epoca, la costituzione di società patrimoniali non soggette al patto di stabilità interno, né vi è stato alcun intento elusivo nella fattispecie, non emergendo alcun elemento che possa far pensare alla volontà di aggirare il patto di stabilità. D'altra parte, deduce ancora il Comune, la verifica della Sezione di controllo ha quale presupposto l'art.148-*bis* del TUEL, il quale prevede precise misure interdittive, che però non sono estensibili, a ritroso, ai bilanci dell'anno 2009.

Ed invero, secondo parte ricorrente, le sopravvenute norme anti-elusione del 2011 non sono applicabili alla fattispecie. In ogni caso, la mera concessione del credito da parte del comune non è, di per sé soltanto, ipotesi elusiva, perché tale operazione era pienamente giustificata dalle attività che la società avrebbe dovuto compiere ed era comunque assistita da idonee garanzie di restituzione, poi puntualmente verificatasi dopo lo scioglimento della società. A tale specifico riguardo, il Comune ricorrente richiama la delibera della Sezione di controllo Liguria, n. 243/2012, che chiarisce quando, effettivamente, la concessione di credito costituisca elusione dei vincoli del patto. A suo avviso, la costituzione della società non integra alcuna violazione di legge, e neppure un'elusione (concetto introdotto peraltro solo nel 2011), in assenza di alcuna intenzionale volontà di evitare i limiti normativi. Diversamente opinando, come fa la Sezione di controllo, non vi sarebbe stata mai alcuna possibilità di costituzione di società da parte degli enti locali.

Conclusivamente, in dibattimento la parte ricorrente insiste nella domanda di annullamento della decisione impugnata, nonché sulla doverosità della concessione della sospensiva, della quale ritiene sussistere i presupposti.

Interviene quindi il rappresentante della Procura generale, richiamando la memoria conclusionale prodotta.

In rito, conferma la richiesta principale di inammissibilità.

Nel merito, evidenzia anzi tutto che il ricorso contesta l'applicabilità di disposizioni sotto il profilo temporale, fermi e non contestati restando i fatti posti alla base della vicenda (operazioni compiute, esiti del dibattito consiliare, etc.). L'elusione dei vincoli del patto va valutata, appunto, sulla scorta di tutti questi elementi.

Osserva ancora il P.M. che il comune neppure contesta che le somme oggetto di concessione alla società abbiano, di fatto, alterato i saldi del rendiconto comunale per il 2009.

Il PM confuta infine la presunta applicazione retroattiva delle norme anti-elusione del 2011: dette norme non fanno altro che specificare principi già esistenti; ben prima del 2009 la Corte dei conti aveva l'obbligo di rilevare la correttezza dei documenti contabili, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Nessuna questione, quindi, di applicazione retroattiva di norme.

Il Procuratore conclude, confermando gli scritti depositati.

L'avv. Romeo, in replica, precisa che la concessione di credito non compare nel rendiconto, ma ciò non è sufficiente a configurare alcuna elusione, anche perché tale concessione era pienamente giustificata dalle attività affidate alla società costituita.

DIRITTO

1. In rito, deve essere affrontata la questione relativa alla sussistenza, o meno, della giurisdizione di questa Corte in ordine alla controversia dedotta in giudizio.

Si ricorda brevemente, al riguardo, che in punto di ammissibilità la Procura generale ha espresso l'avviso che la previsione di cui all'articolo 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, riguarda la (sola) ipotesi del ricorso proposto nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dall'art. 243-*bis* e ss. del medesimo TUEL; trattasi in altri termini, secondo il PM, di disposizioni speciali che non potrebbero, in quanto tali, trovare applicazione al di fuori delle ipotesi specificamente dalle stesse previste. Ne conseguirebbe, afferma sempre la Procura, l'inammissibilità del ricorso ovvero, *rectius*, l'improponibilità della domanda attrice.

1.1. E' opportuno premettere, in proposito, che la giurisprudenza tradizionale ha da sempre escluso la sindacabilità degli atti attraverso cui si esprime la funzione di controllo della Corte dei conti sulla base di tre presupposti: la mancanza di soggettività amministrativa in capo alla Corte, organo al servizio dello Stato-comunità, collocato in posizione di terzietà rispetto all'organo controllato; la funzione svolta, svincolata dall'indirizzo politico-amministrativo del Governo; l'assenza di lesività immediata dei suoi atti, destinati ad essere recepiti in un atto dell'amministrazione controllata, quest'ultimo sì direttamente impugnabile. Si tratta di una posizione elaborata con riferimento agli atti adottati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità (fin dalle antiche pronunzie della IV Sezione del Consiglio di Stato 30 gennaio 1903, 2 febbraio 1912 e 30 dicembre 1914) e mai posta in discussione: v., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, 22.3.2012, n. 1618; id., Sezione IV, 19.6.2008, n. 3053, 23.11.2000, n. 6241 e 8.10.1996, n. 1089; id. Sezione I, 25.7.2001, n. 553.

Tale impostazione è stata successivamente mantenuta, anche con riferimento alle valutazioni espresse da questa Corte nell'esercizio del controllo sulla gestione, a partire

dalla sentenza TAR Lazio, Sez. I, 3 aprile 1998, n. 1212, che per la prima volta ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso al giudice amministrativo per difetto assoluto di giurisdizione in quanto l'atto della Corte "*... non ha né natura formale, né natura sostanziale di atto amministrativo, perché ... proveniente da un organo estraneo all'apparato amministrativo e perché espressione concreta di una funzione neutrale ... né, infine, idoneo a produrre effetti diretti e immediati, essendo preordinato all'esercizio di diversi e separati poteri esercitati da altri e distinti organi dell'ordinamento*" (nella specie, si trattava di un referto al Parlamento che censurava determinati comportamenti del commissario straordinario di un ente pubblico).

La considerazione relativa all'assenza di lesività immediata degli atti di controllo della Corte dei conti può essere evidentemente estesa a tutta la materia dei controlli gestionali, destinati a stimolare processi di autocorrezione ma privi di rilevanza diretta nei confronti dell'atto controllato.

Né tali principi potrebbero ritenersi scalfiti da quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 470/1997, poi ripresa dalla sentenza n. 5762/1998 delle Sezioni Unite della S.C. di Cassazione. In questa decisione la Cassazione, recependo alcune indicazioni della Consulta, ha affermato la giurisdizione dell'A.G.O. quando sia impugnato l'atto con il quale la Corte dei conti abbia disposto l'assoggettamento a controllo gestionale in carenza totale dei presupposti di legge (nella specifica vicenda il Consiglio nazionale degli architetti aveva contestato, sotto il profilo dell'*an*, l'esistenza stessa dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere di controllo ex art.2 della L. n. 259/1958, prospettando cioè una situazione di carenza di potere, a fronte della quale sussiste una posizione di diritto soggettivo dell'ente a non essere controllato).

Al contrario, appare evidente come, nella fattispecie dedotta in giudizio, emerga un profilo ben differente, giacché non si pone minimamente in discussione, da parte di

alcuno, l'esistenza del potere di controllo esercitato dalla Corte nella specie.

1.2. A questo ultimo proposito, occorre richiamare le considerazioni formulate nella precedente pronunzia di queste Sezioni riunite, n. 2/2013, già ricordata in fatto, circa il particolare ruolo svolto dalla Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione di controllo, quale organo posto al servizio dello Stato-comunità, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, come del resto precisato costantemente dallo stesso Giudice delle leggi (sentenze n. 29/1995, n. 470/1997, n. 267/2006, n. 179/2007, n. 198/2012 e n. 60/2013).

In particolare, nella sentenza n. 179/2007, la Corte costituzionale - chiamata a pronunciarsi in ordine alle norme di cui all'art. 1, commi 166 e segg. della legge n. 266/2005, che ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte la verifica in ordine al rispetto del Patto di stabilità interno e alla corretta gestione finanziaria degli enti territoriali - ha affermato che tali norme "*... introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119*". Analoghi concetti sono stati ribaditi, in tempi recentissimi, nella sentenza n. 60 del 2013, la quale ha altresì evidenziato come il successivo art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "(..) *ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata*

copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. (...) Il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea”.

Appare evidente, insomma, la connessione delle norme del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, con il modello di controllo attivato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., L. n. 266/2005, “... *che può avere la sua naturale evoluzione, in caso di rilevanti anomalie riscontrate nella gestione finanziaria dell'ente, nella procedura prevista, appunto, dall'art. 6, comma 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. Da ciò discende che anche gli ulteriori compiti intestati alla Corte dei conti ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, essendo espressione degli analoghi principi di controllo, ripetono la natura ed il fondamento indicati dall'appena evocata giurisprudenza del Giudice delle leggi”* (SS.RR., n. 2/2013, cit.).

Non v'è dubbio, infatti, che il d.l. n. 174 ha ulteriormente rafforzato il quadro dei controlli e dei presidi sulla gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali. In tale contesto, un ruolo centrale viene assegnato dal decreto in questione proprio alla Corte dei conti, onde consentirle di poter rendere “... *una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari, anche allo scopo di consentire alla Corte dei conti, massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio”* (così la Relazione al decreto n. 174). Ne risultano sensibilmente rafforzate le tipologie di controllo già vigenti, come nel

caso dei controlli finanziari, ora provvisti di strumenti atti ad assicurare la coerenza delle prescrizioni correttive, anche attraverso una diretta incidenza delle medesime, in chiave prettamente inibitoria, sulla operatività degli enti.

1.3. Ed è proprio in tale contesto che il d.l. n. 174/2012 estende significativamente l'area delle materie di contabilità pubblica, sulle quali queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno competenza esclusiva ai sensi dell'art. 103, comma 2 della Costituzione.

L'articolo 243-*quater* del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. n. 174/2012, conv. con L. n. 213/2012, dispone infatti al comma 5 che l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario degli enti locali, quali deliberati dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi del precedente comma 3 dello stesso articolo, possano essere impugnati *“entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 secondo comma della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso”*.

Lo stesso comma attribuisce poi, sempre alle Sezioni riunite, la competenza a giudicare *“in unico grado nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva”* sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione destinato, ai sensi del precedente art. 243-*ter* TUEL, a supportare l'attuazione delle procedure di riequilibrio pluriennale previste dall'art. 243-*bis* dello stesso Testo unico.

Il riferimento operato dal legislatore alle materie di contabilità pubblica ex art. 103 Cost. rappresenta una precisazione importante, perchè pone le norme in esame nella logica di una maggiore effettività dei controlli esterni sulle autonomie territoriali ma, più in generale, come sopra accennato, di un rafforzamento degli strumenti per il coordinamento

della finanza pubblica, completando il quadro degli strumenti di verifica già introdotti dalla legge n. 266 del 2005 e dal D.lgs. n. 149 del 2011.

In altri termini, dopo l'entrata in vigore di tali norme il merito dell'attività di controllo posta in essere dalla Corte dei conti resta insindacabile da parte di qualsiasi altro Giudice, ad esclusione di quanto previsto, con riferimento alla materia della gestione finanziaria degli enti territoriali, dalle nuove disposizioni del d.l. n. 174/2012, sopra richiamate: cfr., *in terminis*, quanto già affermato da queste Sezioni riunite in speciale composizione nella sentenza n. 2/2013, cit., le cui argomentazioni vanno qui riaffermate con decisione.

Il punto da deliberare, perciò, è solo quello relativo all'ampiezza e ai limiti di tale (nuovo) potere giurisdizionale assegnato dal Legislatore all'odierna composizione delle SS.RR..

2. Una soluzione meditata in punto di sussistenza della giurisdizione sul caso specifico posto all'odierno esame del Collegio va trovata proprio tenendo presenti la *ratio* complessiva e le finalità delle ipotesi contenziose poste dalle norme del d.l. 174.

Al riguardo, ritiene il Procuratore generale che le due fattispecie espressamente indicate dal comma 5 dell'art. 243-*quater* del TUEL, cit. – i ricorsi avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario deliberati dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e quelli avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione - costituiscano altrettante ipotesi speciali, insuscettibili di estensione analogica a casi simili; non sussisterebbe, in altri termini, l'*interpositio legislatoris* necessaria per estendere tale meccanismo giurisdizionale ad altra casistica.

Questo Collegio non condivide tale posizione.

2.1. La deliberazione impugnata dal comune di Montecchio Maggiore, invero, è stata adottata dalla Sezione regionale di questa Corte all'esito del controllo sul rendiconto del comune medesimo per l'esercizio 2009. Non vi sono dubbi, quindi, sulla natura del

controllo (finanziario) esercitato dalla Corte, e neppure sulla strumentalità di tale verifica per il rispetto del patto di stabilità interno, secondo le chiarissime disposizioni della legge n. 266/2005, più volte citata, come precisate e chiarite dalle pronunzie del Giudice delle leggi, pure richiamate.

Allo stesso modo – ed è questo il punto rilevante - non potrebbero sussistere dubbi circa la lesione, immediata e concreta, che l'ente locale interessato andrebbe a subire per effetto di tale delibera: obbligo di rideterminazione e correzione delle poste contabili attive e passive, con evidenti conseguenze anche sugli equilibri dei successivi bilanci.

E dunque, non è pensabile che una pronunzia di tale natura e con tali effetti possa restare priva di giustiziabilità, specie nel quadro di un assetto normativo che, viceversa, tale concreta giustiziabilità prevede, per fattispecie del tutto analoghe.

Detto in altri termini, ritiene il Collegio che un'interpretazione coerente (oltre che costituzionalmente orientata) delle norme sopra indicate non possa non condurre ad una soluzione positiva, in ordine alla potenziale impugnabilità, innanzi a queste SS.RR., del provvedimento con il quale la Sezione regionale di controllo, nel decidere sulla correttezza o meno dei documenti contabili dell'ente locale, assuma una determinazione che comporta dirette e concrete misure negative a carico dell'interessato. Ogni altra interpretazione delle norme su dette si porrebbe, ad avviso di queste SS.RR., in contrasto con fondamentali canoni costituzionali, quali quelli di cui agli articoli 24, 97 e 119, c. 6, Cost., nonché all'articolo, 6 comma 1 della CEDU.

In tali evenienze, il Giudice è chiamato a scegliere un approccio interpretativo orientato al rispetto dei principi posti dalla Costituzione (e dall'ordinamento UE), anche oltre la lettera della legge.

E' ben noto, in proposito, che già a partire dalla sentenza n. 356/1962 della Corte Costituzionale si è concretizzata l'esplicitazione del *favor* per l'interpretazione *secundum*

constitutionem, con il principio per cui una legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima non perché sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché sia impossibile darne interpretazioni conformi a Costituzione; principio che è stato costantemente ripetuto dal Giudice delle leggi, a mo' di monito, negli anni successivi e fino ad oggi: i Giudici di merito, insomma, sono tenuti ad esplorare ogni possibilità di interpretazione conforme a Costituzione delle varie disposizioni legislative, prima ed in luogo di devolverne l'esame alla Corte Costituzionale; tale onere è poi diventato il fulcro dell'interpretazione c.d. *adeguatrice*, in quanto (appunto) costituzionalmente orientata.

Di tali principi, queste SS.RR. hanno fatto concreta applicazione proprio di recente, nelle ordinanze nn. 1/2012 e 3/2012, con le quali è stato esteso al giudizio contabile il rimedio del regolamento di competenza, ex art. 42 c.p.c., avverso i provvedimenti di sospensione del processo adottati ai sensi dell'art. 295 del medesimo c.p.c..

2.2. Con riferimento al caso di specie, va osservato che, con il più volte richiamato comma 5 dell'art. 243-quater del TUEL, il Legislatore, nel riportare espressamente queste due sole (limitate e specifiche) ipotesi, non ha inteso – contrariamente a quanto ritiene il Procuratore generale – prevedere la giustiziabilità di tali due sole evenienze, ma ha voluto invece introdurre una possibilità di *revisio* delle deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in tema di equilibri di bilancio e rispetto del patto di stabilità, qualora suscettibili di immediata e concreta lesione delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessati. E una tale possibilità non può ritenersi limitata a due sole fattispecie, escludendo tutte le altre.

In altri termini, le nuove norme del dicembre 2012 hanno attribuito alla Corte (com'è del resto prassi consolidata del Legislatore negli ultimi anni) una nuova competenza giurisdizionale per ambiti di materie contenziose - come del resto è stato già evidenziato da queste Sezioni riunite nella recente pronuncia n. 5/2013 - non certo la mera cognizione

su particolari e specifiche fattispecie.

Tale convinzione poggia, in primo luogo, su un dato letterale, incontrovertibile: l'esplicito riferimento operato dalla norma, in entrambi i casi, alla *“giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 103 secondo comma della Costituzione”*.

Oltre a ciò, occorre considerare il successivo, ma quasi coevo, articolo 1, comma 169 della legge di stabilità, 24 dicembre 2012, n. 228, il quale ha disposto che *“avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall’ISTAT ai sensi dell’art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell’art. 103, secondo comma, della Costituzione”*. Oltre a ciò, non sarà inutile menzionare, sia pure in ambito del tutto diverso (la certificazione dell’attendibilità dei costi quantificati nei contratti di lavoro subordinato presso le fondazioni lirico-sinfoniche e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio), che avverso le decisioni pronunciate al riguardo dalle sezioni regionali di controllo è dato ricorso alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, in applicazione dell’art. 103 comma 2 della Costituzione (cfr. art. 11, comma 19 del decreto-legge 8 agosto 2013 n. 91, convertito dalla legge 7 ottobre 2013 n. 112).

Ebbene, anche in tali ulteriori ipotesi di giurisdizione riservata al Giudice contabile ex art. 103 comma 2 della Costituzione, si conferma e si rafforza l'intenzione del Legislatore di delineare, in capo a questa Corte dei conti, una competenza giurisdizionale complessivamente finalizzata al rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica.

2.3. In ogni caso, il legislatore non ha mancato di indicare, pur nella specificità delle varie ipotesi dianzi menzionate, i tratti diversi e le caratteristiche comuni, che rafforzano quindi la connessione tra di esse.

Un primo punto fermo è la comune caratteristica di giudizi ad istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva: si tratta infatti senza dubbio, in tutti i casi, di giudizi avviati non d'ufficio (ad iniziativa cioè di altri organi della Corte dei conti), ma su ricorso dell'ente interessato. E' pertanto doverosa l'applicazione, sul piano processuale, delle norme e dei principi fissati dall'art. 58 R.D. n. 1038/1933, secondo cui gli "... *altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche enti e persone diversi dallo Stato*" e prescrive che tali giudizi siano istituiti mediante ricorso da notificarsi nelle forme della citazione e l'intervento obbligatorio del Procuratore generale (SS.RR., n. 2/2013, cit.). L'art. 58 reg. proc. rappresenta infatti, come chiarito dalla giurisprudenza, una disposizione di chiusura, applicabile in tutti i casi di vertenze, anche atipiche, in cui sussista un interesse giuridicamente apprezzabile ad una pronuncia giurisdizionale in materia contabile: es., ricorsi promossi per contestazioni tra contabili, oppure per l'accertamento negativo di responsabilità, o ancora per l'opposizione a procedimento ingiuntivo (Corte dei conti, sez. Campania, 31 marzo 2000, n. 18), come pure per la dichiarazione di inefficacia del fermo amministrativo (Corte dei conti, sez. Lombardia, 2 giugno 2000, n. 780 e 27 dicembre 2004, n. 1581), etc..

Altra caratteristica comune è che si tratta, inoltre, di giudizi in unico grado, nel senso che detti giudizi competono alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione e non già alle Sezioni giurisdizionali regionali di primo grado e, in secondo grado, alle Sezioni d'appello.

3. In definitiva, come del resto già puntualizzato nella precedente pronuncia n. 2/2013 di queste SS.RR., "... *l'aver previsto una giurisdizione esclusiva contabile in capo alle Sezioni riunite della Corte dei conti ex art. 103 della Costituzione avverso le pronunce delle Sezioni regionali di controllo nelle materie indicate dal Legislatore, appare argomento dirimente ai fini della corretta risoluzione di questione legata alla giurisdizione (...)* La

disposizione che ha introdotto i ... casi di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti potrebbe essere letta ... come meramente esemplificativa di una giurisdizione esclusiva della Corte per tutte le delibere del controllo ... D'altronde non si comprenderebbe come il legislatore, nell'individuare nelle Sezioni Riunite il giudice naturale precostituito per legge ... abbia potuto, poi, lasciare alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo tutte le altre relative alla medesima materia ... con una sottrazione di giurisdizione nella materia di contabilità pubblica che lui stesso, per la prima volta, ha riconosciuto e qualificato come esclusiva, e che si esporrebbe, quindi, a seri dubbi di legittimità costituzionale anche sotto il profilo della ragionevolezza".

I principi sopra riportati vanno ribaditi ed estesi alla presente fattispecie, che si colloca agevolmente, come appena visto, nel quadro ordinamentale sopra delineato.

Va quindi affermata, in riferimento alla presente controversia, la provvista di giurisdizione di queste SS.RR. in speciale composizione, nonché la piena proponibilità della domanda attorea, sussistendo tutti i presupposti di legge per la sua azionabilità.

4. Passando all'esame del merito della vicenda controversa, è opportuno riassumere brevemente le doglianze del Comune.

L'ente locale in questione ha dedotto, in primo luogo, una violazione ed errata interpretazione dell'art. 1 della legge 220/2010, comma 111-ter (inserito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), nonché dell'art. 31, commi 30 e 31 della legge n. 183/2011, in quanto – deduce ancora il ricorrente - la disciplina sull'elusione del rispetto del patto di stabilità, che la Sezione ha applicato al bilancio 2009, è stata introdotta soltanto con il d.l. n. 98/2001 (che ha inserito il comma 111-ter all'art. 1 L. n. 220/2010), di tal che potrebbe operare per le sole gestioni successive al 2011.

Il Comune ricorrente ha poi lamentato la violazione dell'art. 148-bis, comma 3 del t.u. n. 267/2000 (nella formulazione introdotta con il d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge

213/2012), in quanto tale sopravvenuta disposizione, prevedendo misure interdittive conseguenti all'accertamento dell'inosservanza del patto di stabilità interno – misure, quindi, a carattere sostanzialmente sanzionatorio - non può essere applicata alla gestione 2009, quando dette misure non erano in vigore.

Anche l'art. 18 della legge n. 133/2008, nella parte in cui (cfr. comma 2-bis aggiunto dall'art. 19 comma 1 del D.L. n. 78/2009, convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102) ha assoggettato la gestione delle società pubbliche al rispetto del patto di stabilità interno, è stato, ad avviso della parte ricorrente, applicato erroneamente con effetti retroattivi.

Ciò posto, le censure avanzate dal ricorrente si appalesano fondate, secondo quanto appresso si dirà.

5. Sotto un primo profilo, devono essere condivise, in linea di principio, le argomentazioni di parte ricorrente in ordine all'impossibile applicabilità, al caso di specie, della disciplina sull'elusione del rispetto del patto di stabilità, prevista dall'art. 1, c. 111-ter della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità per il 2011); comma aggiunto, alla predetta legge di stabilità 2011, dall'art. 20, comma 12, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111.

La norma prevede: *“Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali”*.

Appare evidente, pertanto, che la norma in questione ha effetto solo dalla data di entrata in vigore dell'art. 20 del d.l. n. 98/2011: tale, del resto, sembra essere il chiaro intento del Legislatore, il quale ha cura di precisare, proprio all'inizio dell'art. 20 in questione (intitolato "*Nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità*"), che "*A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ... possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome (...)*".

6. A parte ciò, non sussiste, ad avviso di queste Sezioni riunite, la contestata elusione del patto e comunque, essa non è stata adeguatamente dimostrata dalla Sezione regionale.

6.1. Occorre prendere le mosse, al riguardo, dal principio posto dall'art. 77-*bis*, comma 5 del d.l. n. 113/2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che testualmente dispone: "*Il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti*" (comma così modificato dall'art. 2, comma 41, lett. a), della legge 22 dicembre 2008, n. 203). E dunque, in linea di massima, secondo detta normativa, non sono da calcolare, ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interna, le entrate derivanti dalla riscossione di crediti e le spese derivanti dalla concessione di crediti.

D'altra parte, va anche tenuto presente il disposto di cui al previgente articolo 18 del medesimo d.l. n. 113/2008, il quale originariamente prevedeva che le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica erano tenute ad adottare, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi, "*... nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35*

del decreto legislativo n. 165 del 2001”.

Soltanto in seguito, con l'entrata in vigore del già menzionato art. 19, comma 1, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102 e succ. mod., è stato aggiunto al su detto art. 18 un comma 2-*bis*, il quale ha stabilito il diverso principio, secondo il quale alle medesime società a totale partecipazione pubblica si applicano integralmente le disposizioni che dispongono, a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. Più precisamente con il suddetto decreto-legge n. 78 e successive modificazioni si è disposto, altresì, che *“... Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica”*. Insomma, è soltanto a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2009 che sono state fissate norme più severe ai fini del computo delle voci finanziarie da considerare ai fini del rispetto del patto di stabilità per gli enti locali.

6.2. In siffatto quadro normativo, profondamente modificato – come si è detto – dal decreto-legge n. 78/2009 e successive disposizioni, va dal Collegio considerata la deliberazione oggetto della presente vertenza, il cui assunto fondamentale è nella convinzione che la costituzione da parte del comune di Montecchio Maggiore, in epoca

precedente (marzo 2009) all'entrata in vigore della conversione del d.l. n. 78/2009 (agosto 2009), di una società a partecipazione totalitaria per lo svolgimento di compiti istituzionali, avrebbe rappresentato null'altro che un espediente, un *commodus discessus* per violare le disposizioni sul rispetto del patto, in particolare permettendo – secondo le norme all'epoca vigenti - al comune di escludere, dal calcolo delle voci passive del bilancio, le somme corrispondenti alla concessione di credito a favore della medesima società (ammontanti, nel totale, a € 2.022.087,99).

Tale ricostruzione, come innanzi si accennava, non può essere condivisa, anche volendo seguire l'*iter* argomentativo della Sezione di controllo per il Veneto, condiviso dallo stesso Procuratore generale, secondo cui i principi in tema di elusione e di artificioso raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità non rappresentano una novità posta dal legislatore del 2011, ma costituiscono un principio generale del diritto (non solo) finanziario, esistente ed applicabile anche in precedenza.

Ed invero, un comportamento elusivo (o in frode) della legge richiede, per poter essere qualificato tale, la dimostrazione di due elementi qualificanti, vale a dire, da un lato, l'ottenimento di un vantaggio da considerarsi indebito perché contrario alle scelte di fondo del sistema e, dall'altro, l'intenzionalità del conseguimento di siffatti vantaggi in ragione dell'insussistenza di ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato.

6.3. Ora, non sembra potersi ritenere che nella complessiva operazione posta in essere dall'ente locale nell'occasione, sussistano gli elementi che possano costituire, nel senso innanzi indicato, sintomi di comportamento elusivo.

Ed invero, l'intenzionalità di aggirare le norme imperative poste a presidio degli equilibri finanziari non potrebbe evincersi dalle dichiarazioni del dibattito consiliare, e neppure dalla circostanza che la società creata pochi mesi prima fu sciolta proprio

all'indomani dell'entrata in vigore delle più restrittive disposizioni introdotte, come già ricordato, con la legge n. 102/2009 in sede di conversione del decreto-legge n. 78/2009.

Resta il fatto, non contestabile, che le norme in vigore all'inizio del 2009 consentivano pienamente, agli enti locali, la costituzione di società partecipate, affidando loro la gestione di servizi pubblici. E che tali società fossero sottoposte, all'epoca, ad una disciplina meno stringente di quella riservata agli enti pubblici locali, è un dato di fatto e costituisce null'altro che un elemento di valutazione, in sede politica, sulla convenienza o meno per gli enti locali di ricorrere a tali strumenti operativi: tanto è vero che è stato lo stesso legislatore, in seguito, nella sua discrezionalità, a limitare – sia pure indirettamente - la possibilità di ricorso a detti strumenti gestionali (inserendo, appunto, anche le società strumentali nel “circuito” del rispetto del patto di stabilità interno).

Detto in altri termini, il comune di Montecchio Maggiore ben poteva, come ha fatto, costituire una società a partecipazione totalitaria, conferendole le risorse necessarie, poiché ciò rappresentava un'opzione espressamente prevista dalla legge.

Erra, pertanto, la Sezione regionale di controllo, laddove ritiene, in sostanza, che la mera costituzione della società, con concessione di credito in favore della stessa, di per sé costituisca comportamento elusivo delle norme sul rispetto del patto di stabilità interno.

A tal fine, sarebbe stato infatti necessario dimostrare e documentare *specifiche* violazioni o elusioni di norme imperative da parte dell'ente; in difetto di ciò, vale la considerazione, che questo Collegio ritiene dirimente e insuperabile, che non sarebbe (stato) mai possibile, neppure in astratto, per un ente locale, costituire una società e dotarla delle relative risorse, senza incorrere fatalmente in un'elusione del patto di stabilità interno (giacché in ogni caso, secondo le norme allora in vigore, i crediti concessi a dette società non rientravano tra quelli soggetti al patto).

Nel merito dell'odierna vicenda, va ancora osservato che l'impugnata deliberazione

n. 167/2013, in realtà, non contesta alcun effettivo squilibrio gestionale o finanziario che sarebbe stato causato dalla vicenda in esame, né evidenza perdite o minori utilità per le casse comunali.

Perdite che comunque, allo stato degli atti, non risultano essersi mai verificate, dal momento che, allo scioglimento della società in questione, il credito concesso è stato rimborsato al comune, per un ammontare di € 1.728.979,36, importo questo che corrisponde a quanto erogato a suo tempo dall'ente locale, detratte le spese relative alle attività *medio tempore* poste in essere dalla società.

E dunque, non si può ravvisare, nella concreta fattispecie, l'elusione delle norme sul rispetto del patto di stabilità interno, ascritta dalla Sezione regionale di controllo al comune di Montecchio Maggiore relativamente all'esercizio finanziario 2009.

7. In conclusione, il ricorso è fondato e merita accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnata deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Veneto.

Non v'è luogo infine, data la natura del giudizio, a pronunzia relativa alle spese.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, 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, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,

ACCOGLIE

il ricorso in epigrafe, con conseguente annullamento dell'impugnata deliberazione 1° luglio 2013, n. 167/2013/PRSP della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la regione Veneto.

Dispone che copia della presente sentenza venga comunicata, a cura della Segreteria, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Veneto, alla Procura generale e alle parti costituite.

Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così disposto in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 9 ottobre 2013.

L'ESTENSORE

(Piergiorgio Della Ventura)

IL PRESIDENTE

(Pasquale Iannantuono)

Depositata in Segreteria

il 4 novembre 2013

IL Dirigente
(Maria Laura Iorio)