

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

NUOVA SERIE

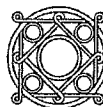
42

SCRITTI IN ONORE
DI
ERNESTO STICCHI DAMIANI

a cura di

GABRIELLA DE GIORGI CEZZI
GUIDO GRECO
GIUSEPPE MORBIDELLI
PIER LUIGI PORTALURI
FRANCO GAETANO SCOCA

Tomo I



Edizioni Scientifiche Italiane

Il presente volume è stato sottoposto alla procedura di *double blind peer review* tramite revisori esterni.

Volume realizzato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento e della Banca Popolare Pugliese.

DE GIORGI CEZZI, Gabriella; GRECO, Guido;
MORBIDELLI, Giuseppe; PORTALURI, Pier Luigi;
SCOCA, Franco Gaetano (*a cura di*)
Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani
Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento
Nuova serie, 42
Tomo I
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2018
pp. XVI+896; 24 cm
ISBN 978-88-495-3671-3

© 2018 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7

Internet: www.edizioniesi.it
E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

MARCELLO CLARICH

I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La crisi finanziaria recente. – 3. Il rispetto del Patto di stabilità interno. – 4. Le procedure di dissesto guidato e di riequilibrio economico finanziario dell'ente locale. – 5. Cenni alle conseguenze del mancato rispetto del Patto di stabilità interno. – 6. Spunti conclusivi.

1. Premessa.

I controlli sulle amministrazioni locali sono stati oggetto di interventi legislativi recenti che hanno accentuato la dimensione prescrittiva-sanzionatoria dei rapporti tra Corte dei conti ed enti territoriali destinatari di obblighi volti a garantire l'equilibrio economico finanziario e il rispetto dei vincoli derivanti dal cosiddetto Patto di stabilità. Il recupero di una siffatta dimensione nel contesto del sistema dei controlli della Corte dei conti, dei quali si è sottolineata generalmente la dimensione collaborativa, si iscrive in realtà in una tendenza più generale degli ultimi anni a serrare le maglie della regolazione economica accrescendo i poteri dei vari regolatori.

Il tema richiede dunque sia una rivisitazione della ricostruzione tradizionale del sistema di controlli, sia, ancor prima, un inquadramento generale che tenga conto delle risposte dell'ordinamento europeo e nazionale a fronte di una crisi economica e finanziaria, scoppiata ormai oltre cinque anni fa, dalla quale le istituzioni finanziarie e molti Stati sovrani non riescono ancora a risollevarsi.

Dal primo punto di vista, il tema pone in modo inedito il problema del punto di equilibrio tra due esigenze di segno opposto: da un lato, la salvaguardia dell'autonomia degli enti territoriali, rafforzata in seguito alle modifiche alla Costituzione introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; dall'altra, il coordinamento tra centro (Stato) e periferia (Regioni, enti locali) ai fini di controllo dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica del quale si sono fatte carico le modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. In questo contesto ha assunto un ruolo centrale in questi ultimi anni la Corte dei conti. A questi aspetti sarà dedicata la parte centrale di questo lavoro.

Dal secondo punto di vista, il tema dei controlli sugli enti territoriali va collocato all'interno della tendenza più recente a recuperare, come si è accennato, la dimensione prescrittiva e sanzionatoria della regolazione finanziaria.

Quest'ultima emerge con chiarezza se si considerino le risposte ordinarie, non solo a livello europeo, sia alla crisi delle istituzioni finanziarie esplosa cinque anni fa, sia alla crisi, più recente e strettamente intrecciata alla prima, dei cosiddetti debiti sovrani che ha colpito gli Stati maggiormente indebitati.

2. La crisi finanziaria recente

Il punto di svolta è rappresentato, secondo l'opinione più diffusa, dal fallimento negli Stati Uniti di Lehman Brothers nel 2008, che ha innescato una serie di reazioni a catena di dimensioni sistemica con il rischio del crollo generalizzato dell'intero sistema finanziario globale. Abbandonando il paradigma neoliberista dominante nel ventennio precedente, gli Stati sono stati costretti a intervenire con decisioni assunte sotto la spinta dell'emergenza nell'immediato e, in prima battuta, hanno adottato misure di sostegno finanziario che si sono concretizzate persino nella sostanziale nazionalizzazione di importanti istituti di credito (lo Stato ribattezzato come «Stato salvatore»)¹. In una seconda battuta, gli Stati e, nel nostro continente, l'Unione europea hanno intrapreso un percorso di modifiche ordinarie tese a rafforzare l'architettura della regolazione finanziaria di fronte alle smagliature se non addirittura a veri e propri «fallimenti» dello Stato regolatore.

Uno dei fili conduttori più evidenti delle modifiche ordinarie è quello del rafforzamento dei poteri prescrittivi e sanzionatori e delle autorità nazionali ed europee di regolazione.

Si pensi in particolare alla cosiddetta *Banking Union*, avviata con l'attribuzione alla Banca centrale europea dei poteri di vigilanza sui maggiori istituti di credito nazionali approvata nel 2013². Ebbene la Banca centrale europea assume la titolarità di poteri amministrativi autoritativi molto estesi. Questi ultimi spaziano, per esempio, dal rilascio e dalla revoca dell'autorizzazione bancaria, ai poteri ordinatori nei confronti delle autorità di vigilanza nazionali a un sistema di poteri sanzionatori diretti nei confronti degli istituti di credito in caso di violazione delle disposizioni e dei provvedimenti della Banca centrale europea.

Si pensi ancora alla Direttiva europea in tema di accesso all'attività e di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi che introduce un sistema di sanzioni a carico di quest'ultimi fino al 10% del fatturato e nel caso di persone fisiche preposte a tali enti fino a 5 milioni di euro³.

¹ Confr. per tutti *Uscire dalla crisi – Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. NAPOLITANO, Bologna 2012.

² Confr., in particolare, Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013.

³ Confr. direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 e in particolare l'art. 66.

In parallelo, per contenere il rischio di dissesto degli Stati europei più indebitati, colpiti, specie nel 2011-2012, dall'onda lunga della crisi che ha determinato una pressione fortissima dei mercati sui cosiddetti debiti sovrani (manifestatasi anche con l'ampliamento della forbice degli spread), sono state adottate misure volte a rafforzare il Patto di stabilità.

Per garantire l'equilibrio economico e finanziario degli Stati, a livello dell'Unione europea, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 (cosiddetto Trattato sul *fiscal compact*), e altri provvedimenti normativi sono intervenuti su più versanti riducendo gli spazi di manovra dei singoli Stati. In particolare, hanno introdotto misure di coordinamento *ex ante* (il cosiddetto semestre europeo nel quale ciascuno Stato negozia gli interventi strutturali necessari per garantire l'equilibrio finanziario e di bilancio) e obblighi stringenti per gli Stati membri sotto forma di parametri (in particolare il rapporto debito/PIL non superiore al 60% e un disavanzo non superiore al 3% del PIL).

Il mancato rispetto dei parametri comporta numerose conseguenze. Obbliga anzitutto gli Stati che hanno superato il tetto del disavanzo a ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno. L'inottemperanza agli impegni da parte di uno Stato membro può portare all'applicazione di sanzioni finanziarie a titolo di penalità fino allo 0,1% del PIL anche su ricorso alla Corte di giustizia proposto da un altro Stato membro. Si instaura così una sorta di controllo incrociato orizzontale tra Stati, non intermediato dagli organi dell'Unione europea.

Se dunque gli Stati nazionali sono passibili di sanzioni così gravose, si spiega agevolmente la ragione per la quale a loro volta gli Stati devono essere dotati di strumenti prescrittivi e anche sanzionatori nei confronti del complesso variegato delle pubbliche amministrazioni, inclusi gli enti dotati di autonomia costituzionale come sono gli enti locali, in modo tale che ciascuno di essi sia in grado di concorrere al rispetto degli impegni assunti a livello europeo.

A ciò ha provveduto, la già citata legge costituzionale n. 1 del 2012, approvata con una tempistica assai veloce e senza un dibattito politico particolarmente acceso. Essa ha modificato, anzitutto l'art. 81 della Costituzione in attuazione dell'impegno imposto agli Stati aderenti al Trattato sul *fiscal compact* di introdurre, di preferenza a livello costituzionale, il principio del pareggio di bilancio. In particolare, l'ultimo comma dell'art. 81 rinvia a una legge ordinaria rinforzata (approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera) l'introduzione di norme e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese di bilancio e la sostenibilità del debito «del complesso delle pubbliche amministrazioni». La legge in questione (in prima attuazione, legge 24 dicembre 2012, n. 243) deve anche specificare le modalità attraverso le quali le Regioni e gli enti locali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2, lett. c)) e disciplina per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in parti-

colare, le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica.

La legge costituzionale antepone poi all'art. 97 Cost. un comma che obbliga le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Significativa è la collocazione del nuovo obbligo, che precede addirittura i principi di imparzialità e di buon andamento. In modo ancor più preciso, l'art. 119, primo comma, Cost. viene integrato con la previsione che gli enti locali concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Ordinamento dell'Unione europea.

Coerente con il tentativo di rafforzare il ruolo dello Stato come garante ultimo dell'equilibrio della finanza pubblica è anche la modifica all'art. 117 Cost. volta a riportare nell'ambito delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 2012).

In definitiva le recenti modifiche costituzionali hanno dato ancor più corpo a una dimensione inedita della legalità, intesa come «legalità costituzionale finanziaria» e affermata recentemente anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013) Essa sembra essere ormai diventata una sorta di super principio costituzionale, di rango probabilmente sovraordinato a molti altri principi. Un siffatto principio è atto a influire in concreto sull'attuazione di gran parte dei diritti costituzionali collegati allo Stato sociale interventista, per i quali da tempo è stata proposta e diventa ormai ineludibile la controversa nozione di diritti finanziariamente condizionati⁴.

Nella nuova cornice di primazia recuperata dello Stato all'interno dell'ordinamento della finanza pubblica nazionale si inserisce anche il rafforzamento del ruolo della Corte dei conti che sempre di più sembra essere concepita come garante neutrale degli equilibri della finanza pubblica in attuazione dei nuovi principi costituzionali⁵.

⁴ In relazione ai vincoli imposti ormai, come si è visto, a livello europeo si è parlato addirittura di sovranità finanziariamente condizionata, nel senso che solo gli Stati europei che rispettano i parametri finanziari godono di una effettiva libertà di manovra nella definizione e attuazione delle politiche di bilancio che costituisce uno dei momenti in cui si esprime la sovranità: confr. L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Le democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna 2013. Al contrario per gli Stati che non sono in grado di attenersi ai parametri scattano a livello europeo meccanismi vincolanti come i cosiddetti *contractual arrangements* che impongono programmi di riforme strutturali e di rientro vincolanti e che sono il presupposto per poter accedere anche agli interventi di sostegno europei.

⁵ Com'è stato rilevato con riguardo in particolare al d.l. n. 174 del 2012, l'assetto dei controlli viene ulteriormente affinato attribuendo alla Corte dei conti un «ruolo centrale di garante degli equilibri di finanza pubblica di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica nel vigente assetto federale»: confr. L. GIAMPAOLINO, *Intervento del Presidente della Corte di conti al Forum Confcommercio su «I protagonisti del mercato e gli scenari per gli anni 2000»* – Villa D'Este – Cernobbio (Como), 22-23 marzo 2013.

Ciò sembra emergere da alcuni interventi legislativi recenti sui quali conviene ora concentrare l'attenzione. Il primo riguarda il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno.

3. Il rispetto del Patto di stabilità interno

Già dagli anni Ottanta del secolo scorso è emersa nel nostro ordinamento una tendenza a estendere il raggio di azione della Corte dei conti all'intero settore della finanza pubblica allargata, cioè comprensiva di tutti gli enti che si finanziano con risorse pubbliche, ponendo al centro il conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, piuttosto che soltanto il bilancio dello Stato.

Un punto di svolta, da questo punto di vista, è rappresentato dal cosiddetto Patto di stabilità e crescita oggetto della risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 2007 e dei Regolamenti (CE) nn. 1466/97 e 1467/97⁶. Il Patto di stabilità e crescita ha trovato uno sviluppo nel diritto interno nel Patto di stabilità interno introdotto dalla legge 23 dicembre 1998, n. 488 che ha sottoposto a controllo l'indebitamento netto degli enti territoriali. In particolare gli obiettivi dei bilanci annuali e pluriennali degli enti territoriali devono essere coerenti con gli obiettivi programmatici fissati dal Documento di economia e finanza (DEF) che è presentato dal governo alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno.

Per gli enti territoriali meno virtuosi, quelli cioè che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, è previsto un sistema di sanzioni, sotto forma, in particolare del divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, di divieto di iscrivere a bilancio spese per attività discrezionali, di ineleggibilità degli organi di governo e amministrativi dell'ente per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario (art. 18 della legge n. 42/2009).

In questo contesto generale si inserisce il rafforzamento del ruolo della Corte dei conti che, in realtà, prende le mosse già con la legge 19 gennaio 1994, n. 20. Quest'ultima infatti estende a tutte le pubbliche amministrazioni, incluse le Regioni e gli enti territoriali, i poteri di controllo della Corte la quale, come ha chiarito la Corte Costituzionale, si connota così sempre più come organo dello «Stato-comunità», a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario complessivo e della corretta gestione delle risorse pubbliche sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità⁷. Sul versante organizzativo, le delegazioni regionali della Corte dei conti istituite nel 1961 vengono trasformate dapprima in «collegi regionali» e dal 2000 in «Sezioni regionali di controllo»⁸.

⁶ I regolamenti sono stati successivamente emendati per superare alcune rigidità e imperfezioni con i regolamenti nn. 1055 e 1056/2005).

⁷ Confr. Corte Cost., 30 dicembre 1997, n. 470 e Corte Cost., 6 luglio 2006, n. 267.

⁸ Confr. delibera delle SS.RR. della Corte dei conti n. 14/2000 del 14 giugno 2000.

Un raccordo tra poteri di controllo della Corte dei conti e rispetto dei vincoli del Patto di stabilità viene istituito anzitutto dalla cosiddetta legge La Loggia 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione della riforma del Titolo V Parte II della Costituzione.

In particolare l'art. 7, comma 7, assegna alla Corte il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Il comma stabilisce inoltre che le sezioni regionali di controllo verificano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali, la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Viene comunque ribadita dalla disposizione la «natura collaborativa del controllo sulla gestione».

Il comma 8 delinea anche una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica nei confronti delle Regioni e degli enti locali, non dissimile, sul piano concettuale, alla funzione consultiva propria di alcune autorità amministrative indipendenti⁹.

Il sistema dei controlli operati dalla Corte dei conti acquista una veste più organica con la legge 23 dicembre 2006, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006). Infatti, l'art. 1, comma 166, crea un raccordo stabile tra enti locali e Corte dei conti, obbligando gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria a trasmettere alle sezioni regionali di controllo una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

Il comma 167 attribuisce alla Corte un potere «paranormativo» di definire unitariamente criteri e linee guida cui devono attenersi tali organi nella predisposizione della relazione che deve dar conto, in ogni caso, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interna e dell'osservanza dei vincoli in materia di indebitamento¹⁰. La relazione deve dar conto anche di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria rispetto alla quale l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dallo stesso organo di revisione. Complessivamente; per un verso, si rende più efficace il ruolo di quest'ultimo nei confronti degli organi preposti all'amministrazione dell'ente locale, per altro verso, le sezioni regionali diventano il punto

⁹ Si veda, per esempio, l'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di funzioni consultive, esercitabili peraltro anche d'ufficio, nei confronti di amministrazioni ed enti pubblici in relazione a iniziative legislative o regolamentari e più in generale sui problemi riguardanti la concorrenza e il mercato (art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287).

¹⁰ Le linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, con i relativi questionari, sono state emanate e aggiornate a partire dal 2006 (delibera della Corte dei conti 27 aprile 2006, n. 6/AUT/2006 e da ultimo delibera 12 luglio 2013, n. 18/SEZAUT/2013/INPR).

terminale di un flusso stabile di informazioni che consentono anche a queste ultime di esercitare con maggior efficacia i propri poteri¹¹.

Quanto a questi ultimi, il comma 168 (abrogato dall'art. 3, comma 1-bis, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213) prevede che, in caso di accertamento, anche sulla base delle relazioni degli organi di revisione, di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, la Corte dei conti adotta una specifica pronuncia che indica all'ente locale le necessarie misure correttive.

La legge finanziaria 2006 ha superato il vaglio di costituzionalità in occasione di un ricorso proposto in via principale dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenza della Corte Costituzionale, 7 giugno 2007, n. 179). La Corte ha sottolineato la novità di questo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali e il rispetto del Patto di stabilità interno in viste della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica. Esso si aggiunge e ha una funzione complementare rispetto al controllo sulla gestione in senso stretto e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, economico ed efficiente. A differenza del primo, che è espletato sulla base di programmi stabiliti dalla Corte dei conti, il nuovo tipo di controllo si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario (i bilanci e i rendiconti) e con cadenza annuale. Esso pur essendo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si colloca, secondo la Corte, ancora in una dimensione collaborativa. Infatti, il controllo in questione si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni rimettendo all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie e resta così distinta la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti.

Restavano tuttavia non disciplinate le modalità e la tempistica di queste ultime nonché l'eventualità e le conseguenze dell'eventuale inerzia dell'ente locale.

Su questi aspetti, che fanno venir meno almeno in parte la dimensione collaborativa sottolineata dalla Corte Costituzionale, è intervenuto l'148-bis del Testo unico degli enti locali introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. f)

¹¹ Questo tipo di raccordo tra collegio di revisione dei conti e Corte dei conti è stato poi esteso anche alle Regioni dall'art. 14, comma 1, lett. e) del d.l. n. 138 del 2011. La Corte Costituzionale lo ha ritenuto costituzionalmente legittimo sottolineando che esso assolve a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come sembra già prevedere la legge n. 20 del 2004 là dove precede che la Corte accerti la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge «anche in base all'esito di altri controlli» (sentenza della Corte Costituzionale, 20 luglio 2012, n. 198). Le sezioni regionali sono diventate più di recente il punto terminale di comunicazioni anche da parte della Ragioneria generale dello Stato nel caso in cui vengano evidenziati squilibri finanziari, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, rispetto a una serie di indicatori (art. 5, comma 1-bis del d.lgs. n. 149/2011 aggiunto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174).

del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213 che, come si è già accennato, ha sostituito il comma 168 con una disciplina che ha una valenza maggiormente prescrittiva.

Il primo comma attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la funzione di esaminare i bilanci preventivi e successivi degli enti locali per la verifica degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119 della Costituzione, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Un siffatto giudizio è ad ampio spettro e richiede alla Corte dei conti di operare valutazioni prognostiche complesse in ordine alla capacità dell'ente locale di assicurare per il futuro l'equilibrio economico finanziario.

Il terzo comma dell'art. 148-*bis* impone poi agli enti locali di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno «provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». Gli enti locali devono trasmettere tali provvedimenti alle sezioni regionali di controllo per una verifica da effettuare nei successivi trenta giorni. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti o di esito negativo della verifica all'ente locale interessato «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria». Si tratta di una conseguenza per l'ente locale assai grave che assume una valenza *lato sensu* sanzionatoria.

Inoltre, la mancata adozione delle misure correttive da parte degli enti locali può innescare il procedimento di dissesto guidato al quale si farà cenno più avanti (art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).

Anche il nuovo art. 148 del Testo unico degli enti locali, introdotto sempre dal d.l. n. 174 del 2012, rafforza il sistema dei controlli esterni sugli enti locali esercitati dalle sezioni regionali della Corte dei conti sugli enti locali. In particolare si prevede che gli enti locali (esclusi i comuni minori) trasmettano semestralmente alla sezione regionale un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni. Il referto è adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti che acquista così un altro potere paranormativo. Inoltre le sezioni regionali (ma anche la Ragioneria generale dello Stato) possono attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile nel caso in cui emergano situazioni di squilibrio finanziario riferibili ad alcuni indicatori elencati dalla disposizione: ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio, anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi, aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

L'art. 148 attribuisce alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti an-

che un potere sanzionatorio nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie relative ai controlli interni. Infatti, in aggiunta all'eventuale responsabilità per danno erariale ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, le sezioni giurisdizionali possono irrogare una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori responsabili da un minimo di cinque fino a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda ad essi spettante (quarto comma).

La portata del nuovo art. 148-*bis* è stata chiarita dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013) che, riprendendo orientamenti già espressi in alcuni precedenti (tra di essi anche la sentenza n. 179 del 2007 già citata), ha precisato che il controllo in esso previsto «si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il controllo tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio». Si tratta di una nuova tipologia di controlli «ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa». In essi, come si è accennato, il carattere collaborativo tipico dei controlli sugli enti locali sembra recessivo atteso che in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Inoltre, atteso che il «parametro normativo» al quale la Corte dei conti deve far riferimento in molti casi non è costituito da disposizioni puntuali ma da principi di corretta gestione finanziaria, il controllo in questione comporta l'esercizio di valutazioni tecnico discrezionali anche di tipo prospettico che esaltano ancor più il ruolo delle sezioni regionali.

4. Le procedure di dissesto guidato e di riequilibrio economico finanziario dell'ente locale

L'equilibrio delicato tra autonomia degli enti locali e poteri di controllo della Corte dei conti si presenta problematico anche su un altro versante: quello del rapporto, da un lato, tra la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dall'art. 243-*bis* del Testo Unico degli enti locali, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. 19 ottobre 2012, n. 174, dall'altro lato, la procedura del dissenso guidato prevista dall'art. 6 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 sui meccanismi sanzionatori e premiali a carico delle regioni e degli enti locali introdotto in attuazione della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale (artt. 2, 17 e 26).

Quest'ultima procedura prende avvio dalle verifiche svolte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Infatti nei casi in cui da esse emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili

o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto, la Corte dei conti assegna anzitutto all'ente locale un termine per l'adozione delle misure correttive necessarie. Ove l'ente locale non adempie, la Corte, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In caso di perdurante inadempimento trascorsi trenta giorni dalla trasmissione degli atti al Prefetto, quest'ultimo ove accerti la sussistenza delle condizioni di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 del Testo unico degli enti locali (incapacità dell'ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili o esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali l'ente locale non possa fare validamente fronte) assegna al consiglio dell'ente locale, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente questo termine il prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del Testo unico degli enti locali.

Si tratta dunque di una procedura dal carattere tendenzialmente autoritativo, anche se passa attraverso una pluralità di momenti nei quali l'ente locale ha la possibilità di adottare autonomamente le misure necessarie per ripristinare la situazione di equilibrio economico finanziario.

Questa procedura si coordina con l'altra procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis e seg. del Testo unico degli enti locali alla quale invece l'ente locale si sottopone autonomamente.

La procedura si apre infatti con una delibera dell'organo consiliare che ritenga che sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

La procedura può prendere le mosse anche in base alle risultanze della relazione di inizio mandato provinciale e comunale relativa alla situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e alla misura dell'indebitamento che deve essere predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro novanta giorni dall'inizio del mandato (art. 4-bis del d.lgs. n. 149 del 2011 sopra citato)¹².

Entro sessanta giorni dalla delibera il consiglio dell'ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario della durata massima di dieci anni, corredato dal parere dell'organo di revisione economico-finanziario, che deve tener conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di

¹² L'art. 4 del d.lgs. prevede anche un'analogha relazione di fine mandato contenente una descrizione dettagliata della situazione economica finanziaria e delle attività normative e amministrative svolte durante il mandato. La relazione deve essere inviata anche alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (comma 3-bis introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, lett. c), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213). Con ciò si crea un altro flusso informativo stabile nei confronti della Corte dei conti.

squilibrio rilevate. Queste ultime devono includere necessariamente, tra l'altro, le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana e prudente gestione e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti (art. 243-*bis* comma 6, lett. a)).

In base all'art. 243-*quater* il piano in questione deve essere trasmesso entro dieci giorni alla sezione regionale di controllo e alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali operante presso il ministero dell'Interno di cui all'art. 155 del Testo unico degli enti locali. La Commissione procede alla necessaria istruttoria sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti (fattispecie che costituisce un ulteriore esempio di potere paranormativo) e alla redazione di una relazione finale trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. A questo punto la Corte dei conti entro trenta giorni delibera sull'approvazione o sul diniego del piano valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio che viene comunicata al Ministero dell'Interno.

Una volta approvato il piano, spetta alla Corte dei conti il compito di vigilare sull'esecuzione del medesimo.

Ove la Corte di conti accerti il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano o il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente locale al termine della durata del piano, si passa direttamente alla procedura di dissesto guidato sopra esaminata.¹³ Il prefetto assegna infatti al Consiglio dell'ente un termine di venti giorni per la deliberazione del dissesto.

Le due procedure di riequilibrio economico finanziario e di dissesto guidato si coordinano dunque in modo sequenziale e la seconda sembra essere concepita come volta a garantire effettività alla prima.¹⁴

Un altro raccordo tra le due procedure si ha nella fase iniziale della prima. Infatti, da un lato, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale non può essere aperta qualora la sezione regionale della Corte dei conti abbia già avviato la procedura di dissesto guidato assegnando il termine per l'adozione delle misure correttive (art. 243-*bis*, comma 1). Dall'altro, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sospende temporaneamente il potere della Corte dei conti di avviare la procedura di dissesto guidato (comma 2). In definitiva, a salvaguardia dell'autonomia dell'ente locale, la priorità viene data alla prima procedura rispetto alla seconda, della quale si è già sottolineato il carattere autoritativo. Ciò sempre che la prima non costituisca un tentativo *in extremis* per evitare la prosecuzione della seconda.

¹³ Anche la mancata presentazione del piano nel termine di 60 giorni determina le medesime conseguenze.

¹⁴ Sul raccordo tra le due procedure confr. la pronuncia della Corte dei conti - Sezione delle autonomie, Adunanza 3 gennaio 2013.

5. *Cenni alle conseguenze del mancato rispetto del Patto di stabilità interno*

Il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 relativo a meccanismi sanzionatori e premiali già citato e il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 contengono alcune disposizioni volte a responsabilizzare maggiormente i vertici politici degli enti territoriali nel caso di dissesto dell'ente territoriale.

Già in precedenza l'art. 248, comma 5, del Testo unico degli enti locali prevedeva che, ferma la responsabilità per danno erariale di cui all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, gli amministratori che la Corte dei conti ha ritenuto responsabili di danni da loro prodotti nei cinque anni precedenti il dissesto finanziario non possono ricoprire per un periodo di cinque anni alcuni tipi di incarichi tra i quali quello di assessore e di revisore dei conti di enti locali ove la Corte, valutate le circostanze e le cause del dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.

Questo impianto normativo viene rafforzato dall'art. 6, primo comma, del d.lgs. n. 149/2011. Infatti, per un verso il periodo di cinque anni viene portato a dieci anni. Inoltre viene prevista per i sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili l'incandidabilità, per un periodo di dieci anni, a una serie di cariche politiche elettive come, in particolare, quella di sindaco e di presidente di provincia o di regione o di membro del Parlamento nazionale ed europeo e degli organi consiliari delle regioni e degli enti territoriali. Anche i componenti dei collegi di revisori sono suscettibili di analoghe penalizzazioni e la Corte dei conti è tenuta anche a trasmettere l'esito degli accertamenti all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per l'eventuale avvio di procedimenti disciplinari.

Ulteriori modifiche sono state introdotte dall'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 che ha in particolare attribuito alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti anche il potere di irrogare una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque e fino a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione a carico di vertici politici degli enti territoriali e dei componenti del collegio dei revisori (comma 1, lett. s)).

Per completezza va ricordato che il mancato rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli enti locali comporta una serie di sanzioni automatiche a loro carico previste dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 sotto forma di riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo, di divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, di divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti, di divieto di assunzioni di personale, di riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza dei titolari di cariche politiche di vertice degli enti territoriali.

I vincoli del Patto di stabilità interno nei confronti degli enti locali sono stati rafforzati anche dall'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 con

una serie di misure puntuali come, per esempio, l'obbligo di trasmissione ogni semestre alla Ragioneria generale dello Stato le informazioni riguardanti i dati finanziari e ogni anno una certificazione del saldo finanziario. In questo contesto è stato introdotta un'ulteriore fattispecie sanzionatoria nel caso in cui le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del Patto di stabilità interno è stato conseguito artificiosamente attraverso una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite o altre forme elusive. Agli amministratori responsabili può essere irrogata una sanzione pecuniaria fino a un massimo di dieci volte l'indennità di carica e ai responsabili del servizio economico-finanziario una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo (art. 31, comma 31).

6. Spunti conclusivi

L'analisi sin qui svolta conferma la tendenza a rafforzare il ruolo della Corte dei conti come garante della legalità costituzionale finanziaria posta in primo piano dalle modifiche costituzionali più recenti.

Questo tipo di evoluzione sta determinando un mutamento della natura dei controlli esercitati dalla Corte dei conti sugli enti territoriali nei quali la dimensione collaborativa cede almeno in parte il passo a quella prescrittiva sanzionatoria.

Si tratta di una tendenza non facilmente reversibile nel momento attuale nel quale, per il futuro prevedibile, un controllo stringente degli equilibri finanziari delle pubbliche amministrazioni è richiesto anzitutto degli impegni assunti dallo Stato nei confronti dell'Unione europea.

Una volta che si prenda consapevolezza della dimensione prescrittiva sanzionatoria della nuova tipologia di controlli occorre trarne tutte le conseguenze. In particolare, va posta la questione delle garanzie del contraddittorio a tutela degli enti territoriali.

A questa esigenza si sono dimostrate sensibili le sezioni regionali della Corte dei conti già in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni legislative e in particolare dell'art. 148-bis sopra citato con riguardo alla verifica delle misure correttive che le sezioni devono effettuare nel termine di trenta giorni¹⁵.

Inoltre, il nuovo ruolo della Corte dei conti come garante della legalità costituzionale finanziaria comporta la necessità di individuare qualche forma di raccordo con l'Ufficio parlamentare di bilancio cioè la nuova autorità istituita di recente nel campo della finanza pubblica e del rispetto dei vincoli del Patto di stabilità dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 già citata.

Si tratta di un'organismo indipendente responsabile a livello nazionale dell'osservanza dei vincoli europei in materia di finanza pubblica (art. 5)

¹⁵ Confr. delibere n. 42 e n. 159 della Sezione di controllo del Piemonte.

previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria (il quale contiene al suo interno il c.d. *Fiscal Compact*).

In attuazione di queste disposizioni, la legge n. 243/2012 attuativa dell'art. 81, comma 6, della Costituzione ha istituito presso le Camere l'Ufficio parlamentare di bilancio «per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio» (art. 16) secondo il modello delle autorità indipendenti¹⁶.

Tra i poteri dell'Ufficio va segnalato quello di fornire le proprie valutazioni in merito agli scostamenti negativi del saldo strutturale rispetto alle previsioni tali da richiedere l'attivazione dei meccanismi di correzione richiesti dall'ordinamento europeo (art. 18). I rapporti tra l'Ufficio e il Governo sono strutturati, come chiarisce la Comunicazione della Commissione europea del 20 giugno 2012 illustrativa delle funzioni del nuovo organismo indipendente¹⁷, secondo il modello in base al quale gli Stati hanno «l'obbligo di rispettare le valutazioni delle suddette istituzioni, o in alternativa di spiegare pubblicamente perché non le stanno osservando» (cosiddetto modello regolatorio del «*comply or explain*» adottato a livello europeo in molti contesti). In concreto, qualora l'Ufficio «esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del governo (...), quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio» (art. 18, comma 3).

Anche il nuovo Ufficio, dunque, si connota per una funzione neutrale, a tutela dello stesso valore costituzionale al quale si rapporta la Corte dei conti, a metà tra il collaborativo nei confronti del Governo e prescrittivo. Da qui l'esigenza di individuare qualche forma di raccordo funzionale in modo da valorizzare il ruolo di entrambi.

¹⁶ Esso è costituito da un Consiglio di tre membri nominati a maggioranza di due terzi dai presidenti della Camera e del Senato nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza di due terzi (così da garantire una rappresentanza delle minoranze parlamentari).

¹⁷ COM(2012) 342 final.