



## CONVEGNO

### I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI TERRITORIALI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI

*29 maggio 2018*

**I poteri della Corte dei conti a presidio dell'equilibrio finanziario degli enti locali\***

**di Donato Centrone**

#### **Absract**

Il controllo di c.d. legalità finanziaria sui bilanci e rendiconti degli enti locali, disciplinato dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, nasce con la precipua funzione, mediante il raccordo che si instaura fra l'organo di revisione interno e l'organo di controllo esterno (la Corte dei conti) di tutelare gli equilibri, anche prospettici, di bilancio. Tale controllo ha natura, parametri ed esiti profondamente distinti rispetto a quelli di legittimità (anche preventivo su atti) e sulla gestione. Si differenzia, infatti, da questi ultimi sia per i parametri che per gli esiti. In particolare, il parametro non è costituito dalla legittimità di atti o contratti (art. 1 legge n. 20/1994) o, unitamente a questa, dalla valutazione dell'efficienza, efficacia o economicità della gestione (art. 3 legge n. 20/1994), ma dai più specifici, e qualificati, criteri elencati nell'art. 148-bis del TUEL: rispetto del saldo di finanza pubblica (ex patto di stabilità interno); finalizzazione dell'indebitamento a investimenti; sostenibilità dell'indebitamento; assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari. Il parametro da ultimo citato permette, comunque, di sindacare, incidentalmente, qualunque atto, negozio o comportamento, purché suscettibile di pregiudicare gli equilibri, attuali o futuri, di bilancio.

Per quanto concerne gli esiti, dopo il d.l. n. 174/2012, le Sezioni regionali possono ordinare agli enti locali l'adozione di misure correttive (rimesse alla loro scelta discrezionale), che, ove ritenute inidonee a rimuovere le irregolarità accertate e a ripristinare gli equilibri di bilancio legittimano l'adozione di un potere inibitorio di blocco dei programmi di spesa privi di copertura finanziaria o, anche, come emerso nella giurisprudenza, di limitazione dell'intera gestione di un ente locale.

La natura, i parametri e gli esiti di tale controllo c.d. legalità finanziaria, hanno delle implicazioni anche in punto di impugnazione delle decisioni assunte dalla magistratura contabile e di legittimazione a sollevare, incidentalmente, questioni di legittimità costituzionale di leggi, statali o regionali, rilevanti ai fini del giudizio.

Per quanto riguarda gli strumenti di tutela offerti ai soggetti controllati a fronte di deliberazioni che possono, come visto, precludere o limitare la gestione finanziaria (o, anche, legittimare

l'applicazione di sanzioni personali, si pensi all'accertamento dell'elusione del saldo di finanza pubblica o, come si vedrà in seguito, all'imposizione della dichiarazione di dissesto), si è affermata, prima in giurisprudenza, e poi nel codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174/2016, la possibilità di impugnazione delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo.

Per quanto concerne, invece, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, presupponenti non solo la veste di giudice, ma anche la presenza di un giudizio, dopo un primo tentativo fallito nel 2010, le Sezioni regionali per la Campania e la Sicilia hanno recentemente riproposto la questione, valorizzando i parametri del controllo di legalità finanziaria, costituiti dalla conformità di un documento contabile, o della sottostante gestione, alle norme di contabilità e finanza pubblica tese a garantire l'equilibrio dei bilanci, il coordinamento finanziario e la sostenibilità dell'indebitamento.

La funzionalizzazione dei controlli di legalità finanziaria alla prevenzione, ancora prima che alla repressione, di situazioni di squilibrio finanziario ha condotto all'estensione, anteriormente al d.l. n. 174/2012, alla verifica delle situazioni di grave patologia finanziaria che possono dar luogo al dissesto dell'ente locale. Il d.lgs. n. 149/2011 ha, infatti, previsto, quale possibile sbocco del controllo di legalità finanziaria (in un momento in cui non era ancora stato introdotto il potere inibitorio di preclusione dei programmi di spesa), l'obbligo, da parte dell'ente locale, di dichiarare il dissesto (avente, come presupposto, non qualunque situazione di irregolarità contabile o finanziaria, anche incidente sugli equilibri di bilancio, ma la più ristretta impossibilità, pur facendo ricorso ad un piano di ripiano triennale, di adempiere validamente a debiti certi, liquidi ed esigibili verso terzi).

L'esperienza maturata nel breve periodo di isolata vigenza della ridetta norma ha palesato l'efficacia (e, forse, da parte degli enti meno virtuosi, l'invasività) del potere di intervento delle Sezioni regionali. Va ricordato che il sistema normativo, fino a quel momento, non prevedeva la possibilità, da parte di un organo di controllo esterno, di imporre ad un ente locale la dichiarazione di dissesto.

Di conseguenza, il legislatore, con il d.l. n. 174/2012, ha attribuito alla Sezioni regionali di controllo della Corte il potere di sindacare i piani di riequilibrio economico-finanziario pluriennale autonomamente predisposti, quale alternativa alla dichiarazione di dissesto, dagli enti locali impossibilitati, nell'arco triennale ordinariamente concesso dalla legge, a ripianare un disavanzo d'amministrazione o a finanziare debiti fuori bilancio. Quest'ultima facoltà è stata ampiamente utilizzata dagli enti, producendo una cospicua mole di pronunce delle Sezioni regionali (nonché di sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione, presso cui è possibile impugnare queste ultime), anche a causa dei ripetuti interventi legislativi tesi a rimettere in termini gli enti o a consentire di riformulare o rimodulare i predetti piani di riequilibrio, in alcuni casi anche con interventi di dubbia compatibilità con i precetti costituzionali di equilibrio dei bilanci pubblici o, banalmente, di parità di trattamento fra enti locali.

\*Per approfondimenti sulla tematica: cfr. Gribaudo A, Patumi R. (a cura di), *"I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici"*, Maggioli, 2018, cap. 2.