«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 65, n. 100 (3 2019), pp. 445-479

Articoli e saggi

Il "commissariamento" della Corte dei Conti sugli Enti locali in crisi finanziaria

Raffaella Dagostino

Sommario: 1. Dalla crisi economico-finanziaria alla crisi del debito sovrano: le recenti politiche europee di *governance* della finanza pubblica. Breve quadro introduttivo. – 2. La costituzionalizzazione della regola dell'equilibrio di bilancio e l'incalzante deficitarietà degli Enti territoriali locali. – 3. Il rafforzamento dei controlli della Corte dei Conti a garanzia della stabilità della finanza pubblica locale. Cenni. – 4. La procedura di "pre-dissesto" nella prospettiva della precauzione finanziaria. Elementi di struttura. – 5. Normazione della regola economica ed effetti riflessi sulla funzione amministrativa di gestione del rischio di dissesto finanziario. – 6. Il ruolo della Corte dei Conti nella fase di controllo e monitoraggio del rischio di dissesto finanziario. – 7. Del "commissariamento" della Corte dei Conti, ovvero della "co-gestione" del rischio di dissesto finanziario degli enti locali.

1. *Dalla crisi economico-finanziaria alla crisi del debito sovrano: le recenti politiche europee di governance della finanza pubblica. Breve quadro introduttivo*

L'indagine che s'intende condurre nel presente saggio ha una duplice finalità.

Innanzitutto mira a dimostrare che nell'implementazione della normativa europea in materia di equilibrio di bilancio e di gestione del rischio finanziario, il legislatore italiano ha predisposto un sistema precauzionale di gestione del rischio, in particolar modo con la disciplina normativa dettata per la gestione del rischio finanziario negli enti locali.

Inoltre, all'interno del menzionato quadro d'indagine, s'intende evidenziare il particolare ruolo assunto dalla Corte dei Conti, specialmente in sede di controllo sugli enti locali in situazione strutturalmente deficitaria – ossia quegli enti che presentano una situazione di squilibrio economico-finanziario rilevante o di crisi finanziaria tale da comportare il rischio, per i medesimi, di attivare la proce-

dura di dissesto guidato o, prima ancora, di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-*bis* TUEL (c.d. pre-dissesto) – a discapito dell'autonomia finanziaria degli enti locali che risulterà, a sua volta, particolarmente compressa.

Pertanto, prima di addentrarsi nella dispiegata analisi, si reputa opportuno ripercorrere succintamente le tappe di un ormai lungo percorso evolutivo che ha portato a delineare il vigente quadro giuridico-normativo.

Come noto, le recenti politiche europee di *governance* della finanza pubblica e, dunque, di contenimento della spesa pubblica e di stabilità del debito sovrano gemmano dal tentativo di dare una risposta concreta ai riverberi negativi che i fallimenti di mercato hanno provocato sulla finanza pubblica[1].

Come osservato in dottrina, il peculiare contesto storico-economico[2] che ha spinto l'Unione europea ad adottare provvedimenti per affrontare la crisi del debi-

---

[1] Aa.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione,* promosso da provincia di Lecco – Corte dei Conti: Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013; Aa.Vv., *Crisi economico-finanziaria e risposta del diritto*, in *Dir. econ.*, 2012, 1, consultabile anche sul sito AIPDA *www.diritto-amministrativo.org*.

[2] Come noto, la disciplina dei bilanci pubblici degli Stati aderenti all'Unione Europea, a partire dalla stipulazione del trattato di Maastricht (1992), è stata condizionata dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria e, dunque, dalla crescente interconnessione tra i mercati finanziari all'interno del sistema economico europeo. Sebbene si debba al processo d'integrazione europea in campo economico la scelta – per vero necessitata – degli Stati membri di «*concordare un vero e proprio encadrement del governo della spesa*» pubblica nazionale, è altrettanto vero che sino al decennio scorso, ossia prima della crisi economico-finanziaria del 2008, la finanza europea era caratterizzata da una fragile struttura regolatoria e da politiche economiche inadeguate, perché rimesse integralmente alla sovranità dei singoli Stati membri e alla loro capacità di garantirne il coordinamento, trattandosi di materia d'interesse comune (ai sensi dell'art. 5, comma 1 e 119 TFUE). Nonostante il patto di stabilità e crescita, siglato nel 1997, avesse già rafforzato gli accordi sul deficit e sul debito pubblico, definiti con il Trattato di Maastricht, la fragilità finanziaria dell'Eurozona derivava essenzialmente da tre fattori: innanzitutto dall'aver dato vita a una unione monetaria il cui sistema creditizio non era affidato a un meccanismo centralizzato di vigilanza, bensì rimesso al controllo delle autorità nazionali; di poi, dall'aver creato una unione monetaria cui non corrispondeva un sistema di governo centralizzato dell'economia; infine, dalla impossibilità per gli Stati membri di rispettare i parametri europei proprio per via delle enormi differenze che caratterizzavano le economie dei Paesi aderenti. È con la crisi economico-finanziaria statunitense, scaturita nel 2008 dal fallimento delle Banche *Lehman Brothers* e propagatasi in tutta Europa, tuttavia, che la fragilità del sistema finanziario europeo è emersa con tutta evidenza. Tale crisi ha mostrato la forte interconnessione sussistente fra crisi delle istituzioni finanziarie detentrici di un numero elevato di titoli pubblici e crisi del debito sovrano, in particolare di quegli Stati che sono a loro volta in disequilibrio finanziario, i cui titoli deprezzati pesano negativamente sui bilanci bancari. L'osmosi fra fallimenti di mercato e fallimenti dello Stato, infatti, si è verificata proprio perché in molti paesi, fra cui gli Stati Uniti, lo stato aveva assunto il ruolo di co-assicuratore del rischio finanziario, ergendosi a salvatore del sistema economico. Particolarmente delicata era la situazione dell'Europa, la cui fragilità finanziaria era stata ulteriormente compromessa dalla grave recessione che aveva provocato il rischio di *default* della Grecia e che, a sua volta, aveva fatto temere fosse trascinata nel baratro l'intera economia europea, essendo messa a rischio la stabilità delle finanze pubbliche degli altri Paesi dell'Eurozona. Per questo, la strategia che l'Europa ha posto in campo si è snodata essenzialmente su due fronti: l'uno, del rafforzamento e della centralizzazione del sistema di vigilanza e controllo sulla finanza privata, l'altro, dell'irrigidimento degli strumenti di sorveglianza del debito sovrano degli Stati membri, nonché del rafforzamento delle misure di coordinamento delle politiche economiche nazionali. L'Europa, infatti, dovendo affrontare una situazione doppiamente paradossale, ossia quella di "salvare il salvatore", ha inteso predisporre, al contempo, strategie di gestione dei rischi della finanza privata, in particolar modo creando un Meccanismo Unico di Vigilanza (MUV), nonché meccanismi di stretta vigilanza sul debito sovrano, dunque strumenti di *governance* del rischio per le finanze

to sovrano in vista della nuova *governance* finanziaria europea ha determinato un profondo mutamento di prospettiva, in quanto, contrariamente al passato, la crisi non è stata più intesa come causa esimente dal rispetto dei risultati di bilancio ma, al contrario, come fattore che impone finanze sane e bilanci in equilibrio[3].

Il che ha richiesto una nuova strategia d'intervento reputandosi necessarie, per arginare tendenze imprudenti degli Stati membri e rischi potenziali per la stabilità della finanza pubblica, misure preventive e/o cautelative piuttosto che misure di tipo correttivo e/o sanzionatorio[4].

L'adozione di una politica di bilancio di tipo prudenziale, attuata mediante strumenti di *crisis management* e *crisis prevention,* ha comportato l'avocazione in sede europea di decisioni politiche sulle finanze pubbliche, prima di competenza nazionale, con conseguente erosione della sovranità finanziaria nazionale [5].

---

pubbliche, nel tentativo di rendere effettivamente cogenti le regole dettate nel Trattato di Maastricht. La scelta di predisporre strumenti a garanzia dell'Unione Bancaria è stata indispensabile per garantire la realizzazione di un sistema finanziario integrato. Su questi temi: Mario P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la* governance *europea, i rapporti fra Stati membri, le pubbliche amministrazioni,* in *Riv. it. dir. pubbl. com.,* 2013, 1-32. G. Della Cananea, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche. La prospettiva europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario,* 2004, 1143-1152, in particolare 1148; Id. *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali,* in *Dir. Amm. europeo*, Mario P. Chiti (a cura di), cap. VIII, Milano, 2018; R. Perez, *La crisi del debito pubblico,* in *Riv. trim .dir. pubbl.*, 2016, 669 ss.; Id., *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 1043 ss.; Id. *Il meccanismo europeo do vigilanza finanziaria e la ripartizione delle competenze,* in *Giorn. dir. amm., 2015, 589 ss;* M. Clarich, *I poteri di vigilanza della Banca Centrale Europea*, relazione al Convegno *"L'ordinamento italiano del mercato finanziario fra continuità e innovazioni"*, Modena 26 ottobre 2016, aggiornata agli sviluppi più recenti e consultabile al sito *www.diritto-amministrativo.org*; G. Napolitano, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Gior. dir. amm.,* 2010, 1085-1097; Id. *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.,* 2012, 461 ss.; G. Gasparri, *I nuovi assetti istituzionali della vigilanza europea sul mercato finanziario e sul sistema bancario. Quadro di sintesi e problemi aperti,* Quaderni giuridici, CONSOB 12 settembre 2017; L. Torchia, *Moneta, banca e finanza fra unificazione europea e crisi economica*, Relazione al Convegno "*1865-2015. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*", Firenze 15-16 ottobre 2015, consultabile al sito *www.irpa.eu* nonché in *Riv. it. dir. pubbl. com.,* 2015, 1501-1512; AA.VV., *Scritti sull'Unione Bancaria*, R. D'Ambrosio (a cura di), in *Quaderni di ricerca giuridica*, luglio 2016, n. 81; F. Capriglione, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Torino, 2013; Aa.Vv., *Crisi finanziaria e governo della moneta,* in *www.costituzionalismi.it*, 2011, ivi, in particolare A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*; Aa.Vv., *Opinioni. Crisi finanziaria,* in *Giorn. dir. amm*., 2010, 1303-1318; G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. internazionale*, 2012, 681 ss. In prospettiva comparata: G. Cerina Ferroni, G.F. Ferrari, *Crisi economica e interessi dello Stato. Modelli comparati e prospettive,* Torino, 2012; D. Siclari, *"Condizionalità" internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani*, in *www.federalismi.it*, 2015; C. Marchese, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia,* consultabile sul sito della Corte Costituzionale, servizio studi 2016. In una prospettiva di più ampio respiro, sul tema della "Europa in crisi": Aa.Vv., *L'Unione europea e le crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 617-790.

[3] In tal senso: R. Perez, *La crisi del debito pubblico,* cit., 675.

[4] R. Perez, *L'azione finanziaria*, cit. L'A. nel delineare la strategia europea individua espressamente quale principio giuridico ad essa sotteso, il principio di precauzione. Ella ritiene che la strategia di *governance* europea si fondi e si articoli sulla base del principio di precauzione finanziaria. Sul tema della precauzione finanziaria si tornerà oltre.

[5] Sia sufficiente ricordare: il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (FESF), due meccanismi temporanei di cui l'Europa si è dotata nel 2010 al fine di preservare la stabilità finanziaria degli Stati membri nel contesto di crisi del debito sovrano. Quest'ultimo è

Lo sforzo di coordinamento della finanza pubblica, perseguito anche attraverso politiche di armonizzazione dei bilanci nazionali, trapela altresì dalla complessità del quadro normativo di riferimento, inizialmente non rispondente a una visione sistemica ma dettato dall'esigenza di fronteggiare l'emergenza economica[6].

Infatti, la vigente disciplina nazionale in materia di finanza pubblica è il riflesso di scelte di *governance* economico-finanziaria multilivello[7], per via della complessa stratificazione che caratterizza il sistema delle fonti giuridiche di riferimento.

Innanzitutto, a livello europeo, si è assistito a un mutamento della fonte giuridica di riferimento, in quanto, l'esigenza di consolidamento della disciplina già in vigore ha richiesto l'adozione di regolamenti, immediatamente applicabili, piuttosto che di direttive.

Nel 2011 è stato emanato il *Six Pack*, un insieme di cinque regolamenti che ha modificato il Patto di Stabilità e Crescita[8], cui ha fatto seguito il *Two Pack* (2012), anch'esso composto di due regolamenti, con cui si sono definite nel dettaglio obiettivi e procedure delle regole di bilancio richieste agli Stati membri.

---

stato sostituito nel 2012 dal Meccanismo europeo di Stabilità (MES), pensato come uno strumento permanente di sostegno finanziario agli Stati membri dell'UE e istituito con un trattato intergovernativo, dunque esterno al quadro giuridico dell'Unione. Tuttavia, nel dicembre 2017 la Commissione Europea (COM(2017)827 *final*) ha proposto la trasformazione del MES in un Fondo Monetario Europeo (FME). La risoluzione dell'organo intergovernativo è stata recentemente approvata (marzo 2019). Preme evidenziare che sebbene sussista sostanziale continuità nella *mission* previamente affidata al MES e d'ora in poi al FME, ossia fornire assistenza finanziaria agli Stati membri colpiti da crisi finanziaria o da crisi del debito sovrano, è altresì vero che il FME, essendo integrato nell'ordinamento giuridico dell'UE – tale è la proposta della Commissione cui si plaude nella risoluzione del Parlamento EU del 14 marzo 2019 (2017/0333R APP) – vedrà notevolmente rafforzato il proprio ruolo, non trattandosi più di organismo intergovernativo. Il che con ipotizzabili ricadute sulle competenze statali, in termini di ulteriore compressione della sovranità finanziaria. Tale strumento, inoltre, è espressamente individuato (nella risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019, considerando di cui alla lett. I) come strumento idoneo a contribuire al rafforzamento dell'Unione bancaria, attraverso un adeguato sostegno comune di bilancio al Fondo di risoluzione unico (SRF) – o, in lingua inglese *Single Resolution Board* (SRB) – ciò a dimostrazione dell'indissolubile intreccio esistente fra unione monetaria e bancaria, coesione delle politiche economiche statali, stabilità finanziaria e del debito sovrano. Sui temi: R. Perez, *L'azione finanziaria*, cit.; F. Capriglione, *Regolazione europea post crisi e prospettive di ricerca del diritto dell'economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza,* in *Riv. trim. dir. proc. civ*, 2016, 537-564; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della* governance *europea,* in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012; Id., *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato",* in *Giorn. dir. amm.,* 2010, 1303; S. Caldarelli, *La sovranità statale alla prova della crisi economica e finanziaria*, in rivista AIC, 2019, consultabile on-line. F. Salmoni, *Stabilità finanziaria, unità bancaria europea e costituzione*, Padova, 2019. Per una rapida ricostruzione del quadro giuridico d'insieme: *www.europarl.europa.eu*.

[6] Mario P. Chiti, *La crisi del debito sovrano*, cit; G. Della cananea, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma 2003. Parla di legislazione «*alluvionale e a tratti disorganica*» M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale,* in *Riv. it. dir. pubbl. com.,* 2017, 623-692, in particolare 624; G. Chiara*, Governo multilivello dei conti pubblici ed evoluzione della manovra di bilancio. Verso un paradigma esclusivamente tecnico?,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

[7] G. Di Gaspare, N. Lupo, *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2005.

[8] Per una ricostruzione "tecnica" dei profili evolutivi della contabilità finanziaria ed economica tracciati dal "Patto di stabilità" cfr.: F. Sucameli, *"Patto di stabilità", principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi,* in *federalismi*, 31 luglio 2019.

Infine, è stato introdotto il c.d. Semestre europeo, con cui è stata prevista una particolare procedura di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati aderenti all'UE, basata sulla sincronizzazione delle fasi di deliberazione dei bilanci nazionali al fine di allinearle e di coordinarle per il perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità[9].

Nello specifico, dunque, le regole della sana finanza pubblica cui s'ispira l'Unione Europea sono state articolate su due piani d'intervento, uno preventivo/precauzionale[10], l'altro correttivo/sanzionatorio. Sono state, infatti, predisposte misure di sorveglianza, di allerta e di prevenzione del rischio (c.d. braccio preventivo) nonché rafforzati i meccanismi di controllo e sanzionatori (c.d. braccio correttivo per la sorveglianza macroeconomica), dovendo garantirsi il buon andamento delle finanze pubbliche sia nel breve periodo, attraverso la stabilità della politica di bilancio, sia nel lungo periodo, per la sostenibilità della politica di bilancio[11].

Le misure a garanzia della stabilità e sostenibilità delle politiche di bilancio, come noto, sono state ulteriormente rafforzate nel 2012, con la stipulazione del Trattato internazionale sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, il c.d. *Fiscal Compact,* con cui si è inteso rinsaldare la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'Unione Europea, potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e migliorare la *governance* della zona euro, così da assicurare una crescita sostenibile, competitività e coesione sociale.

È intuibile, dunque, la strumentalità delle prescrizioni (*rectius*, delle regole precettive) sulla stabilità del bilancio a garanzia e/o in funzione della sostenibilità e, dunque, della programmaticità delle politiche di bilancio di medio-lungo periodo.

Una politica di bilancio responsabile e sostenibile, infatti, è tale se in grado di coniugare una rigorosa gestione dei conti pubblici con misure di rilancio economico e sociale.

Obiettivo purtroppo disatteso nel corso di questi anni, avendo avuto una incidenza determinante le misure di *austerity* a discapito delle politiche di rilancio economico-sociale.

Di tanto sembra aver preso coscienza, di recente, la Commissione europea che con la comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Banca Centrale Europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione Economica e

---

[9] G. Della Cannanea, *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali,* in *Diritto amministrativo europeo*, Mario P. Chiti (a cura di), 2018, 301-334. Maggiori dettagli al sito: *www.consilium.europa.eu*.

[10] Sulla lettura precauzionale del sistema finanziario, cfr. R. Perez, *L'azione finanziaria*, cit.

[11] Servizio del bilancio del senato, *La* governance *economica europea,* XVII Legislatura, giugno 2013 n. 3, consultabile al sito *www.senato.it*.

monetaria (COM (2015) 600 *final*), dell'ottobre 2015, ha dato atto dell'inefficacia e della non premialità di politiche strettamente improntate a logiche economico-finanziarie in un ambito come quello della finanza pubblica, in cui non si può non tener conto delle ricadute della gestione dei rischi finanziari sugli interessi generali o sui diritti sociali[12].

2. *La costituzionalizzazione della regola dell'equilibrio di bilancio e l'incalzante deficitarietà degli Enti territoriali locali*

L'Italia si è adeguata ai vincoli europei con legge costituzionale n. 1/2012[13], poi rinforzata con legge del 24 dicembre 2012, n. 243[14], con cui si è provveduto a costituzionalizzare il principio dell'equilibrio del bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e del coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali, riscrivendo diverse norme costituzionali.

La riforma ha interessato gli artt. 97, 81, 117 e 119 della Costituzione[15].

---

[12] R. Perez, *La crisi del debito pubblico*, cit., richiama una critica mossa dalla Germania al Fiscal Compact, fondata sull'osservazione che i conti in ordine non hanno coinciso con i buoni risultati economici; pertanto è bene applicare, ove possibile, i principi di flessibilità, abbandonando il rigore dell'*austerity*.

[13] D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al cd "pareggio di bilancio"*, rivista Aic, 2012, consultabile al sito *www.rivistaaic.it*.

[14] N. Lupo, *La revisione Costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti, Relazione al Convegno "Costituzione e pareggio di bilancio"*, Roma, maggio 2012, in *Il Filangeri. Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012; R. Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici,* in federalismi, 2013, consultabile al sito *www.federalismi.it*; A. Passalacqua, «*Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*

[15] In merito alla riforma la dottrina si è mostrata molto critica, sollevando dubbi sulla necessità di un intervento di rango costituzionale, ritendo che i nuovi principi europei in materia di stabilità e crescita avrebbero avuto, ad ogni modo, efficacia diretta all'interno dell'ordinamento nazionale, in ossequio ai principi europei della diretta applicabilità, dell'effetto utile e, più in generale, di leale cooperazione, sussidiarietà ed effettività (ricordando in particolare, gli artt. 4, comma 3, 5, 6 TUE e anche, in ultima analisi, l'art 29 TUE, oggi 67 TFUE). La preoccupazione sottesa era quella di garantire maggiore flessibilità nel recepimento dei parametri economici al fine di garantirne una mediazione, anche attraverso il "filtro" della teoria dei controlimiti, con i principi e valori di rango costituzionale, così da evitare di trasformare l'equilibrio di bilancio in "super-principio". Si è osservato, infatti, che il medesimo fosse stato inserito nella lettera della legge anteponendo un ulteriore comma all'art. 97 della Costituzione, quasi a voler manifestare la priorità del concetto di amministrazione finanziaria rispetto a quello di amministrazione economica. Tuttavia, sin da subito, la dottrina ha smentito che la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio avesse normato una regola economica "*extra*-ordinaria", suggerendo di leggere la riforma costituzionale e, in particolar modo, il riscritto art. 81 della Costituzione, mantenendo profili di continuità rispetto al passato. Sui temi: F. Gallo, *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, in *Astrid*, rassegna 2015; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in rivista della Corte dei Conti, 2013, 512-533; Id., *La riforma dell'art. 81 della Costituzione*, relazione al Convegno su "*L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività*". Giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, Corte dei Conti, 10 marzo 2016, in *Riv. della Corte dei Conti*, 2016, 459-462. L'A. raggruppa le posizioni giuridiche manifestate dalla dottrina in due macro-classi, fra coloro che ritengono che la riforma costituzionale abbia stravolto il previgente assetto normativo (nelle due sotto categorie dei c.d. catastro-

In particolare, è stato evidenziato che la riforma degli artt. 117 e 119 della Cost., da leggersi in combinato disposto con gli artt. 97 e 81 Cost., ha segnato la vera svolta nell'approccio costituzionale alle politiche finanziarie interne, prescrivendo politiche di finanza pubblica in conformità all'analogo approccio europeo[16].

Le nuove regole in materia di finanza pubblica, dunque, debbono essere inquadrate sia in relazione alle disposizioni europee sia nel rispetto dei principi di autonomia, sussidiarietà e differenziazione che connotano il sistema nazionale delle Autonomie, posto che la riforma costituzionale ha inciso sul riparto di competenze legislative fra Stato ed enti territoriali, con evidenti ricadute sull'autonomia finanziaria organizzativa e funzionale degli enti territoriali[17].

Proprio in merito a tale profilo la dottrina ha manifestato le maggiori perplessità sui contenuti della riforma. Ed invero, se nessun dubbio è stato mai sollevato circa il doveroso contributo che gli enti locali o le Autonomie, anche speciali, avrebbero dovuto garantire per la sostenibilità del debito pubblico, allo stesso modo, si è ritenuto che la riforma avesse oltremodo compresso i margini di autonomia alle medesime spettanti.

Si è ritenuto, infatti, che la riforma abbia attuato una ri-centralizzazione delle funzioni Statali cui però, inopinatamente, è corrisposto una deresponsabilizzazione dello Stato centrale, a fronte di pesanti oneri fatti gravare, invece, sulle finanze locali, a detrimento dell'autonomia finanziaria spettante agli enti locali medesimi[18].

---

fisti e apologeti), e coloro che ritengono vi sia coerenza fra riforma e Costituzione originaria (nelle due: scettici e pontieri). È nella categoria dei «pontieri», ossia in coloro che pensano debba essere "gettato un ponte" fra vecchio e nuovo assetto Costituzionale, a garanzia del principio di continuità, che l'A. s'identifica; G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul pareggio*, in *Giur. Cost.*, 2012, 2355 ss; L. Antonini, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, rivista AIC, 2017, *www.rivistaaic.it*; G.L. Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno,* relazione al convegno *"Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012"*, Roma, novembre 2013, al sito *www.cortecostituzionale.it*; F. Saitto, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo stato fiscale» allo «stato debitore»,* in rivista AIC, 2017, consultabile al sito *www.rivistaaic.it*; G. Colombini, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in federalismi 28 giugno 2017, *www.federalismi.it*; W. Giulietti, M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e proc. amm*. 3/2016, 925-964.

[16] Così M. Trimarchi, *Premesse*, cit., 666-667.

[17] A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali. Simul stabunt vel simul cadent*, in *Consulta online* 2017; G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei, in Osservatorio sulle fonti, 2013;* G. Rivosecchi, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali*: *orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, consultabile al sito *www.federalismi.it*, 2016; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini,* in *Riv. della Corte dei Conti,* 2013; Id., *I diritti finanziariamente condizionati. Profili di una categoria controversa*, Relazione al Convegno "*La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti",* Varenna settembre 2017 (la relazione può essere ascoltata al sito: *www.radioradicale.it*).

[18] Ai sensi degli art. 97, comma 1, Cost., infatti, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assicurare il duplice obiettivo dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'or-

Secondo quando disposto dalla l. n. 243/2012 (artt. da 9 a 12), poi consolidata dalla l. n. 164/2016 e dalla l. n. 232/2016, infatti, a differenza del bilancio statale, per il bilancio degli enti territoriali sembrava esser stato previsto un vero e proprio vincolo di pareggio nominale di bilancio, non essendo concessa alcuna correzione rispetto all'andamento del ciclo economico[19] ed essendo altresì stabilito che gli Enti territoriali debbano conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, fra le entrate finali e le spese finali[20].

Tale disciplina è stata sostanzialmente confermata dalle recenti previsioni introdotte con la legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018), seppure con alcune semplificazioni e innovazioni delle regole di finanza pubblica[21].

---

dinamento europeo. Sebbene non si sia costituzionalizzato il principio del pareggio del bilancio, implicando, diversamente, il concetto di equilibrio una valutazione fra entrate e spese, e dunque, consentendo anche la possibilità che si versi in situazioni di avanzo o disavanzo nella spesa pubblica, la disciplina dettata per lo Stato, da un lato, e per regioni ed enti locali dall'altro, presenta delle asimmetrie. Mentre ai sensi dell'art 97, comma 1 e 81 della Costituzione, è stato consentito espressamente allo Stato di ricorrere all'indebitamento, predisponendo politiche anticicliche, quindi, è stato concesso di assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese tenendo in considerazione le fasi avverse e le fasi favorevoli del ciclo economico o il verificarsi di eventi eccezionali, ben diversi e più limitati, i margini di ricorso all'indebitamento riservati alle regioni ed enti locali. Per essi, infatti, ai sensi dell'art 119 della Costituzione, si è innanzitutto vincolata l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. Per gli enti territoriali il ricorso all'indebitamento è stato concesso solo al fine di finanziare spese d'investimento, dunque produttive, purché siano previsti specifici piani di ammortamento. A differenza di quanto concesso allo Stato (art 81, comma 2), ai medesimi enti non è dato ricorrere all'indebitamento per finanziare propri debiti in scadenza. E. Picozza, *L'ordinamento multilivello del diritto dell'economia*, in *Dir. econ.*, E. Picozza, V. Ricciuto (a cura di), Torino 2013; E. Follieri, *Il diritto amministrativo alla prova delle riforme "Monti"*, *www.giustamm.it*; V. Domenichelli, *Crisi economica e crisi delle autonomie*, in *Dir. e proc. amm*. 2013, 475-488; F. Gallo, *Federalismo fiscale*, cit; R. Perez, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*. Relazione tenuta al convegno Ifel su "Armonizzazione dei bilanci e della contabilità locale", Roma 22 febbraio 2013, in *www.astrid-online.it*; F. Saitta, "*Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo stato fiscale» allo «stato debitore»*, in *Riv. AIC*, 2017, consultabile al sito *www.rivistaaic.it*; Aa.Vv., *Secessionismi, Autonomismi, federalismi. Frammenti di una rosa olografa*, Contributi alle *Giornate di Studio,* Università G. D'Annunzio, Chieti-Pescara, 28 febbraio-2marzo 2018, in *www.federalismi.it*, 2018. Per un'analisi tecnica delle problematiche si rinvia a F. Sucameli, *"Patto di stabilità"*, cit. Per un quadro d'insieme: Servizio Studi, Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Dossier XVII Legislatura, marzo 2017 nonché Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dossier XVIII Legislatura, febbraio 2018.

[19] F. Gallo, *Federalismo fiscale*, cit; L. Antonini, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, *rivista AIC*, 2017, 1, *www.rivistaaic.it*; F. Sucameli, *"Patto di stabilità"*, cit

[20] Cfr: R. Perez, *La finanza locale per il 2017*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 216-218. Sebbene per gli enti locali, a seguito delle recentissime L. n. 164/2016 e L. n. 232/2016, la nuova *golden rule* risulti essere differente rispetto a quella fissata nel previgente patto di stabilità interno, non essendo più preteso un obbligo di avanzo, bensì "semplicemente" un pareggio fra entrate e spese, è altresì vero che la recente disciplina di cui alla L. n. 164/2016 e alla L. n. 232/2016 ha ulteriormente limitato la possibilità, per gli Enti territoriali, di ricorrere agli avanzi di amministrazione per spese d'investimento, riducendo oltremodo la possibilità di ricorrere all'indebitamento.

[21] Si allude ai margini di intervento un po' più ampi concessi agli enti territoriali per il conseguimento dell'equilibrio di bilancio, sempre calcolato nei termini di saldo non negativo, essendo stata loro riconosciuta la possibilità di ampliare la possibilità di ricorso all'indebitamento utilizzando il risultato di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni di cui al D.lgs. n. 118/2011.

I più ampi margini d'intervento concessi agli enti territoriali (forse solo apparenti)[22] sono, però, il risultato di due pronunce della Corte Costituzionale (n. 247/2017 e n. 101/2018) con cui si è data, rispettivamente, una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina del ricorso al risultato di amministrazione e si è invece dichiarata costituzionalmente illegittima la previsione (art. 1, comma 446 l. bilancio 2017) che poneva limitazioni al ricorso al fondo pluriennale vincolato, al fine di ridurre la vincolatività degli stessi sulla gestione di bilancio degli enti territoriali[23].

Che la riforma si sia mostrata squilibrata e particolarmente gravosa per gli enti territoriali è fatto pacifico, tanto da esser stato denunciato dalla stessa Corte dei Conti, sin dal 2014[24], nella propria relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali. In tale delibera la Corte ha espressamente sostenuto che l'attuazione del programma di risanamento dei conti pubblici ha richiesto agli Enti locali uno sforzo non proporzionato rispetto all'entità delle proprie risorse.

Perplessità ribadite anche negli anni a venire, in cui la Corte dei Conti[25] non ha mancato di segnalare "la sofferenza finanziaria" in cui versano gli enti locali, per via dei tagli lineari alle risorse ad essi imposti, compensati necessariamente con incrementi della leva fiscale locale, che hanno innescato a loro volta un circolo vizioso di ulteriore detrimento delle potenzialità economiche locali reali.

Sostanzialmente, la legislazione finanziaria della crisi ha ridisegnato le prospettive dei rapporti Stato-Autonomie determinando una gestione fortemente orientata dal livello centrale, in cui, all'immediata compartecipazione agli obblighi di risanamento della finanza pubblica, richiesta agli enti locali, non ha corrisposto un'equa ripartizione di risorse a garanzia dello svolgimento delle autonome funzioni costituzionali.

È sufficiente dare lettura delle delibere della Corte dei Conti per avere un quadro, in termini percentuali, della grave situazione in cui oggi versano gli Enti

---

[22] F. Sucameli, *"Patto di stabilità"*, cit.

[23] Sui temi: L. Antonini, *La Corte Costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi;* in *rivista AIC*, 2018; A. Ziruolo, G. d'Annunzio, *La legge di bilancio 2019: le nuove regole di finanza pubblica per gli enti locali,* in Aziendaitalia, 2019, 429-438; G. Lo Conte, *Le novità in materia di investimenti degli enti territoriali e conti pubblici,* in *Giorn. dir. amm*. 2019, 172-176. Nonché, per un quadro di sintesi: Corte dei Conti deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR.

[24] Si veda la delibera del 29 dicembre 2014, 15: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_29_2014_sezaut_PARTE_I.pdf.

[25] Si veda la delibera n. 8 del 2016 al sito: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2016/delibera_8_2016_frg.pdf. Un'altra causa del «progressivo deterioramento degli equilibri finanziari» è stata individuata nella mancata previsione di strumenti cooperativi statali, a compensazione della maggiore responsabilizzazione della rappresentanza locale nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

locali caduti in dissesto o in pre-dissesto finanziario, situazione che fa registrare, purtroppo, un *trend* in costante aumento[26].

3. *Il rafforzamento dei controlli della Corte dei Conti a garanzia della stabilità della finanza pubblica locale. Cenni*

Il bisogno di assicurare il rispetto delle regole di derivazione europea imposte alla finanza pubblica, anche locale, per il tramite della richiamata riforma costituzionale, ha comportato una rinnovata attenzione alle problematiche afferenti lo squilibrio finanziario degli enti locali a garanzia della sostenibilità del debito pubblico.

Con il D.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, il legislatore ha predisposto un organico e rinnovato *corpus* di norme contabili e di finanza pubblica che, oltre a intensificare i controlli interni, ha condotto a un notevole ampliamento dei controlli esterni della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali[27], imponendo a tali amministrazioni

[26] Cfr: delibera Corte dei Conti n. 4-2017. Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, esercizio 2015, vol. II, Analisi della stabilità finanziaria: andamento, criticità e ruolo dei controlli interni; nonché Corte dei Conti, sez. autonomie, deliberazione n. 4 del 2018 che fotografa gli andamenti della gestione finanziaria degli Enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata. Significativi anche i dati emersi dalla relazione annuale della Fondazione nazionale dei Dottori commercialisti, *Lo stato di crisi degli enti locali*, 30 giugno 2017, consultabile al sito *www.fondazionenazionalecommercialisti.it*. Il documento offre tavole sinottiche e grafici sullo stato di dissesto e pre-dissesto degli enti locali italiani, ripartiti per area geografica: nord, centro, sud, isole. In sintesi, la situazione generale è la seguente: 67 enti locali deficitari, 151 enti in pre-dissesto; 107 in dissesto. Elevate le percentuali di enti in dissesto e pre-dissesto al sud e nelle isole. Le regioni maggiormente colpite: Sicilia e Calabria. Significativo, altresì, il suggerimento d'introdurre un «*rating della salute finanziaria*» che si basi su tre livelli di rilevanza degli indicatori di rischio di deficitarietà: primo livello (residui attivi, passivi, anticipazioni); secondo livello (debiti di finanziamento, spese di personale, procedure di esecuzione forzata); terzo livello (debiti ai fornitori, altri parametri da individuare). L'obiettivo sarebbe quello di estrapolare un indice, un indicatore sintetico di deficitarietà, così da attivare puntuali meccanismi di monitoraggio, controllo e gestione del rischio stesso.

[27] M. Clarich, I *controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio,* in rivista della corte dei conti, 2014, 378-404; M. Cecchetti, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in federalismi, 2014, *www.federalismi.it*; G. D'Auria, *I controlli*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, S. Cassese (a cura di), Milano, 2012, 481 ss; ID, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il D.l. n. 174/2012 (guida alla lettura delle sentenze Corte cost. n. 39 e n. 40/2014)*, in *Riv. corte dei conti,* 2015, 396-417; E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015; Id., *Come le attività della Corte dei Conti incidono sulle pubbliche amministrazioni,* in *Riv. trim. dir. pubbl*, 2019, 39-60; U. Allegretti, C*ontrollo finanziario e Corte dei Conti: dall'Unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Riv. corte dei conti*, 2013, 506-523; S. Sepe, *Per una storia della Corte dei Conti nell'Italia unita: spunti per il dibattito*, relazione al Convegno per il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei Conti, in *Riv. corte dei conti,* 2013, 590-603; V. Caputi Jambrenghi, *Il controllo della Corte dei Conti sulle gestioni pubbliche*, in *Riv. corte dei conti,* 2013, 620-657; G. Colombini, *Corte dei Conti e controlli interni*, in *Riv. corte dei conti,* 2013, 667-697; F. Fracchia, *La Corte dei Conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Dir. econ*., 2014, 403-445; M. Dugato, *Corte dei Conti giudice dell'erario: la tutela degli interessi finanziari della collettività,* 2018, consultabile al sito *www.giustizia-amministrativa.it*.

nuove prescrizioni vincolanti a garanzia del rispetto di quello che era il "patto di stabilità e crescita" e oggi, a partire dal 2016, delle nuove regole di equilibrio di bilancio, sopra ricostruite.

Come si cercherà di dimostrare nel prosieguo della trattazione, l'incidenza dei controlli della Corte dei Conti sull'esercizio delle funzioni degli enti territoriali che versano in situazione di crisi finanziaria è tale da poter far ritenere che essa inveri una forma di commissariamento dell'amministrazione pubblica.

A scanso di equivoci, si precisa subito che l'espressione commissariamento è utilizzata nel caso di specie, in maniera atecnica, quasi provocatoria, chiaramente non venendosi a concretizzare una sostituzione diretta nell'esercizio delle funzioni spettanti agli enti locali, piuttosto una forma di controllo e monitoraggio da parte della Corte dei Conti, così capillare da poter far parlare di "commissariamento di fatto".

Gli istituti disciplinati nel TUEL in cui è possibile intravedere forme di commissariamento sulle amministrazioni locali, sono molteplici, basti pensare alle differenti ipotesi di enti locali strutturalmente deficitari (art. 242 TUEL), enti in pre-dissesto (art. 243-*bis* TUEL) e in dissesto (art. 244 TUEL)[28].

È con riguardo a quest'ultima ipotesi (oltre quella "classica" dello scioglimento dei comuni per mafia, *ex* art. 143 TUEL[29]), in realtà, che l'istituto del commissariamento s'invera nella sua veste canonica: sia sufficiente pensare alle ipotesi di cui agli artt. 247, comma 3, e 252 e ss. TUEL che prevedono la nomina, in caso di dichiarato dissesto, dell'organo straordinario di liquidazione, che dà vita a una ipotesi peculiare di commissariamento per il fatto che esso si affianca agli organi elettivi dell'ente senza sostituirli, se non per la specifica funzione di liquidazione della massa passiva e risanamento dell'ente ad esso attribuita, dando vita sostanzialmente a due gestioni parallele, una ordinaria dell'ente, una straordinaria dell'organo di liquidazione, in cui spetterebbero alla Corte dei Conti poteri di "supervisione" e di controllo (art 256, comma 11, TUEL).

Il tema che si vuole affrontare, tuttavia, non è quello dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte di organi straordinari[30], piuttosto tentare di tracciare quel

---

[28] Aa.Vv., *Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un'analisi ricostruttiva,* Università Ca' Foscari Venezia, Rapporto di ricerca 2017, consultabile al sito *www.rivistacorteconti.it*.

[29] M. Magri, *Il commissariamento degli enti locali per condizionamenti o infiltrazioni della criminalità organizzata,* Relazione tenuta al Convegno "*Legalità e Efficienza nell'amministrazione commissariata"*, 21 e 22 giugno 2019, Id. *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 TUEL,* in *Dir. amm*. 2018, 77-140. Non meno rilevante la peculiare ipotesi di comuni sciolti per condizionamento o infiltrazioni mafiose che versino in stato di crisi finanziaria tale da poterne provocare il dissesto finanziario, in cui s'impone alla commissione straordinaria per la gestione dell'ente, l'adozione di peculiari misure a garanzia della stabilità finanziaria dei medesimi, ai sensi dell'art. 243-*quinques* TUEL.

[30] Per una ricostruzione storico-evolutiva dei poteri sostitutivi: M. Spasiano, *Storia, fondamento e attualità del potere sostitutivo nella pubblica amministrazione: dalla logica della straordinarietà all'amministrazione*

processo riformatore che da qualche tempo sta interessando la pubblica amministrazione, con profonda ridefinizione dei modelli organizzativi e delle reciproche relazioni fra differenti soggetti[31], amministrativi e non, coinvolti nella corretta gestione della *res publica*, sebbene ciascuno per la propria funzione.

A tal fine, emblematica appare la disciplina della complessa procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. pre-dissesto), cui sono sottoposti gli enti locali che presentano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario (art. 243-*bis* TUEL), su cui, pertanto, si focalizzerà l'indagine.

La procedura di pre-dissesto, infatti, si presenta davvero peculiare perché lascia solo formalmente impregiudicata la gestione in capo all'organo elettivo.

Tale procedura nasce con l'intento di responsabilizzare gli enti locali e i propri organi rappresentativi, nella predisposizione di ogni iniziativa utile al risanamento, proprio con l'obiettivo di evitare il commissariamento dell'ente stesso ad opera dell'organo prefettizio, lasciando agli organi elettivi la scelta nella predisposizione delle misure di risanamento[32].

Si tratta, infatti, di una procedura straordinaria di auto-risanamento, concessa agli enti territoriali con funzione preventiva: la stessa è attivabile dall'ente medesimo che, pur non presentando una situazione strutturalmente deficitaria, si trovi in uno stato di squilibrio contabile potenzialmente idoneo a sfociare in *default,* se non correttamente gestito.

Una prima lettura della normativa di riferimento sembrerebbe suggerire che *l'intentio legis* sia stata quella di attribuire agli enti locali un certo margine di autonomia nell'amministrazione (gestione) del rischio finanziario, pur nella cogenza dei vincoli di derivazione europea e della precettività dei parametri economico-normativi imposti per la sostenibilità del debito pubblico e per l'affidabilità economico-finanziaria del sistema paese.

Non a caso, elemento caratterizzante la procedura di riequilibrio finanziario è dato proprio dall'attribuzione del potere d'iniziativa e di gestione della situazione di squilibrio all'ente locale. La decisione di attivare la suddetta procedura spetta all'ente che si avveda dell'impossibilità di riportare in equilibrio i conti pubblici attraverso la predisposizione dei meccanismi ordinari di cui agli artt. 193, 194 TUEL.

Tuttavia, una lettura sistematica e più approfondita, consentirà di comprendere che i margini di autonomia decisoria concessi agli enti locali per la gestione del rischio di dissesto finanziario, risultano ben più limitati e circoscritti.

---

alternativa, Relazione tenuta al Convegno "*Legalità e Efficienza nell'amministrazione commissariata"*, 21 e 22 giugno 2019, ora in *Diritto e società*, 2019, 41-60.

[31] G. Meloni, *Nuovi poteri sostitutivi per nuovi (o antichi) modelli di amministrazione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2016.

[32] E. Di Gregorio, *Le procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali*, ottobre 2018, consultabile al sito *www.contabilita-pubblica.it*.

Particolare attenzione merita, infatti, l'esercizio della funzione di controllo preventivo, di legittimità e regolarità finanziaria, esercitato dalla Corte dei Conti sui piani di riequilibrio finanziario deliberati dagli enti locali.

Si ritiene, pertanto, che questa prospettiva d'indagine sia quella meglio in grado di cogliere:

- la relazione fra autorità esterna e autonomia, verificando se sia assicurato un equilibrio fra controllore e controllato, anche in ragione della responsabilizzazione degli enti territoriali nella gestione degli squilibri economico-finanziari;

- la congruità del bilanciamento fra funzioni amministrative, di controllo e giurisdizionali (valutando anche il raccordo fra controlli esterni e interni);

- l'efficacia di tale complesso meccanismo circolare di amministrazione – controllo – monitoraggio – revisione – sanzione al fine di comprendere quali siano gli effetti del controllo della corte dei conti (delle decisioni della corte dei conti) sulla gestione del rischio finanziario negli enti locali e, in una visione di più ampio respiro, se sia garantito un congruo bilanciamento fra legalità finanziaria, rispetto dell'equilibrio di bilancio, degli obblighi di derivazione europea e del principio autonomistico.

4. *La procedura di "pre-dissesto" nella prospettiva della precauzione finanziaria. Elementi di struttura*

Con il D.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, dunque, sono state introdotte nuove procedure che gli enti locali sono tenuti a rispettare al fine di evitare l'inverarsi del rischio di dissesto finanziario. Si allude alle modifiche apportate al D.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e, in particolare, alle nuove fattispecie di cui agli artt. 148-*bis* e 243-*bis*.

Le nuove disposizioni rispondono, chiaramente, a finalità preventive, posto che essi anticipano il momento dei controlli, in particolare quelli esterni della Corte dei Conti, sulla gestione finanziaria degli enti locali.

L'art. 148-*bis* TUEL l, infatti, prescrive, a garanzia della verifica del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno e del rispetto dei vincoli d'indebitamento di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, che la Corte dei Conti proceda a controlli di natura preventiva sui bilanci e consuntivi degli enti locali, imponendo ai medesimi vincoli cogenti per rimuovere le eventuali irregolarità riscontrate, al fine di ripristinare l'equilibrio delle finanze pubbliche.

Si ritiene che il legislatore, nell'implementazione della normativa a garanzia della stabilità del debito sovrano e nello sforzo di coordinamento della finanza pubblica nazionale e locale alle norme di derivazione europea in materia di equi-

librio di bilancio, abbia, di fatto, predisposto un complesso sistema di gestione precauzionale del rischio[33] di dissesto finanziario negli enti locali.

Diversi gli elementi di struttura che depongono in tal senso[34].

Innanzitutto, l'analisi normativa consente di cogliere l'esistenza di un sistema di pianificazione "a cascata" degli strumenti di gestione del rischio finanziario negli enti locali, nonché la sussistenza di profili di interconnessione e di circolarità fra i medesimi.

Una lettura sistematica e unitaria, non meramente parcellare, permette di comprendere come la pluralità degli strumenti e dei procedimenti che il legislatore ha predisposto sin dal 2011, rispondono a una strategia integrata di gestione del rischio finanziario negli enti locali.

Essa si articola in una pluralità di procedimenti sequenziali a funzione precauzionale decrescente cui corrisponde un sistema a sanzione ascendente, a seconda che dalla fase ordinaria di mera gestione della situazione economico-finanziaria degli enti locali ci si avvicini all'inveramento del rischio di dissesto *ex* art. 244 TUEL.

Sia sufficiente una lettura sistematica delle fattispecie di cui agli artt. 193-194 TUEL; 148-*bis* TUEL; 243-*bis* TUEL (piani di riequilibrio finanziario pluriennale), nonché quella di cui all'art 6, comma 2, D.lgs. 149/2011 (c.d. procedura di dissesto guidato) e, infine, della procedura di dissesto di cui all'art. 244 TUEL.

La strategia integrata di gestione del rischio di dissesto finanziario degli enti locali sembra, dunque, rispondere all'approccio c.d. di *command and control* alla stregua della gestione del rischio corruzione nel governo del territorio[35].

Meccanismo, in realtà, poco premiante, in quanto non fa che ingessare o irrigidire il sistema di gestione del rischio, come noto, intollerante a una regolamen-

---

[33] Sul diritto del rischio: A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006.

[34] Per ragioni di completezza, succintamente e per punti, si richiamano gli elementi di struttura che generalmente connotano i complessi procedimenti di gestione del rischio. Innanzi tutto essi sono guidati dal principio di precauzione (Comunicazione della Commissione Europea, COM/2000/0001 def) e rispondono a una strategia procedimentale articolata in più fasi sequenziali: valutazione; gestione, comunicazione del rischio, costante monitoraggio, rivedibilità delle decisioni alla luce dello *status quo*. Pertanto, l'approccio precauzionale, si caratterizza per: 1) forte procedimentalizzazione, ossia "pianificazione" dell'amministrazione del rischio; 2) centralità della fase istruttoria; 3) sussistenza di margini più o meno ampi di discrezionalità nella gestione della situazione di rischio; 4) proporzionalità delle misure di gestione dei rischi nel rispetto del margine di sicurezza individuato come irrinunciabile; 5) *flexsecurity*, ossia costante monitoraggio e rivedibilità delle decisioni assunte in concomitanza con l'evolversi della situazione fattuale ad esse presupposta; 6) ruolo decisivo della c.d. *soft law;* 7) insufficienza di un sistema incentrato esclusivamente sull'approccio di c.d. *command and control* (ossia imposizione di standard affiancati da meccanismi sanzionatori) e di una regolamentazione e gestione dei rischi di tipo *top-down*, dovendo valorizzarsi l'approccio *bottom-up.*

[35] Sul tema cfr: A. Barone, *La prevenzione della corruzione nella* "governance" *del territorio,* in *il diritto dell'economia*, 2018, 571-595.

tazione rigida, fondata su comandi e controlli (*rule-based*), in ragione delle connaturali esigenze di flessibilità, adeguamento e rapidità che dovrebbero connotarlo[36].

I richiamati procedimenti, inoltre, non solo si pongono in posizione sequenziale, proprio perché l'attivazione dell'uno dipende dal fallimento del primo, ma in un rapporto di circolarità (o di sequenzialità inversa, se si preferisce).

La circolarità fra i medesimi è evincibile da una pluralità di disposizioni normative.

In particolare, è espressamente previsto che sia possibile sospendere il procedimento di dissesto guidato di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011 – ove eventualmente già avviato – e "convertire" tale procedura in quella di pre-dissesto di cui all'art. 243-*bis* TUEL, volta al riequilibrio finanziario dell'ente, nel caso in cui ne ricorrano i relativi presupposti. Oppure, ai sensi dell'art. 256, comma 12 TUEL, come modificato dall'art. 15-*bis* del D.l. n. 113/2016, inerente la procedura di liquidazione degli enti in dissesto, ove si accerti che l'insufficienza della massa attiva sia tale da compromettere il buon esito della procedura, il Ministro dell'Interno, su proposta della Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 TUEL e dell'ente medesimo, può consentire di adottare misure straordinarie per il pagamento della massa passiva, fra cui vi rientra anche l'adesione alla procedura di riequilibrio *ex* art. 243-*bis* ss. TUEL.

La circolarità fra le richiamate procedure si spiega in ragione del fatto che ciascuna di esse si presenta, a sua volta, come un procedimento complesso.

Ne è chiaro esempio la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-*bis* e ss. TUEL, inquadrabile a sua volta sotto la lente della precauzione finanziaria[37], sebbene con alcune peculiarità – su cui ci si soffermerà oltre –

---

[36] M. Ramajoli, Self regulation, soft-regulation, e hard regulation *nei mercati finanziari,* consultabile al sito *www.rivistadellaregolazionedeimercati.it*.

[37] R. Perez, *L'azione finanziaria,* cit.; M. Passalacqua, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Torino, 2012; M. Lecci, G. Fernando, *Intermediazione finanziaria tra "precauzione" normativa ed alea giurisprudenziale: possibili rimedi,* in *Resp. civ. e prev.,* 2018, 755-782; D. Ielo, *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della precauzione: la macrovigilanza prudenziale*, in Amministrare, 2010, 215-245. Più in generale, sul principio di precauzione, sia sufficiente richiamare: F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; Id. *Il principio di precauzione,* in M. Renna (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012; Id. *Tra precauzione e ragionevolezza*, in *www.federalismi.it*, 2006; Id. *La "valutazione scientifica obiettiva" dei rischi nella pianificazione territoriale: l'applicazione del "decalogo della precauzione" ai vari sistemi di valutazione del rischio,* in *Riv. giur. edilizia*, 2014; F. Trimarchi, *Principio di precauzione e "qualità" amministrativa,* in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2005, 1673-1707; R. Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?,* in *La sicurezza del Territorio. Pianificazione e depianificazione*, *Riv. giur. edilizia*, 2014; Id. *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm*., 2005; L. Butti, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale,* in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 809; I.M. Marino, *Aspetti propedeutici del principio di precauzione,* in A. Barone (a cura di), *Ignazio Maria Marino*. *Scritti Giuridici*, Tomo II, Napoli, 2015; M. Antonioli, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 56 ss; B. Marchetti, *Il principio di precauzione*, in *Le fonti del diritto italiano. Codice dell'azione amministrativa,* M.A. Sandulli (a cura di), II ed., Milano, 2017, 199 ss.; P. Dell'anno, E. Picozza, Trattato di

in grado di spiegare ancor meglio il perché, nella procedura di gestione del rischio di dissesto finanziario negli enti locali, si assista a una compressione della sfera di autonomia degli enti territoriali medesimi.

Ebbene, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-*bis* e ss. TUEL, si presenta come un procedimento complesso non solo perché articolato in più fasi ma anche perché in essa intervengono più soggetti, amministrativi e non (organi politici, organi tecnici, magistratura terza e imparziale), ciascuno dotato di un proprio compito o funzione, sebbene ciascuna di esse sia indissolubilmente orientata al perseguimento di un unico obiettivo: la stabilità economico-finanziaria dell'ente locale.

Sia sufficiente pensare alla fase di approvazione del piano di riequilibrio finanziario in cui, oltre all'ente territoriale che lo redige, interviene la Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art 155 TUEL, che rilascia un parere non vincolante, nonché la Corte dei conti (art. 243-*bis e* art. 243-*quater*, commi 1, 2 e 3); o ancora, alla fase di controllo del piano in cui, invece, un ruolo decisivo compete alla stessa Corte dei Conti, con l'ausilio però dell'organo di revisione economico-finanziaria (art. 243-*quater*, commi 3 e 6).

La complessità soggettiva imposta dalla specificità delle competenze richieste per l'esercizio delle differenti e interconnesse funzioni in cui si snoda tale procedura, è come intuibile, essa stessa un indice sintomatico e al contempo causa della compressione della sfera di autonomia (decisoria) degli enti territoriali.

Alla complessità soggettiva e funzionale fa *pendant* una complessità oggettiva o strutturale, articolandosi la procedura di pre-dissesto in una pluralità di fasi.

Alla stregua di qualsiasi altro procedimento di gestione del rischio, infatti, in essa si rinvengono più fasi:

1) di valutazione degli squilibri strutturali di bilancio, di competenza dell'ente locale, da effettuarsi anche tenendo in conto l'inidoneità delle ordinarie misure di cui agli artt. 193 e 194 TUEL per farvi fronte (243-*bis*, comma 1);

2) di gestione della situazione di squilibrio finanziario, mediante la delibera del piano di riequilibrio finanziario (243-*bis*, comma 1);

3) di approvazione del piano di riequilibrio finanziario (art. 243-*quater*).

Tale fase, come anticipato, è per vero molto peculiare posto che la decisione amministrativa di gestione del rischio di dissesto finanziario, deliberata nel pia-

---

diritto dell'ambiente, Vol. I, Padova, 2012; M. Allena, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa,* in *Dir. econ.*, 2016, 411-446. E. Fisher, J. Jones, R. Von Schomberg, *Implementing the precautionary principle. Perspective and prospect*, Cheltenham Uk - Northampton, MA, Usa, 2006; Id., *Is the precautionary principle justiciable?, Journal of environmental law*, vol 13, issue 3, Oxford Journal, 2001, 315-334; C.R. Sunstein, *Laws and fear: beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press, 2005; N. De Sadeleer, *Les Principes du pollueur-payeur, de prevention et de precaution,* Bruxelles 1999; M. Gros, *Les principes de precaution et de prevention,* in M. Gros (a cura di) *Leçons de droit de l'environnement*, Paris, 2013.

no di riequilibrio, è sottoposta *in primis* all'esame della Commissione per la stabilità finanziaria che svolge una necessaria attività istruttoria, nel corso della quale può formulare rilievi o richieste istruttorie all'ente locale, e che si conclude con una relazione, un parere non vincolante (art. 243-*quater,* commi 1 e 2); secondariamente, il piano di riequilibrio è sottoposto al controllo esterno della Corte dei Conti che delibererà sull'approvazione o sul diniego del piano medesimo (art. 243-*quater*, commi 3, 4 e 5).

In essa, pertanto, s'innervano una pluralità di funzioni: di amministrazione attiva, di controllo interno esercitato dalla Commissione, e infine, di controllo esterno.

Sebbene si assista a una superfetazione del sistema dei controlli che, come si vedrà, invera quel fenomeno che la dottrina[38] chiama di «*marginalizzazione dell'amministrazione*», deve evidenziarsi che i medesimi mancano di adeguato coordinamento, essendo stato attribuito un ruolo di assoluta preminenza al controllo esterno, che porta a una «*sclerotizzazione*»[39] di quello interno.

Infatti, il controllo esercitato dalla Commissione – che non si qualifica più come controllo di merito, essendo stati espunti tali controlli dall'ordinamento in ragione dell'avvenuta abrogazione dell'art. 125 Cost.[40] – è sì pregiudiziale all'esercizio del controllo esterno della Corte, però queste due funzioni sono totalmente autonome l'una dall'altra. Secondo costante orientamento della Corte dei Conti, infatti, gli esiti dell'istruttoria condotta dalla Commissione sulla proposta di piano di riequilibrio finanziario non sono vincolanti per l'attività istruttoria che la Corte dei Conti svolgerà in sede di controllo, reputandosi sufficiente che fra le due attività non vi sia incoerenza (in generale, sui rapporti fra Commissione e Corte dei Conti in sede di controllo: deliberazione n. 22/sezaut/2013)[41]. Si tratta, pertanto, di una pregiudiziale meramente procedimentale, essendo sì necessario il parere positivo della Commissione per la stabilità finanziaria per sottoporre il piano di riequilibrio al controllo della Corte dei Conti, ma non vincolante, non garantendo l'approvazione del piano stesso.

4) Segue la fase di monitoraggio della situazione economico-finanziaria, con conseguente applicazione di misure correttive e/o sanzionatorie. Anch'essa peculiare, perché affida ancora una volta a un organo esterno, la Corte dei Conti, il controllo sulla corretta attuazione del piano (art. 243-*quater*, comma 6).

---

[38] S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1-11 e in particolare 9.

[39] L. Buffoni, A. Cardone, *I controlli della corte dei Conti e la politica economica della repubblica: rules vs. discretion?*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2014.

[40] Cfr. Tar Catania, 5.08.2018, n. 3339; Cons. Stato, 11 luglio 2016, n. 3018.

[41] Cfr. anche: Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 59/2018; nonché *ex multis*: Corte dei Conti, SS.RR., sent. n. 23/2018/EL; 18/2018/EL; 17/2018/EL; 8/2018/EL; 6/2018/EL; 17/2017/EL; 3/2017/EL; 1/2017/EL; 25/2016/EL; 34/2014/EL; 11/2014/EL; 3/2014/EL.

5) Infine, vi è la fase di revisione o di rimodulazione delle decisioni di gestione del rischio di dissesto finanziario. In ossequio al principio della cd. *flex-security*, infatti, il legislatore ha ammesso la rivedibilità dei piani di riequilibrio finanziario, sia sotto forma di rimodulazione sia di riformulazione[42].

La rivedibilità delle scelte approntate dall'ente locale, basata sulla sopravvenienza di nuovi elementi che impongono una revisione delle decisioni precedentemente assunte, sembrerebbe esser stata prevista dal legislatore in deroga al principio d'intangibilità della procedura di riequilibrio finanziario, a garanzia di una più efficiente ed efficace gestione dello squilibrio finanziario da parte dell'ente locale interessato e dunque, a garanzia di una maggiore autonomia dell'ente medesimo.

Un'ipotesi di rimodulazione del piano, in positivo, è consentita nell'ipotesi in cui si accerti che l'applicazione del piano medesimo stia dando esito positivo (art. 243-*quater*, comma 7-*bis*, TUEL).

Una revisione del piano, in negativo, potrebbe invece disporsi per l'emergere di erronee valutazioni operate in precedenza. Ad esempio, potrebbe aversi o una riformulazione, mediante lo strumento del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (*ex* art. 3, comma 4, del D.lgs. 118/2011), ai sensi dell'art. 243-*bis,* comma 6, lett. b) TUEL, oppure una rimodulazione conseguente a un cambio dell'amministrazione. Quest'ultimo istituto potrebbe esser letto come espressione di un controllo "popolare" indiretto sulla corretta gestione dei conti pubblici, in ossequio all'approccio di tipo *bottom-up* che dovrebbe connotare le procedure di gestione del rischio, proprio perché la nuova amministrazione in carica è espressione di una nuova scelta elettorale.

Le possibilità di revisione del piano di equilibrio, in verità, restano ipotesi eccezionali o di stretta interpretazione, non potendo avallare comportamenti opportunistici o inadempienze delle amministrazioni locali, tali da compromettere il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e gli equilibri di bilancio.

Non a caso, non sono mancati dubbi espressi Corte dei Conti sulla bonarietà di tali strumenti[43], così come sulla dilatazione dei tempi per l'attuazione dei piani pluriennali[44] (art. 243-*bis*, commi 5 e 5-*bis* TUEL), che – a dire della Corte dei Conti – non farebbero che allungare i tempi di riequilibrio finanziario, minando la sostenibilità del piano e procrastinando l'inevitabile dissesto di enti

[42] Sul punto cfr.: Corte dei conti, sez. autonomie, delibere n. 13/2016; n. 9/2017 e n. 5/2018. La distinzione passa dall'aver già ottenuto l'approvazione del piano dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (rimodulazione), o dall'aver semplicemente deliberato il piano, non essendo ancora decorsi i termini per l'approvazione, con obbligo di nuova trasmissione alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali al fine di garantire la corrispondenza fra il piano oggetto d'istruttoria e il piano oggetto di decisione (riformulazione).

[43] Si leggano ancora, a titolo d'esempio, Corte dei conti, sez. autonomie, delibere n. 13/2016 e n. 9/2017.

[44] Sul tema si tornerà nel paragrafo 7.

"decotti", in specie se la stesura dei piani di riequilibrio si accompagni a elementi patologici quali la non veridicità e inattendibilità dei dati ivi riportati che ne compromettono la fattibilità.

5. *Normazione della regola economica ed effetti riflessi sulla funzione amministrativa di gestione del rischio di dissesto finanziario*

Nell'analisi degli elementi di struttura che connotano la procedura c.d. di pre-dissesto nella prospettiva della precauzione finanziaria, volutamente si è omesso di considerare due di essi: il ruolo della *soft law* e i controlli esterni della Corte dei Conti.

Si ritiene, infatti, che essi connotino in maniera peculiare la procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali e che, dal modo in cui operano, si possano comprendere, ancor meglio, le ragioni a fondamento della limitata autonomia decisoria degli enti locali in tale contesto.

Più specificatamente, si ritiene che due siano le ragioni in grado di spiegare perché l'autonomia (decisoria) e la discrezionalità degli enti territoriali nella gestione del rischio di dissesto finanziario risultino in qualche modo limitate o compresse. La prima, di carattere oggettivo, è legata al tipo di precetto normativo; la seconda è espressione di una scelta di *policy*, ossia l'aver attribuito la fase del monitoraggio (*rectius*: del controllo) a un organo esterno all'amministrazione interessata: la Corte dei Conti.

Il primo argomento a sostegno della tesi che si va dimostrando, ha valenza di variabile indipendente, è cioè un dato di fatto, legato al tipo di legge di copertura[45] sottesa alla norma giuridica di riferimento, cioè la regola economica normata (o, se si vuole, giuridificata)[46] che, sebbene non appartenente alle c.d. scien-

[45] F. Stella, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*, Milano, 1975. Quando si parla di "leggi di copertura" si suole far riferimento alle regole in grado di spiegare l'evolversi degli accadimenti fenomenici alla luce delle leggi che li governano, siano esse giuridiche o extra-giuridiche, e in questo caso economiche (ma potrebbe trattarsi anche di leggi scientifiche, sociologiche, mediche..). La difficoltà nel prevedere l'inveramento di una situazione di rischio è data proprio da "falle" naturalmente presenti in tali leggi di copertura. In caso di rischio, infatti, il nesso eziologico fra accadimenti rimane parzialmente oscuro o non prevedibile, non essendo note in tutto o in parte le leggi di copertura, ossia quelle leggi che consentono il disvelamento del processo causale fra antecedente e conseguente. Sebbene il fenomeno descritto sia più evidente per il caso del rischio da ignoto tecnologico in cui, la debolezza euristica delle leggi di copertura porta a un necessario aggravamento della fase istruttoria di valutazione del rischio medesimo, spesso accompagnata da meccanismi compensativi quali sono quelli della partecipazione procedimentale, della sussidiarietà orizzontale e della trasparenza, esso certamente non può dirsi estraneo alle ipotesi di gestione del rischio finanziario. Semplicemente diversa è la sua incidenza, dovuta al tipo di legge di copertura, per l'appunto afferente alle scienze economico-finanziarie.

[46] Aa.Vv., *La giuridificazione*, B. Marchetti, M. Renna (a cura di), Firenze, 2016, fa parte della collana *A 150 anni dall'Unificazione Amministrativa Italiana*, L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), Vol. III. In particolare, cfr. B. Marchetti, M. Renna, *I processi di giuridificazione: soggetti, tecniche, limiti.*

ze dure (matematica, fisica, chimica) è di per sé dotata di sufficiente determinatezza se non da vincolare per lo meno da veicolare, contenere o comprimere le scelte di amministrazione del rischio.

L'imperatività del parametro economico interposto nella norma giuridica, e dunque la tipologia di precetto normativo che connota le fattispecie di riferimento, si riverbera su un elemento chiave della procedura di gestione del rischio finanziario: il ruolo della *soft law*.

Come noto, infatti, la regolazione del rischio si presenta complessa, per la pluralità e disorganicità del sistema delle fonti[47]. Il modello di regolazione del rischio, infatti, si discosta dal sistema tradizionale delle fonti, a vantaggio di un ordinamento normativo fluido, variabile, instabile, da cui conseguono equilibri provvisori[48].

La regolazione del diritto del rischio, dunque, si presenta generalmente come un sistema complesso di norme «*ad obsolescenza programmata*» (c.d. *sunset rules*)[49].

Infatti, poiché il diritto del rischio è chiamato a disciplinare fattispecie concrete connotate da un tasso più o meno elevato di incertezza nell'inveramento, esso spesso fallisce nel suo intervento regolatore: «*la legge [...] può disciplinare la prevenzione e può disciplinare le conseguenze (risarcitorie) in termini di danno, ma non può disciplinare l'incertezza […]*»[50].

La regolazione del rischio finanziario, invece, si basa su metodologie in parte differenziate, che vanno dalla *soft-regulation,* alla *self regulation*, ossia l'elaborazione di standard da parte di soggetti privati, alla *hard regulation*. Esse si pongono in rapporto di complementarietà.

In dottrina[51], in particolare, si è messo in evidenza come la *soft regulation,* o più in generale la *soft law*, si riveli in questo contesto ben più incisiva di quel che l'etimologia della parola lasci intendere, manifestandosi essa come una "*cripto-hard*" *regulation.*

---

[47] R. Ferrara, *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e "funzione definitoria" della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2014, 651-693.

[48] P. Baldassarre, *Interpreti e fonti*, cit., 26.

[49] R. Ferrara, *L'incertezza delle regole,* cit., in particolare 666.

[50] Così: I.M. Marino, *Aspetti,* cit., 1527.

[51] M. Ramajoli, Self regulation*,* cit.; G. Morbidelli, *Degli effetti giuridici della soft law*, consultabile al sito *www.rivistadellaregolazionedeimercati.it*. Per maggior precisione, è importante ricordare che la *soft regulation* e la *soft law* si pongono in un rapporto di genere a specie. La *soflt regulation*, più specificatamente, è la soft law propria di ambiti caratterizzati da autorità di regolazione. La *soft law*, invece, descrive un fenomeno più ampio e variegato. Sebbene sia nata nel diritto internazionale pubblico per regolare i rapporti fra Stati, oggi abbraccia una pluralità di categorie di atti fra loro eterogenei, emanati da pubblici poteri, non tipizzati, non riconducibili entro le tradizionali fonti del diritto perché non idonee a produrre effetti giuridici vincolanti analoghi a quelli di una fonte normativa. La *soft law* è pertanto priva di coercibilità in senso tradizionale. Tuttavia, non è escluso che la *soft law* sia in grado di produrre effetti pratici che siano poi anche giuridici.

La stessa, infatti, si rivelerebbe particolarmente efficace nel momento regolatorio[52], tanto da assumere una funzione d'indirizzo dell'attività pubblica. Il che, come spiegato, è una diretta conseguenza della giuridificazione della regola economica.

Nel caso di specie, possono farsi due esempi che paiono davvero emblematici.

Un primo esempio è dato dalle linee guida della Corte dei Conti, di cui alla deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, che dettano i criteri per l'esame del piano di riequilibrio finanziario e per la valutazione della sua congruenza (*ex* art. 243-*quater*).

Innanzitutto, tali linee guida, attraverso la specificazione di concetti indeterminati presenti nella normativa di riferimento (qual è ad esempio, il concetto di «*sofferenza finanziaria*», di «*riformulazione*» o «*rimodulazione*» del piano di riequilibrio) individuano la corretta perimetrazione dell'ambito oggettivo di applicazione dei piani di riequilibrio finanziario, distinguendolo, ad esempio, dall'area di applicazione d'istituti ordinari, qual è il ripiano dei disavanzi di cui all'art. 188 TUEL.

Pertanto, tali linee guida possono qualificarsi come esempio di *soft law* "*post law*"[53] proprio perché hanno la funzione di fornire indicazioni operative ai soggetti che ne sono destinatari "completando" in via interpretativa la norma[54] giuridica posta nella *hard law,* sia esemplificando sia specificando i concetti giuridici indeterminati nella medesima presenti.

Esse forniscono, pertanto, l'indirizzo interpretativo e operativo da seguire, producendo dunque un primo effetto vincolante sui destinatari che sono tenuti a conformarsi.

Di poi, vengono fissati criteri omogenei per la redazione del piano di riequilibrio finanziario: tali linee guida non si limitano semplicemente a fornire un supporto operativo ma declinano un vero e proprio schema istruttorio che i soggetti che ne sono destinatari sono tenuti a rispettare (Cfr.: Corte dei Conti, deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

Declinando "regole dell'arte", ossia le regole tecniche per la redazione e valutazione di congruenza del piano di riequilibrio, tali linee guida non sembrano lasciare ai destinatari margini di valutazione o di discostamento, salvo dimostrare l'erroneità delle medesime o piuttosto la non applicabilità al caso concreto.

---

[52] Sempre per ragioni di completezza si ricorda che nella nozione di regolazione, cui si allude nel testo, sono ricompresi: indirizzi, linee guida, regole di condotta, raccomandazioni, pareri, etc… Il concetto di regolazione, infatti, non coincide con quello di regolamentazione, inteso come potere di porre regole, essendo più ampio. Sul tema cfr. M. Ramajoli, *Self regulation,* cit.

[53] Per la classificazione della soft law in differenti categorie, fra cui quella richiamata nel testo: G. Morbidelli, *Degli effetti giuridici,* cit.

[54] V. Crisafulli, *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma, 1935.

Sebbene diretti destinatari delle linee guida siano la Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art 155 TUEL, cui competono le valutazioni istruttorie, e le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, indirettamente esse si rivolgono anche gli enti locali che potranno desumere dalle medesime i criteri e gli strumenti utili per la predisposizione e la redazione di un piano di riequilibrio finanziario, che superi il vaglio positivo e della Commissione e della Corte dei Conti. Un esempio concreto si rinviene allorché le suddette linee guida richiamano gli otto indicatori di deficitarietà e il nuovo sistema parametrale, ancora sperimentale, predisposto con atto d'indirizzo dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali, ai sensi dell'art. 154, comma 2, TUEL.

La disposizione normativa merita di essere richiamata perché sembra implementare nel governo del rischio di dissesto finanziario degli enti locali, i criteri di allerta della crisi, alla stregua dei sistemi di allerta della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui alla l. n. 155/2017.

L'introduzione di un "*rating* della salute finanziaria" [55] non solo confermerebbe la tesi della possibile lettura della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sotto la lente della precauzione finanziaria, bensì, cosa ben più importante, potrebbe offrire agli enti locali nuovi meccanismi idonei a individuare fattori potenziali di rischio finanziario, così da evitare l'inveramento del dissesto.

Secondo esempio, anch'esso emblematico, è dato dai pareri rilasciati dalla Corte dei Conti, sezione autonomie, volti a risolvere contrasti interpretativi o questioni di massima su tematiche di rilevanza economico-finanziaria (ai sensi dell'art. 6, comma 4, D.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, articolo poi modificato dall'art. 33, comma 2, lett b), del D.l. del 24 giugno 2014, n. 91, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 116).

Il rilascio di tali pareri è espressione della funzione nomofilattica spettante alla sezione autonomia della Corte dei Conti, che emana «*delibere di orientamento*» al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva oppure per la risoluzione di questioni di massima particolarmente rilevanti, anche in assenza di contrasto interpretativo. È questa una nuova funzione riconosciuta dal legislatore alla sezione autonomie, in origine spettando l'esercizio della funzione nomofilattica esclusivamente alle Sezioni riunite (art. 17, comma 31, D.l. n. 78/2009, conv. l. n. 102/2009) [56].

---

[55] Per una rivisitazione dei parametri di deficitarietà e per l'indicazione dei livelli di allerta (ben tre) cfr. Relazione annuale della Fondazione nazionale dei Dottori commercialisti, *"Lo stato di crisi degli enti locali"*, *op. cit* (v. nota 26).

[56] L'esercizio della funzione nomofilattica da parte di due plessi distinti della Corte dei Conti ha sollevato dubbi circa la possibile duplicazione nell'esercizio della medesima funzione. Tuttavia si è chiarito che le due funzioni si differenziano fra loro perché hanno ambiti di operatività differenti. Sul tema: Corte Cost., 6 marzo 2014, n. 39; Corte dei Conti, deliberazione n. 2/QMIG/2018, sez. riunite in sede di controllo; Corte dei Conti, deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR; Corte dei Conti, deliberazione n. 8/SEZAUT/2019/QMIG. Cfr. F.

A chiarire che si trattasse di funzione nomofilattica è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza n. 39/2014, essendo stati sollevati dubbi di legittimità della suddetta disposizione (art. 6, comma 4, D.l. n. 174/2012), in virtù della paventata attribuzione di un potere normativo sul controllo degli enti locali, a detrimento della autonomia regionale.

Che l'esercizio di tale funzione sia però mediatamente in grado d'incidere sull'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli enti locali, è questione già concretamente serpeggiata.

Infatti, si è discusso della giustiziabilità da parte dell'ente controllato delle delibere emesse dalla Corte dei Conti, sezione autonomia, su questioni di massima, nell'ipotesi in cui le sezioni regionali di controllo non si fossero adeguate ad esse (Corte dei conti, sez. riunite, nn. 11 e 12 2016).

Il caso scaturiva proprio dall'impugnazione di una delibera della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo, dinanzi alle Sezioni Riunite, in relazione a un ricorso *ex* art. 243-*quater*, comma 5, TUEL, in uno con l'impugnazione della presupposta delibera della Sezione Autonomie con cui si era risolta una questione interpretativa relativa all'art. 1, comma 573, legge di stabilità del 2014.

Sebbene l'impugnazione sia stata esclusa sul presupposto della non diretta lesività di tale funzione interpretativa sugli interessi dell'ente locale, non tutti i dubbi sono stati fugati.

Infatti, innanzitutto permane un rapporto di pregiudizialità logica fra la delibera di orientamento della sezione Autonomie e l'esercizio della funzione di controllo delle Sezioni Regionali, che ne danno applicazione alla fattispecie concreta di riferimento. Ragione questa che lascia ipotizzare potenziali conflitti di competenza fra i due plessi della Corte dei conti[57].

Inoltre, posto che attraverso l'enunciazione di principi di diritto tali pareri rispondono al compito di fornire un ausilio agli enti territoriali per la corretta gestione finanziaria, orientando gli enti medesimi, oltre che le sezioni regionali di controllo, nell'applicazione degli istituti qualificanti la contabilità armonizzata, non possono disconoscersi effetti riflessi sull'autonomia territoriale (cfr. Corte dei Conti, deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG).

Un esempio potrebbe certamente essere quello di riconoscere valore probatorio a tali pareri, allorché debba valutarsi la sussistenza della responsabilità era-

---

Fracchia, P. Pantalone, *Il problema dell'uniforme applicazione del diritto nel prisma delle funzioni della Corte dei Conti,* in *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, F. Francario, M.A. Sandulli (a cura di), Napoli, 2018, 381-391; C. Pettinari, S. Rosa, *La nomofilachia in sede di controllo*, in *La nomofilachia nelle tre giurisdizioni,* consultabile al sito *www.italiadecide.it*; L. D'Ambrosio, *La nomofilachia nella Corte dei Conti,* Commento ad una prima lettura della delibera sezione autonomie n. 8/2019, in *diritto e conti*, 2019 consultabile al sito *www.dirittoeconti.it*.

[57] Sulle questioni cfr. G. Colombini, *La dimensione finanziaria,* cit.

riale, con particolare riferimento all'inveramento dell'elemento soggettivo: la gravità della colpa[58].

È anche vero però, che tali pareri possano produrre effetti diretti sull'esercizio della funzione da parte degli enti territoriali.

Il riferimento è al nuovo istituto di cui all'art. 10-*bis* del D.l. n. 113/2016, convertito in l. n. 160/2016, che ha modificato l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, che ha consentito ai comuni[59], per il tramite delle proprie componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza Unificata, di poter chiedere parere direttamente alla Corte dei conti, sezione autonomie, ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficace ed efficiente esercizio dell'azione amministrativa di gestione del rischio finanziario dalle stesse predisposta, nonché pareri in materia di contabilità pubblica[60].

È evidente, dunque, l'effetto conformativo che il rilascio di tali pareri avrà per e sull'esercizio della funzione amministrativa da parte degli enti territoriali.

Per ragioni di completezza, infine, si deve ricordare che quelli di cui si è detto non sono gli unici pareri che la sezione autonomia della Corte dei Conti è competente a rilasciare. Sono ugualmente espressione della funzione nomofilattica i pareri rilasciati ai sensi dell'art. 6, comma 3, D.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012. Questi ultimi, in realtà, hanno una incidenza ancor più pregnante sull'esercizio della funzione pubblica, trattandosi di controlli esterni sulla gestione, ossia i controlli della Corte dei Conti sull'efficiente svolgimento dei controlli interni (*ex* art. 148 TUEL).

Si possono ricordare, ad esempio, le linee guida rivolte agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e i relativi questionari elaborati dalla Sezione autonomie che «*si sostanzia[no] nell'esercizio di una funzione regolativa tecnica nel momento in cui le Linee guida, nella modalità del "questionario", assumono una forma di prescrizione puntuale*»[61].

Non a caso, la dottrina[62] ritiene che la Corte dei Conti nel definire unitariamente criteri e linee guida, eserciti un potere "paranormativo".

Pertanto, sembrerebbe che la c.d. nomofilachia dei controlli, attraverso le linee guida, i pareri e non ultimi i questionari, non si limiti a fornire criteri di orienta-

---

[58] Cfr. G. Colombini, *La dimensione finanziaria,* cit.

[59] La richiesta di parere può essere avanzata anche dalle regioni, mediante la Conferenza delle Regioni e delle province autonome e dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, nonché da province e città metropolitane dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza Unificata.

[60] Anche questo istituto, inquadrato sotto la lente della precauzione finanziaria, potrebbe essere valorizzato quale espressione di un approccio di tipo *bottom-up* nelle scelte di gestione del rischio di dissesto finanziario negli enti locali.

[61] Corte dei Conti, deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR; nonché Corte dei Conti, deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR.

[62] M. Clarich, I *controlli,* cit., 382.

mento e/o criteri interpretativi, completano la normativa di riferimento, dandone per così dire criteri d'interpretazione autentica ma, indirettamente fornisca veri e propri standard operativi, incidendo sull'esercizio della funzione pubblica.

Dimostrati gli effetti, non solo pratici ma anche giuridici della *soft law* sull'esercizio della funzione pubblica e, di riflesso, le possibili antinomie che non si può escludere sorgano nell'ordinamento giuridico dall'attuazione e applicazione dei principi o della "normativa" di dettaglio in esse posta, è d'uopo richiamare il pensiero di oculata dottrina[63] che ha messo in guardia sui possibili rischi derivanti dall'incertezza delle regole che definiscono e delimitano l'esercizio dei poteri pubblici.

6. *Il ruolo della Corte dei Conti nella fase di controllo e monitoraggio del rischio di dissesto finanziario*

Il secondo elemento meritevole di attenzione è quello dell'attribuzione e del rafforzamento dei controlli della Corte dei Conti, a costante monitoraggio della correttezza delle scelte di gestione del rischio di squilibrio economico-finanziario assunte dagli enti territoriali, tanto nella fase di approvazione del piano che in quella di attuazione.

Si è già anticipato che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è per vero peculiare, perché si pone come un *tertium genus,* trattandosi di una nuova procedura che si aggiunge alle fattispecie di cui agli art. 242 TUEL (enti in situazioni strutturalmente deficitarie) e art. 244 TUEL (enti in stato di dissesto).

Essa ha come obiettivo finale il risanamento dell'ente. Pertanto, il legislatore, a fronte dell'attribuzione agli organi ordinari dell'ente medesimo della gestione dell'iniziativa di risanamento e dell'attuazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario mediante concrete attività gestionali amministrative, ha imposto come contrappeso un serrato controllo della Corte dei Conti.

Infatti, come dimostrato, la procedura di pre-dissesto è cadenzata in una pluralità di fasi e, per ciascuna di esse, è declinato uno specifico intervento della Corte dei Conti dal cui esito dipende l'avanzamento o l'interruzione della procedura stessa, con conseguente conversione nella differente procedura di dissesto guidato sino a giungere, nella peggiore delle ipotesi, al commissariamento dell'ente per dissesto.

---

[63] M.A. Sandulli, *Principi e regole dell'azione amministrativa: riflessioni sul rapporto fra diritto scritto e realtà giurisprudenziale*, al sito *www.federalismi.it*, 6 dicembre 2017; M.A. Sandulli, *Effettività delle norme giuridiche nell'interpretazione giurisprudenziale e tutela del cittadino*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; nonché Aa.Vv.., *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, F. Francario, M.A. Sandulli (a cura di), Napoli, 2018.

Pertanto, le scelte amministrative di gestione del rischio di dissesto finanziario dell'ente locale, di fatto, sono in parte etero-indotte dall'esito del controllo esperito dalla Corte dei Conti.

Come noto, infatti, con il D.l. n. 174/2012 si è assistito a un potenziamento dei controlli della Corte dei Conti, posto che, il controllo preventivo di legittimità e regolarità finanziaria, esperito della Corte dei Conti sugli enti locali, ha perso la valenza meramente collaborativa acquisendo forza prescrittivo-sanzionatoria, con efficacia paralizzante dell'esercizio delle funzioni pubbliche (si allude alla misura cautelare del blocco dei programmi di spesa privi di copertura o per insostenibilità finanziaria)[64].

Non a caso, l'imperatività del controllo ha fatto inizialmente dubitare della tenuta costituzionale del sistema dei controlli esterni, ossia della teorizzata separatezza (non ingerenza) fra funzione di controllo e di amministrazione attiva (risalente alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 25/1995), apparendo tale controllo capace d'incidere sull'azione amministrativa e sull'assetto istituzionale dell'ente medesimo, tanto da sollevare interrogativi anche sulla fondatezza del ruolo della Corte dei Conti quale organo ausiliario degli apparati amministrativi degli enti locali[65].

Dubbi che la Corte Costituzionale ha tentato di accantonare con le pronunce n. 179/2007[66] e poi, più chiaramente, con le pronunce nn. 198/2012 e 60/2013[67] ed infine con le sentenze 39 e 40 del 2014[68], garantendo copertu-

---

[64] M. Clarich, I *controlli,* cit; N. Mastropasqua, *Il nuovo sistema dei controlli e il ruolo della Corte dei Conti*, in *Riv. corte dei conti*, 2014, 387-404; G. Colombini, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei Conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione,* in *Riv. corte dei conti*, 2015, 588-603; G. D'Auria, *Dai controlli «ausiliari» ai controlli «imperativi» e «cogenti» della Corte dei Conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti ausiliari,* in *Foro it.*, 2015, 2674-2681.

[65] G. D'Auria, *Dai controlli «ausiliari»,* cit.; N. Mastropasqua, *Corte dei Conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, in *Riv. corte dei conti*, 2013, 489-497; L. Buffoni, A. Cardone, *I controlli della corte,* cit.*;* M. Morvillo, *L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati,* in *Giur. cost.*, 2014, 933 ss.; Id., *La Corte dei Conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sentenza n. 60/2013 della Corte Costituzionale e del D.l. 174/2012,* in *www.forumcostituzionale.it*, 2013; A. Sala, *Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali,* in *Giur. it.*, 2014, 2264 ss..

[66] La pronuncia si richiama perché essa riprende la teorizzazione della netta separazione fra funzione amministrativa dell'ente e controlli della Corte dei Conti, i cui poteri erano stati da poco rafforzati con la finanziaria del 2006. Sui temi cfr: D'Auria, *Dai controlli «ausiliari»,* cit.

[67] D. Morgante, *Controlli della Corte dei Conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte Costituzionale 60/2013,* in *www.federalismi.it*, 2013; G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013; Id., *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl*, 2017, 357-398; M. Morvillo, *La Corte dei Conti,* cit.*;* F. Guella, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei Conti,* in *www.formuncostituzionale.it*, 2013.

[68] B. Caravita, E. Jorio, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in federalismi, 2014; L. Buffoni, A. Cardone, *I controlli della corte dei Conti,* cit.; D'Auria, *Dai controlli «ausiliari»,* cit.; G. Di Cosimo, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in *ww.forumcostituzionale.it*, 2014; M. Morvillo, *L'ausilia-*

ra costituzionale ai "nuovi controlli" (nuovi perché, come noto, sono stati vestiti di imperatività, di forza cogente e sanzionatoria) attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 100, comma 2 Cost., alla luce del quadro normativo costituzionale delineatosi a seguito della riforma costituzionale del 2012.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, «*il conferimento alla Corte dei Conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali*»[69] si giustificherebbe in ragione della neutralità e indipendenza di tale organo, posto al servizio dello Stato-ordinamento.

Il controllo preventivo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-*bis* del TUEL, infatti, dovrebbe assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), ponendosi «*in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)*»[70].

Tuttavia, proprio le peculiari caratteristiche (preventivo, dinamico, dicotomico, imperativo-cogente) attribuite e riconosciute a tali controlli, lascerebbero in piedi alcune perplessità.

---

rietà, cit; F. Guella, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte Cost.* 39/2014, Osservatorio AIC, 2014; M. Salvago, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, D.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 2015.

[69] Corte Cost., 10 marzo 2014, n. 40 paragrafo 4.6: «[…] la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-*bis* del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013). Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] […] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014). In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità».

[70] Corte Cost., 5 aprile 2013, n. 60.

Innanzitutto, il procedimento di controllo preventivo di legittimità e regolarità finanziaria si mostra peculiare sin nel corso del suo svolgimento, non soltanto nella fase conclusiva.

Infatti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-*bis*, comma 3, TUEL, letto in combinato disposto con gli artt. 243-*bis* e 243-*quater* TUEL, la Corte dei Conti, a seguito di adeguata istruttoria, è chiamata a deliberare l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario, anche valutandone la congruenza e adeguatezza ai fini del riequilibrio.

Ciò significa che un'adeguata valutazione degli equilibri di bilancio comporta la verifica di una pluralità di condizioni e una valutazione complessiva della situazione finanziaria dell'ente locale, dovendo «*riconoscersi alla Corte* [dei Conti] *"un sindacato non limitato ad un mero riscontro contabile avulso dalla considerazione della reale situazione economico finanziaria dell'ente interessato"*»[71] , pena il venir meno della finalità preventiva attribuita al medesimo, da intendersi non già nel senso tradizionale come effetto impeditivo dell'efficacia dell'atto amministrativo, bensì nella sua veste dinamica, come meccanismo di allerta capace di segnalare all'ente la necessità di rimediare a irregolarità o squilibri di bilancio[72], invitandolo all'adozione di effettive misure correttive.

Individuate le caratteristiche dell'istruttoria, valide sia per la fase di approvazione del piano di riequilibrio sia per quella di "monitoraggio", ossia di controllo sull'attuazione del medesimo[73], è difficile sostenere che tale controllo si manifesti come controllo di stretta legalità ossia di confronto tra fattispecie e parametro normativo. Infatti, come dimostrato, spesso la Corte dei Conti non si trova ad applicare un parametro normativo determinato; il che è ancora una volta un riflesso della natura e del tipo di regola economica normata e da applicare al caso

---

[71] Corte dei Conti, deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QIMG

[72] D'Auria, *Dai controlli «ausiliari»,* cit.

[73] Cfr. Corte dei Conti, deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QIMG che, chiamata a risolvere una questione di massima afferente la corretta interpretazione dell'art. 243-*quater,* comma 7, TUEL, con specifico riguardo al «grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi» ha posto il seguente principio di diritto: «La lettura combinata dei commi 3 e 6 dell'art. 243-quater del TUEL e l'attribuzione alle Sezioni regionali dello svolgimento di funzioni di controllo a tutela della finanza pubblica consentono di giungere alla conclusione che l'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non è diretto solamente ad una verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente, ma ad analizzare la situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto. L'obiettivo primario della procedura di riequilibrio finanziario deve individuarsi nell'attuazione di un percorso graduale di risanamento dell'ente atto a superare gli squilibri strutturali di bilancio che potevano condurre allo stato di dissesto, così come imposto dall'art. 243-bis, comma 1, del TUEL. L'eventuale aggravamento del quadro complessivo della situazione finanziaria dell'ente preclude la realizzazione del percorso di risanamento che costituiva l'obiettivo primario del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario. Tali principi devono reputarsi applicabili anche alle procedure di cosiddetto «dissesto guidato» assegnate alle Sezioni regionali ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011».

concreto, trattandosi di legge di copertura che inevitabilmente richiede valutazioni prospettiche.

Tale controllo, inoltre, come chiarito dalla stessa Corte Costituzionale, si risolve in un esito dicotomico, di approvazione o diniego di piano, da cui deriva l'imperatività e la cogenza del controllo medesimo.

Indice della lesività o, se si preferisce, della diretta incidenza della delibera di controllo sull'autonomia finanziaria degli enti locali e, più in generale, sull'esercizio delle funzioni amministrative, è dato dalla riconosciuta giustiziabilità della suddetta delibera dinanzi alle sezioni riunite della Corte conti in speciale composizione (*ex* art. 243-*quater*, comma 5, TUEL e art 11, comma 6, del D.lgs. n. 174/2016, c.d. codice della giustizia contabile)[74].

Le delibere espresse dalla Corte dei Conti in sede di controllo, infatti, hanno diretta incidenza sull'autonomia finanziaria degli enti locali, sia perché possono imporre l'adozione di misure di "auto-correzione" per l'amministrazione, tanto da poter sostenere che nel caso di specie siamo di fronte a una amministrazione solo in parte "auto-riflessiva" posto che le scelte di *governance* del rischio di dissesto sono in qualche modo etero-determinate dall'esito del controllo della Corte dei Conti, cui l'ente deve conformarsi pena il diniego di approvazione del piano, sia perché tali delibere se negative, potrebbero essere direttamente lesive per gli Enti che ne sono destinatari, incidendo sul loro potere di spesa (nel caso in cui s'imponga la misura cautelare del blocco dei programmi di spesa).

L'imperatività e la cogenza riconosciuta a tali controlli, li rendono per vero peculiari, tanto da spingere la dottrina a sostenere che agli atti finali di controllo della Corte dei Conti sia stata attribuita valenza provvedimentale[75], o più marcatamente, che tali delibere di controllo si atteggino alla stregua di pronunce con valore di sentenza di accertamento[76].

Tale ultima qualificazione, in verità, lungi dal voler comportare una commistione tra funzione giurisdizionale e di controllo, era intesa a riconoscere un ruolo ancor più pregnante alla Corte dei Conti in sede di controllo di legittimità e regolarità finanziaria, ossia la possibilità di adire la Corte Costituzionale in via incidentale, alla stregua del giudizio di parifica[77].

---

[74] G. Rivosecchi, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in rivista AIC, 2016, *www.rivistaaic.it*; R. Scalia, *La funzione di controllo della Corte dei Conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, federalismi, 2017; A. Buscema, *Tutela dell'unità economica della repubblica e unitarietà delle funzioni intestate alla Corte dei Conti,* in *Riv. corte dei conti*, 2017, 525-534; A. Police, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle sezioni riunite della corte dei conti in speciale composizione,* in *Riv. corte dei conti*, 2018, 596-612.

[75] G. D'Auria, *Dai controlli «ausiliari»,* cit., 2680

[76] M. Clarich, I *controlli,* cit., 402;

[77] G. Rivosecchi, *Controlli,* cit.; G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Riv. corte dei conti*, 2017, 739-752; N. Mastropasqua, *Corte*

Sebbene tale tesi, serpeggiata in dottrina, era stata per vero osteggiata e più volte rigettata dalla Corte Costituzionale[78], ha trovato recente riconoscimento con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 18/2019 e poi, a seguire, con la pronuncia n. 105/2019, le quali hanno fatto breccia in un varco storicamente aperto con la sentenza n. 226/1976 della Corte Costituzionale[79].

Deve evidenziarsi che la pronuncia di accoglimento della questione di costituzionalità ha effetti riflessi sull'esercizio dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Non a caso, la Corte dei Conti, sezione autonomie, è già stata chiamata a valutare gli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 18/2019, distinguendo fra situazioni concluse e situazioni pendenti (Corte Conti, n. 8/sezaut/adunanza 2019) e ha individuato i criteri di orientamento per la verifica della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla delibera della Corte Costituzionale. Nel caso di specie, gli effetti sortiti dalla pronuncia della Corte sono stati negativi per gli enti locali, essendo stata sostanzialmente preclusa la possibilità del recupero trentennale del disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui.

Inoltre, riconoscere la possibilità di sollevare in sede di controllo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, significa attribuire alla Corte dei conti natura di giudice a quo e, di conseguenza, assegnarle l'esercizio di una funzione neutrale[80], paragiurisdizionale.

Tale funzione rafforza il ruolo della Corte dei Conti quale garante della legalità finanziaria, assicurando la giustiziabilità della regola dell'equilibrio di bilancio non solo in concreto, attraverso l'impugnazione della delibera di controllo dinanzi alle sezioni riunite, quale giudizio ad istanza di parte, ma anche sul piano astratto delle fonti, attraverso la verifica di conformità della normativa sta-

---

dei Conti e autonomie, cit; Id. *Il nuovo sistema dei controlli,* cit., in particolare 402-404.

[78] Si legga a titolo d'esempio: Corte Cost., 9 febbraio 2011, n. 37.

[79] Si segnala, da ultimo, l'ordinanza n. 16/2019/EL del 6 dicembre 2019, con cui la Corte dei Conti, sez. riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL nella parte in cui prevede l'automatico avvio della procedura di dissesto, nel caso di mancata adozione del piano di riequilibrio entro il termine perentorio previsto dall'articolo 243-*bis*, comma 5, senza consentire alle amministrazioni che iniziano un nuovo mandato in pendenza del predetto termine, di avvalersi della facoltà di rimodulazione. L'ordinanza è interessante – oltre che, chiaramente, per i rilevati profili di illegittimità costituzionale (*ex* artt. 81, 97, comma 1, 119 comma 1, Cost. anche letti in relazione all'art. 1 Cost.; *ex* art. 3 Cost.; nonché *ex* art. 3 Cost., letto in combinato disposto con l'art. 97, comma 2, Cost) – nella parte in cui evidenzia come l'automatismo legale, previsto dall'art. 243-*quater*, comma 7, nel caso di specie, condizioni irragionevolmente l'esito del giudizio, in quanto, il riscontro di una violazione meramente procedimentale, ossia la tardiva presentazione del PTRF oltre il termine di 90 giorni, precluda l'opportuna valutazione ed esame del merito del PTRF, impedendo di tenere in conto l'attuale situazione finanziaria del Comune, con conseguente obbligatoria dichiarazione di dissesto per l'Ente interessato, evenienza che, invece, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale consentirebbe di evitare, comportando la rimessione della questione dinanzi alla competente sezione della Corte dei Conti, in sede di controllo.

[80] A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione,* in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss.

tale alla Costituzione e, per essa (art. 117, primo comma, Cost.), alla normativa sovranazionale.

Pertanto, se non inutile forse pletorico appare il richiamo della Corte Costituzionale alla violazione dei principi di tutela dell'equità e della solidarietà intergenerazionale e di rappresentanza democratica, reputandosi sufficiente il richiamo alla cogenza e alla prescrittività della regola dell'equilibrio di bilancio a giustificazione della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Da tale riconoscimento, poi, consegue che la funzione di controllo si pone, in maniera ancor più netta, al crocevia fra l'esercizio della funzione amministrativa e di quella giurisdizionale.

Non a caso in dottrina si era paventata la tesi della giurisdizionalizzazione della funzione di controllo[81].

Aspetto questo, che oggi sembra esser confermato dalla stessa Corte Costituzionale che, innanzi tutto qualifica il controllo preventivo di legittimità e regolarità finanziaria come «*funzione di vigilanza-ingerenza*» e poi, legittima l'esperibilità dell'incidente di costituzionalità in sede di controllo sul presupposto che «*La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo*»[82] .

---

[81] G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione,* cit.

[82] Corte Costituzionale, sentenza n. 18/2019: «*Sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento di questa Corte è costante (ex plurimis, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) fin dalle riforme introdotte dal citato D.l. n. 174 del 2012.*

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.»

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

Tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-*quater*, comma 5, del T.U. enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r, del D.l. n. 174 del 2012) «assegna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva

Il procedimento di riequilibrio finanziario pluriennale, pertanto, con le sue descritte peculiarità, sembra inverare un nuovo modello di amministrazione, non connotato da straordinarietà, perché non s'invera una vera e propria forma di commissariamento né l'esercizio di poteri sostitutivi da parte di organi straordinari bensì una forma di amministrazione "*extra*-ordinaria", perché si assiste a una complessa coesistenza fra differenti funzioni (amministrativa, di controllo, giurisdizionale) che si tengono insieme in un delicato equilibrio di scopo (evitare l'inveramento del dissesto finanziario), al limite dell'ingerenza.

7. *Del "commissariamento" della Corte dei Conti, ovvero della "co-gestione" del rischio di dissesto finanziario degli enti locali*

L'indagine sin qui condotta ha permesso di ricostruire il complesso quadro ordinamentale in cui si colloca la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e di scolpirne le peculiarità da cui è possibile trarre alcune considerazioni e osservazioni conclusive.

Una prima possibile considerazione è che nella complessità procedimentale della gestione del rischio finanziario negli enti locali si sia di fronte a un processual-procedimento[83] posto che si assiste a una pluralità di procedimenti e funzioni (amministrativa – di controllo, sia interno sia esterno – giurisdizionale) che si snodano quasi senza soluzione di continuità, essendo funzionali ad un unico obiettivo: la corretta gestione del rischio di dissesto finanziario negli enti locali.

Conseguenza di questa complessità procedimentale e funzionale, come dimostrato, è la compressione dell'autonomia (finanziaria) degli enti locali.

---

anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-ter; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805).

Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo».

[83] I.M. Marenghi, *Giusto procedimento e processualprocedimento,* in *dir. proc. amm.,* 2008, 4; Id. *Procedimenti e processualprocedimento,* Padova, 2009.

Infatti, come osservato in dottrina, la forte procedimentalizzazione dei controlli, così come attuata dalla riforma del 2012, ha di fatto creato un flusso informativo costante fra amministrazione e Corte dei Conti sui fatti di gestione degli enti, determinando altresì un raccordo stabile tra organo esterno di controllo e organi interni[84].

Pertanto, sembrerebbe che la gestione del rischio finanziario negli enti locali abbia portato ad allargare le maglie del procedimento, non frapponendo soluzioni di continuità fra la funzione amministrativa, i controlli interni e i procedimentalizzati controlli esterni della Corte dei Conti. Inoltre, come visto, a differenza del passato, il legislatore ha espressamente codificato il collegamento fra funzioni di controllo e funzioni di giurisdizione spettanti alla Corte dei Conti, posto che è previsto *ex lege* che "le pronunce" rese dalla Corte dei Conti in sede di controllo, siano giustiziabili. Infatti, l'ente sottoposto ai suddetti controlli della Corte dei Conti, è legittimato a impugnare le delibere delle sezioni regionali di controllo dinanzi alle Sezioni Riunite, in speciale composizione, le quali esercitano la propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, decidendo in un unico grado su tali giudizi (art. 11, comma 6, del D.lgs. n. 174/2016, c.d. codice della giustizia contabile).

Infine, il riconoscimento della possibilità di esperire in sede di controllo, incidente di costituzionalità, ha ulteriormente rafforzato il processo d'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo. Integrazione da intendersi non quale commistione, piuttosto come necessario completamento e arricchimento dell'esercizio di una funzione che si snoda nel corso di un procedimento complesso.

Secondariamente, l'analisi condotta sembra aver fatto risaltare il ruolo poliedrico rivestito dalla Corte dei Conti in tale procedura.

Si è assistito a un sostanziale rafforzamento delle funzioni della Corte dei Conti, sia in termini d'incisività sullo svolgimento della funzione amministrativa, sia in termini di ampliamento dell'ambito oggettivo di esercizio e della tipologia di compiti che le vengono assegnati e riconosciuti.

Pertanto, inquadrata nel caleidoscopio della gestione precauzionale del rischio finanziario negli enti locali, la medesima si atteggia alla stregua di una *Authority*[85] avendo condensato una pluralità di funzioni, che non le erano pro-

---

[84] G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione,* cit.

[85] La deduzione è chiaramente provocatoria, volendo mettere in risalto proprio la pluralità di funzioni e di ruoli che si son voluti concentrare in capo ad un solo Organo. A ragion del vero, la Corte dei Conti si atteggia quale "Super-*Authority*" perché la Corte Costituzionale non riconosce alle Autorità indipendenti legittimazione a proporre questione di costituzionalità. Cfr.: Corte Costituzionale, sentenza n. 13/2019, che esclude la legittimazione dell'AGCM a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale. Sul tema: L. Cassetti, *L'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato e le vie dell'accesso al giudizio di costituzionalità sulle leggi in via incidentale*, in federalismi, 4 luglio 2018. Per uno studio di diritto comparato, sul riconoscimento alle Autorità Indipendenti di promuovere questione di costituzionalità in via incidentale: Aa.Vv., *Le Autorità Amministrative*

prie: paranormativa (si pensi ai pareri rilasciati dalla sezione autonomie), di controllo cogente dunque di tipo prescrittivo-sanzionatorio, para-giurisdizionale (quale giudice *a quo* nell'incidente di costituzionalità) e giustiziale (in riferimento all'esercizio della giurisdizione piena ed esclusiva, in un unico grado, delle sezioni riunite in speciale composizione).

In ultimo, deve osservarsi che la necessità di garantire un controllo capillare sulla legittimità e regolarità della finanza pubblica locale ha portato a prevedere questi nuovi e ben più pervasivi controlli di tipo preventivo, con conseguente irrigidimento degli effetti che da essi scaturiscono, legandoli a doppio filo allo svolgimento della funzione amministrativa, tanto da portare la stessa Corte Costituzionale a definirli come «*funzione di vigilanza-ingerenza*».

In definitiva, siamo di fronte ad atti solo formalmente imputabili agli enti territoriali, perché ai fini della corretta gestione del rischio di dissesto finanziario sembra che l'ordinamento abbia creato percorsi necessitati di co-gestione del rischio finanziario, caratterizzati dal ruolo assorbente di un soggetto titolare di una pluralità di funzioni, la Corte dei Conti, tanto da poter parlare di *c*ommissariamento di fatto.

La Corte dei Conti, dunque, si fa "giudice – regolatore" della finanza locale.

Concludendo, a riprova di quanto si va asserendo, si può menzionare la recente proposta di riforma legislativa volta a sopprimere o modificare radicalmente le procedure di gestione della crisi finanziaria negli enti locali per la creazione di una procedura di crisi finanziaria unitaria, con conseguente riconoscimento di una nuova forma di commissariamento sugli enti locali, dove un ruolo cardine sarà da riconoscere proprio alla Corte dei Conti[86]. Riforma, in verità, tutta in salita, visto il continuo "braccio di ferro" fra Stato e Corte dei Conti sulla disciplina dei piani di riequilibrio finanziario[87].

Indipendenti come autorità che promuovono la questione incidentale di costituzionalità in via incidentale, consultabile al sito *www.cortecostituzionale.it*, novembre 2018.

[86] *Il sole 24 ore*, *Riforma del default: Corte dei Conti in campo per l'addio del pre-dissesto,* 1.04.2019 nonché https://dait.interno.gov.it/documenti/criticita_finanziarie_enti_locali.pdf.

[87] Sui temi: V. Giannotti, *Pre-Dissesto: alla Consulta anche il salva-comuni del decreto crescita*, in *Enti locali e PA*, luglio 2019; nonché A. Infantino, Nella conversione in legge del decreto crescita le norme per salvare gli enti in riequilibrio dopo la sentenza della Corte Costituzionale, in *Enti locali e PA*, giugno 2019.

Raffaella Dagostino - Abstract

Il "commissariamento" della Corte dei Conti sugli Enti locali in crisi finanziaria

Il presente saggio ha una duplice finalità. Innanzitutto mira a dimostrare che nell'implementazione della normativa europea in materia di equilibrio di bilancio e di gestione del rischio finanziario, il legislatore italiano ha predisposto un sistema precauzionale di gestione del rischio, in particolar modo con la disciplina normativa dettata per la gestione del rischio finanziario negli enti locali. Inoltre, all'interno del menzionato quadro d'indagine, s'intende evidenziare il particolare ruolo assunto dalla Corte dei Conti, specialmente in sede di controllo sugli enti locali in situazione strutturalmente deficitaria, il quale si rivela così determinante da incidere sull'autonomia finanziaria degli enti locali che risulterà, a sua volta, particolarmente compressa.

The Court of Accounts' "commissioning" of local bodies in financial crisis

The essay has a dual purpose. First of all, it aims to demonstrate that in the implementation of European legislation on budget balance and financial risk management, the Italian legislator has set up a precautionary risk management system, in particular with the regulatory framework laid down for financial risk management in local authorities. Moreover, it highlights the particular role played by the Court of Auditors, especially in the control of local bodies in a structurally loss-making situation, to the detriment of the financial autonomy of local authorities which will, in turn, be particularly restricted.