

Bilancio degli Enti Territoriali

Ripianamento del deficit, equità intergenerazionale e responsabilità politica

di Massimo Bellin (*) - Master in Diritto della Pubblica Amministrazione Università di Torino - Master in Auditing e Controllo Interno Università di Pisa - Funzionario Pubblico

Per la prima volta, con la sentenza 14 febbraio 2019, n. 18 la Corte costituzionale ha deciso una questione di costituzionalità sollevata in via incidentale dalla Corte dei conti, nell'ambito del controllo sulla legittimità dei bilanci degli Enti locali e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto.

La questione riguardava la compatibilità dei tempi previsti per il ripianamento del disavanzo strutturale, rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della rappresentanza politica.

Premessa. La violazione degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.

L'art. 1, comma 434, Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017) ha integralmente

riscritto l'art. 1, comma 714, Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), secondo il seguente tenore:

Art. 1, comma 714, legge 28 dicembre 2015, n. 208

Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli Enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015.

La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli Enti di cui al periodo precedente, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui è stata erogata l'anticipazione. A decorrere dalla data di rimodulazione o riformulazione del piano, gli Enti di cui ai periodi precedenti presentano alla Commissione di cui all'art. 155 del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 apposita attestazione del rispetto dei tempi di pagamento di cui alla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011.

Si tratta di una norma dedicata agli Enti locali i quali, non risultando sufficienti le misure di cui agli artt. 193 e 194 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. *Testo Unico Enti locali, TUEL*) ad eliminare squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. *predissesto*), disciplinata dal successivo art. 243-bis.

Dichiarato lo stato di predissesto, il comma 5 della disposizione da ultimo citata consente al consiglio dell'Ente locale di deliberare un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della durata massima di dieci anni *ratione temporis* con riferimento ai fatti di cui appresso e, ora, di una durata compresa tra i quattro ed i venti anni (1).

(*) Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione pubblica di appartenenza.

(1) Cfr. art. 243-bis, commi 5 e 5-bis, TUEL, come modificati dall'art. 1, comma 888, Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018).

La novella qui in commento è intervenuta consentendo agli Enti locali in predissesto prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, e che alla data di presentazione o di approvazione del piano di riequilibrio non avessero ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (preliminare all'avvio del sistema contabile armonizzato), di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui imposto dall'art. 243-bis, comma 8, lettera e), TUEL e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

Infatti, l'art. 3, comma 16, decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ha stabilito che l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, venisse ripianato, a quote costanti, in un arco di tempo pari a (non più di) trenta esercizi.

Ai sensi dell'art. 243-*quater* TUEL, la Corte dei conti non solo delibera sull'approvazione del piano di riequilibrio, ma ne monitora con cadenza semestrale lo stato di attuazione e delibera, altresì, sulla proposta di rimodulazione eventualmente presentata dall'Ente territoriale, in caso di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto.

Peraltro, la Sezione Autonomie della Corte dei conti (2) ha avuto modo di precisare che, comunque, le proposte di rimodulazione o di riformulazione del piano già approvato o di quello adottato, corredate del parere dell'Organo di revisione economico-finanziaria, devono essere presentate, rispettivamente, alla pertinente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (nel caso di piano già approvato) o alla

competente Commissione ministeriale (nell'ipotesi di piano solo adottato).

L'art. 243-*quater*, comma 6, TUEL prevede, altresì, un monitoraggio semestrale della Sezione di controllo della Corte dei conti sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi in esso fissati.

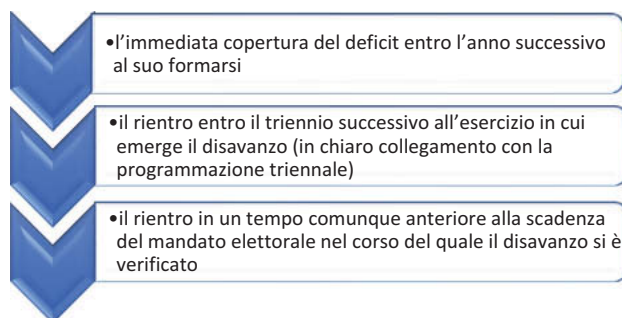
Nel corso di tale attività, una Sezione di controllo, prima di pronunciarsi sul rispetto degli adempimenti da parte di un Ente in predissesto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in merito alla norma di recente introduzione, risolta dalla Consulta con la recentissima sentenza 14 febbraio 2019, n. 18.

In quella sede, la norma impugnata è stata ritenuta incompatibile con gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché del contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

La lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio

Nell'affrontare la questione sottopostagli, il Giudice delle leggi ha osservato che il principio dell'equilibrio di bilancio contenuto nel combinato disposto degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost. è collegato alla continua ricerca della stabilità economica di media e lunga durata e, pertanto, è inverato anche dalle specifiche disposizioni che disciplinano la gestione dei disavanzi degli Enti territoriali.

Infatti, quando si verifichi un disavanzo, l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata (3):



(2) Corte conti, sez. aut., del. 3 maggio 2016, n. 13/QMIG.

(3) Per le Regioni, cfr. l'art. 42, comma 12, D.Lgs. n. 118/2011; per gli Enti locali, cfr. l'art. 188, comma 1, TUEL, come modificato dall'art. 74, n. 32, lett. a), D.Lgs. n. 118/2011.

In tale ambito si è inserita la norma di cui all'art. 9, comma 2, Legge 24 dicembre 2012, n. 243, ribadendo che il saldo negativo può essere recuperato entro il triennio successivo (fermo restando il rispetto, se più breve, del termine di scadenza del mandato elettorale).

Nell'ambito di tale tessuto normativo, inerente alla disciplina dei disavanzi, sono state apportate alcune deroghe:

art. 3, comma 16, D.Lgs. n. 118/2011	<ul style="list-style-type: none"> • l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è ripianato in non più di trenta esercizi, a quote annuali costanti
art. 243-bis TUEL (testo previgente)	<ul style="list-style-type: none"> • gli Enti locali, per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso

La norma sospettata di incostituzionalità consentirebbe all'Ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, di modificare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla suddetta revisione straordinaria dei residui e ripianandola nell'arco di trenta anni.

Tuttavia, la Consulta ha ricordato che la dilazione trentennale del deficit emergente dal riaccertamento straordinario dei residui veniva giustificata con l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni Enti territoriali che, da un lato, transitavano in un diverso sistema di contabilità e, dall'altro, scontavano l'esistenza di *deficit* sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti.

L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale.

Al contrario, la norma sospettata di incostituzionalità consentirebbe di aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto, consistente nella preclusione di stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione (4).

D'altra parte, tra i motivi di intangibilità è necessario menzionare la sospensione *ex lege* delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'Ente, a far data dall'esecutività della deliberazione dello stato di

predissesto e fino a quella di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente.

Né potrebbe sostenersi che la norma censurata si porrebbe in rapporto di specialità rispetto all'ordinario regime dei disavanzi precedentemente illustrato: secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta risulti palese e incontrovertibile l'antinomia di norme sistematiche, come quella censurata, rispetto a tali principi.

Il contrasto con il principio di copertura pluriennale della spesa

Per quel che concerne la lesione al principio della copertura pluriennale, il Giudice delle leggi ha sottolineato che la lunghissima dilazione temporale finirebbe per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti ed importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata.

Ciò, senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili ed imputabili ai sopravvenuti responsabili.

Al riguardo, la Consulta ha dichiarato di condividere l'opinione del Giudice rimettente, secondo cui tale scenario minerebbe alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza

(4) Cfr. Corte conti, sez. aut., del. 26 aprile 2018, n. 5/INPR.

ed univocità delle risultanze di amministrazione, più volte da essa stessa enunciato (5).

Infatti, il piano di rientro pluriennale viene asseverato dalla Corte dei conti e dalla Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, in termini di sostenibilità ed adeguatezza temporale delle condizioni finalizzate a superare le situazioni di squilibrio ed evitare, così, il dissesto; al contrario, il novellato art. 1, comma 714, Legge n. 208/2015 traccia uno scenario incognito ed imprevedibile che, senza le garanzie contemplate nel piano, consentirebbe di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che gli ordinamenti nazionale ed europeo percepiscono come intollerabile.

Né può sfuggire che rimarrebbero assolutamente non coordinati due segmenti dell'originaria e della nuova procedura: da un lato, un piano di pagamento dei creditori sostenuto da accordi di dilazione infrade-

cennale, ma non aggiornato alle sopravvenienze del nuovo arco temporale di riferimento; dall'altro, un trentennio caratterizzato - a differenza del passato - dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti.

L'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo

Inoltre, nell'applicazione della norma contestata la Consulta ha riscontrato una possibile elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, poiché essa consentirebbe agli Enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro, di:

a) non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante ed evitare comunque la dichiarazione di dissesto;

b) scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo;

c) confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità - in termini di spesa corrente per l'intero trentennio - derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità;

d) aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano, attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha evidenziato che, in pratica, nessuno degli amministratori eletti o *eligendi* sarebbe nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse; pertanto, ne risulterebbe gravemente compromesso lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

Richiamando la propria giurisprudenza (6), la Corte ha ricordato che il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo - alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica - risiede essenzialmente nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse ed i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale.

(5) Cfr. Corte cost., 20 dicembre 2017, n. 274.

(6) Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184.

Ciò porrebbe la norma in questione in contrasto con un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento - già evidenziata in un altro arresto (7) - secondo cui, sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono, in virtù di una presunzione assoluta, il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti.

Inoltre, il Collegio ha osservato come, significativamente, le norme che disciplinano a regime la gestione del disavanzo equiparino, a tutti gli effetti, la sua mancata applicazione all'esercizio in corso alla stessa mancata approvazione del rendiconto: un così grave evento è esattamente quanto consentito dalla disposizione censurata.

D'altra parte, l'incremento del *deficit* strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente aveva già indotto il Giudice delle leggi a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal *deficit* e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio (8): ferma restando la discrezionalità del legislatore nella scelta dei criteri e delle modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, era stata sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle in commento, le quali prescrivano il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale.

La tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità sia intragenerazionale, sia intergenerazionale.

Quanto al primo, la stessa Corte aveva già rimarcato (9) la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinino uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive, che possano gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione; senza contare che il succedersi di norme che diluiscano nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori

verso politiche di *corto respiro*, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa.

Quanto al secondo, l'equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo.

Nel caso di specie, il Collegio ha rilevato che l'indebitamento ed il *deficit* strutturale operano congiuntamente a favore di un pericoloso allargamento della spesa corrente; d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, comma 6, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti, in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi ed i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare. Pertanto, di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'Ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose *eredità*.

Conclusivamente il Collegio giudicante ha ammonito sul fatto che il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre ad entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano ad un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

Considerazioni conclusive sulla legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a sollevare questioni di costituzionalità

Con la sentenza in commento, per la prima volta il Giudice delle leggi si è trovato a dover scrutinare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli Enti locali, di cui al D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (10).

La possibilità di sollevare incidenti di costituzionalità in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti è stata riconosciuta ormai da decenni dalla Corte costituzionale (11) ed è ora confermata dall'art. 27, comma 1, Legge 24 novembre 2000, n. 340.

(7) Corte cost., 25 ottobre 2017, n. 228.

(8) Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 6 e 12 maggio 2016, n. 107.

(9) Corte Cost., 11 febbraio 2015, n. 10.

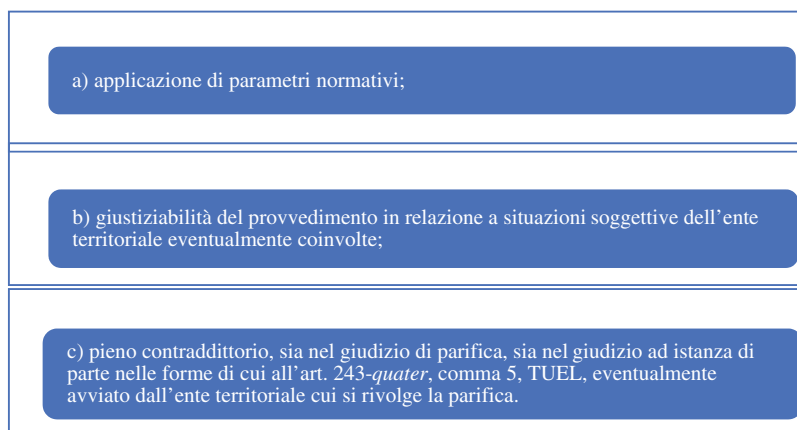
(10) Convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

(11) Corte Cost., 12 novembre 1976, n. 226.

Ciò è stato consentito anche nell'ambito dei giudizi di parificazione, secondo costante giurisprudenza costituzionale (12).

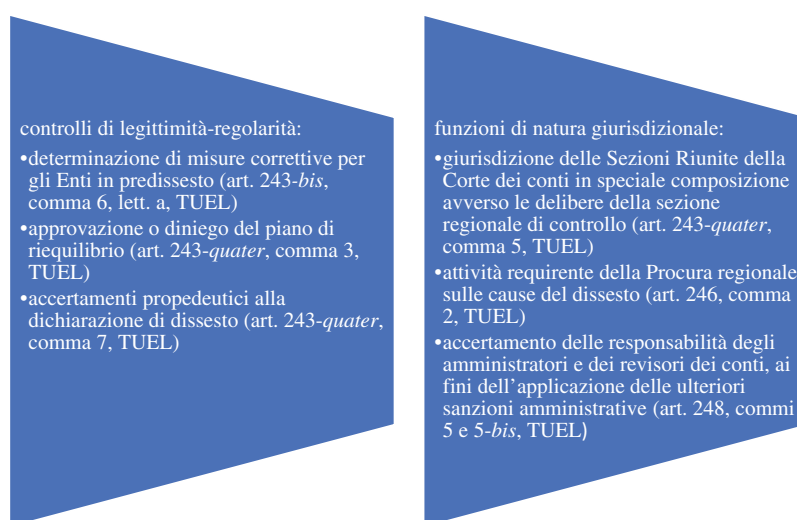
Infatti, la Consulta (13) ritiene che nel procedimento di parifica ricorrano tutte le condizioni

per le quali aveva già ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità e che possono essere così sintetizzate:



Al riguardo, è appena il caso di ricordare che le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione (14) hanno dichiarato la propria giurisdizione in ordine alle delibere di parificazione.

Successivamente, il Giudice delle leggi (15) ha precisato che i controlli indicati nel titolo VIII TUEL (rubricato *Enti locali deficitari e dissestati*) consistono, appunto, in controlli di legittimità-regolarità, se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale, secondo la seguente suddivisione:



(12) Tra le ultime pronunce, Corte Cost., 9 novembre 2018, n. 196.

(13) Corte Cost., 27 aprile 2017, n. 89.

(14) Corte conti, SS.RR., 28 luglio 2014, n. 27/EL.

(15) Corte Cost., n. 228/2017.

D'altra parte, sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli Enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento della Corte Costituzionale è costante, fin dalle riforme introdotte dal suddetto D.L. n. 174/2012 (16).

Nella sentenza qui in commento, la Consulta ha sottolineato l'appartenenza alla categoria del controllo di legittimità-regolarità anche della funzione di vigilanza-ingerenza sull'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, esercitata dalla Corte dei conti mediante il monitoraggio semestrale di cui all'art. 243-*quater*, comma 6, TUEL.

Il Collegio giudicante ha rimarcato (17) 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, nonché 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 in materia di contabilità pubblica (18), 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 ad istanza di parte della magistratura contabile (19).

Esso ha aggiunto che il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta un ulteriore carattere, che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale, rispetto al controllo sugli atti: 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 del sindacato di legittimità sui bilanci *fa stato* nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti.

(16) *Ex plurimis*, Corte Cost., 6 marzo 2014, n. 39 e 10 marzo 2014, n. 40.

(17) Il passaggio in esame della sentenza è stato ripreso nella relazione del Presidente della sezione giurisdizionale regionale per

il Piemonte della Corte dei conti, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, celebrata il 1° marzo 2019.

(18) Cfr. artt. 100 e 103 Cost.

(19) Cfr. artt. 11, comma 6, lett. a) ed e), e 172 ss. c.g.c.