3.3 Anticipazioni di liquidità ed equilibri di bilancio. La posizione della Corte dei conti

Le anticipazioni di liquidità previste di decreti legge nn. 35 e 102 del 2013 hanno il dichiarato fine di costituire misure di rilancio dell'economia. Lo Stato, infatti, ha immesso nel sistema degli enti territoriali risorse che alleviano la crisi di disponibilità finanziaria di tali enti, e consentono l'accelerazione dei pagamenti dei fornitori per i debiti già contratti.

Non si tratta, quindi, di prestiti per spese future, ma di un'anticipazione per far fronte a impegni già assunti e che devono essere onorati dalle amministrazioni.

Tale anticipazione deve comunque essere restituita con gli interessi (al MEF per quanto riguarda le Regioni, alla Cassa Depositi e Prestiti, per quanto riguarda gli Enti locali), con un piano pluriennale (fino a trenta anni). In pratica, si sostituisce un unico creditore alla pluralità di creditori preesistenti, che hanno avuto soddisfazione a seguito dei pagamenti effettuati grazie alle anticipazioni ottenute dagli enti debitori.

Il pagamento dei debiti pregressi (che trovavano in sede di rendiconto un preciso "memento" nel calcolo del risultato d'amministrazione, con la determinazione di un disavanzo), potrebbe avere degli effetti distorsivi ove non accompagnato da una corretta modalità di contabilizzazione nelle scritture contabili dell'ente.

La questione, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte nella fase preliminare al giudizio di parificazione, è stata affrontata dalla Sezione delle autonomie con delibera 19/SEZAUT/2014/QMIG, resa ai sensi dell'art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2012.

La Corte ha precisato che le risorse erogate ai sensi degli art. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 hanno sostanzialmente, e non solo formalmente, natura di anticipazione³⁷: diversamente, risulterebbe violato l'art. 119, co. 6, Cost., secondo cui le Regioni (e gli Enti locali) possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. L'anticipazione di liquidità è finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate, anche di parte corrente (oltre agli ammortamenti non sterilizzati e ai crediti vantati dagli enti del Servizio sanitario nazionale), ed è uno strumento la cui peculiarità consiste nella previsione della restituzione rateale sino ad un massimo di 30 anni. Tale anticipazione consente di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi e si concretizza nella mera sostituzione dei soggetti creditori dell'Ente (il MEF in luogo degli originari creditori). Conseguentemente:

L'anticipazione non può costituire il finanziamento di una nuova spesa.

³⁷ La Sezione regionale di controllo per il Lazio, nella relazione allegata al giudizio di parificazione sul rendiconto 2013, ha ritenuto l'istituto delle anticipazioni di liquidità un "tertium genus", che, pur presentando modalità di restituzione simile a quella del mutuo, mantiene la natura giuridica dell'anticipazione di tesoreria, (vd., più diffusamente, *infra*, parte III, cap.5.5.1).

I pagamenti operati a favore dei creditori con le anticipazioni ottenute non possono incidere sul risultato d'amministrazione, cancellando un disavanzo che, in realtà, continua a permanere finché non saranno integralmente restituite le somme anticipate.

In estrema sintesi, il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie è il seguente: *"le Sezioni regionali di controllo, nell'ambito delle valutazioni di competenza finalizzate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e delle regole sull'indebitamento, verificano la corretta applicazione delle clausole contrattuali e dei principi di corretta contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, D.L. n. 35/2013, tenendo conto dell'esigenza di evitare che le relative somme possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa"*.

Il principio, reso con riferimento ad una problematica sorta con riferimento ad una Regione, deve ritenersi applicabile anche agli Enti locali (Province e Comuni), attesa la sostanziale omogeneità della disciplina normativa cui si riferisce, e la necessità che tutti gli enti territoriali si conformino ai dettami costituzionali sui cui si fonda la richiamata deliberazione.

In sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2013, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha rilevato che la Regione non ha adottato strumenti idonei a sterilizzare gli effetti delle anticipazioni di liquidità sul risultato di amministrazione, ed ha, pertanto, sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi regionali che hanno consentito questa impostazione (vd., più diffusamente, *infra*, parte III, cap.5.5.1).

4 Profili di giurisprudenza costituzionale

4.1 Il riparto delle competenze

I principi rilevanti

Nell'ultimo decennio il numero dei ricorsi aventi ad oggetto il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni si è notevolmente incrementato; tale fenomeno è espressivo della crescente conflittualità fra potere centrale ed Autonomie territoriali ed è imputabile, in parte alle difficoltà interpretative del titolo V della Costituzione ed in parte agli effetti che a crisi economico-finanziaria ha prodotto sul sistema normativo. Sotto il primo profilo si è evidenziato un contenzioso considerevole sia da parte dello Stato, che lamentava il mancato adeguamento delle Regioni alle prescrizioni statali, sia da parte delle Regioni, che invece asserivano la violazione della propria autonomia legislativa, amministrativa e contabile.

Sotto il secondo aspetto, l'esigenza del rispetto degli equilibri di bilancio, derivante dai vincoli posti in sede europea, ha determinato un intervento più incisivo dello Stato sulle politiche di spesa e di entrata degli Enti territoriali, tradottosi, soprattutto, nel frequente ricorso a norme di rango statale volte al coordinamento finanziario incidenti in ambiti limitrofi all'autonomia delle Regioni e degli Enti locali. Da qui anche il verificarsi di un aumento significativo delle impugnazioni statali di leggi regionali, per violazione dell'art. 81 della Costituzione e, in particolare, della regola che impone la copertura delle leggi di spesa.

La soluzione delle controversie ha determinato importanti approdi della giurisprudenza costituzionale. Sul punto, infatti, il Giudice delle leggi, nel dirimere le controversie riguardanti i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, ha sostanzialmente negato che la gravità della crisi finanziaria possa giustificare una qualche deroga alle generali norme di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, e ha anche sottolineato che, nei limiti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, spetti allo Stato il potere legislativo in merito alla determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, al fine di assicurare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e di adempiere agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Tale fondamentale principio, inoltre, si impone anche alle Regioni a ad autonomia speciale le quali non possono sottrarsi al generale dovere di concorrere al risanamento della finanza pubblica (*ex multis* sentenze n. 39/2014 e n. 40/2014, Corte cost.).

Specifica rilevanza hanno avuto i principi affermati nelle decisioni dov'è stata delibata la portata dell'art. 81 della Costituzione, in relazione al quale la Corte ha ribadito il generale principio dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, specificando che la medesima, oltre che certa, deve essere in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri.

Ci si sofferma qui di seguito su talune pronunce più significative.

L'organizzazione delle funzioni di controllo esterno

[Sentenza n. 60 del 26 marzo 2013: spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti (e non alla Provincia autonoma di Bolzano), adottare la deliberazione concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della Sezione di Bolzano per l'anno 2012]³⁸.

La pronuncia ha costituito l'occasione per ricostruire il quadro normativo distinguendo e raffrontando, ma anche ricomponendo in termini di complementarietà, il più recente controllo di regolarità contabile affidato alla Corte dei conti con il meno recente controllo collaborativo. I controlli di cui all'art. 3, co. 1 lett. d del d.l. n. 174/2012 si collocano, infatti, su di un piano distinto rispetto al meno recente controllo sulla gestione, poiché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli obiettivi di finanza pubblica e a tutelare l'unità economica della Repubblica. L'art. 148 *bis* del TUEL, come modificato dall'art. 3 di cui sopra, ha rafforzato i controlli delle Sezioni regionali sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi, che già i commi dal 166 a 172 dell'art. 1 della l. n. 266/2005, l.f. 2006, attribuivano alle Sezioni regionali, configurando un sindacato generale sui bilanci di ogni Ente locale, in rapporto al patto di stabilità e agli equilibri di finanza pubblica. La maggiore efficacia del più recente controllo si riscontra nei casi di mancato adeguamento dell'ente alle pronunce di irregolarità o scostamento dagli obiettivi che è correlato all'inedita conseguenza negativa della preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa. La Consulta ha messo in luce il punto di innesto di questo nuovo controllo con il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria dell'insieme delle amministrazioni di cui all'art. 3 della l. n. 20/1994, assunto in funzione del referto alle Assemblee elettive, che, per certi versi, fa sistema con il controllo sugli equilibri di bilancio, espressamente esteso a tutti gli enti territoriali dall'art. 7 della l. n. 131/2003, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, che l'art. 1, co. da 166 a 172, della l. n. 266/2005 ha attribuito alla Corte dei conti e che è esercitato anche attraverso i revisori dei conti, cui sono indirizzate le apposite linee guida. Tutte queste disposizioni integrano, sostanzialmente, un sindacato generale e obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di qualsivoglia Ente locale.

Premesso ciò, la Consulta ha chiarito che il suddetto controllo, *ex lege* n. 266/2005, è finalizzato ad assicurare, a tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione dell'insieme degli Enti territoriali, oltre al rispetto del Patto di stabilità e degli obiettivi dei conti pubblici, come concordati in sede europea. La Corte costituzionale rimarca come con tale diversa natura si collochi nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli artt. 97, co. 1, 28, 81 e 119 della

³⁸ Deliberazione n. 4/2011/INPR, Sezione regionale di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano.

Costituzione, e come la Corte dei conti, si ponga quale organo al servizio dello Stato ordinamento, contribuendo ad assicurare, quale Istituto imparziale di garanzia, l'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e la corretta gestione delle risorse³⁹. Tale controllo si pone, sul piano sistematico e ordinamentale, in una prospettiva non più statica, come il controllo di legalità/regolarità, ma dinamica, in grado di finalizzare l'abituale raffronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive, funzionali anche a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio (sentenza n. 198/2012).

Siffatto controllo, come già detto, può definirsi "dinamico", perché è collegato in qualche modo al più ampio principio del pareggio di bilancio, come inserito in Costituzione e perché può manifestarsi nelle necessarie misure correttive adottate dalla Corte dei conti. È stato, in proposito, messo in evidenza come esso sia ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa estensibile alle Regioni e Province autonome, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte di quella "pubblica allargata" e che, pertanto, siano ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica. Peraltro, la differenza tra i due tipi di controllo non si risolve in termini di separatezza dei sistemi di verifica che, anzi, arretra di fronte alla composizione di istanze unitarie, di cui si fa garante il giudice contabile, quando svolge quella che può ritenersi una sottesa funzione ordinamentale.

Idoneità della fonte normativa nelle riforme ordinamentali

(Sentenza n. 220 del 3 luglio 2013: la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale qual è la Provincia, ente previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale).

Lo spessore del profilo ordinamentale emerge anche nella decisione in epigrafe che, in via preliminare, censura l'uso improprio dello strumento normativo per disciplinare e regolamentare una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza".

Il Giudice delle leggi indica il corretto governo delle fonti normative, puntualizzando che non è detto che sulla trasformazione istituzionale degli Enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale, ma ciò che costituisce insuperabile necessità è che, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che vadano al di là delle misure meramente organizzative, non si possa ricorrere al decreto legge. La legge costituzionale è, infatti,

³⁹ Tale funzione sugli equilibri di bilancio fu estesa a tutti gli enti territoriali con l'art. 7 della legge n. 131/2003.

indispensabile, solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 della Costituzione, o se si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale.

Esiste un'incompatibilità logica e giuridica tra il decreto legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni che, certamente, non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e una concertazione tra enti, non suscettibili di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi presso le popolazioni locali.

Mentre, in caso di delega legislativa, sia l'iniziativa dei Comuni che il relativo parere della Regione si pongono come presupposti indispensabili affinché il governo emani il decreto attuativo della delega, la stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto legge, visto che, a norma dell'art. 77, co. 2 della Costituzione, il Governo deve presentare alle Camere, "il giorno stesso" dell'emanazione, il disegno di legge di conversione. Non vi è dunque alcun varco perché vi si possa inserire l'iniziativa dei Comuni, né l'iniziativa stessa potrebbe intervenire in sede di conversione, perché non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale distingue molto bene il ruolo assolto dai Comuni e dalla Regione nel prescritto e indefettibile procedimento "rinforzato".

In definitiva è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 20 e, in via consequenziale, del comma 20 *bis* del d.l. n. 201 del 2011 e degli artt. 17-18 del d.l. n. 95 del 2012, per violazione dell'art. 77 Cost. Viene così espunta dall'ordinamento la previsione secondo cui Stato e Regioni dovevano trasferire ai Comuni le funzioni spettanti alle Province che, viceversa, mantengono così le funzioni loro attribuite precedentemente. Tale assetto è stato superato molto di recente dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, che dando definitiva approvazione al disegno di legge Del Rio, ha sostituito alle sopresse Province gli Enti territoriali di area vasta, i cui compiti sono definiti al comma 3 e dal comma 41 a 100 dell'art. 1 del provvedimento stesso.

Infine, la sentenza contiene, come altre, censure più o meno indirette al frequente ricorso al decreto legge, anche in materia di finanza pubblica. La Corte costituzionale, prendendo atto del fenomeno, si è sempre limitata a richiamare Governo e Parlamento al rigoroso rispetto delle prescrizioni costituzionali sulla formazione degli atti normativi. Evidenzia, inoltre, che talora l'uso improprio del potere di conversione del decreto rompe il legame essenziale tra la decretazione d'urgenza e il potere di conversione richiesto dall'art. 77 della Costituzione.

Competenza normativa riservata in esclusiva allo Stato

(sentenza n. 46 del 13 marzo 2013: dichiara infondate alcune questioni di legittimità dell'art. 3-bis, co. 3 del d.l. n. 138/2011, relative alla disciplina dei parametri di virtuosità degli Enti territoriali, ai fini del rispetto del patto di stabilità).

La pronuncia afferma che, se l'art. 117, co. 2 lett. c, della Costituzione attribuisce in via esclusiva allo Stato il compito di regolare la concorrenza, è anche ovvio che gli consenta, nell'ambito della medesima competenza, di introdurre una disciplina dettagliata sul punto. In pratica allo Stato è consentito di dettare le condizioni in materia di procedura di affidamento dei servizi locali e quindi di stabilire quali siano gli elementi di valutazione dell'offerta. Allorché lo Stato prevede che l'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica costituiscono elemento di valutazione della virtuosità degli enti, certamente non si viola l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, in quanto deriva semplicemente l'effetto di premiare le Regioni le cui scelte favoriscono la concorrenza, ma non assorbe, né contribuisce a menomare le competenze regionali.

In quest'occasione la Consulta ha respinto anche il ricorso contro la legittimità del comma 5 del medesimo art. 3-bis del d.l. n. 138/2011, che concerne l'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità, ai sensi del Decreto Ministeriale emanato ai sensi dell'art. 18, co. 2-bis del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008. Per la Consulta, la sottomissione delle società pubbliche a questo regime è compatibile con il riparto delle competenze istituzionali, per un maggior controllo della spesa locale che, nell'intento di calcolare le grandezze finanziarie relative al patto, vi può ricomprendere sia gli enti territoriali che gli organismi partecipati. In altri termini, la legge dello Stato può prevedere l'assoggettamento delle società *in house* al patto, perché ciò avviene in seno all'esercizio della nota potestà di "coordinamento della finanza pubblica". Inoltre, visto che la materia è di competenza concorrente, la legge statale può rinviare a un decreto ministeriale, purché si tratti di un atto privo di contenuti normativi⁴⁰. La sentenza n. 46/2013 evidenzia come il legislatore statale abbia perseguito lo scopo di contenere la spesa attraverso la tutela della concorrenza, favorendo le liberalizzazioni. L'affidamento dei servizi locali al meccanismo delle gare è strumentale allo scopo, perché dovrebbe consentire la riduzione dei costi e l'efficientamento della gestione. Anzi, la promozione degli affidamenti a terzi e/o a società miste permette anche di contenere il diffondersi delle società *in house*. Le liberalizzazioni presuppongono, infatti, che le Regioni possano continuare ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche. Ne consegue che esse non

⁴⁰ Si ricorda che già la Consulta, con sentenza n. 199/2012, aveva dichiarato illegittimo l'art. 4 del d.l. n. 138/2011, recante una disciplina organica degli affidamenti, con la messa a punto degli obblighi di liberalizzazione dei servizi pubblici, delle loro modalità d'affidamento, nonché di precisi limiti di operatività per le società a partecipazione pubblica locale. Venivano così meno l'obbligo di gara per la gestione e la spinta a liberalizzarne il mercato.

risultano menomate nelle competenze loro spettanti, ma sono indirizzate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale.

Sui limiti della competenza statale nei confronti degli altri enti di rango costituzionale

(Sentenza n. 219 del 16 luglio 2013: delinea i confini tra le competenze dello Stato e di altri enti di rango costituzionale, in sede di valutazione della legittimità costituzionale di taluni articoli del d.lgs. n. 149/2011 sui meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti di Regioni ed Enti locali).

É ritenuto costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 126 Cost., l'art. 2 (che contiene disposizioni che definiscono compiutamente gli effetti del grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario) per il fatto che la rimozione colpisce il Presidente della Giunta in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di commissario *ad acta* nominato, e diretto, dal Governo; infatti, l'attività del commissario nominato dal Governo in caso di inottemperanza della Regione all'obbligo di redigere il piano di rientro, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è perciò direttamente imputabile al primo, che si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali; conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento.

É inoltre illegittimo che la rimozione dell'interessato sia preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti e di cui il legislatore, irragionevolmente, non specifichi la natura e i tempi, con la conseguenza che lo stesso potrebbe protrarsi per un periodo tale da generare grave incertezza e delegittimare organi della Regione di livello costituzionale. La sentenza censura l'irragionevolezza di affidare alle procedure e ai tempi del giudizio contabile scelte e provvedimenti che si caratterizzano per essere scandite dai cosiddetti "tempi della politica".⁴¹

É, altresì, incostituzionale l'art. 5 del d.lgs. n. 149/2011 che interessa le nuove verifiche di regolarità attivabili da parte del MEF/RGS, in presenza di situazioni di particolare squilibrio finanziario (ricorrenza di anticipazioni di tesoreria, di squilibri di parte corrente, di squilibri di gestione degli organismi partecipati e di spese costituenti i c.d. costi della politica). I relativi controlli, ipotizzati inizialmente per la generalità delle amministrazioni, ma con esclusione delle Regioni e Province autonome, sono stati poi estesi anche a questi enti dall'art. 1 *bis* della l. n. 213/2012, di conversione del decreto legge n. 174/2012. Per la Corte costituzionale questa

⁴¹ Sono parimenti illegittimi gli artt. 2 e 3 che prevedono la decadenza e l'interdizione dei funzionari e dei revisori dei conti della Regione. Infatti il contenuto della Legge delega che limita il regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali è stato travalicato, violando l'art. 76 della Costituzione.

estensione non si limita a introdurre per gli uffici regionali un obbligo di fornire all'amministrazione finanziaria talune informazioni, ma ha portata più ampia e rischia di attribuire al governo, per mezzo dei servizi ispettivi, anziché al giudice contabile, il potere di verificare, in caso di squilibrio, l'intera attività della Regione. L'assetto di cui al censurato art. 5 eccede i limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica e si ripercuote sulla competenza normativa regionale in materia di organizzazione degli uffici. Non vi è, invece, concettualmente alcun motivo per non attribuire questi poteri alla magistratura contabile che, assicurando imparzialità ed affidabilità, è divenuta sia un collettore dei dati finanziari ed economici degli Enti territoriali che la sede sia della loro elaborazione, che della verifica della rispondenza rispetto a quanto stabilito in sede di coordinamento. La Corte dei conti è un Istituto divenuto una sorta di accompagnatore degli Enti territoriali verso forme di gestione più efficaci, ma è anche deputato ad attestare se esistano le condizioni per applicare determinate misure.

È pure illegittimo l'art. 7 (abrogato dalla legge di stabilità per il 2014) che prevede sanzioni per il mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità e va letto in combinato disposto con l'art. 13. Le sanzioni riguardano, infatti, l'obbligo di versare al bilancio dello Stato un importo di ammontare pari allo sforamento, il divieto di impegnare spese correnti (al netto della sanità) in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni dell'ultimo triennio, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, il divieto di assumere personale e l'obbligo di determinare le indennità di funzione e i gettoni di presenza, riducendoli del 30% rispetto all'ammontare risalente al 30.06.2010. La norma impugnata prevede che, se le Regioni nel termine di sei mesi, non concludano il procedimento per recepire nel proprio ordinamento le citate sanzioni, l'applicazione delle stesse diventa diretta e immediata. Al riguardo la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile che l'attivazione del potere sanzionatorio avvenga sulla base di una fattispecie individuata normativamente, ma ha escluso che ciò possa divenire, surrettiziamente, una forma di responsabilità politica del Presidente della giunta, oltretutto fatta valere "automaticamente". La norma è incostituzionale ancor più perché si discosta dalla legge delega, che non aveva previsto, per le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome, deroghe alla regola generale dell'adattamento, secondo le particolari procedure che mettono capo alle norme di attuazione degli Statuti. La legge non avrebbe dovuto escludere dalla disciplina delle sanzioni le Regioni speciali e le Province autonome, cosa che invece è avvenuta, perché l'art. 13 rinvia all'autonomia statutaria le modalità d'applicazione delle sanzioni.

Le tematiche delle competenze normative delle Regioni e del mantenimento di talune società pubbliche occupano, in parte, anche la sentenza n. 229 del 16 luglio 2013 che ha

dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4, co. 1, 2, 3 secondo periodo, 3 *sexies* e 8 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, nella parte in cui le relative disposizioni si riferiscono alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria e alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale (a mezzo dei rispettivi Statuti). Il comma 1 prevedeva che per le società controllate direttamente o indirettamente dagli enti, che avessero conseguito nel 2011 un fatturato a favore dell'Amministrazione per oltre il 90% dell'intero, si procedesse, alternativamente, o al loro scioglimento entro il 31 dicembre 2013, oppure all'alienazione con gara pubblica entro la medesima data. Secondo la stessa norma l'Ente locale è anche tenuto alla contestuale assegnazione del servizio per 5 anni non rinnovabili, a far data dal 1° luglio 2014, secondo un quadro di scadenze temporali recentemente aggiornato dall'art. 49 del d.lgs. n. 69/2013. Per la Consulta l'art. 4 del d.l. n. 95/2012 interferisce nella materia relativa all'organizzazione e al funzionamento istituzionale degli enti, dato che l'art. 117, co. 4 della Costituzione affida le precitate competenze normative residuali alle Regioni ad autonomia ordinaria e le competenze normative primarie alle Regioni ad autonomia speciale. Per l'Alta corte le disposizioni impugnate dell'art. 4 "delineano una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento anche a Regioni e Province autonome, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa della Regione, nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica." Si ricorda, al riguardo, che la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che le disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, possono incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome, come l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione stessa regionale e provinciale. Nel caso di specie, però, la Corte ha ritenuto che in qualche modo fossero stati sorpassati i limiti, in quanto le norme contestate delineano una disciplina puntuale e dettagliata, mentre il mantenimento di talune società pubbliche vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare margini di adeguamento, con conseguente violazione dell'autonomia organizzativa della Regione, nonché della competenza concorrente di quest'ultima in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Con la sentenza n. 229/2013 ritrova efficacia l'art. 13, co. 32 del d.l. n. 223/2006 che, pur non cancellato esplicitamente dall'art. 4 del d.l. n. 95/2012, era stato considerato oggetto di abrogazione implicita.

Grazie ad esso, non solo non devono essere dismesse le società strumentali, ma se ne possono addirittura costituire di nuove, a meno che non ricorra il divieto di cui all'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78/2010⁴², e dunque purché non svolgano prestazioni a favore di altri

⁴² Comma abrogato dalla l. n. 147/2013.

soggetti e non partecipino ad altre società o enti aventi sede nel territorio dello Stato. In buona sostanza, la sentenza afferma che lo Stato non può impedire alla Regioni il ricorso all'organizzazione di servizi strumentali, anche in forma societaria. Se questo è vero, è anche vero che lo scenario che dava ormai per estinte le società strumentali muta radicalmente: di fatto esse permangono nonostante gli intenti di privatizzazione e di riduzione della spesa, fatti propri dal citato art. 4 del d.l. n. 95/2012. È stato infine impugnato e dichiarato illegittimo l'art. 9, co. 4 dello stesso decreto legge che prevede siano automaticamente soppressi gli enti, le agenzie e gli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura che, esercitando anche strumentalmente funzioni nell'ambito delle competenze comunali e provinciali, non abbiano proceduto, entro nove mesi dalla vigenza del Decreto, alla necessaria riorganizzazione. Per la Consulta tale disposizione pone a rischio lo svolgimento delle suddette funzioni, con l'ulteriore aggravio della nullità degli atti adottati dopo lo scadere del termine. In pratica, la difficoltà di individuare quali siano gli enti strumentali effettivamente soppressi e la necessità per gli enti locali di riorganizzare i servizi e le funzioni da questi svolte, rendono manifestamente irragionevole la vigenza dell'art. 9, co. 4 del d.l. n. 95/2012. Per la Corte l'automatica soppressione di questi enti strumentali impedisce che possano svolgere anche le funzioni eventualmente conferite ai medesimi dal legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze normative⁴³

Imposizione di vincoli alle politiche di bilancio

(Sentenza n. 236 del 17 luglio 2013: è legittima l'imposizione di vincoli alle politiche di bilancio da parte della legislazione statale alle Regioni e agli Enti locali, in ragioni di coordinamento finanziario, qualora collegati ad obiettivi nazionali e condizionati, a loro volta, da obblighi comunitari).

La Corte Costituzionale ha affermato il principio in rubrica anche se detti obblighi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Le norme statali non devono, però, andare oltre l'imposizione di obiettivi di contenimento e, dunque, non devono prevedere quali siano gli strumenti e le modalità per il perseguimento di tali scopi, lasciando aperto uno spazio all'esercizio dell'autonomia regionale. Analogamente, la disciplina statale non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

Nel delibare la costituzionalità dell'art. 9, co. 1, del d.l. n. 95 del 2012 (poi abrogato dall'art. 1, co. 562, lett. a) della legge di stabilità per il 2014) circa l'obbligo per Regioni, Province e Comuni, di sopprimere o accorpare o, comunque, di ridurre gli oneri finanziari per

⁴³ In tema di enti strumentali, si segnala che è intervenuto il legislatore con la l. n. 147/2013, legge di stabilità per il 2014 che, al comma 562, abroga varie disposizioni che ne prevedevano lo scioglimento o la privatizzazione entro il 31 dicembre 2013. Sopravvivono le norme che prevedono l'affidamento diretto a quelle *in house*.

enti, agenzie ed organismi comunque denominati esercitanti funzioni spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane, la Consulta ha deciso per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in quanto tale disposizione non comporta, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 della Costituzione all'autonomia degli Enti locali cui, invece, la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi per la riduzione dei costi. In pratica la Corte costituzionale ha ricondotto l'intervento statale all'esercizio del potere di imporre a Regioni ed enti locali vincoli alle politiche di bilancio, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali. Essa ha riportato le disposizioni impugnate a una normativa di principio riconducibile alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. In tale contesto anche l'obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20% costituisce una limitazione rispettosa del canone generale di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo, rispetto alla sfera di autonomia degli Enti locali. In effetti, la sentenza, limitando il contenuto inderogabile della norma contestata al solo conseguimento della riduzione del 20% dei costi di funzionamento degli enti strumentali, ha sostanzialmente "riscritto" la norma. Così l'accorpamento e la soppressione di taluni enti diventa uno dei possibili strumenti a disposizione, ma non certo il solo utilizzabile per realizzare la prescritta diminuzione di spesa.

Per la Corte costituzionale il legislatore statale si sarebbe limitato a fissare degli obiettivi di riduzione dei costi degli enti strumentali, lasciando a Regioni ed Enti locali, nell'ambito delle diverse competenze legislative e regolamentari, il più ampio spazio per decidere le migliori modalità per adeguarsi. Da questo discende la compatibilità della norma con l'autonomia degli enti locali e con il sistema di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Viceversa, la sola illegittimità pronunciata riguarda la disposizione riferita alla soppressione automatica di tutti gli enti strumentali che svolgano funzioni fondamentali o conferite a Province e Comuni, ritenuta manifestamente irragionevole e, pertanto, costituzionalmente illegittima, in considerazione dell'incertezza circa i soggetti destinatari della norma e del rischio concreto per lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti medesimi in caso di soppressione.

In conclusione, se è vero che la difficoltà di individuare quali siano gli enti strumentali effettivamente soppressi e la necessità per gli enti locali di riorganizzare i servizi e le funzioni svolte hanno reso, per irragionevolezza, costituzionalmente illegittimo l'art. 9, co. 4, del d.l. n. 95 del 2012, è anche vero che la Corte costituzionale, pur riconoscendo l'autonomia degli enti territoriali, ha voluto legittimare anche l'intervento dello Stato, accedendo ancora una volta ad una interpretazione "teleologica" dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Il rapporto tra Stato e Regioni si fonda anche sul leale rispetto dei singoli ruoli

(Sentenza n. 39 dell'11 marzo 2013: dichiara l'illegittimità, per violazione della competenza legislativa regionale e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 61, co. 3 del d.l. n. 5/2012).

Per la norma impugnata, lo Stato, dovendo adottare un atto amministrativo incidente la competenza regionale e non avendo raggiunto l'intesa con la Regione interessata, può deliberare unilateralmente nei sessanta giorni dal termine per l'adozione, purché vi siano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente, dei beni culturali o per evitare un grave danno all'erario. La sentenza stabilisce che, nei casi in cui sia tassativamente prevista una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni, ad esempio, per l'esercizio unitario statale, secondo il principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale, il mancato raggiungimento dell'accordo non legittimi, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento da parte dello Stato. Si tratta, infatti, di "atti a struttura necessariamente bilaterale", non sostituibili dalla determinazione di una sola parte. L'assunzione unilaterale del provvedimento non può, pertanto, essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione del noto principio di leale collaborazione tra organi istituzionali.

Il solo decorso del tempo, previsto dall'art. 61, co. 3 del d.l. n. 5/2012 come unica condizione perché lo Stato adotti un atto unilateralmente, prescinde completamente, per sua natura, dall'osservanza, da parte sia dello Stato che delle Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Per questi motivi, la prestazione collaborativa offerta dallo Stato non può ridursi alla mera attesa della scadenza del termine. Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma citata, per violazione dell'art. 117 Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, si accompagna la riflessione già svolta dalla Corte, secondo cui "l'accentramento in capo allo Stato può aspirare a superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano risalto le attività concertative e di coordinamento nazionale, ovvero le intese che vanno condotte secondo il principio di lealtà" (sentenza n. 303/2003).

Modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità

(Sentenza n. 221 del 16 luglio 2013: dichiara illegittime le disposizioni di cui all' art. 13, co. 1 lett. a-b-c-d della legge n. 15/2010 della Provincia autonoma di Bolzano).

I principi di coordinamento della finanza pubblica, richiamati finora più volte, hanno un ruolo determinante anche nella risoluzione della questione di legittimità costituzionale della norma in rubrica secondo la quale, alla luce della disposizione statutaria, una volta rispettati i saldi di bilancio prestabiliti, la Provincia autonoma non può disattendere i principi generali di coordinamento della finanza pubblica (art. 79 dello Statuto provinciale) ha adottato modalità di adesione alle norme generali di coordinamento censurate dalla Consulta. Nella specie l'art. 13 in discussione prevedeva una riduzione del 20% rispetto al 2009 delle spese per incarichi di studio, consulenza e ricerca, nonché pubblicazioni e campagne pubblicitarie, ponendosi in contrasto con l'art. 6.co. 6 e 7 del d.l. n. 78/2010 che contemplavano, invece, una riduzione dell'80% e recavano nella citata materia principi generali di coordinamento della finanza pubblica. Sarebbe stato compito della Regione indicare ulteriori misure, intese ad operare tagli ad altre uscite, che fossero compensativi della ridotta diminuzione di spesa (20% anziché 80%), in modo da garantire il rispetto del saldo totale, imposto dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010. La Provincia autonoma non si è occupata di trovare misure compensative che provassero la compatibilità delle riduzioni del 20%, con il rispetto del saldo complessivo, in applicazione del d.l. n. 78/2010.

4.2 Il controllo di legalità-regolarità

L'art. 30 della recentissima legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Legge europea 2013-bis) affida ai compiti di controllo della Corte dei Conti l'attuazione di principi dettati nella direttiva 2011/85/UE con riferimento al monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio al fine di verificare la rispondenza alle regole contabili dei dati di bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni. È norma che definisce ulteriormente i contenuti della missione istituzionale della Corte dei conti, esaltandone i poteri già ben tracciati dall'art. 7, co. 7, della l. n. 131/2003, dai commi da 166 a 172 dell'articolo unico della l.f. 2006 e, da ultimo, dall'art. 3, co. 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012; missione, questa, che vede impegnata la Corte a svolgere verso tutti gli Enti territoriali le verifiche sui bilanci preventivi e consuntivi, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e a garanzia del rispetto del Patto di stabilità e dei vincoli imposti dall'Unione Europea. I riscontri sui bilanci, indirizzati da Linee guida, sono generalmente ispirati alla verifica degli equilibri, divenuta quest'ultima il parametro fondamentale, a fronte del quale si esercita un sindacato contabile generale e obbligatorio.

In tale ambito, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 26 febbraio 2014 costituisce il punto di approdo di una lunga e complessa elaborazione giurisprudenziale che origina dalla sentenza n. 29 del 1995. In quell'occasione, il giudice delle leggi fu chiamato a scrutinare il *novum* introdotto dalla legge n. 20 del 1994: detto controllo fu definito controllo sulla gestione di tipo "collaborativo" avente come parametri l'efficienza,

l'efficacia e l'economicità e come misura l'autocorrezione. Al controllo sulla gestione si è andato affiancando e sviluppando, in termini oggettivi e soggettivi, il controllo-monitoraggio in funzione delle finalità del ricordato art. 7, co. 7, della legge n. 131 del 2003 e dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005. La giurisprudenza della Consulta ha precisato i criteri di inquadramento di tale funzione in coerenza con i principi costituzionali che presiedono agli assetti ed alle funzioni della Pubblica Amministrazione, qualificando la Corte quale organo terzo garante degli equilibri della finanza pubblica. In tale contesto il nuovo controllo assegnato alla Corte dei conti è un "controllo di legalità-regolarità", che ha come parametro la legge e in particolare le disposizioni poste a salvaguardia degli equilibri di bilancio, nonché le norme statali espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica; tale controllo approda ad una misura che si esprime in un esito dicotomico di conformità o meno a detti parametri (divenendo possibile sede di incidente di legittimità costituzionale di norme di legge di cui la Corte dei conti dovesse dubitare della conformità a Costituzione).

Il controllo di legalità-regolarità si distacca dunque dal controllo sulla gestione, raccordandosi direttamente all'art. 100 Cost., oltre che agli artt. 11 e 117 Cost., senza più la necessità di trovare una giustificazione nel carattere di collaborazione con l'amministrazione controllata come avviene per il controllo sulla gestione (v. sentenza n. 40 del 2014, punto 4.6. del *Considerato in diritto*, i cui precedenti sono costituiti dalle sentenze nn. 179 del 2007, 60 del 2013, 39 del 2014). Si tratta, ora, di un controllo consistente in verifiche della legalità sostanziale, codificate e precisate nei limiti, nei termini e nelle modalità nella recente l. 213/2012 che pone l'esigenza di assicurare indefettibilmente il rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti per tutte le amministrazioni, sia pure con diverse declinazioni di significato, come evidenziato nella sentenza n. 39 del 2014, che ha distinto gli effetti delle pronunce della Corte dei conti a seconda che riguardino le Regioni o gli Enti locali e gli Enti del Servizio sanitario nazionale.

L'area del coordinamento della finanza pubblica. Le principali tematiche scrutinate

I principi affermati nelle sentenze n. 39, n. 40 e n. 130/2014 hanno avuto terreno di confronto e verifica in specifiche pronunce rese su questioni afferenti i controlli di legalità/regolarità di Regioni ed Enti locali, particolarmente suscettibili di incidere sulle prerogative istituzionali degli enti di autonomia: i costi della politica, l'assetto finanziario e funzionale delle autonomie, il regime delle unioni e convenzioni tra enti, i trasferimenti alle Regioni di risorse statali e la possibilità di mutare l'allocazione dei finanziamenti per spese obbligatorie o discrezionali.

I costi della politica

La sentenza della Corte Costituzionale n. 23 del 10 febbraio 2014, in materia di finanza pubblica, è stata la prima adottata in tema di applicazione del d.l. n. 174/2012, rispetto ai commi da 1 a 5 dell'articolo 2, e ha riguardato sia la riduzione dei costi della politica nelle Regioni che alcuni profili generali della finanza e del funzionamento degli enti territoriali. In particolare, per la riduzione dei costi della politica nelle Regioni, si considera legittima la previsione secondo cui, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa, a partire dal 2013, una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, sia erogata a condizione che la Regione abbia adottato una serie di provvedimenti concernenti, tra l'altro, le indennità dei consiglieri regionali. È pure fondata la previsione che, ferme restando le indicate, possibili riduzioni, in caso di mancato adeguamento, i trasferimenti erariali a favore della Regione inadempiente siano ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate, per l'esercizio 2013, al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e della relativa giunta. È stato così ritenuto legittimo un circoscritto ambito operativo dei meccanismi sanzionatori.

Tuttavia, dalla Consulta viene precisato che lo Stato, nell'esercizio della funzione concorrente di coordinamento della finanza pubblica, deve limitarsi a porre i relativi obiettivi, senza prevederne dettagliatamente strumenti e modalità in modo che rimanga spazio per l'esercizio dell'autonomia regionale. A tali enti va, infatti, lasciata libertà di allocazione delle risorse tra ambiti e obiettivi di spesa. Alla luce di tali principi la logica, al tempo stesso premiale e sanzionatoria della norma impugnata (art. 2, co. 1 e 4 del d.l. n. 174/ 2012) e la natura dei vincoli imposti, intesi come oneri e non come obblighi, importa che le Regioni possono anche non adeguarsi, ma con la conseguenza negativa del taglio ai trasferimenti erariali. Per la Corte costituzionale le prescrizioni statali ispirate alle finalità di coordinamento finanziario, vanno tenute presenti assieme alle conseguenze del loro mancato adeguamento, per cui se esiste tra fonti statali e regionali un "evidente rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione, le norme impugnite non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia regionale".

Gli assetti ordinamentali obbligatori

La legittimità delle disposizioni legislative che dettano il vincolo a dare corso alla gestione associata delle funzioni fondamentali tra i piccoli Comuni è stata delibata dalla sentenza n. 44 del 10 marzo 2014 che riprende e amplia alcune indicazioni contenute nella sentenza n. 22/2014. La sentenza n. 44 ha respinto quasi interamente le censure mosse da