

CONCLUSIONI DELLA SESSIONE

Aldo Carosi (*)

Innanzitutto ringrazio per l'invito chi ha organizzato questo evento; mi scuso per la mia "assenza in presenza" dovuta ad una causa di forza maggiore. Preciso che ho avuto modo di udire e di partecipare a tutta la seconda sessione del Convegno e quindi non posso che rivolgere un semplice ma sincero ringraziamento a coloro che non ho potuto ascoltare durante la prima sessione.

In primis il ringraziamento va al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella per l'importanza data a questo evento, per l'importanza conferita alla città di Torino, al Piemonte e alla Storia nazionale che ha visto questa città divenire la prima capitale dell'Unità d'Italia.

Egual gratitudine va al Presidente del Consiglio regionale on. Allasia e al Sindaco della città dott. Lorusso che, con la loro ospitalità, hanno consentito questa bellissima iniziativa.

Nel contempo mi fa particolare piacere la partecipazione del Presidente Carlino che mi ha voluto tra i relatori e dell'amico Angelo Buscema che saluto con il consueto affetto. Un saluto anche al prof. Rosbock del quale so bene la profonda conoscenza della Storia italiana, di quella del Piemonte e delle loro istituzioni.

Passo quindi al commento della seconda sessione presieduta dall'amica Maria Teresa Polito, non voglio dire "antica sorella di latte" perché Lei è sempre giovanissima e semmai il termine "antico" vale per me. Siamo infatti entrati in Corte dei conti insieme, siamo sempre stati amici nella condivisione di ideali professionali ed etici e non ci siamo mai tirati indietro quando si è trattato di dare attuazione e concretezza alle novità normative che si sono succedute durante la nostra carriera nella magistratura contabile. La Presidente Polito ha voluto fortemente la mia partecipazione a questo evento anche quando la sopravvenienza impeditiva si era già manifestata. Per non sembrare invasivo e pervasivo con questa entrata teatrale finale, pensavo semmai di assistere solamente da remoto per il tempo consentitomi ma – come al solito – ho potuto constatare che a Lei non si può dire di no.

A Maria Teresa mi legano non solo l'amicizia e la stima profonda ma anche la consapevolezza che Lei è stata un illustre magistrato contabile, ora presidente di sezione.

Con Maria Teresa il rapporto è sempre stato schietto e sincero tanto da non evitare toni dialettici e immediata composizione ogniqualvolta si è presentato un dissenso su qualche profilo professionale o culturale. E di questo voglio darvi una tangibile dimostrazione proprio con riguardo a questo convegno; dissenso che tuttavia "comporrò" da solo dopo un attento ragionamento. Così – senza svelare il mittente che me lo ha inviato privatamente – mi permetto di rispondere ad un messaggio che ho ricevuto e che in una certa misura mi sembrava di poter condividere; il messaggio recita «*10 anni a parlare di integrazione delle funzioni e il convegno per prima cosa propone "oggi parliamo di controllo, domani di giurisdizione"*». La critica mi era sembrata fondata perché – come è stato riferito magistralmente negli interventi che ho ascoltato – di acqua ne è passata sotto i ponti di una riforma incompleta, quella del 1994, e soprattutto l'entrata nell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno consentito un riavvicinamento delle funzioni di controllo, giudicanti e requirenti, funzioni che facevano già parte delle leggi fondanti della magistratura contabile come la vollero Cavour e Quintino Sella (il grande Quintino Sella, uomo poliedrico capace di passare dal diritto, all'alpinismo ed alle finanze).

L'impostazione – mi dicevo – poteva sicuramente essere più sinergica ma poi ho cambiato parere. E qui rispondo alla persona che mi ha fatto condividere questa riflessione: la quarta sessione del convegno è dedicata alle sinergie e ai raccordi tra le funzioni giurisdizionali e di controllo e – probabilmente non a caso – è presieduta da Mario Pischetta che ha incarnato in tutta la sua carriera la "integrazione delle funzioni intestate alla magistratura contabile":

Mario Pischetta ha preceduto con pari eccellenza Maria Teresa nella presidenza della Sezione Piemonte, la sezione che – proprio nel corso del suo mandato – ha dato il via (sentenza Corte cost. n. 181 del 2015) a quella stagione di rimissioni incidentali in sede di controllo che hanno consentito di ridisegnare, in coerenza con la nostra Costituzione e con l'ordinamento europeo, buona parte della contabilità pubblica.

Venendo al commento delle belle relazioni ascoltate, mi piace sottolineare come l'amico Carlo Chiappinelli abbia così bene sintetizzato il percorso evolutivo della legislazione e della giurisprudenza inerenti alla Corte dei conti. Compito non facile per uno studioso attento come Carlo che si occupa della materia contabile da sempre e che si è dovuto districare frequentemente con una caterva di norme secondarie quanto meno asistematiche.

Il pregio di Carlo è di avere selezionato le norme più significative e di averle collegate attraverso il *fil rouge* dei profili teleologici della contabilità. Carlo è uomo del "dubbio intelligente", di colui che si pone di fronte all'ermeneutica con i dubbi dello studioso, del cultore delle scienze umanistiche. Ricordo il nostro sbigottimento quando uscì la Riforma del 1994, riforma incompleta e certamente "schizofrenica" nel senso etimologico del termine, cioè "scissione della mente". Scissione della mente sotto il profilo teleologico, ovviamente, perché da un lato regionalizzava finalmente le

(*) Vice Presidente emerito della Corte costituzionale.

attività requirente e giudicante, realizzando un'esigenza che era emersa prepotentemente fin dalla Costituzione repubblicana e certamente dal tempo della istituzione dei Tar; dall'altro concentrava la funzione di controllo verso "referti a cascata" interconnessi e collegati senza un modello ordinatore di questo collegamento. Con Carlo scherzavamo dopo la Riforma del 1994 cercando di immaginare un'alchimia ordinatrice dei vari referti; immaginavamo l'effetto ordinante come uno "speciale" (la struttura ordinatrice della Corte dei conti) che travasa con appositi misurini un referto da un ufficio all'altro, liberandolo da una parte delle "pozioni" tra loro incompatibili. Un errore in questa operazione "da bilancino" significa nel concreto l'incoerenza del documento refertuale finale, incoerenza facilmente riscontrabile e criticabile anche dai non addetti ai lavori. Nella sua lunga esperienza presso le Sezioni riunite in sede di referto al Parlamento Carlo ha avuto modo di affinare questa tecnica ma, quando l'esplosione della crisi del debito sovrano e la lunga recessione hanno messo in mostra l'insufficienza di questo modello di controllo, Egli ha dovuto di nuovo sintonizzarsi su un controllo di legalità dei conti, sia esso la parifica o quello sui bilanci degli enti locali e degli enti del servizio sanitario regionale, e sulla sua evidente assimilazione teleologica e procedimentale alla giurisdizione.

La sua bella e sintetica relazione ne è un esempio lampante e non possiamo che ringraziarlo per questa sua fedeltà alla vocazione costituzionale della magistratura contabile.

La professoressa Poggi, cui vanno le mie più sentite congratulazioni per il suo intervento, ha sottolineato una serie di dubbi scientifici che partono proprio dalla Riforma del 1994 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995: il controllo della Corte contabile è quello collaborativo della sentenza n. 29 o quello "preventivo di legittimità" secondo le affermazioni della sentenza della Consulta n. 60 del 2013 redatta dall'allora giudice costituzionale Sergio Mattarella? Una studiosa del livello della professoressa Poggi non poteva non sottolineare questo radicale mutamento di linguaggio da parte del Giudice delle leggi. Da testimone oculare di questa importante evoluzione posso aggiungere che detta evoluzione non fu inconsapevole ma fu anzi ampiamente dibattuta e condivisa all'unanimità da un collegio che aveva nel suo seno il Giudice Cassese, cioè l'artefice della Riforma del 1994. Il medesimo collegio l'anno successivo licenziò la sentenza n. 39 del 2014 con la quale venivano respinte quasi tutte le più importanti questioni poste dalle Regioni a statuto speciale promotrici dei relativi giudizi.

Come già detto queste due sentenze portano la firma del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che, prima di essere nominato dal Parlamento giudice costituzionale, era stato grande conoscitore e valorizzatore delle autonomie locali con una visione storica profonda e cosciente delle tante ferite inflitte nella Sua terra al principio di legalità.

Alla base di questo importante *revirement* della Consulta c'è la consapevolezza già emersa a livello normativo nel primo decennio del XXI secolo che il referto non basta per fermare le condotte pregiudizievoli per la finanza pubblica e per rispettare gli impegni assunti in sede euro-unitaria. Per questo la Consulta è andata fin oltre gli Statuti speciali per "incatenare" il controllo sui conti pubblici al principio di legalità nazionale ed europeo. Se il referto – in quanto caratterizzato da una forte componente di merito – non può andare oltre le critiche e le raccomandazioni, il controllo di legalità ha di fronte il parametro normativo, nell'ambito del quale la tecnica finanziaria e contabile è solo uno strumento per neutralizzare le condotte dannose. Se i tecnicismi finanziario-contabili, decampano da questo obiettivo e producono, essi stessi, un turbamento dell'equilibrio finanziario meritano di essere cassati nelle rispettive sedi, costituzionali e di merito.

Lo ha magistralmente messo in luce Guido Rivosecchi, il quale – è bene ricordarlo – è stato assistente di studio del Giudice Mattarella al tempo del richiamato *revirement* della giurisprudenza costituzionale.

Le sentenze n. 60 e n. 39 prendono le mosse – a differenza di alcune banali considerazioni che partono dalla errata prospettiva che la sentenza n. 29 del 1995 sia il principio di tutto – da una salda considerazione della parifica come attività del tutto equiparata alla giurisdizione e del controllo di legittimità come attività para-giurisdizionale. Gli epigoni di questi orientamenti erano personaggi del calibro di Sandulli e Crisafulli che, vivaddio, sono di ben altro livello di qualche chiosatore contemporaneo

Guido Rivosecchi ha messo puntualmente in luce questa evoluzione della giurisprudenza costituzionale, evoluzione strettamente legata ai caratteri della nostra Carta, rigida nella intangibilità dei propri meta-principi economici e sociali ma flessibile a beneficio delle nuove percezioni di natura etica, sociale e scientifica.

Questa disamina profonda della evoluzione normativa e giurisprudenziale del diritto del bilancio e della garanzia delle prestazioni pubbliche essenziali collega anche i contributi pregevoli di Chiappinelli, Poggi e del prof. Bottino i quali hanno tutti richiamato il ruolo fondamentale della Riforma costituzionale del 2011, del decreto legge n. 174 del 2012, dei principi dell'armonizzazione e della riforma del Tuel adottata con il decreto legislativo del 2011.

Gabriele Bottino si è impegnato intensamente sull'attività consultiva chiedendo venia per aver bocciato radicalmente le sue fondamenta costituzionali nei suoi più recenti contributi. Il suo commendevole sforzo, tuttavia, mi ha ulteriormente convinto che questa pretesa evoluzione riduttiva del controllo verso la consulenza e "i tavoli di lavoro condivisi con le amministrazioni pubbliche e i loro consulenti" che qualche "manina", interna ed esterna alla Corte dei conti, vuole infilare in una pretesa nuova riforma della magistratura contabile, sia assolutamente perniciosa.

Le norme sulla Corte dei conti ci sono, ce ne sono perfino troppe: la Consulta e le magistrature superiori le hanno dato interpretazioni coerenti o quanto meno funzionali. Ora bisogna passare a migliorare organizzazione e attuazione di questi nuovi strumenti costituzionalmente conformi.

Come già accennato la Riforma costituzionale del 2012 fu interpretata in senso non riduttivo dei diritti fondamentali e soprattutto dei diritti e delle prestazioni sociali.

Quel che si chiedono tanti colleghi magistrati contabili nel corso delle iniziative di formazione curate dalla SAF, di cui sono direttore, è “perché le esigenze dell’Istituto devono essere rappresentate da manine più o meno anonime anziché dal Presidente che unisce monocraticamente o quale figura preposta alla presidenza, le funzioni di governo della magistratura contabile, di coordinamento e di presidenza delle sue varie strutture giudicanti e di controllo?”. Nel condividere queste perplessità credo che – come per le altre magistrature – sia proprio il Presidente il terminale delle proposte, dei pareri e delle esigenze dell’Istituto. E mi sembra che il Presidente Carlino sempre di più in questo periodo di trapasso tra legislature si stia attrezzando per affermare questo chiaro principio. A lui il mio personale apprezzamento e un “in bocca al lupo!”.

Ora alcune sottolineature della giurisprudenza costituzionale richiamata dai nostri relatori: la prima riguarda il termine “pareggio” che è una astrazione, un’entità virtuale. Solo nella nostra testa “pareggiano” gli elementi di valutazione quando riusciamo a costruire un equilibrio concettuale. Ma quello del pareggio di bilancio è un concetto virtuale, non reale come le quadrature e i saldi di bilancio.

Anche se nel corso degli anni la tecnologia ha rivoluzionato il mondo in cui viviamo, sviluppando prodotti digitali per incrementare il processo scientifico, non v’è dubbio che la gestione e la redazione di un bilancio preventivo o consuntivo siano entità dinamiche, in continuo movimento.

Ne risulta che il rinomato pareggio è il termine che è stato utilizzato nel *nomen iuris* della legge ma poi inevitabilmente le norme hanno parlato di equilibrio, un’entità dinamica in costante e tendenziale proiezione verso l’eguaglianza tra risorse disponibili e interventi realizzabili e/o realizzati.

È significativo che – quando facemmo il primo convegno in Corte costituzionale, appena uscita la novella costituzionale che ancora doveva entrare in vigore – tutti i relatori, sia quelli di formazione progressista come il prof. Massimo Luciani, sia quelli più conservatori, ebbero a rassicurare che il pareggio, così come il rientro rapidissimo dall’intero deficit pubblico (tale obiettivo è stato poi più volte procrastinato), erano francamente impossibili. Infatti, non si può parlare di equilibrio come percorso verso l’assenza di debito: un simile obiettivo sarebbe irrazionale e antisociale.

Sotto il profilo della socialità, ce lo ha insegnato il grandissimo economista John Maynard Keynes il quale diceva, dopo la prima Guerra Mondiale, che non si potevano tenere i tedeschi sotto il tacco delle sanzioni e delle restrizioni perché l’indigenza, che avrebbe pressato quelle popolazioni, orgogliose e tradizionalmente bellicose, avrebbe stimolato un malcontento sempre più incontrollato. Troppo facile dire che aveva ragione perché ricordiamo che Hitler andò al potere non abolendo il sistema parlamentare e neppure abolendo la Costituzione di Weimar perché non c’era bisogno di abolirla, ma semplicemente di lasciarla nel dimenticatoio della coscienza collettiva.

Ma a livello più astratto punire intere comunità senza dar loro la possibilità di una graduale rinascita morale, commerciale e produttiva è contrario ad uno dei caratteri connaturati all’Uomo, quello di vivere in una società ove i componenti cooperano per i comuni interessi. Quale percezione di socialità si può instillare a soggetti perennemente sanzionati?

E questa riflessione astratta sulla socialità dell’Uomo apre anche il collegamento con la ragione, con la razionalità. Che razionalità vi può essere in una teoria economica che professa solo la protezione formale di chi ha ricchezza e condizioni di vita favorevoli e dimentica chi non ha nulla, cioè la stragrande maggioranza della popolazione mondiale? Che senso ha avere come dogma la continua espansione dei mercati in una situazione in cui le risorse sono limitate e si invoca il contenimento dell’intervento pubblico proprio per risparmiarle? Che senso ha dissipare le risorse a disposizione per armamenti sempre più sofisticati e mortiferi se con la medesima spesa si potrebbe finanziare alla grande la ricerca scientifica positiva, quella che collega le scoperte al benessere del singolo e delle comunità?

Quanto detto è importante per capire, ed è quello che ha detto la Corte Costituzionale più volte, che l’equilibrio del bilancio è condizione necessaria ma non sufficiente per il buon andamento e per l’espletamento delle politiche sociali e siccome la nostra è una Costituzione pluralista dove il principio di solidarietà spunta in ogni dove leggendo i primi articoli della nostra Costituzione, è evidente che la condizione integrativa all’equilibrio del bilancio è quella di consentire – lo diceva poco fa Maria Teresa – alle generazioni che si succedono nel tempo, un tenore di vita tendenzialmente uniforme.

Ed allora qualcuno potrebbe dire: “si va bene ma chi li paga i debiti fatti per investire sul benessere? E tutto ciò non significherebbe un equilibrio fittizio attraverso prestiti finalizzati al pareggio di bilancio?”.

Già Stammati nel 1978 aveva detto che era impossibile pareggiare i bilanci con i prestiti e questa impossibilità era già sancita da una lettura più attenta dell’allora vigente art. 81 Cost. Tuttavia una sciagurata prassi delle Regioni ha consentito di andare oltre la Costituzione cosicché con la Riforma del 2001 è stata espressamente inserita in Costituzione la cosiddetta “regola aurea”, cioè l’impossibilità per gli enti territoriali di indebitarsi per motivi diversi dagli investimenti.

I prestiti, come diceva Keynes e come ha ribadito il prof Giorgio La Malfa in una bellissima conferenza sull’opera di Keynes che ha tenuto all’Accademia dei Lincei, sono economicamente compatibili solo per obiettivi finalizzati ad investimenti produttivi e alla produzione di ricchezza, cultura e di quel tesoro di conoscenze che costituisce il forziere di una popolazione organizzata.

Questi principi la Corte li ha ripetuti più volte nell'ultimo decennio e li ha elaborati proprio attraverso l'analisi e il sindacato di concetti troppo spesso lasciati al libero riempimento delle istituzioni detentrici delle politiche economiche del Paese.

Sarei ipocrita se dicessi che non mi fanno piacere il termine “giurisprudenza Carosi” coniato da Luciani e il riconoscimento espresso e affettuoso del prof. Giuliano Amato in quel di Pisa circa la primazia delle mie intuizioni nella formazione di questa giurisprudenza. Ma i capelli bianchi mi hanno insegnato anche il realismo e l'umiltà: quella giurisprudenza si è potuta sviluppare per una riflessione collettiva della Consulta, di cui io sono stato un componente per 9 anni. Proprio Amato intervenendo al Convegno di studi di Pisa organizzato in mio onore ha ricordato che le sentenze da me redatte passavano sempre all'unanimità o a larghissima maggioranza e quindi erano di tutto il Collegio.

Ciò è tanto vero che anche dopo la mia dipartita dalla Consulta importantissime sentenze hanno proseguito su tale strada andando anche avanti nel consolidamento di alcuni principi. Ne cito soltanto tre e probabilmente faccio torto a quelle che ometto: la n. 184 del 2022, la n. 66 del 2022 e la n. 34 del 2022.

La sentenza n. 184 del 2022, redatta in sede di conflitto di attribuzione dalla prof. Silvana Sciarra prima della sua nomina a Presidente della Consulta, arricchisce sicuramente il solco tracciato dalla precedente giurisprudenza. Oltre ad essere una *summa* in materia di giudizi incidentali in materia di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci territoriali, la decisione ribadisce la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti ribadendo che la Procura contabile è parte necessaria nei giudizi davanti alle medesime Sezioni riunite. È importante riportare un passo pregnante della sentenza in tema di natura giustiziale delle delibere delle sezioni regionali sui conti delle Regioni e un monito alla stessa Corte dei conti perché effettui tale compito rispettando il principio di legalità: *“Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali”*. In sostanza – dice la Consulta – alle Regioni non è consentito neutralizzare il diniego totale o parziale di parifica attraverso la legge di approvazione del rendiconto viziato; il suo diritto di difesa contro le decisioni delle sezioni regionali di controllo è assicurato dal ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione; in quella sede la procura contabile deve intervenire per tutelare gli interessi adespoti connessi alle decisioni delle sezioni regionali. Ove la Regione cerchi di aggirare questo sindacato neutrale e necessario con la illegittima approvazione di un rendiconto diverso da quello oggetto di accertamento e le sezioni regionali o le Sezioni riunite in speciale composizione ritengano tale legge ostativa dei successivi controlli di legittimità-regolarità, la questione di legittimità della legge va rimessa alla Consulta stessa. La sentenza disegna, una volta per tutte, anche la posizione del Procuratore generale che pure era stata delineata già in precedenza. Si legge infatti nella suddetta sentenza n. 184 del 2022 che *“il Procuratore generale presso la Corte dei conti è parte del giudizio delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, la cui decisione è oggetto di entrambi i giudizi per conflitto. L'esito di questi ultimi è, quindi, indiscutibilmente suscettibile di incidere sul potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in specie, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale, adottata dalla sezione regionale di controllo”*. In particolare si dice espressamente che il procuratore regionale ha il potere di impugnare – per la tutela degli interessi dell'intera collettività amministrata – anche le decisioni delle sezioni regionali di controllo che non hanno adottato le misure coercitive del decreto legge n. 174 del 2012 nei confronti dell'ente territoriale inadempiente. È una decisione importante anche perché riconosce – oltre che alle amministrazioni interessate – sia alle sezioni regionali in sede di controllo di legittimità-regolarità, sia alle Sezioni riunite in speciale composizione, sia alla Procura generale e ai procuratori regionali il potere di definire gli elementi della lite.

Vi è poi la sentenza n. 66 del 2022, redatta dal prof. Antonini, la quale premia la Sezione regionale Abruzzo per una complessa rimessione delle norme inerenti alla disciplina del meccanismo “scalare inverso” dei tributi inesigibili. È da sottolineare come la Sezione rimettente sia stata capace di ritagliare – e il Giudice costituzionale di separarle da altre doglianze più complesse nel caso di specie assorbite – censure afferenti all'equilibrio di bilancio e alla determinazione del risultato di amministrazione attraverso l'interdipendenza con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Altra sentenza fondamentale è poi la n. 34 del 2021 redatta dal nostro Giudice Angelo Buscema in ordine a questioni rimesse dalle Sezioni riunite in speciale composizione durante il giudizio sulla delibera riguardante il dissesto di un piccolissimo Comune della Campania in stato di predissesto.

In questa fattispecie sia la sezione Campania, sia le Sezioni riunite, sia la Consulta si sono trovate di fronte a un gravissimo circuito normativo che da anni perseguita i piccoli enti locali. Questi hanno bilanci minuscoli e personale tecnico quasi inesistente senza neppure la possibilità di professionalità in grado di adempiere ai tecnicismi – spesso inutili – di una legislazione ipertrofica. A ciò si aggiunge che l'ipotetica ristrutturazione delle situazioni di dissesto viene affidata ad una Commissione presso il Ministero dell'interno che non ha alcuna scadenza temporale per validare le proposte inviate dall'ente in predissesto. Passavano anni, anche quinquenni e decenni senza che nulla si muovesse e alla fine il legislatore ha assegnato alla Corte dei conti l'ingrato compito di prendere atto dello stallo e di dichiarare il dissesto. Ciò sulla base di uno stato di fatto ampiamente superato perché la gestione amministrativo-contabile è sempre

in movimento con la conseguenza che varia notevolmente in senso migliorativo o peggiorativo la situazione di fatto su cui intervenire.

L'abilità della Corte dei conti e della Consulta è stata proprio quella di azzerare questo perverso meccanismo attraverso la semplice dichiarazione parziale di incostituzionalità delle norme statali che provocavano questa paralisi: il dispositivo della sentenza dichiara *“l'illegittimità costituzionale dell'art. 243-bis, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5, primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”*.

Con riguardo al *petitum* la pronuncia del Giudice costituzionale non poteva che attaccare solo la parte della norma rilevante ai fini di garantire l'assunzione della nuova amministrazione del diritto-dovere di assumere in proprio un progetto di ristrutturazione adeguato alla situazione temporale di presa in carica del mandato elettorale.

Tuttavia, dall'ampia motivazione della sentenza si evince che l'intero meccanismo è *contra constitutionem* sotto il profilo degli artt. 1 (responsabilità di mandato), 2 e 3 (equità intergenerazionale) e 3 (ragionevolezza). Precisa, infatti, la sentenza che il PRFP è uno strumento finalizzato a realizzare un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti affinché lo squilibrio strutturale non evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale proprio nei parametri evocati dal rimettente, essendo funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020). Infatti *“il piano, proprio per la sua attitudine a conseguire l'equilibrio tendenziale del bilancio, costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività; rappresenta, altresì, un mezzo di verifica attraverso il quale è possibile confrontare i risultati conseguiti e valutare l'operato degli amministratori nella gestione della crisi (sentenza n. 184 del 2016). Il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolar modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRFP abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria [...]. Viola, infatti, i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, l'automatico avvio al dissesto quando una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento”*.

La soluzione normativa cancellata dal Giudice costituzionale finiva infatti per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse e impediva di esercitare pienamente *“il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.”*.

È ulteriormente significativa la motivazione della Corte costituzionale circa il contrasto del meccanismo censurato con il principio di ragionevolezza e con l'interdipendente principio di buon andamento, *in quanto sproporzionato e non coerente “con la ratio sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico”*.

In sostanza la Consulta con una pregevole tecnica *“di ritaglio”* realizza la *reductio ad legitimitatem* dell'art. 243-bis, comma 5, t.u. enti locali, nella versione sottoposta al Giudice delle leggi.

È opportuno sottolineare in ordine alla *vexata quaestio* dei tentativi legislativi dell'era Covid che vorrebbero spingere le funzioni della Corte dei conti verso l'attività consultiva e verso tavoli di negoziazione con le amministrazioni controllate, che un'Istituzione composta di magistrati indipendenti e vincolati al principio di legalità non possa mischiarsi con l'amministrazione attiva e con le responsabilità che l'ordinamento assegna a chi gestisce la cosa pubblica. Non c'è bisogno né di maggiori poteri, né di nuove funzioni bensì di mezzi e di organizzazione per svolgere i compiti che la Costituzione assegna alla magistratura contabile.

Si è parlato tanto, fino alla noia, di attività collaborativa di cui la consultiva sarebbe l'evoluzione del terzo decennio del secolo. Ebbene non è vero che il controllo sulla gestione sia attività consultiva e non è vero che la partecipazione a tavoli comuni potenze le prerogative della Corte dei conti.

Quel che serve – in un'epoca problematica in cui la via delle cose semplici e di buon senso sembra smarrita – è l'autorevolezza, la capacità maieutica di guidare il controllato verso l'efficacia e l'efficienza della gestione amministrativa e dei servizi. Serve che qualcuno ricordi a chi amministra oggi che deve rendere chiari i propri obiettivi, rendicontare quel che ha fatto, individuare le circostanze obiettive su cui intervenire per migliorare in futuro. La

responsabilità di chi amministra non è rivolta solo ai cittadini di oggi ma anche alle generazioni future alle quali non si può lasciare solo un debito imponente ma anche un patrimonio di conoscenze e di mezzi economico-finanziari almeno di pari valore al debito stesso.

In questo senso ho letto gli interventi degli autorevoli relatori di oggi e ad essi mi associo per un affettuoso saluto a quanti ci hanno ascoltato.

* * *