

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CORTE DEI CONTI: PROSPETTIVE DI RIFORMA

Francesco Saverio Marini (\*)

Non c'è momento più propizio di questo per procedere a una riforma strutturale della pubblica amministrazione e del sistema dell'impiego pubblico. La necessità, come noto, è avvertita da decenni, e molti sono stati i tentativi, più o meno proficui, di intervento in materia. Nell'attuale congiuntura, tuttavia, l'Italia ha a disposizione le risorse necessarie, e prima impensabili, per porre mano a quelle riforme che da sempre alimentano il dibattito politico e che sono imprescindibili per dare uno slancio al Paese e uscire dalla recessione.

La tragica esperienza della pandemia ci ha consegnato, come contraltare, un rinnovato – e per certi aspetti nuovo – seme di solidarietà, anche e soprattutto a livello europeo, che è testimoniato dai trasferimenti a fondo perduto del *Next Generation EU*, e dalle risorse del Pnrr.

Si tratta di una decisione senza precedenti, che forse ci avvicina, nei fatti, a quell'idea di *Unione* europea che era alla base del progetto di Costituzione per l'Europa, allora naufragato.

Questo è avvenuto perché non sempre il diritto riesce ad anticipare la storia; e infatti è la storia che, oggi, ponendo l'Europa di fronte a una scelta, ha dato la spinta necessaria per fare un ulteriore *step* verso quell'obiettivo di condivisione che va ben oltre il mercato e le libertà economiche.

Come ha ricordato il Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte dei conti, per la prima volta nella storia i Governi degli Stati membri hanno tassato i propri cittadini per dare i proventi di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione. Le risorse di cui oggi disponiamo sono il lascito di questa stagione di emergenza, ed è imprescindibile sfruttarle proficuamente non solo per reagire alla congiunturale crisi economica conseguente alla pandemia, ma per realizzare un deciso e radicale rinnovamento organizzativo e infrastrutturale del Paese. E rispetto a questo obiettivo l'amministrazione rappresenta un fattore determinante tanto per l'implementazione delle riforme, quanto come oggetto essa stessa di trasformazione.

Il contributo che la Corte dei conti può fornire in questo passaggio è determinante: in virtù del complesso delle sue funzioni di controllo, di referto, consultiva e giurisdizionale, la Corte è, per eccellenza, organo di garanzia degli equilibri di bilancio dell'intera amministrazione pubblica, presupposto necessario per la tutela dei diritti sociali dei cittadini, e al contempo garante della legalità e del buon andamento della pubblica amministrazione, il cui perimetro si estende a oltre diecimila soggetti istituzionali.

Non è un caso che il d.l. n. 77/2021, c.d. "Semplificazioni", affidi alla Corte dei conti il controllo di gestione attraverso "valutazioni di economicità, efficienza, ed efficacia circa l'*acquisizione* e l'*impiego* delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr".

Anche sulla Corte grava quindi un compito fondamentale per dare *effettività* alle riforme; compito che può essere ancor più implementato, sfruttando a pieno l'esperienza e la competenza dell'organo.

Venendo più specificamente al tema del mio intervento, sono tre, a mio avviso, gli ambiti di elezione di una possibile riforma della pubblica amministrazione e dell'impiego pubblico, nei quali la Corte dei conti potrebbe – e dovrebbe – fornire il suo contributo istituzionale.

Si tratta dei settori relativi al personale della p.a. e alla dirigenza, al settore relativo ai procedimenti amministrativi e al settore inerente agli enti territoriali.

Con riferimento al personale della p.a., è chiaro – e mi limito quindi solo a qualche cenno – che occorre partire dal reclutamento, inverando l'art. 97 della Costituzione nel suo nucleo essenziale: il concorso pubblico deve essere l'occasione per selezionare l'eccellenza, perché non vi può essere *buon andamento* senza competenza. L'impiego pubblico non può essere un "porto sicuro" in cui approdare dopo magari lo studio di qualche mese su un manuale di concorsistica, ma costituisce la facciata del Paese, e deve distinguersi per qualità.

Non parlo solo dei dirigenti apicali, ma di tutti i funzionari, e cioè di coloro che, quotidianamente, si interfacciano con i cittadini, sulla cui affidabilità i cittadini stessi misurano la serietà e la credibilità dello Stato tutto.

L'Osservatorio Cpi (conti pubblici italiani) dell'Università Cattolica ha condotto diversi studi per misurare il livello di preparazione di alcuni dipendenti pubblici sulle materie di propria competenza, ottenendo risultati al limite del de-solante. Ad esempio, sono state interrogate oltre 100 prefetture in materia di procedure di ricorso avverso verbali di accertamento di violazioni del codice della strada, e il 40% ha fornito risposte del tutto insufficienti, il 18% ha fornito risposte intermedie e non del tutto esatte (anche al secondo o terzo tentativo), e solo il residuo 42% ha fornito risposte corrette e soddisfacenti, peraltro non sempre al primo tentativo (1).

---

(\*) Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Tor Vergata e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

(1) Anche il test sulla qualità delle risposte delle Agenzie delle entrate, rispetto a una questione che dovrebbe essere di ordinaria amministrazione (modalità di presentazione dell'istanza di revisione della rendita catastale di un immobile), ha dato risultati deludenti: dei

Non c'è dubbio, insomma, che è dalla competenza e dalla qualità che bisogna partire.

Ovviamente, poi, la competenza e la qualità deve essere misurata anche nel corso della vita lavorativa: obiettivi e *performances* non sono concetti astratti, ma devono costituire riferimenti concreti nella valutazione del rapporto di impiego pubblico.

Nonostante la riforma del 2009, che aveva introdotto il “ciclo della *performance*” a livello di ministeri, in Italia la gestione e la valutazione della p.a. tramite la definizione di obiettivi chiari e misurabili non si è mai affermata in pratica, ed è risultata ostacolata dalle stesse amministrazioni, che spesso si sono poste obiettivi poco ambiziosi o difficilmente misurabili, e non ultimo dal disinteresse dei decisori politici; circostanze, queste, che hanno finito per svuotare le potenzialità degli strumenti in discussione.

È invece fuor di dubbio che la tenuta della pubblica amministrazione, anche rispetto alla prova della realizzazione del Pnrr, passi anche per la definizione di obiettivi monitorabili, di indicatori di *performance* specifici, di un processo di valutazione dei risultati e del relativo premio al merito, che siano effettivi e non solo dichiarati.

Effettività, poi, significa non solo incentivo al merito, ma possibilità di reagire proporzionalmente all'inefficienza e al demerito: occorre in altri termini una *flessibilizzazione* del rapporto di pubblico impiego che consenta di rispondere con immediatezza ed efficacia a situazioni patologiche di inceppamento o malfunzionamento.

Così come l'accesso all'impiego pubblico deve perseguire l'eccellenza, e così come analogo livello deve essere mantenuto nell'intero rapporto, specularmente si deve poter disporre di strumenti che consentano il ricambio del personale inadeguato. L'idea del “posto pubblico intoccabile” è un vecchio retaggio del nostro Paese che non può reggere rispetto alle sfide che ci attendono, e di cui tutti dobbiamo farci attivi partecipanti.

Rispetto a questi fattori ancora molto si può fare: la riforma del “ciclo della *performance*” menzionata nella proposta di riforma della p.a. contenuta nel Pnrr, infatti, è allo stato generica, e si pone obiettivi temporali (entro il 2024) che rendono difficilmente immaginabile una sua effettiva implementazione.

La Corte dei conti può rendersi compartecipe primario della realizzazione di questi obiettivi, sia attraverso i propri poteri di controllo che attraverso il canale della giurisdizione da responsabilità amministrativa.

Sotto il primo versante, il controllo sulla gestione, che – come visto – con riferimento al Pnrr viene specificamente indirizzato all'acquisizione e all'utilizzo delle risorse pubbliche, ben potrebbe rivolgersi anche alla valutazione relativa alla gestione delle *performances* e ai corrispondenti incentivi al merito.

Come noto, il controllo sulla gestione è volto alla valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, e offre all'ente controllato un apporto di tipo collaborativo, funzionale ad assicurare la sana gestione finanziaria dell'ente stesso.

Come è stato chiarito dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 335/1995, si tratta di controlli volti a verificare se, «*ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati*»; essi rispondono alla finalità di «*agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati*», e sono volti a «*stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di “autocorrezione” sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni”*».

Focalizzare il controllo della Corte dei conti anche sul raggiungimento dei *target* prefissati e sulla gestione delle conseguenti premialità, non solo da parte dell'ente pubblico nel suo complesso ma anche dei suoi dirigenti, può certamente costituire un valido elemento per dare piena concretizzazione a una possibile riforma della p.a.

Venendo al sindacato di responsabilità amministrativa, in prospettiva *de iure condendo* si potrebbero prevedere preclusioni al conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, in caso di sentenze di condanna della Corte dei conti per responsabilità erariale.

In altri termini, si potrebbe prevedere un meccanismo di inconfiribilità analogo a quello stabilito dal d.lgs. n. 39/2013 per determinate condanne penali, nel caso di condanna impartita dalla giurisdizione contabile per responsabilità amministrativa e grave nocimento delle finanze pubbliche. Chiaramente si dovrebbe prevedere una proporzionalità tra condanna e inconfiribilità e un termine per una sorta di riabilitazione.

L'introduzione di una disciplina di questo tipo, specie nel contesto di riforma di cui si va discorrendo e che è prioritariamente finalizzato all'attuazione del Pnrr, farebbe anche da contrappeso, nell'immediato, a quel rischio di «*complessivo abbassamento della soglia di “attenzione amministrativa” per una gestione oculata delle risorse pubbliche*» conseguente alle limitazioni o esclusioni della colpa grave. Mi riferisco ovviamente alle previsioni contenute nel decreto-legge Semplificazioni n. 76/2020, che hanno limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione

---

105 uffici provinciali contattati, 62 uffici (che coprono due terzi della popolazione italiana) non hanno risposto o hanno fornito risposte errate, mentre solo 21 uffici (16 per cento della popolazione) hanno dato risposte interamente corrette.

della Corte dei conti per l'azione di responsabilità *ex l. n. 20/1994* ai casi di danno prodotto con dolo, da provarsi mediante “*dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*”.

L'obiettivo dichiarato è stato quello di consentire una velocizzazione dei procedimenti amministrativi, e di superare deficit operativi strutturali (o quanto meno evocati come tali) quali la “paura della firma”, per garantire una risposta efficace e immediata alla crisi socio-economica determinata dall'emergenza pandemica.

E tuttavia, vi è il rischio che sia la stessa consistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito a essere indebolita in via strutturale, come attestato dal fatto che il nuovo decreto-legge Semplificazioni n. 77/2021 (benché non ancora convertito in legge) ha esteso tale disciplina ai fatti commessi fino al 30 giugno 2023, e cioè per un periodo determinante per l'attuazione del Pnrr.

Scelta che suscita perplessità in quanto, pur muovendo dal condivisibile obiettivo di velocizzare la macchina amministrativa in un periodo di crisi, potrebbe incentivare una deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici, e così ostacolare la tutela delle risorse rese disponibili nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Per mitigare questo rischio si conferma allora determinante, quanto meno, che il momento selettivo ai fini dell'ingresso nella p.a. sia improntato alla competenza, anche attraverso la previsione di specifiche cause di inconferibilità in caso di condanne erariali, e che risulti effettivamente perseguito l'aggiornamento e monitoraggio il risultato nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Molti degli annosi problemi che affliggono la macchina amministrativa non dipendono soltanto dalla qualità e dalla competenza della classe dirigente, ma anche dal complesso normativo in cui essa si trova a operare.

Veniamo così al secondo dei profili che meritano un approfondimento in sede di riforma della p.a., cioè quello relativo ai procedimenti amministrativi e alla connessa esigenza di c.d. “sburocratizzazione”.

Non si tratta, a mio avviso, soltanto di semplificare i procedimenti amministrativi e superare le duplicazioni, se non stratificazioni, di strutture e di competenze, quanto di ripensare *funditus* alla qualità della legislazione.

Se il principio di legalità costituisce il cardine dell'azione amministrativa, la legislazione deve essere chiara. Possiamo semplificare quanto più possibile il procedimento teso all'evasione di un'istanza, ma se il quesito sostanziale su cui la p.a. è chiamata a pronunciarsi nell'esaminare quell'istanza risulta avviluppato in un inestricabile reticolo normativo, spesso incoerente a livello intrinseco ed estrinseco e di scarsa qualità redazionale, nessuna vera semplificazione sarà possibile.

Non sto dicendo nulla di nuovo, eppure si tratta di un problema che, se non risolto, continuerà ad accentuarsi, complicando esponenzialmente l'operato della p.a. e, a cascata, ampliando il contenzioso, con tutti gli effetti che ne derivano anche in termini di paralisi dell'azione amministrativa e di scarsa soddisfazione degli interessi pubblici che in capo a essa confluiscono.

La semplificazione, insomma, dovrebbe essere a monte, nella legislazione, prima ancora che a valle, nei procedimenti preordinati a dare applicazione alla legge.

E del resto, questi stessi deficit della produzione legislativa si ripercuotono anche sui procedimenti, che sempre dalla legge sono disciplinati.

Così che, come spesso accade, ogni nuova legislatura o ogni nuovo Governo, col fine di intestarsi una riforma semplificativa, finisce per costituire strutture che duplicano quelle già esistenti incentivando la complessità del sistema, o per intervenire sulla legislazione vigente con manovre correttive, finanche di stravolgimento, che non vengono armonicamente conciliate con il resto del sistema normativo.

Il risultato è che i procedimenti invece di semplificarsi si complicano, e il cittadino non sa più a chi rivolgersi per ottenere risposta a un'esigenza immediata (pensiamo alla Dia, Scia, Cila, Cil, permesso a costruire, ecc.).

È quindi evidente che il nostro sistema necessita di una vasta operazione di efficientamento anche in termini di semplificazione.

Deve essere chiaro, però, che semplificare non può essere sinonimo di deresponsabilizzare: in altri termini, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi non deve accompagnarsi un indebolimento dei controlli, dal momento che anche questi ultimi, al pari della prima, costituiscono garanzia di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Sotto questo aspetto non è chiara la via che si vuole intraprendere in sede di attuazione del Pnrr.

Come detto, il d.l. Semplificazioni attribuisce alla Corte dei conti il controllo di gestione sull'acquisizione e sull'utilizzo delle risorse, che è sì certamente proficuo in ottica collaborativa, ma che manca della cogenza necessaria per una maggiore effettività.

Con riferimento alle opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto disciplinate dal medesimo decreto (relative a grandi infrastrutture), ad esempio, non risulta previsto un coinvolgimento della magistratura contabile in sede di controllo; anzi si prevede espressamente, ancora a titolo esemplificativo, che le decisioni del Consiglio dei ministri in caso di *empasse* in conferenza di servizi non siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Un passo indietro, mi sembra, rispetto al precedente decreto Semplificazioni del 2020, che nel prevedere la nomina di commissari straordinari per interventi infrastrutturali complessi, aveva demandato alla Corte dei conti il controllo

preventivo su tutti gli atti di natura regolatoria dei commissari. Ancora, con tale decreto si era valorizzato il controllo concomitante di gestione (art. 11 della l. 4 marzo 2009, n. 15), con particolare riferimento alla verifica dell'attuazione dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

Previsioni, queste, che rischiano di essere svuotate per effetto della nuova pianificazione legislativa di attuazione del Pnrr.

L'impressione, insomma, è che per perseguire l'obiettivo, indiscutibile, di semplificare, si finisca per scommettere al ribasso sui controlli, che invece costituiscono l'architrave della tenuta della contabilità pubblica e del buon andamento della p.a.

Sarebbe invece auspicabile, anche nell'ottica di una riforma della pubblica amministrazione improntata a una maggiore efficienza, implementare il ricorso ai controlli, che non devono costituire (e non costituiscono) uno spettro da rifuggire, quanto piuttosto un ausilio per la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il Presidente Draghi, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte, ha ricordato che la funzione di controllo della Corte dei conti costituisce un ufficio essenziale nell'architettura della nostra cosa pubblica, e non ha mancato di sottolineare la necessità che tali controlli siano non solo "efficienti e intransigenti", ma anche "rapidi".

A questo invito la Corte dei conti non può che rispondere con responsabilità, nella consapevolezza del momento storico che stiamo attraversando; ma allora mi si consenta di insistere sull'opportunità di prevedere un maggiore accesso a questo strumento nella stagione di riforma che ci attende, proprio per la sua indispensabilità di sistema.

Nell'ottica di garantire la rapidità del controllo su cui ha insistito il Presidente del Consiglio, si potrebbe investire su un maggiore ricorso, in sede di attuazione del Pnrr, al controllo concomitante sulla gestione, che viene appunto svolto *ex post* in tempi quanto più ravvicinati rispetto alle fasi di attuazione e di esecuzione dei progetti, al fine di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali, deviazioni da obiettivi e tempi di realizzazione degli interventi, così da consentire alle amministrazioni controllate di adottare le opportune misure correttive e di ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza, anche in termini di un'efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

Ancora, sarebbe proficuo introdurre forme di controllo di legittimità, per così dire "facoltativo", della Corte dei conti. Controllo che può costituire un indispensabile ausilio proprio in sede di attuazione del Piano, e quindi in chiave ancora più cruciale per l'azione amministrativa rispetto ai controlli postumi.

I vantaggi di sistema sarebbero significativi e molteplici: anzitutto si contrasterebbe, anche per tal via, la c.d. paura della firma e la paralisi dell'attività amministrativa, velocizzando lo svolgimento delle procedure; nello stesso tempo si assicurerebbe e rafforzerebbe il principio di legalità, evitando distorsioni dell'azione amministrativa in un momento storico di particolare rilievo.

Risulterebbe inoltre agevolata l'azione amministrativa anche in quelle realtà più piccole che si trovano in difficoltà di fronte a un reticolo normativo complesso e scarsamente intellegibile, e che sono spesso impossibilitate a ricorrere a legali o consulenti esterni per il supporto nello svolgimento della propria attività; contesti in cui, insomma, i singoli funzionari amministrativi sono poco inclini a formalizzare decisioni che li esporrebbero a responsabilità erariale, e che agirebbero con maggiore serenità con il supporto della magistratura contabile.

L'occasione non va perduta, anche perché rinforza il concetto di controllo come esercizio di autonomia, piuttosto che come suo limite, realizzando cioè quella prospettiva collaborativa, spesso evocata per alcuni tipi di controlli della Corte dei conti, senza però smarrire gli effetti vincolanti del controllo, che meglio si attagliano ad un'autorità giurisdizionale.

Soprattutto, un controllo di questo tipo può produrre l'effetto virtuoso di responsabilizzare e indirizzare l'operato dei funzionari pubblici, offrendo loro un quadro di riferimento per lo svolgimento delle proprie attività.

Il controllo del giudice contabile, insomma, può accompagnare le amministrazioni nell'adozione di tempestive misure correttive dei propri standard procedurali, rimuovendo progressivamente gli elementi di criticità riscontrati, al fine di una più efficace utilizzazione delle risorse stanziare, e finirebbe quindi per avere anche una componente edificante. La valorizzazione del controllo preventivo, dunque, può aumentare le competenze degli amministratori, e di conseguenza incrementare l'efficacia complessiva della loro attività rispetto agli interessi degli amministrati.

Per analoghe ragioni, si potrebbe implementare il ricorso alla funzione consultiva del giudice contabile, che pure offrirebbe un ausilio alla concreta e sana gestione delle risorse del Pnrr.

La Corte dei conti ha i mezzi, le strutture e le competenze per farsi carico di questo compito: evitare spese improduttive e far sì che l'amministrazione pubblica sia di impulso nella promozione di investimenti pubblici e di sviluppo economico.

Veniamo ora all'ultimo degli aspetti cui vorrei accennare in materia di riforma della pubblica amministrazione, che attiene specificamente agli enti locali.

Questi ultimi sono certamente interessati dalle stesse necessità di cui si è detto, sia in relazione al reclutamento e al potenziamento dell'impiego pubblico, sia con riferimento alle esigenze di semplificazione procedimentale e di collaborazione istituzionale con la magistratura contabile.

Ma c'è forse un altro ambito che dovrebbe formare oggetto dell'attenzione legislativa, ed è quello della crisi finanziaria dei comuni, e delle potenzialità inerenti ai piani di riequilibrio.

Si tratta di un tema quanto mai attuale, a causa degli effetti diretti e indiretti che l'emergenza pandemica ha prodotto sui bilanci degli enti locali, chiamati a confrontarsi, da un lato, con una contrazione delle entrate, e dall'altro con l'accresciuta necessità di interventi assistenziali a favore di una larga fetta di popolazione.

In proposito, la Corte costituzionale è intervenuta, in particolare negli ultimi anni, con plurime decisioni che hanno concorso a delineare la *ratio* dei piani di riequilibrio e al contempo a perimetrarne i limiti.

Penso in particolare alle sentenze nn. 18/2019, 4 e 115/2020, 34 e 80/2021, con cui si è chiarito, in primo luogo, che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e dal Tuel.

Ogni periodo di durata superiore, secondo la Corte, comporta il sospetto di potenziale dissesto, e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio, dimodoché "*l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico*" (sent. n. 18/2019).

In questo contesto, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale risulta strettamente connessa all'attuazione dei principi di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97 e 119, c. 1, della Costituzione, essendo finalizzata a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio, e a riportare gli enti nelle condizioni di equilibrio e sostenibilità della spesa.

Il Prfp costituisce un rimedio volto a impedire, attraverso la concreta determinazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti, che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale perché 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, sent. n. 115/2020).

A partire da tali premesse, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni normative in materia di riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, nella parte in cui consentivano all'ente locale di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo.

L'incostituzionalità è stata riscontrata sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

A essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, ad avviso della Corte, non è la durata in sé del piano di riequilibrio, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento. Analoga violazione sussiste sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato.

Le pronunce della Corte costituzionale in materia sono senz'altro apprezzabili sotto almeno due profili.

Nel merito, perché danno effettività e concretezza alla nozione di bilancio come "bene pubblico" e riempiono di significato i parametri della c.d. Costituzione finanziaria, introducendo peraltro un riferimento alla solidarietà e alla responsabilità intergenerazionale nell'equilibrio della spesa pubblica, prima solo accennato.

Nel metodo, perché le questioni accolte risultano sollevate incidentalmente dalla Corte dei conti in sede di controllo sulle procedure di riequilibrio disciplinate dal titolo VIII del Tuel: il riconoscimento della legittimazione del giudice contabile a sollevare questioni di legittimità costituzionale in questo tipo di controlli, definiti "non più meramente collaborativi", ma cogenti, consente di aprire a quella che è una classica zona d'ombra della giustizia costituzionale, relativa appunto ai parametri della Costituzione finanziaria e, in generale, alle leggi di spesa.

La collaborazione tra Corte dei conti e Corte costituzionale sotto questo profilo non può quindi che essere salutata con favore.

I controlli di legittimità-regolarità – sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi – ove tempestivamente attivati, possono infatti interdire quelle disfunzioni degenerative dell'equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il Legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici fissati dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

E tuttavia deve tenersi conto della crisi senza precedenti che abbiamo attraversato a livello mondiale; una crisi che quindi non riguarda soltanto il nostro Paese, ma che certamente ha avuto, su quest'ultimo, già compromesso, una portata dirompente. Ne hanno ovviamente risentito, come accennato, tutti gli enti locali, specie quelli già in difficoltà.

La situazione che si è venuta a determinare, al di là del comportamento più o meno virtuoso del singolo comune, potrebbe dunque in assoluto compromettere l'assolvimento del piano di riequilibrio nei tempi concordati, o potrebbe condurre *ex novo* al predissesto di enti prima in precario equilibrio finanziario.

Sarebbe quindi auspicabile che il legislatore si faccia carico di trovare un adeguato punto di equilibrio tra le esigenze valorizzate dalla Corte costituzionale e quella, attuale e impellente, di evitare il dissesto degli enti, attraverso una disciplina eccezionale e temporanea che, proprio in quanto tale, dovrebbe superare il vaglio di legittimità costituzionale.