ISSN 0393-5604



La (in)giustiziabilitÃ del principio di tempestivitÃ del bilancio degli enti locali

Descrizione

dellâ??Avv. Lio Sambucci, Ricercatore e docente di ContabilitÃ di Stato presso la Sapienza â?? UniversitÃ di Roma.

Sommario: 1. Una pratica che si ripete. â?? 2. Il quadro normativo (e una novitÃ). â?? 3. I dubbi di costituzionalitÃ . â?? 4. Insufficienza degli spazi giustificativi. â?? 5. La difficile giustiziabilitÃ del principio di tempestivitÃ del bilancio. â?? 6. Una conclusione scontata, un percorso obbligato e una confidenza.

1. Una pratica che si ripete. â?? Con d.m. 22 dicembre 2023 (in G.U. 30 dicembre 2023, n. 303), il termine per lâ??approvazione del bilancio di previsione per il 2024 (-2026) Ã¨ stato differito al 15 marzo 2024. Non Ã¨ una novitÃ : si tratta, infatti, di una consuetudine costante, stabile, permanente: lâ??anno scorso (con d.m. 28 luglio 2023), il suddetto termine (in relazione al bilancio di previsione 2023-2025) Ã¨ stato differito (infine) al 15 settembre (era giÃ stato differito al 31 marzo, poi al 30 aprile, poi al 31 maggio, poi al 31 luglio): significa che nel 2023 in molti enti locali il bilancio di previsione (il quale, come noto, deve essere approvato prima che inizi lâ??anno finanziario di riferimento) Ã¨ stato approvato praticamente alla (a ridosso della) fine dellâ??esercizio. Una situazione che puÃ² essere definita surreale[1], se si considera che, come noto, il bilancio di previsione di un ente pubblico Ã¨ lâ??atto di politica finanziaria nel quale trova definizione la programmazione economico-finanziaria e sulla base del quale solo puÃ² avvenire la gestione nel periodo considerato[2]: due profili finalistici che impongono che il bilancio di previsione sia approvato prima che inizi lâ??anno finanziario di riferimento[3]; che rendono evidente come la tempestivitÃ del bilancio, nel sistema pubblico, sia un principio immanente al bilancio stesso (in quanto connaturato alle sue stesse connotazioni teleologiche)[4]; e, sotto altro profilo, confermano come il bilancio pubblico sia strettamente funzionale al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui allâ??art. 97, comma secondo, Cost.)[5], oltre che presidio di garanzia del principio di equilibrio finanziario e di stabilitÃ della finanza pubblica (come risulta definito dal sistema di cui agli artt. 81, 97, comma primo, 119, commi primo e sesto, Cost.). Ne deriva che il principio di tempestivitÃ del bilancio trova copertura costituzionale nelle disposizioni richiamate.

Nessuna novitÃ , dunque (salvo quanto sarÃ rilevato *infra sub* 2): si tratta di vedere se rimarranno confermate le connotazioni gravemente patologiche della suddetta consuetudine che hanno caratterizzato gli ultimi anni[6]; ovvero se si riuscirÃ a ricondurre il fenomeno entro limiti di ragionevole compatibilitÃ con il principio di buona amministrazione (la fisiologia, per il momento, continua a rimanere un miraggio). Dovendosi aggiungere che quella del differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali Ã¨ una pratica molto risalente (â??tradizionaleâ?•), che, nellâ??ultima trentina dâ??anni, ha acquisito carattere di vera e propria stabilitÃ , conoscendo un aggravamento progressivo (fino ad assumere, come rilevato, connotazione di patologia amministrativa) sia in termini di sistematicitÃ sia in termini di estensione temporale. Con la conseguenza che (non da oggi), negli enti locali, Ã¨ il principio di tempestivitÃ del bilancio ad aver assunto carattere di eccezionalitÃ , con totale obliterazione della funzione programmatoria[7] e grave depauperamento della funzione gestionale (come visto, proprie del bilancio pubblico), e, quindi (per quanto sinteticamente rilevato *sub* nota 5), con vulnerazione (permanente) del (richiamato) principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

2. Il quadro normativo (e una novitÃ). â?? Deve essere rilevato che il suddetto differimento (disposto in via amministrativa[8]) trova base legislativa nelle disposizioni di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ove, dopo aver fissato i termini di approvazione (del documento unico di programmazione, al 31 luglio; e) del bilancio di previsione al 31 dicembre (termine entro il quale il bilancio di previsione deve essere deliberato), si dispone che i suddetti Â«termini possono essere differiti con decreto del Ministro dellâ??interno, dâ??intesa con il Ministro dellâ??economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-cittÃ ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenzeÂ».

A definizione del quadro legislativo (per quanto qui rileva), deve essere osservato che allâ??art. 163, comma terzo, d.lgs. n. 267/2000, Ã¨ stabilito che Â«lâ??esercizio provvisorio Ã¨ autorizzato con legge o con decreto del Ministro dellâ??interno che, ai sensi di quanto previsto dallâ??art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancioÂ»[9]: significa che con il differimento del suddetto termine approvativo viene autorizzato lâ??esercizio provvisorio del bilancio fino allâ??approvazione del nuovo bilancio di previsione (ovvero, comunque, fino alla data di differimento).

In veritÃ , nel citato d.m. 22 dicembre 2023 un elemento di novitÃ si rinviene: attiene alla introduzione di una limitazione del differimento del termine, il quale non riguarderebbe la generalitÃ degli enti locali, ma solo quelli direttamente interessati dagli elementi richiamati nel decreto stesso. Una limitazione che trova un obiettivo riscontro nella combinazione dei contenuti del richiamato decreto ministeriale[10] e delle prescrizioni (di natura evidentemente regolamentare) recentemente introdotte con d.m. 25 luglio 2023[11] (in generale, con riferimento al Â«processo di bilancio degli enti localiÂ»; e segnatamente) proprio in relazione allâ??esercizio provvisorio del bilancio degli enti locali (paragrafo 9.3.6 dellâ??allegato 4/1 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), le quali stabiliscono (tra lâ??altro): che Â«il rinvio dei termini di approvazione del bilancio disposto con decreto ministeriale ai sensi dellâ??art. 151, comma 1, del TUEL, anche se determinato da motivazioni di natura generale, Ã¨ adottato dagli enti locali effettivamente impossibilitati ad approvare il bilancio nei termini, per le motivazioni addotte nei decreti ministerialiÂ»; e che, Â«pertanto, per gli enti locali non interessati alle motivazioni addotte nei decreti ministeriali, lâ??autorizzazione allâ??esercizio provvisorio non comporta la sospensione del termine di approvazione del bilancio di previsione descritto nei paragrafi precedenti, e il processo di bilancio prosegue al fine di garantirne la conclusione entro il 31 dicembreÂ»[12].

Si tratta di disposizioni che, pur rivelando la condivisibile finalitÃ di limitare la (di porre un argine alla) criticata (vedi *sub* 1) pratica del costante differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali (di cui Ã¨ finalmente percepita la difficile coerenza con i principi del sistema contabile e finanziario[13]: vedi *infra sub* 3), sono insuscettibili di neutralizzarne le conseguenze negative, le quali sono determinate, oltre che dalla stabilitÃ del suddetto differimento, (principalmente) dalla sua (eccessiva ovvero, comunque, del tutto sproporzionata) estensione temporale e (quindi) dal prolungamento dellâ??esercizio provvisorio del bilancio negli enti locali.

Deve pur essere rilevato, sotto altro profilo, come le nuove disposizioni introdotte con il citato d.m. 25 luglio 2023 disvelino lâ??esuberanza con la quale la Ragioneria generale dello Stato esercita il potere regolamentare che le Ã¨ assegnato dal legislatore (delegato) dellâ??armonizzazione dei bilanci pubblici [14]. In proposito, deve essere rilevato, infatti, che le nuove prescrizioni relative al differimento del termine di approvazione del bilancio degli enti locali, introdotte con il suddetto d.m. 25 luglio 2023, non riescono a trovare nelle disposizioni di cui allâ??art. 16, comma 9 *ter*, d.l. n. 115/2022, le quali, pur essendo volte (come visto, *sub* nota 13) a Â«favorire lâ??approvazione del bilancio di previsione degli enti locali entro i termini previsti dalla leggeÂ», limitano i poteri normativi attribuiti alla Ragioneria generale dello Stato (con il concerto delle altre amministrazioni richiamate) alla specificazione dei Â«ruoliÂ», dei Â«compitiÂ» e delle Â«tempistiche del processo di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, anche nel corso dellâ??esercizio provvisorioÂ». Posto che alle prescrizioni adottate ai sensi del citato art. 16, comma 9 *ter*, puÃ² essere riconosciuta una valenza solo integrativa (ovvero suppletiva) rispetto al potere regolamentare attribuito, in materia di contabilitÃ , agli enti locali, il quale (positivizzato agli artt. 152 e 153 d.lgs. n. 267/2000, e riconducibile allâ??art. 117, comma sesto, Cost.[15]), diversamente, risulterebbe esposto a compromissione; risulta evidente come le nuove disposizioni introdotte dal d.m. 25 luglio 2023 con riferimento alla limitazione degli enti locali che possono avvalersi del differimento del termini, non siano strettamente riconducibili agli spazi definiti dal citato art. 16, comma 9 *ter*, d.l. n. 115/2022, e, sotto altro profilo, riescono ad essere in contrasto anche con le disposizioni di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000, le quali, pur facendo riferimento alla sussistenza di Â«motivate esigenzeÂ» per lâ??adozione del decreto ministeriale di differimento del temine, non ne autorizzano la limitazione della portata generale ed astratta[16].

3. I dubbi di costituzionalitÃ . â?? Dieci anni fa veniva rilevata la difficile (diciamo cosÃ¬) coerenza della sistematica violazione (pure autorizzata dalla legge, nei sensi esposti) del principio di tempestivitÃ del bilancio e della stessa disposizione legislativa ammissiva del differimento del termine di approvazione (ove sottratta ad una interpretazione costituzionalmente orientata) rispetto al dato costituzionale[17].

In relazione al principio di buon andamento di cui allâ??art. 97, comma secondo, Cost., il quale, per quanto rilevato (in massima sintesi, *sub* 1), trova nella programmazione economico-finanziaria un portato fondamentale[18].

In relazione ai limiti (temporali) allâ??esercizio provvisorio del bilancio di cui allâ??art. 81, comma quinto, Cost., ove (come noto) si stabilisce che lâ??esercizio provvisorio del bilancio puÃ² protrarsi (essere autorizzato) Â«per periodi complessivamente non superiori a quattro mesiÂ»: un dato costituzionale che (quindi) rimane platealmente inosservato tutte le volte in cui il termine viene differito (e il bilancio di previsione viene approvato) successivamente al mese di aprile[19].

In relazione al principio di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui allâ??art. 117, comma secondo, lett. e), Cost., il quale pure Ã¨ stato (applicato con massima estensione dal legislatore statale[20] ed)

interpretato con massima estensione â?? rispetto alle (a discapito delle) autonomie territoriali â?? dalla giurisprudenza costituzionale, che considera stabilmente parametro interposto di legittimitÃ costituzionale le disposizioni di cui allâ??art. 118/2011[21] (inclusi gli allegati, e forse anche la modellistica): un valore costituzionale suscettibile di rimanere permanentemente frustato da una pratica sistematica che determina (e da una disposizione legislativa che ammette) una situazione di grave asimmetria temporale nellâ??approvazione dei bilanci pubblici (e dei documenti di bilancio)[22], e, quindi, dei flussi informativi, la cui omogeneitÃ (in termini di espressione e rappresentazione contabili) e la cui tempestivitÃ costituiscono elementi essenziali in funzione della (effettivitÃ della) programmazione finanziaria (e, quindi, come visto, del buon andamento) e (della garanzia) degli equilibri di bilancio (e, quindi, come anche visto, della stabilitÃ della finanza pubblica), tanto da imporne uno specifico presidio costituzionale (appunto, la Â«armonizzazione dei bilanci pubbliciÂ»).

In relazione al principio di annualitÃ del bilancio di cui allâ??art. 81, comma quarto, Cost., il quale, disponendosi (alla citata disposizione costituzionale) che ogni anno deve essere approvato il bilancio di previsione (ed il rendiconto), si sostanzia in un vero e proprio â??obbligo di bilancioâ?• per lo Stato (e, in generale, per ogni ente pubblico), che si presenta in termini piÃ¹ stringenti e rigorosi in funzione della (autorizzazione della) gestione finanziaria, la quale richiede di essere assicurata nella sua pienezza per lâ??intero periodo di riferimento (anno finanziario): una esigenza (anche in questo caso, costituzionalmente tutelata) che, pur potendo conoscere deroghe a carattere eccezionale (esercizio provvisorio) a fronte di una situazione di emergenza, rimane trascurata in una situazione di sistematica approvazione del bilancio ad esercizio finanziario ampiamente iniziato: con la conseguenza che il bilancio degli enti locali solo formalmente considera, ai fini della gestione, un arco temporale annuale, ma, nei fatti, si Ã¨ trasformato (in relazione alla funzione gestionale) in un documento infrannuale (non di rado, praticamente semestrale)[23]; con la conseguenza che il (richiamato) principio di annualitÃ ha trovato, negli enti locali, involuzione in una logica meramente adempimentale: il bilancio deve essere approvato ogni anno, non importa (ovvero importa molto meno) quando[24].

Come accennato i dubbi di costituzionalitÃ riguardano anche (si estendono al)la disposizione legislativa (art. 151, comma primo, ultimo periodo, d.lgs. n. 267/2000) che, come visto, prevede la possibilitÃ di differimento del termine di approvazione del bilancio degli enti locali, ove rimanga sottratta ad una interpretazione costituzionalmente orientata, la quale (disposizione) â?? in relazione a quanto stabilito al successivo art. 163, comma terzo, ove, come anche visto, si dispone che, in caso di differimento del suddetto termine, viene autorizzato (con il decreto del Ministro dellâ??interno ovvero con la legge che dispone il differimento) lâ??esercizio provvisorio fino allâ??approvazione del bilancio ovvero fino alla scadenza del termine autorizzato[25] â?? deve essere intesa nel senso che il differimento, comunque, non puÃ² andare oltre il mese di aprile (vedi anche *sub* nota 19). Dovendosi, tuttavia, rilevare che siffatta opzione interpretativa, pur riuscendo ad assicurare coerenza con le (richiamate) disposizioni di cui allâ??art. 81, comma quinto, Cost.[26], Ã¨ insuscettibile di risolvere le perplessitÃ (nei sensi rilevati) in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui allâ??art. 97, comma secondo, Cost. e al principio di annualitÃ (del bilancio) di cui al quarto comma del citato art. 81. In effetti, nel momento in cui si ammette lâ??esercizio della potestÃ di differimento del suddetto termine approvativo praticamente senza limiti â?? se si considera la genericitÃ del richiamo alle Â«motivate esigenzeÂ» evocate allâ??ultimo periodo del primo comma del citato art. 151[27] â?? si dÃ luogo ad una situazione (quella che, come visto, si verifica sistematicamente) di permanente vulnerazione del principio di tempestivitÃ del bilancio di previsione degli enti locali (e, cioÃ¨, come visto, di un principio generale del sistema contabile), con (il rilevato) inevitabile impatto (molto) problematico in termini di coerenza con i richiamati valori costituzionali.

Peraltro, la genericitÃ della prescrizione limitativa induce perplessitÃ in ordine alla tenuta della riportata disposizione legislativa rispetto al principio di ragionevolezza, in quanto espone la potestÃ di differimento (esercitabile, come visto, anche in via amministrativa) a (troppo) facili eccessi attuativi (come, in effetti, Ã¨ sistematicamente avvenuto) vulnerativi (nei sensi rilevati) dei richiamati valori costituzionali. Anche in questo caso, lâ??unica via di uscita sembra essere quella di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, la quale impone di ritenere che le Â«motivate esigenzeÂ» di cui al comma primo del citato art. 151 debbano (comunque) tenere conto del carattere eccezionale dellâ??esercizio provvisorio e della deroga (ammessa dalla disposizione esaminata) al principio di tempestivitÃ del bilancio. Significa che lâ??esercizio della suddetta potestÃ deve avvenire nel rispetto degli evocati principi della Costituzione finanziaria ovvero richiede un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali che vengano in rilievo comparativamente, a fronte di contingenze ovvero di congiunture eccezionali (nelle dimensioni e nellâ??impatto) e non prevedibili, con esclusione di applicazioni stabili ovvero sistematiche[28]. Dovendosi rilevare che, nella suddetta interpretazione, il sistematico differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali comunque sarebbe costituzionalmente illegittimo.

4. Insufficienza degli spazi giustificativi. â?? I dubbi di costituzionalitÃ rilevati trovano un argomento di risposta nella rilevazione della circostanza che, in effetti, il differimento del termine approvativo non preclude agli enti locali di approvare il bilancio di previsione tempestivamente (entro il 31 dicembre ovvero prima che inizi il periodo finanziario di riferimento). Si tratta, tuttavia, di una osservazione insuscettibile anche solo di affievolire le perplessitÃ rilevate[29], le quali, infatti, non riguardano la lesione dellâ??autonomia finanziaria e dellâ??autonomia contabile degli enti locali[30], ma, come visto, (essenzialmente) lâ??impatto sul principio di buon andamento (oltre al resto), il quale rimane inciso non solo dal materiale differimento del suddetto termine approvativo, e, quindi, dalla circostanza (del tutto inevitabile) che la maggior parte degli enti locali non approverÃ tempestivamente il bilancio di previsione (ovvero lo approverÃ a ridosso del nuovo termine assegnato)[31]; ma anche dalla stessa previsione legislativa della possibilitÃ di differimento (peraltro, ammessa senza alcuna limitazione temporale), la quale, a fronte dello stabile (annuale) esercizio della richiamata facoltÃ , ha, in sostanza, neutralizzato la valenza prescrittiva della disposizione di cui allo stesso primo comma del citato art. 151 d.lgs. n. 267/2000[32], ove, come visto, (nel periodo che precede quello in cui si prevede la suddetta possibilitÃ di differimento) si stabilisce che il bilancio di previsione degli enti locali deve essere approvato entro il 31 dicembre[33].

Peraltro, la richiamata possibilitÃ di differimento Ã¨ suscettibile di produrre (in concreto) un ulteriore effetto negativo, il quale attiene alla deresponsabilizzazione dellâ??ente locale (ovvero degli organi di governo dellâ??ente) in ordine alla inosservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio e alla attivazione dellâ??esercizio provvisorio, le quali (con le relative conseguenze, in termini di mancato assolvimento della programmazione finanziaria e di compressione della gestione) saranno ricondotte nella (ovvero saranno giustificate con la) decisione del legislatore statale oppure del Ministro dellâ??interno (e del Ministro dellâ??economia e delle finanze) di spostare in avanti il suddetto termine approvativo; e, comunque, produce lâ??effetto di esonerare lâ??ente locale stesso dallâ??esporre le ragioni per le quali abbia ritenuto di non (ovvero non sia riuscito ad) approvare il bilancio di previsione entro il termine del 31 dicembre[34] (e di deliberare lâ??autorizzazione allâ??esercizio provvisorio, il quale, come visto, viene disposto con il decreto ministeriale â?? o con la legge â?? che stabilisce il differimento).

Sotto altro profilo, puÃ² essere rilevato che neppure si riesce a rinvenire sufficiente spazio giustificativo nel principio di coordinamento della finanza pubblica di cui allâ??art. 117, comma terzo, Cost. (nÃ© nella sua considerazione statica nÃ© in quella dinamica[35]), il quale, (pur se) applicato unicamente quale strumento di limitazione dellâ??autonomia finanziaria degli enti territoriali, (ben) puÃ² essere inteso (anche) quale mezzo che assicura il migliore esercizio della suddetta prerogativa autonomistica. In tale prospettiva, il differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione sembrerebbe (voler) costituire (e probabilmente Ã¨ stato concepito quale) rimedio che permette agli enti locali di recepire nei rispettivi bilanci gli effetti delle misure finanziarie contenute nella legge di approvazione del bilancio dello Stato[36] (che incidano, direttamente o indirettamente, sulla finanza dellâ??ente locale) [37]; e (quindi) puÃ² riuscire a rispondere, in astratto, ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica[38]. In proposito, rilevato che le suddette finalitÃ riescono a trovare sufficiente garanzia nellâ??esercizio provvisorio del bilancio, deve essere osservato che rispetto alle suddette esigenze appare piÃ¹ che ragionevole uno spazio temporale non superiore a due mesi[39]. Si tratta di elementi che rendono evidente la difficile sostenibilitÃ costituzionale (anche rispetto al profilo ora esaminato) della prassi attuativa segnalata criticamente.

Per altro verso, (gli elementi rilevati) rivelano come, con la possibilitÃ di differimento del termine prevista allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000, il legislatore citato (in sostanza) si limiti ad esonerare lâ??ente locale dallâ??assumersi la responsabilitÃ politica (oltre che tecnica) dellâ??adozione di una iniziativa â?? (la mancata approvazione del bilancio di previsione nel termine di legge) e lâ??autorizzazione dellâ??esercizio provvisorio del bilancio â?? alla quale lâ??ordinamento riconosce natura (ovvero concepisce quale rimedio) eccezionale (nei sensi esposti) in quanto particolarmente onerosa (non solo) per la stessa amministrazione locale interessata (ma anche per la comunitÃ rappresentata): con la finalitÃ di semplificare gli adempimenti a carico dellâ??ente stesso [40]. Ã? una cosa che si puÃ² fare: lâ??esercizio provvisorio del bilancio (il quale, come visto, per gli enti locali, viene disposto con il differimento del termine approvativo) Ã¨ una possibilitÃ opportunamente (vedi *sub* nota 2) prevista dallâ??ordinamento (finanche a livello costituzionale), con i limiti rilevati; Ã¨ giusto, tuttavia, che ad assumersene la responsabilitÃ (politica e tecnica) sia lo stesso ente locale. Ed Ã¨ certo, comunque, che la rilevata finalitÃ semplificativa non puÃ² (ovvero deve trovare disciplina che escluda di) esporre a compromissione (i richiamati) valori costituzionali. Si tratta di elementi problematici che rendono evidente la necessitÃ di rivedere la disciplina legislativa dellâ??esercizio provvisorio del bilancio negli enti locali (e lo specifico intervento modificativo introdotto con il richiamato d.m. 25 luglio 2023 ne costituisce ulteriore conferma: vedi *sub* 2), con lâ??introduzione di elementi prescrittivi che riescano ad essere dissuasivi[41], al fine limitare il ricorso allâ??esercizio provvisorio a situazioni di effettiva urgenza (ovvero necessitÃ) e, comunque, di evitare le distorsioni applicative rilevate.

5. La difficile giustiziabilitÃ del principio di tempestivitÃ del bilancio. â?? Si Ã¨ visto come il principio di tempestivitÃ del bilancio di previsione trovi stabile inosservanza negli enti locali. Si tratta di capire come possono essere attenuate le conseguenze negative del problema, nella consapevolezza che la prospettata modifica legislativa (la quale, peraltro, non solo non Ã¨ alle viste, ma sembra ben lungi dallâ??essere percepita dal legislatore[42]), pur (come detto) necessaria (e pur produttiva di un sicuro impatto dissuasivo, non riuscirÃ , da sola, a scoraggiare del tutto lâ??(ab)uso, da parte degli enti locali, del ricorso allâ??esercizio provvisorio del bilancio (in mancanza delle correzioni deflattive indicate: vedi *sub* nota 41). Si tratta, cioÃ¨, di capire se nellâ??ordinamento si rinvengono strumenti di prevenzione ovvero di reazione rispetto alle distorsioni (con i rilevati impatti compromissivi) cui puÃ² dare luogo il vigente assetto normativo (risultante dal sistema delle disposizioni di cui agli artt. 151,

comma primo, e 163 d.lgs. n. 267/2000[43]), a fronte del persistente stabile differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali.

5.1. â?? In attesa del necessario riassetto normativo, deve prendersi atto della sostanziale assenza di strumenti a carattere prevenzionale: molto difficilmente, infatti, potrÃ venire un contributo percettibile nei sensi dissuasivi rilevati dai mille controlli amministrativi â?? interni, esterni, (poco) preventivi, (molto) successivi, tutti, ormai, (anche quelli concepiti in funzione collaborativa) caratterizzati da una marcata declinazione repressiva, sanzionatoria, conformativa, prescrittiva, che ne (Ã¨ suscettibile di) altera(rne) la natura ausiliaria[44], che, unitamente alla eliminazione dellâ??autonomia contabile e alla neutralizzazione dellâ??autonomia finanziaria, hanno ridotto gli enti locali in uno stato di persistente commissariamento â?? i quali riguardano principalmente, ai sensi dellâ??art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000, la verifica, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: della osservanza del vincolo di indebitamento di cui allâ??art. 119, comma sesto, Cost. (secondo le prescrizioni di cui allâ??art. 10 legge 24 dicembre 2012, n. 243); del rispetto dei vincoli del coordinamento della finanza pubblica, imposti agli enti locali (e alle regioni) ai sensi delle disposizioni di cui agli artt. 9 ss. legge n. 243/2012, in relazione al concorso degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche (art. 9, comma quinto), e alla sostenibilitÃ e alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche (art. 12); dellâ??assenza di irregolaritÃ , suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dei suddetti enti territoriali (ovvero anche della corretta copertura delle spese, della osservanza delle norme finalizzate a garantire la regolaritÃ della gestione finanziaria)[45]. Ora, obiettivamente, pur trattandosi di un controllo legalistico molto impattante (non solo per gli ampi spazi di indagine, ma anche per lâ??autorevolezza dellâ??autoritÃ cui sono attribuiti: come visto, Corte dei conti, tramite le sezioni regionali di controllo), fino a quando lâ??ordinamento continuerÃ a prevedere la possibilitÃ di differimento del termine di approvazione del bilancio, (fermi restando i profili problematici rilevati) rimane sottratta ad ogni censura di illegittimitÃ la condotta dellâ??ente che ritenga di avvalersi del disposto differimento[46].

Un minimo (angusto) spazio di impatto prevenzionale puÃ² essere rinvenuto (non solo nel caso della modifica legislativa ipotizzata[47]) in sede di esercizio dei controlli interni di regolaritÃ amministrativa e contabile (di cui, in particolare, agli artt. 147, comma primo, e 147 *bis* d.lgs. n. 267/2000), i quali, come noto, (secondo la definizione legislativa di cui al primo comma del citato art. 147), sono volti a Â«garantireÂ» (in termini generali) Â«la legittimitÃ , la regolaritÃ e la correttezza dellâ??azione amministrativaÂ»; e sono svolti (in via preventiva[48]) dal responsabile del servizio finanziario[49] (ma anche dai revisori dei conti). Deve essere rilevato, infatti, che se Ã¨ indiscutibile che, nel caso in cui sia lâ??organo consiliare ad autorizzare lâ??esercizio provvisorio del bilancio, il responsabile del servizio finanziario debba esporre (ovvero riferire al Consiglio) le ragioni, finanziarie e contabile, che impediscono lâ??approvazione nei termini del bilancio di previsione[50]; Ã¨ altrettanto vero che il suddetto organo tecnico ben potrebbe segnalare, in caso di differimento del termine, le ragioni che rendono necessaria (ovvero anche solo) opportuna lâ??approvazione tempestiva del bilancio: la qual cosa, peraltro, non sembra poter escludere che lâ??ente possa avvalersi del differimento[51], e, tuttavia, puÃ² riuscire a svolgere una funzione di impulso alla massima attenzione, anche negli enti locali, rispetto alla scansione procedimentale della decisione di bilancio.

E nello stesso senso (almeno minimamente) dissuasivo sono suscettibili di concorrere (come accennato) le attivitÃ di verifica e di valutazione dellâ??organo di revisione economico-finanziaria[52], e anche le verifiche sulla regolaritÃ della gestione amministrativo-contabile degli enti locali attribuite

alla Ragioneria generale dello Stato (dallâ??art. 148, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000, ove, tra lâ??altro, si richiamano espressamente anche le disposizioni di cui allâ??art. 14, comma primo, lett. d, legge n. 196/2009)[53]. Si tratta di elementi che possono concorrere, sia pure in misura appena percettibile (e solo in conseguenza della forma autoritativa, che puÃ² stimolare un approccio amministrativo â??difensivoâ?•), al radicamento negli enti locali della cultura della (ovvero di una maggiore sensibilitÃ , e, quindi, consapevolezza rispetto alla rilevanza) programmazione finanziaria, la qual cosa, da sola, riuscirebbe a limitare grandemente il ricorso allâ??esercizio provvisorio del bilancio, ed a ricondurlo nellâ??alveo della eccezionalitÃ (propria dellâ??istituto).

5.2. â?? Il persistente (e diffuso) ricorso negli enti locali allâ??esercizio provvisorio e la stabile inosservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio costituiscono dati obiettivi, dimostrativi della scarsa incidenza (e, in veritÃ , finanche della scarsa potenzialitÃ) dissuasiva dellâ??apparato dei controlli amministrativi. Si tratta, quindi, di capire se il suddetto principio riesca a trova tutela (ovvero se la sua inosservanza riesca a trovare una qualche forma di reazione) in sede giurisdizionale.

A tal fine, Ã¨ utile provare a definire le connotazioni giuridiche del termine di approvazione del bilancio di previsione, dovendosi prendere atto che il (visto) sistema ordinamentale esclude che se ne possa ritenersi la natura perentoria ovvero decadenziale[54]: se Ã¨ vero, infatti, che, come visto, allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000 Ã¨ stabilito che il bilancio di previsione degli enti locali deve essere approvato entro il 31 dicembre; Ã¨ altrettanto indiscutibile che, indipendentemente dal differimento (la cui previsione Ã¨ incompatibile con un carattere decadenziale), il decorso del termine non consuma il potere dellâ??ente di approvare il bilancio[55], il quale potrÃ essere approvato (dallo stesso organo consiliare) anche successivamente alla scadenza del termine (fino al decreto presidenziale che dovesse disporre lo scioglimento dellâ??organo consiliare[56], cosÃ¬ neutralizzando le conseguenze dissolutorie rispetto allâ??assetto istituzionale dellâ??ente previste dallâ??ordinamento per la suddetta inosservanza)[57]. Rimane, cosÃ¬, il carattere ordinatorio del suddetto termine approvativo, volto a regolare la fisiologia della complessa decisione di bilancio (quale garanzia di effettivitÃ dei diversi profili funzionali): il quale (carattere), tuttavia, si presenta rinforzato (ovvero speciale), in quanto, pur essendo volto a dare impulso alla tempestiva approvazione del bilancio, la sua persistente inosservanza Ã¨ destinata a produrre conseguenze preclusive in ordine allo stesso bilancio e irreversibili (dal punto di vista istituzionale) per lâ??ente: Ã¨ giÃ stato rilevato, infatti, come la mancata approvazione del bilancio nel termine sia causa di scioglimento dellâ??organo consiliare (ai sensi dellâ??art. 141, comma primo, lett. c, d.lgs. n. 267/2000)[58].

Ma non Ã¨ la situazione di piÃ¹ grave patologia che deve essere esaminata ai fini del presente contributo, la quale, come visto, Ã¨ espressamente disciplinata dallâ??ordinamento: una disciplina che, tuttavia, non riesce ad essere di impulso rispetto alla osservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio nÃ© (minimamente) dissuasiva rispetto al persistente ricorso allâ??esercizio provvisorio da parte degli enti locali (ovvero siffatti effetti non solo rimangono del tutto neutralizzati, ma sono finanche â??disincentivatiâ?• dalla richiamata possibilitÃ di differimento del termine approvativo); una disciplina che neppure presenta natura sanzionatoria ovvero repressiva: si tratta, infatti, di misure che lâ??ordinamento, a fronte di una persistente condizione di grave patologia istituzionale (lâ??ente non ha approvato ovvero non riesce ad approvare, tramite gli organi di governo, uno degli atti fondamentali per il funzionamento dellâ??ente stesso, che costituisce guida organizzativa e gestionale), appresta al fine di rimuovere la causa che ha dato luogo al (ovvero ha determinato il serio) problema (attivando, al contempo, le procedure volte al ripristino â??naturaleâ?• della fisiologia istituzionale: e, cioÃ¨, nuove elezioni e nuovi organi di governo[59]) e al fine di limitare le conseguenze negative dello stato di grave

disfunzione che si Ã¨ venuto a creare.

CiÃ² che viene in rilievo Ã¨ la diversa ipotesi in cui si ritenga che non sussistano i presupposti per (avvalersi del differimento e per) autorizzare lâ??esercizio provvisorio ovvero si intenda (provare a) porre rimedio ad una situazione di inosservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio: si tratta, in sostanza, di valutare se la violazione del suddetto principio puÃ² essere fatta valere in sede giurisdizionale.

Una valutazione che deve misurarsi (molto) problematicamente giÃ con gli angusti spazi di accesso dellâ??azione giurisdizionale rispetto ad atti â?? quali il bilancio di previsione â?? a carattere generale e programmatorio: connotazioni che, se non possono escludere del tutto la possibilitÃ impugnativa, certo costituiscono un argine che rende molto angusto lo spazio di individuazione di un interesse qualificato suscettibile di legittimare lâ??accesso â??concretoâ?•[60] allâ??azione giurisdizionale[61]: uno spazio che si restringe ulteriormente in relazione al profilo specifico considerato, il quale (come visto) attiene alla tempestivitÃ dellâ??approvazione del bilancio[62]; e che si aggrava ancora (e irrisolvibilmente) se si considera che il bilancio (sia pure in ritardo) Ã¨ stato comunque approvato: la qual cosa, tenendo conto della rilevata natura (e finalitÃ) del termine approvativo (anche nella sua accezione â??aggravataâ?•), esclude che possa essere rilevata lâ??illegittimitÃ della deliberazione di approvazione del bilancio (e darsi luogo al suo annullamento).

Una impostazione che resiste anche nellâ??ipotesi in cui siano imposte limitazioni alla possibilitÃ di avvalersi del differimento del termine approvativo (come avvenuto, come visto, con il d.m. 22 dicembre 2023, in riferimento al bilancio di previsione 2024/2026), la qual cosa, se (come rilevato) sembra aprire spazi di contestazione, Ã¨ insuscettibile di affievolire le angustie rilevate in relazione alla ammissibilitÃ dellâ??impugnativa giurisdizionale e di resistere allâ??impatto â??sananteâ?• (ovvero assorbente) dellâ??approvazione ritardata del bilancio da parte dellâ??organo consiliare[63], in quanto proprio siffatta approvazione (da parte dellâ??organo di governo competente) continua a rimanere lâ??opzione preferenziale dellâ??ordinamento[64], secondo cui, come visto, la decorrenza dei termini approvativi prescritti non consuma il potere di bilancio dellâ??ente[65]. Un dato (questâ??ultimo) che induce ad escludere che la ritardata approvazione del bilancio di previsione possa comunque dare luogo alla conseguenza dissolutoria prevista allâ??art. 141, comma primo, lett. c), d.lgs. n. 267/2000; puÃ² ritenersi, tuttavia, che nella fattispecie piÃ¹ gravi[66] â?? costituendo il rilevante (e reiterato negli anni) ritardo indice sintomatico di gravi difficoltÃ finanziarie e organizzative dellâ??ente â?? possa darsi luogo allâ??ipotesi dissolutoria di cui alla lett. a) del primo comma del citato art. 141, per gravi e persistenti violazioni di legge[67], su segnalazione motivata della Ragioneria generale dello Stato (nellâ??ambito dei controlli di cui allâ??art. 148, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000) ovvero della sezione regionale della Corte dei conti (nellâ??ambito dei controlli di cui allâ??art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000)[68]: una possibilitÃ che tanto piÃ¹ si giustifica in considerazione dei (rilevati) molto ristretti spazi di accesso al controllo giurisdizionale.

Delle stesse limitazioni rilevate risente anche la (diversa) iniziativa impugnativa che dovesse riguardare il decreto ministeriale di differimento del termine approvativo, la quale, anzi, conosce aggravamento quanto alla individuazione dellâ??interesse (concreto e attuale) al gravame[69]: una iniziativa, tuttavia, che, pur destinata (in via tendenziale) a trovare un ostacolo (molto) difficilmente sormontabile nellâ??esame preliminare di ammissibilitÃ , Ã¨ suscettibile di accelerare la procedura di approvazione del bilancio[70].

6. Una conclusione scontata, un percorso obbligato e una confidenza. â?? Gli elementi rilevati consegnano un dato conclusivo di evidenza macroscopica, e, comunque, ineludibile, il quale attiene alla insostenibilitÃ finanziaria, e non solo contabile, di un assetto di disciplina che asseconda (se non alimenta) la permanente (fino alla stabilitÃ), grave, estesa[71], inosservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio: un principio che, come osservato, Ã¨ immanente al sistema di bilancio e ne qualifica i diversi profili, coessenziali, di rilevanza funzionale. Elementi che fanno stato di una situazione gravemente patologica, ora percepita nella sua insostenibilitÃ dalla stessa amministrazione pubblica (e, segnatamente, finanziaria: la Ragioneria generale dello Stato), la quale si prova ad introdurre dati prescrittivi volti ad arginare il fenomeno (nella impossibilitÃ di porvi cessazione), che, pur suscettibili di produrre un (positivo) impatto limitativo (quanto alla estensione temporale dello â??stato di eccezioneâ?•[72]), (da un lato) non possono riuscire a neutralizzarne lâ??incidenza pregiudizievole sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione; e (da altro lato) confermano il persistente sacrificio del principio autonomistico, relegato in una posizione recessiva rispetto ad una supremazia uniformativa (di fonte autoritativa tecnica) degli assetti contabili che non solo non trova riscontro nel sistema costituzionale, ma ne rimane esclusa (finanche considerando i valori costituzionali piÃ¹ direttamente riferibili ai profili del bilancio e della contabilitÃ pubblica[73]).

Elementi che fanno stato di una situazione di sostanziale ingiustiziabilitÃ (come visto) del principio di tempestivitÃ del bilancio. A fronte dei quali, lâ??unico percorso che sembra riuscire ad assicurare una possibilitÃ di superamento dellâ??attuale assetto (di disciplina e di consuetudine) Ã¨ ravvisabile nellâ??intervento del legislatore, il quale si faccia carico del ripensamento (nei sensi prospettati) dellâ??istituto e dei profili di disciplina esaminati, ovvero anche, piÃ¹ in generale, del ripensamento dellâ??assetto dellâ??ordinamento contabile degli enti locali (e delle regioni), che sia espressione del necessario equilibrio tra le esigenze della armonizzazione (dei bilanci) e del coordinamento (finanziario) e quelle delle autonomie, in funzione del principio del buon andamento[74], e con valorizzazione della responsabilizzazione decisionale e della collaborazione tra i diversi livelli istituzionali: la qual cosa, peraltro, non implica lo smantellamento dellâ??attuale sistema di contabilitÃ pubblica, e, segnatamente, di quello imposto agli enti territoriali, ma la sua trasformazione da ordine prescrittivo a criterio di orientamento nella regolazione contabile[75] (con ciÃ² assicurando maggiore coerenza rispetto al dato costituzionale).

Se (giÃ) il primo obiettivo risulta di complesso perseguimento, il secondo appare (allo stato) del tutto proibitivo, trovando ostacolo nella persistenza (e, quindi, nella stabilitÃ) dellâ??impostazione del legislatore statale di accentrare nella (negli uffici e negli organismi della) Ragioneria generale dello Stato il compito della regolazione normativa (ma, in veritÃ , tecnico-amministrativa) della intera contabilitÃ degli enti autonomi territoriali[76]: con definizione di una disciplina minuziosa, ultra regolamentare, che riesce ad avere finanche forza legislativa se si considera che si trova esplicitata nellâ??ampio (pervasivo) apparato allegativo del d.lgs. n. 118/2011 (come detto, introdotto, in via integrativa e modificativa, dal d.lgs. n. 126/2014, al quale, come anche visto, la giurisprudenza costituzionale riconosce valenza di parametro interposto di costituzionalitÃ in relazione al principio di armonizzazione dei bilanci pubblici).

La confidenza attiene alle prospettive di riforma dei controlli amministrativi e del sistema di responsabilitÃ contabile, e, quindi, alla riconsiderazione delle funzioni della Corte dei conti, le quali, pur permanentemente evocate, continuano a trovare espressione in interventi legislativi a carattere meramente congiunturale, privi di ogni organicitÃ , essenzialmente concepiti in funzione di protezione (ovvero di riduzione degli spazi di esposizione) degli organi onorari e tecnici rispetto ai diversi profili di

responsabilitÃ amministrativa e contabile (e anche penale)[77], i quali, in quanto tali, molto) difficilmente potranno riuscire ad assicurare stabilitÃ di soluzione alle esigenze (di volta in volta) considerate (e destinate a continua evoluzione) ed essere di effettivo contributo per la soluzione dei mille problemi della pubblica amministrazione, la quale, anzi, esposta a continue e contraddittorie sollecitazioni, rimane destinata a conoscere compromissioni funzionali ovvero di impatto regressivo, con rischio di logoramento dei delicati equilibri istituzionali e di alimentare reazioni di sistema. Proprio in considerazione della rilevanza di entrambi i profili di intervento, in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui allâ??art. 97, comma secondo, Cost. â?? nella nuova declinazione che si Ã¨ affermata in seguito alle profonde riforme amministrative che si sono susseguite a partire dagli scorsi anni Novanta[78] â?? si ritiene di dover segnalare (ribadire) la necessitÃ di un intervento di sistema, il quale sia il risultato della equilibrata combinazione di esigenze e finalitÃ , nella consapevolezza che le riforme amministrative, per poter trovare effettivitÃ (e contenere entro limiti fisiologici eventuali criticitÃ), richiedono un disegno organico, che rimanga sottratto alle precipitazioni delle congiunture[79]. Un percorso (molto) impegnativo, che, peraltro, era sembrato essere alla portata dellâ??attuale maggioranza di governo, la quale (rispetto a quanto avvenuto nelle precedenti legislature) aveva dato lâ??impressione di poter disporre di un orizzonte politico di legislatura (e, comunque, piÃ¹ stabile), quale (pre)condizione per ogni riforma di sistema (la quale richiede un confronto parlamentare ampio e approfondito).

Tuttavia, la percezione che si ricava Ã¨ che la suddetta confidenza sia destinata a rimanere tale, visti i contenuti disorganici e contraddittori della recente proposta di legge riguardante i controlli della Corte dei conti e la responsabilitÃ contabile[80].

---

* Ricercatore e docente di ContabilitÃ di Stato presso la Sapienza â?? UniversitÃ di Roma.

[1] L. Sambucci, *Il differimento del termine di approvazione del bilancio degli enti locali: una soluzione sbagliata e sospetta di incostituzionalitÃ* , in *Amm. Cont. St. enti pubbl*., *www.contabilitaâ??pubblica.it*, 2014.

[2] Significa che la mancata tempestiva approvazione del bilancio di previsione (in mancanza di soluzioni alternative) comporterebbe la paralisi della gestione finanziaria dellâ??ente pubblico interessato. E proprio al fine di evitare che una situazione tanto pregiudizievole potesse verificarsi, il Costituente ha previsto nella Costituzione repubblicana il cosiddetto esercizio provvisorio del bilancio (ora, art. 81, comma quinto, Cost.: nella formula originaria, era previsto al secondo comma del citato art. 81): un istituto â?? (un rimedio) a carattere eccezionale, concepito per fare fronte ad una situazione di emergenza (appunto, la mancata approvazione del bilancio di previsione al 31 dicembre) â?? che rende possibile (in via di eccezione, e, cioÃ¨, in mancanza di un bilancio approvato) la gestione finanziaria, in termini limitati (vedi art. 32 legge 31 dicembre 2009, n. 196), per il tempo stabilito dalla legge autorizzativa (dellâ??esercizio provvisori), comunque complessivamente non superiore a quattro mesi. Sulla natura eccezionale dellâ??esercizio provvisorio del bilancio, vedi L. Sambucci, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, Napoli, 2009, 274; ma, sul punto specifico, vedi anche Corte cost. 13 aprile 2017, n. 80, ove si ritiene (esplicitamente) Â«lâ??esercizio provvisorio unâ??ipotesi eccezionale collegata ad eventi straordinari e comunque non fisiologiciÂ»: si tratta, insomma, di un dato acquisito allâ??ordinamento.

[3] Come noto, lâ??anno finanziario coincide con lâ??anno solare, e, quindi, va dal 1Â° gennaio al 31 dicembre: art. 20, comma secondo, legge n. 196/2009; art. 162, comma terzo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; art. 5, comma primo, d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97. Il termine entro il quale deve essere approvato il bilancio di previsione Ã¨ fissato al 31 dicembre: (esplicitamente) art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000; art. 18, comma primo, lett. a), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; art. 24, comma primo, lett. a), d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91.

[4] La rilevanza della tempestivitÃ (ovvero della tempestiva approvazione) del bilancio di previsione costituisce un dato stabilmente acquisito allâ??ordinamento: ne sono dimostrazione, in termini generali, la tensione e la precipitazione che, ogni anno, accompagnano i lavori parlamentari per lâ??approvazione della legge di bilancio, i quali â?? al fine di assicurare lâ??approvazione del bilancio entro il 31 dicembre â?? abitualmente si concludono con la posizione della questione di fiducia sul maxi emendamento governativo (una prassi, peraltro, espressamente criticata dalla giurisprudenza costituzionale: vedi Corte cost,. ord., 8 febbraio 2019, n. 17). Lavori parlamentari che, come noto, sono accompagnati da un forte fermento nel dibattito pubblico. In proposito, presenta specifica rilevanza la circostanza che a livello statale da quasi quaranta anni non si va in esercizio provvisorio (legge 26 febbraio 1988, n. 45), che, in passato, anche per lo Stato costituiva una eventualitÃ non infrequente. Le ragioni della massima attenzione istituzionale per lâ??approvazione tempestiva del bilancio va ricercata nel consolidamento della consapevolezza (rigorosamente sollecitata dalle istituzione europee) in ordine alle gravi ripercussione economiche (in termini di allarme dei mercati e degli investitori: conseguenze tanto piÃ¹ gravi in un paese, come lâ??Italia, caratterizzato da un forte indebitamento pubblico, ai limiti della sostenibilitÃ) suscettibili di essere determinate dal ritardo approvativo (obiettivamente indicativo della esistenza di difficoltÃ finanziarie ed economiche), e che (proprio in considerazione dellâ??elevato debito pubblico) ha assoluta necessitÃ (non puÃ² fare a meno) di â??vendereâ?• i titoli di debito: una operazione che risulterebbe molto piÃ¹ onerosa (nel senso che i titoli dovranno essere offerti a tassi molto piÃ¹ vantaggiosi per gli investitori) nel caso in cui si determinasse una situazione di allarme ovvero di resistenza presso gli investitori stessi. Si tratta di un elemento meno impattante negli enti locali, i quali oggi molto raramente ricorrono (possono ricorrere) al debito mediante emissioni di titoli e obbligazioni, trattandosi di operazioni molto complesse e disciplinate in modo molto restrittivo (in quanto molto rischiosi non solo per gli stessi enti locali, ma anche per la finanza pubblica), con limitazioni rigorose anche di fonte costituzionale (art. 119, comma sesto, Cost.).

In termini specifici (e, cioÃ¨, con specifico riferimento agli enti locali), deve essere rilevato che lâ??ordinamento prevede una conseguenza di massima gravitÃ in caso di mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione, la quale, ai sensi dellâ??art. 141, comma primo, lett. c), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, comporta lo scioglimento del consiglio comunale (ovvero del consiglio provinciale).

[5] In proposito, Ã¨ sufficiente osservare â?? in massima sintesi â?? da un lato, che la programmazione economico-finanziaria Ã¨ funzionale alla ottimale utilizzazione delle risorse disponibili, e, quindi, Ã¨ direttamente funzionale ai criteri di efficacia, di efficienza e di economicitÃ della gestione, i quali, come noto, danno sostanza al principio costituzionale di buon andamento (nella evoluzione che ha conosciuto allâ??esito delle riforme amministrative che si sono susseguite a partire dal 1990). La stessa diretta funzionalitÃ Ã¨ assolta dal carattere autorizzatorio e limitativo (ovvero, comunque, regolativo) della gestione finanziaria che connota il bilancio di previsione: anche in questo casso, con impatto diretto ed essenziale in termini di efficacia, efficienza e di economicitÃ . Deve essere rilevato

che un impatto diretto sui suddetti criteri (e sul richiamato principio) dalla funzione del bilancio di previsione quale strumento che rende possibile il corretto (lâ??effettivo) esercizio dei controlli gestionali, i quali, come noto (e sempre in massima sintesi), sono volti a verificare la realizzazione dei programmi, il conseguimento degli obiettivi, la valutazione dei risultati, al fine di assicurare (porre a disposizione dellâ??ente stesso) un contributo in termini migliorativi della gestione: contributo che costituisce lâ??essenza teleologica dei suddetti controlli. I dati sopra richiamati (come anche noto) trovano definizione proprio nel bilancio di previsione, nel quale (tra lâ??altro), appunto, sono stabiliti e descritti i programmi che lâ??ente intende realizzare, sono determinati gli obiettivi che lâ??ente intende conseguire in relazione a ciascun programma, sono anche specificati i parametri di efficacia, di efficienza e di economicitÃ sulla base dei quali saranno valutati i risultati della gestione. (Ã? utile rilevare che il diretto collegamento tra controlli gestionali e principio di buon andamento della pubblica amministrazione costituisce un dato stabile della elaborazione della giurisprudenza costituzionale: sul punto specifico, vedi, *ex multis*, Corte cost. 27 gennaio 1993, n. 29). Risulta, cosÃ¬, evidente come la tardiva approvazione del bilancio (nella migliore delle ipotesi) renda (molto) piÃ¹ complicato lâ??esercizio dei controlli gestionali, con impatto negativo sui suddetti principi. Ovviamente, Ã¨ suscettibile di produrre impatto sul principio di buon andamento anche la (richiamata) funzione del bilancio quale strumento di garanzia degli equilibri e della stabilitÃ finanziari: funzione che, come visto, trova una sua specifica â??copertura â?• costituzionale.

[6] Detto del 2023, Ã¨ necessario rilevare che nel 2022, dopo diversi differimenti, il temine approvativo del bilancio di previsione degli enti locali Ã¨ stato fissato, infine, al 31 agosto 2022; e nel 2021, al 31 maggio; nel 2020, il termine Ã¨ stato differito fino al 31 ottobre (ma, si dirÃ , era lâ??anno del COVID). Per ritrovare situazione di tale gravitÃ , bisogna risalire al 2013, quando il termine per lâ??approvazione del bilancio degli enti locali fu differito fino al 30 novembre; nel 2012, il termine fu (infine) fissato al 31 ottobre; nel 2014 e nel 2015, al 30 settembre. Dal 2016 al 2019 era sembrato di cogliere un sussulto di attenzione rispetto al suddetto principio di tempestivitÃ del bilancio: per lâ??approvazione dei bilanci dei Comuni, differimento al 30 aprile nel 2016 e al 31 marzo nel 2017, nel 2018 e nel 2019 (per le Province e le CittÃ metropolitane, differimento al 31 luglio nel 2016 e al 30 giugno nel 2017; al 31 marzo nel 2018 e nel 2019).

[7] Ã? utile rilevare che quello della programmazione costituisce un principio generale dellâ??ordinamento finanziario e contabile (art. 7 legge n. 196/2009; artt. 3 e 36 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000).

[8] Non di rado, il differimento del termine viene disposto con disposizione legislativa: in tal caso, la deroga al termine di legge (31 dicembre) trova radice nel principio ordinamentale secondo cui, in via generale, una norma puÃ² essere modificata (ovvero derogata) da (sulla base di) unâ??altra norma (successiva) avente pari forza formale.

[9] Anche negli enti locali, nel corso dellâ??esercizio provvisorio del bilancio la gestione finanziaria Ã¨ ammessa entro termini limitati. Sul punto, vedi le disposizioni di cui allâ??art. 163 d.lgs. n. 267/2000 (ove, peraltro, si distingue tra esercizio provvisorio e gestione provvisoria), ove si stabilisce (tra lâ??altro) che Â«nel corso dellâ??esercizio provvisorioÂ»: (comma terzo) Â«non Ã¨ consentito il ricorso allâ??indebitamento e gli enti possono impegnare solo spese correnti, le eventuali spese correlate riguardanti le partite di giro, lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenzaÂ»; (comma quinto) gli enti possono impegnare mensilmente (unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti), per ciascun programma, le spese correnti (e le altre spese previste al

terzo comma) Â«per importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato lâ??anno precedenteÂ» (ridotti delle somme giÃ impegnate negli esercizi precedenti e dellâ??importo accantonato al fondo pluriennale vincolato), Â«con lâ??esclusione delle speseÂ»: Â«tassativamente regolate dalla leggeÂ»; Â«non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimiÂ»; Â«a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contrattiÂ». (Per lâ??esercizio provvisorio del bilancio delle regioni, vedi art. 43 d.lgs. n. 118/2011).

Ã? utile rilevare che negli enti locali (ma anche nelle regioni) dallâ??esercizio provvisorio si distingue la gestione provvisoria (art. 163, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000), che si ha quando il bilancio di previsione non venga approvato entro il 31 dicembre ovvero entro il termine differito. Tale eventualitÃ , come visto (*sub* nota 4), comporta lo scioglimento dellâ??organo consiliare, con attivazione della procedura di cui allâ??art. 141, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000. Nel corso della gestione provvisoria, lâ??ente, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dellâ??ultimo bilancio approvato (e fino allâ??approvazione del nuovo bilancio da parte del commissario *ad acta* di cui alla disposizione legislativa ultima citata): puÃ² assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi allâ??ente; e puÃ² disporre pagamenti solo per lâ??assolvimento delle obbligazioni giÃ assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, e, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi allâ??ente.

[10] In effetti, se Ã¨ vero che il dispositivo del decreto Ã¨ formulato in termini generali (sia con riferimento al differimento del temine sia con riferimento allâ??autorizzazione dellâ??esercizio provvisorio); Ã¨ altrettanto vero che nella parte motiva si fa riferimento alla lettera (del 20 novembre 2023) di richiesta di differimento formulata da ANCI e UPI, nella quale sono richiamate le incertezze nel quadro della finanza locale: derivanti Â«dalla regolazione finale, nel 2024, della certificazione delle risorse CovidÂ»; e in relazione Â«allâ??accantonamento delle risorse per i rinnovi contrattuali e per gli effetti dellâ??applicazione del CCNL 2019-2021 del personale del compartoÂ».

[11] Il d.m. 25 luglio 2023, (pubblicato) in G.U. 4 agosto 2023, n. 181, ha ad oggetto: Â«aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, 118Â» (recante, come noto, Â«disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42Â».

[12] Si tratta di un dato normativo che, in relazione a quanto rilevato *sub* nota 10, implica che il differimento del termine di approvazione del bilancio 2024/2026 (disposto con il citato d.m. 22 dicembre 2023) riguarda solo gli enti locali interessati dagli elementi di incertezza finanziaria richiamati nella suddetta lettera (ANCI e UPI) del 20 novembre 2023. Si tratta di un dato normativo che implica una apposita deliberazione dellâ??ente locale (e, nello specifico, dellâ??organo consiliare ovvero assembleare) di autorizzazione dellâ??esercizio provvisorio (in generale, in odine alle ragioni della mancata approvazione nel temine del bilancio; nello specifico, in relazione alla sussistenza dei presupposti previsti dal d.m. 22 dicembre 2023 ovvero dal decreto ministeriale che â?? ai sensi dellâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000 â?? dispone il differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali). A fronte delle incertezze manifestate dagli stessi enti locali, il Ministero dellâ??Economia e delle finanze (ovvero la Ragioneria generale dello

Stato ovvero, nello specifico, Arconet) ha dato indicazioni con una faq (n. 54), precisando che Â«gli enti che intendono avvalersi del rinvio del termine di approvazione del bilancio di previsione 2024-2026 possono indicare le motivazioni che non hanno consentito lâ??approvazione del bilancio nei termini, individuate tra quelle previste nel DM del 22 dicembre 2023, nella deliberazione consiliare di approvazione del bilancio di previsioneÂ». Ora, in disparte lâ??anomalia della forma di note esplicative relative a disposizioni normative (di natura ultra regolamentare) suscettibili di produrre un impatto molto rilevante (anche sugli assetti istituzionali dellâ??ente, se si considera che la mancata approvazione del bilancio nei termini determina lo scioglimento dellâ??organo consiliare) â?? la quale Ã¨ dimostrativa (se ancora ve ne fosse bisogno) non solo della cancellazione dallâ??ordinamento dellâ??autonomia contabile e finanche del potere regolamentare (in materia di contabilitÃ) degli enti locali, ma della supremazia che la Ragioneria generale dello Stato ritiene di poter esercitare rispetto agli enti autonomi territoriali; deve essere rilevato che la soluzione prospettata dallâ??organismo tecnico â?? pur sembrando concepita in funzione della semplificazione deli adempimenti a carico degli stessi enti locali â?? oltre a non poter essere considerata (giÃ solo per la sua natura) risolutiva rispetto a prescrizioni normative, (e anche per questo) apre spazi di possibile contestazione in sede di controllo (come noto, sui bilanci degli enti locali viene svolto un controllo di tipo legalistico dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi dellâ??art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000), oltre che in via amministrativa e in via giurisdizionale rispetto al bilancio: e, quindi, i problemi per gli enti locali aumentano (non diminuiscono). Da altro lato, le indicazioni esplicative (proprio perchÃ© ammissive di una motivazione postuma) sono suscettibili di neutralizzare anche la finalitÃ limitativa perseguita con lâ??introduzione delle nuove prescrizioni relative al differimento del termine approvativo e allâ??esercizio provvisorio del bilancio negli enti locali.

[13] Significative in tal senso sono le disposizioni di cui allâ??art. 16, comma 9 *ter*, d.l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, ove si stabilisce che, Â«per favorire lâ??approvazione del bilancio di previsione degli enti locali entro i termini previsti dalla leggeÂ», con decreto del Ministero dellâ??economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), di concerto con il Ministero dellâ??interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali) e con la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie), su proposta della Commissione per lâ??armonizzazione degli enti territoriali di cui allâ??art. 3-*bis* d.lgs. n. 118/2011, nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui allâ??allegato 4/1 al medesimo d.lgs. n. 118/2011 Â«sono specificati i ruoli, i compiti e le tempistiche del processo di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, anche nel corso dellâ??esercizio provvisorioÂ».

[14] Ã? giÃ stata rilevata criticamente la pervasivitÃ dellâ??intervento dello Stato nella disciplina della contabilitÃ degli enti locali, come risultante dalle disposizioni di cui al(la parte seconda del) d.lgs. n. 267/2000, ulteriormente irrigidite dalle norme del d.lgs. n. 118/2011 (introdotte, in via modificativa e integrativa, dal d.lgs.10 agosto 2014, n. 126, che ha anche aggiunto numerosi allegati â?? diciassette â?? dai contenuti prescrittivi ultra regolamentari): un intervento (che Ã¨ stato) giustificato con lo â??spostamentoâ?• della materia Â«armonizzazione dei bilanci pubbliciÂ» dalle materie a legislazione concorrente di cui allâ??art. 117, comma terzo, Cost. in quelle a legislazione esclusiva dello Stato (di cui al secondo comma del citato art. 117, secondo le modificazioni introdotte dallâ??art. 3 legge cost. 20 aprile 2012, n.1). Una impostazione (peraltro, avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale) che, in veritÃ , rimane esclusa giÃ solo considerando la denominazione della materia stessa, la quale â?? utilizzando il termine Â«armonizzazioneÂ» â?? presuppone lâ??esistenza di distinte discipline della contabilitÃ degli enti autonomi, in relazione alle quali il citato legislatore costituzionale ha inteso

assicurare un minimo livello di omogeneitÃ ; nÃ© puÃ² riuscire a trovare giustificazione nelle disposizioni di cui allâ??art. 117, comma sesto, Cost., in ordine alla potestÃ regolamentare (la quale, comunque, non puÃ² ritenersi estesa ad ogni aspetto della contabilitÃ delle autonomie). Una impostazione che, di fatto, ha cancellato lâ??autonomia contabile degli enti autonomi territoriali, ed ha ridotto lâ??ordinamento contabile (dei suddetti enti) ad un sistema di adempimenti e il bilancio ad uno strumento a carattere essenzialmente informativo e funzionale ai controlli. Sulla questione, vedi ampiamente L. Sambucci, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietÃ della finanza pubblica*, in *www.nomos*â??*leattualitadeldiritto.it*, 3/2017; ma vedi anche ID., *Autonomia contabile delle regioni e armonizzazione dei bilanci pubblici: le tentazioni invasive dello Stato*, in *Amm. Cont. Stato enti pubbl*. (*www.contabilita*â??*pubblica.it*), 2014.

[15] Come noto, allâ??art. 117, comma sesto, Cost. si stabilisce che Â«i Comuni, le Province e le CittÃ metropolitane hanno potestÃ regolamentare in ordine alla disciplina dellâ??organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuiteÂ»: disposizioni che danno radice costituzionale anche al potere regolamentare degli enti autonomi territoriali in materia di contabilitÃ .

[16] Deve essere rilevato che il citato d.m. 25 luglio 2023 Ã¨ stato fatto oggetto di critiche da parte delle associazioni rappresentative degli enti locali (ANCI e UPI), soprattutto con riferimento alle prescrizioni riguardanti il Â«processo di bilancioÂ» (con lâ??integrazione del paragrafo 9.3 dellâ??allegato 4/1): in tal senso, vedi la nota di ANCI e IFEL, nella quale, tra lâ??altro, si rileva criticamente che le richiamate Â«prescrizioni costituiscono una evidente lesione dellâ??autonomia regolamentare riconosciuta agli enti locali in materia di contabilitÃ ed organizzazione delle proprie attivitÃ Â».

[17] Sulla questione, vedi L. Sambucci, *Il differimento del termine di approvazione del bilancio degli enti locali*, cit., 5.

[18] In disparte quanto giÃ osservato (vedi, in particolare, *sub* nota 4), deve essere rilevato che il sistematico differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali Ã¨ suscettibile di essere compromissivo del principio costituzionale di buon andamento (non solo perchÃ© difficilmente compatibile ovvero certo poco coerente con un sistema amministrativo orientato ai risultati e pervaso da una cultura â??gestionaleâ?•, ma) anche perchÃ©: da un lato, costituisce un ostacolo al radicamento, nellâ??amministrazione pubblica, della â??culturaâ?• della programmazione, e, segnatamente, della programmazione finanziaria, la quale, cosÃ¬, continuerÃ a trovare applicazione in una logica meramente adempimentale, e non quale strumento necessario per la migliore gestione delle risorse disponibili; e, da altro lato, allontana dallâ??impegno programmatorio gli amministratori (onorari e tecnici), i quali, ben sapendo che, come ogni anno, il termine per lâ??approvazione del bilancio sarÃ differito, non si adoperano ai fini della tempestiva (prima che abbia inizio lâ??anno di riferimento) approvazione dei documenti della programmazione finanziaria.

[19] Si tratta di un dato che espone a dubbi di legittimitÃ costituzionale la stessa disposizione (di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000) ammissiva della possibilitÃ di differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, nella parte in cui non fissa un limite massimo (il quale, in necessaria coerenza con il richiamato dato costituzionale, non puÃ² superare i quattro mesi). Dubbi che possono essere risolti solo a fronte di una interpretazione costituzionalmente orientata della suddetta disposizione legislativa, la quale implica la sussistenza di un termine massimo (del differimento) di quattro mesi (in necessaria coerenza, come detto, delle disposizioni di cui allâ??art. 81,

comma quinto, Cost.) e comporta, come rilevato, una situazione di manifesta illegittimitÃ costituzionale tutte le volte in cui il suddetto termine viene differito oltre il mese di aprile.

[20] In proposito, deve essere rilevato che il legislatore statale, con il citato d.lgs. n. 118/2011 (come profondamente modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), come anche detto, ha disciplinato in molto minuzioso, ultra regolamentare, la contabilitÃ delle regioni; apportando, peraltro, estese modificazioni anche alla disciplina della contabilitÃ degli enti locali, (anchâ??essa) minutamente regolamentata dal(la parte seconda del) citato d.lgs. n. 267/2000. Una opzione applicativa (molto) difficilmente compatibile con la stessa formula letterale â?? Â«armonizzazione dei bilanci pubbliciÂ» â?? utilizzata dal legislatore costituzionale (art. 3 legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), la quale esclude ogni possibile uniformazione normativa, in quanto presuppone lâ??esistenza (ovvero la potenziale esistenza) di discipline contabili differenti (espressive, in generale, del principio autonomistico, e, nello specifico, di autonomia contabile), rispetto alle quali assicurare un livello minimo di omogeneitÃ (discipline da armonizzare, ove giÃ esistenti; ovvero da definire in armonia con il sistema contabile pubblico). Ã? proprio il (riferito) dato costituzionale ad escludere che il potere legislativo statale possa ritenersi esteso fino alla disciplina minuziosa ovvero regolamentare della contabilitÃ delle regioni e degli enti locali. Anche perchÃ© in tal caso il citato legislatore costituzionale (non avrebbe certo utilizzato il termine Â«armonizzazioneÂ», e) si sarebbe espresso (con elementare chiarezza) in termini di Â«sistema contabile pubblicoÂ» sul punto, vedi anche *sub* nota 14). Sulla difficile compatibilitÃ della richiamata opzione interpretativa con il dato costituzionale, vedi L. Sambucci, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici*, cit., 10.

[21] Per rimanere solo alle pronunce dellâ??anno in corso: Corte cost. 16 giugno 2023, n. 122; Corte cost. 8 giugno 2023, n. 114; Corte cost. 2 maggio 2023, n. 81. In termini generali, sulla questione, vedi Corte cost. 13 aprile 2017, n. 80, ove, allâ??esito delle nuove disposizioni costituzionale introdotte dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (e in relazione alla nuova disciplina introdotta dal citato d.lgs. n. 126/2014), si rileva, peraltro, che Â«lâ??autonomia degli enti territoriali nella materia dellâ??espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminataÂ» (sul tema, vedi anche Corte cost. 20 luglio 2016, n. 184).

[22] Viene a determinarsi una situazione in cui lo Stato approva il proprio bilancio di previsione alla fine del mese di dicembre; le regioni, per la maggior parte, approvano i rispettivi bilanci tempestivamente (ovvero, comunque, ricorrono allâ??esercizio provvisorio in termini che riescono a rimanere nei limiti della fisiologia finanziaria); gli enti locali, nella maggior parte dei casi, approvano i rispettivi bilanci ad esercizio finanziario ampiamente inoltrato, e molto spesso (anche molto) oltre il mese di aprile.

[23] Un bilancio che ogni anno, permanentemente, viene approvato (quando va bene) alla fine di marzo o di aprile, ma anche (quando va male) a giugno e anche oltre, non Ã¨ (piÃ¹) un bilancio annuale (ovvero lo Ã¨ solo fittiziamente).

[24] Per lo Stato (ovvero, dal punto di vista tecnico, per il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che si occupa dellâ??acquisizione dei dati, della loro analisi ed elaborazione in funzione della predisposizione del bilancio dello Stato), ciÃ² che rileva principalmente Ã¨ che il bilancio di ogni singolo ente locale sia affidabile (siano affidabili i dati ivi contenuti), quale garanzia effettiva degli equilibri finanziari e della stabilitÃ della finanza locale: la qual cosa Ã¨ suscettibile di trasformare il bilancio in uno strumento a carattere meramente (ovvero essenzialmente) informativo e di controllo; con neutralizzazione della funzione programmatoria (e decisionale) e (come visto) anche di quella

autorizzatoria. Per molti enti locali, lâ??approvazione del bilancio (continua a) presenta(re) profili di rilevante problematicitÃ , in considerazione del persistente stato di sofferenza della finanza locale, aggravato dalla rigorositÃ dei vincoli di bilancio (e dello scarso coordinamento finanziario tra i diversi livelli istituzionali): per cui lo spostamento in avanti del termine approvativo riesce ad essere di (provvisorio) sollievo per tutti quegli enti locali (perpetuamente) alle prese con la ricerca e la garanzia degli equilibri finanziari (con sacrificio, tuttavia, degli altri profili funzionali del bilancio). Si tratta di esigenze che trovano una parziale considerazione nella potestÃ di differimento del termine approvativo, il cui esercizio, da un lato, permette agli enti locali di recepire nei rispettivi bilanci le misure finanziarie contenute nella legge di approvazione del bilancio dello Stato (la quale, come noto, viene approvata proprio a ridosso del 31 dicembre): la qual cosa Ã¨ suscettibile di rendere piÃ¹ affidabili i bilanci degli enti locali. Da altro lato, il differimento del termine approvativo rende meno stringenti le scadenze del sistema contabile ed estende lo spazio temporale (a disposizione degli enti locali) per riuscire ad assicurare, con maggiore stabilitÃ , lâ??osservanza dei vincoli di bilancio.

[25] Le disposizioni di cui agli artt. 151, comma primo, e 163, comma terzo, d.lgs. n. 267/2000 rendono evidente come in relazione agli enti locali la â??decisioneâ?• di autorizzare lâ??esercizio provvisorio del bilancio sia riconducibile allo Stato (che vi provvede con legge ovvero a mezzo di decreto ministeriale) e rimanga sottratta alla valutazione dellâ??organo consiliare (con precipitati non certo irrilevanti: vedi *infra sub* nota 34). Si tratta di un dato che, peraltro, rivela un profilo di problematica legittimitÃ costituzionale in relazione ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, se si considera che, invece, a livello regionale Ã¨ la stessa regione (ai sensi dellâ??art. 43 d.lgs. n. 118/2011) ad autorizzare (con legge regionale) lâ??esercizio provvisorio del bilancio regionale. Si tratta di una differenza (nella disciplina ordinamentale) che si presenta difficilmente coerente con la natura ontologicamente paritaria dellâ??autonomia costituzionale degli enti territoriali, allâ??esito della riforma costituzionale introdotta da legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3: fermo restando le differenti prerogative e funzioni riconducibili ai principi costituzionali, le quali, tuttavia, non riescono a giustificare la differente disciplina dellâ??esercizio provvisorio del bilancio a livello regionale e di enti locali): tanto piÃ¹ se si considera che, nel caso, specifico, (le differenze) involgono le prerogative funzionali degli organi di governo (degli enti territoriali). La rilevata (in termini problematici) asimmetria ordinamentale (tra i diversi livelli degli enti autonomi) trova un ulteriore riscontro (pure di una certa rilevanza) che negli enti locali la mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione (art. 141, comma primo, lett. c, d.lgs. n. 267/2000), del rendiconto (art. 227, comma secondo bis, d.lgs. n. 267/2000) e anche della deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000) comporta lâ??attivazione della procedura di scioglimento dellâ??ente; eventualitÃ e conseguenze che, invece, non sono previste in modo specifico con riferimento alle regioni, rispetto alle quali la (possibile) conseguenza Ã¨ prevista, in termini generali, allâ??art. 126, comma primo, Cost., ove Ã¨ stabilito (tra lâ??altro) che Â«con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di leggeÂ»; e Â«possono altresÃ¬ essere disposti per ragioni di sicurezza nazionaleÂ». In relazione alla suddetta disposizione costituzionale, allâ??art. 17, comma primo, lett. e), legge 5 maggio 2009, n. 42 Ã¨ stabilito che tra i casi di grave violazione di legge di cui allâ??art. 126, comma primo, Cost. Â«rientrano le attivitÃ che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionaliÂ». Si tratta di un dato legislativo che, pur autorizzando a ritenere che anche la mancata approvazione del bilancio della regione (ad esempio, neppure alla conclusione dellâ??esercizio provvisorio) possa essere valutata quale grave violazione di legge (ai sensi del primo comma del citato art. 126 Cost.), non rimuove lâ??asimmetria rispetto alla impostazione riferita agli enti locali (nÃ© la rilevata asimmetria non Ã¨ suscettibile di essere rimossa dallâ??eventuale esercizio del

potere sostitutivo di cui allâ??art. 120, comma secondo, Cost., con le modalitÃ stabilite dallâ??art. 8 legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale non implica lo scioglimento dellâ??ente).

[26] Deve pur essere rilevato che anche nellâ??ipotesi interpretativa proposta, il dato costituzionale (relativo alla durata massima dellâ??esercizio provvisorio del bilancio) rimane sistematicamente vulnerato, in quanto, come visto, il termine viene (stabilmente) differito ben oltre il mese di aprile (nelle situazioni di piÃ¹ grave patologia, anche a settembre, e finanche ad ottobre e novembre).

[27] In mancanza di indicazione specificative, il legislatore (ad una lettura meramente letterale) sembra affidare lâ??esercizio della suddetta potestÃ di differimento alla piÃ¹ ampia discrezionalitÃ del Ministro dellâ??interno e del Ministro dellâ??economia e delle finanze, ai quali si impone semplicemente un (indefinito, rimanendo al mero dato testuale) obbligo motivativo; i quali si attivano (Â«dâ??intesaÂ») in seguito a sollecitazione della (Â«sentita laÂ») Conferenza Stato-cittÃ ed autonomie locali. A (facile) riscontro di quanto rilevato, Ã¨ sufficiente osservare che nel richiamato d.m. 28 luglio 2023 (che, come visto, ha disposto il differimento al 15 settembre 2023) si rileva che Â«lâ??Associazione nazionale dei comuni italiani (A.N.C.I.) e lâ??Unione province dâ??Italia (U.P.I.) hanno chiesto il differimento del predetto termine al 15 settembre 2023, anche in considerazione dei ritardi relativi allâ??insediamento dei nuovi Consigli comunali e della situazione di emergenza dovuta ai recenti eventi atmosferici straordinariÂ»: e in considerazione della suddetta lettera, il Ministro dellâ??interno, dâ??intesa con il Ministro dellâ??economia e delle finanze, ha Â«ritenuto pertanto necessario e urgente differire al 15 settembre 2023 il termine della deliberazione da parte degli enti locali del bilancio di previsione riferito al triennio 2023/2025Â».

[28] I limiti allâ??esercizio della potestÃ di differimento risiedono, quindi, proprio nella stabilitÃ (e nella rilevanza) dei richiamati valori costituzionali, i quali, tuttavia, come rilevato, rimarrebbero esposti a facile compromissione a fronte di una interpretazione meramente letterale della disposizione legislativa esaminata, che (come visto) sembrerebbe attribuire allâ??autoritÃ amministrativa il potere di disporre (praticamente) senza limiti, la deroga ad un principio generale (quello di tempestivitÃ del bilancio) del sistema contabile: un precipitato che rende la disposizione legislativa poco coerente con il principio di ragionevolezza.

[29] Pur permettendo di resistere ai precipitati di una concezione sostanzialistica delle disposizioni di cui al quinto comma dellâ??art. 81 Cost., in combinazione con quelle di cui al quarto comma: vedi nota successiva).

[30] In veritÃ , i suddetti profili di autonomia sono suscettibili di rimanere incisi (non dalla potestÃ attribuita allo Stato di differire il termine e di autorizzare contestualmente lâ??esercizio provvisorio, ma, eventualmente) laddove il richiamato sistema normativo voglia essere inteso come sottrattivo della possibilitÃ per il singolo ente locale di disporre autonomamente (con deliberazione dellâ??organo consiliare) lâ??esercizio provvisorio (in presenza di elementi concreti ed eccezionali che precludano lâ??approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre), e, cioÃ¨, indipendentemente ovvero in mancanza del differimento del termine approvativo: in siffatta ipotesi, infatti, non puÃ² ritenersi precluso allâ??ente locale di autorizzare (come detto, in casi eccezionali, e, comunque, in coerenza con il dato costituzionale) lâ??esercizio provvisorio del bilancio. Anche nellâ??eventualitÃ ora considerata, deve prevalere una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di cui allâ??art. 163 d.lgs. n. 267/2000, la quale non puÃ² prescindere da una concezione sostanzialistica dei principi di cui al quinto comma dellâ??art. 81 Cost., e, in particolare, della disposizione che stabilisce che lâ??esercizio

provvisorio del bilancio deve essere autorizzato con legge. Sul punto, deve essere rilevato che se Ã¨ indubbio che i principi di cui al citato art. 81 riguardano il bilancio dello Stato, Ã¨ altrettanto indiscutibile che gli stessi principi si estendono a tutti i livelli istituzionali, ferme restando le specificazioni stabilite in altre disposizioni costituzionali (e, in particolare, allâ??art. 119 Cost.). CiÃ² posto, il principio sostanziale sotteso al richiamato dato costituzionale (in disparte il profilo formalistico) si rinviene nel fatto che il potere di autorizzare lâ??esercizio provvisorio del bilancio Ã¨ riservato allâ??organo assembleare titolare del potere di approvare il bilancio: e, quindi, a livello statale, lâ??esercizio provvisorio deve essere autorizzare con legge perchÃ© il bilancio Ã¨ approvato con legge; e lo stesso deve avvenire a livello regionale, in quanto il bilancio della regione Ã¨ approvato con legge regionale. Negli enti locali, tuttavia, il bilancio Ã¨ approvato con una deliberazione dellâ??organo consiliare (comunale, provinciale, metropolitano), e, quindi, (nei suddetti enti) Ã¨ proprio lâ??organo consiliare che (ove ve ne sia necessitÃ) deve autorizzarne lâ??esercizio provvisorio (ovvero, in sostanza, il differimento del termine del 31 dicembre). Si tratta, peraltro, di un elemento ricostruttivo che non solo non incide la disposizione di cui allâ??art. 163, comma terzo, d.lgs. n. 267/2000, ma, anzi, riesce a trovarvi un riscontro obiettivo, se si considera che al (primo periodo del) primo comma del citato art. 163 si stabilisce che Â«se il bilancio di previsione non Ã¨ approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dellâ??anno precedente, la gestione finanziaria dellâ??ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilitÃ finanziaria riguardanti lâ??esercizio provvisorio o la gestione provvisoriaÂ»: una disposizione che lascia percepire il carattere generale dellâ??istituto (e della sottesa esigenza tutelata), rispetto al quale il dato di cui al successivo terzo comma non esaurisce le possibilitÃ autorizzative. (Una lettura che, peraltro, rimane confortata dalle disposizioni di cui allâ??art. 5, comma primo, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 â?? recante lâ??ordinamento finanziario e contabile degli enti locali; in seguito, trasfuso nella parte seconda del citato d.lgs. n. 267/2000, con il quale, come noto, Ã¨ stato approvato il testo unico delle leggi sullâ??ordinamento degli enti locali â?? ove si stabiliva che, nelle more dellâ??approvazione del bilancio di previsione da parte dellâ??organo regionale di controllo, lâ??organo consiliare dellâ??ente delibera lâ??esercizio provvisorio, per un periodo non superiore a due mesi, sulla base del bilancio giÃ deliberato). Tanto piÃ¹ se si considera che proprio lo stesso ordinamento contabile prevede la possibilitÃ di differimento in via amministrativa (oltre che con legge) del termine approvativo e (dellâ??esercizio provvisorio del bilancio.

Diversamente sarebbe configurabile una lesione dellâ??autonomia contabile, in quanto gli enti locali rimarrebbero privati della possibilitÃ di disciplinare aspetti della proprio sistema contabile; dellâ??autonomia finanziaria, in quanto privati dello strumento (apprestato dallâ??ordinamento) per fare fronte a ritardi della procedura approvativa (se puÃ² capitare a livello statale e regionale, puÃ² capitare anche a livello di enti locali, e puÃ² capitare anche per esigenze di coordinamento finanziario: vedi *infra sub* nota 35); e anche, piÃ¹ in generale, dellâ??autonomia politica, in quanto, come visto, lâ??ordinamento prevede che la mancata approvazione (nel termine) del bilancio di previsione comporta lo scioglimento dellâ??organo consiliare (e, quindi, nuove elezioni).

[31] Peraltro, deve essere rilevato che le modificazioni apportate dal d.lgs. n. 126/2014 (come detto modificativo del d.lgs. n. 118/2011, e del d.lgs. n. 267/2000) alla disciplina della contabilitÃ degli enti locali (parte seconda del d.lgs. n. 267/2000) hanno introdotto elementi (riguardanti la disciplina della gestione finanziaria nel corso dellâ??esercizio provvisorio) che hanno â??incentivatoâ?• (e, comunque, sono del tutto insuscettibili di disincentivare) il ritardo nellâ??approvazione del bilancio di previsione (rispetto al termine fisiologico: 31 dicembre). Infatti, sulla base della nuova disciplina (vedi, in particolare, lâ??art. 163 d.lgs. n.- 267; ma vedi anche il paragrafo 8 dellâ??allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), pur rimanendo esplicitamente esclusa la possibilitÃ , nel corso dellâ??esercizio provvisorio,

di fare ricorso allâ??indebitamento e pur essendo limitata la possibilitÃ di impegno alle sole spese correnti e alle eventuali spese per lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza, la cosiddetta gestione per dodicesimi risulta ora esclusa (oltre che per le spese tassativamente regolate dalla legge e per quelle non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi) anche per le spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti; inoltre, Ã¨ anche possibile il ricorso alle anticipazioni di tesoreria ai sensi dellâ??art. 222 d.lgs. n. 267/2000. Quindi, risultano meno impattanti (ovvero meno problematiche) le limitazioni alla gestione finanziaria dellâ??ente nel corso dellâ??esercizio provvisorio del bilancio. Nel corso dellâ??esercizio provvisorio Ã¨ anche possibile procedere, nel rispetto dei limiti prescritti dalla gestione â??per dodicesimiâ?•, a nuove assunzioni di personale, i cui oneri sono riconducibili alle spese correnti. Si tratta di un dato: che si trova positivizzato allâ??art. 6, comma settimo, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, ove si stabilisce (tra lâ??altro) che, Â«in caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per lâ??approvazione del bilancio, gli enti locali, nelle more dellâ??approvazione del Piano [integrato di attivitÃ e organizzazione], possono aggiornare la sottosezione relativa alla programmazione del fabbisogno di personale al solo fine di procedere, compatibilmente con gli stanziamenti di bilancio e nel rispetto delle regole per lâ??assunzione degli impegni di spesa durante lâ??esercizio provvisorio, alle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinatoÂ»; e che trova riscontro nelle valutazioni della Corte dei conti, la quale ritiene che nel corso dellâ??esercizio provvisorio del bilancio, in ordine alle assunzioni di personale, Â«occorre rispettare il comma 5 dellâ??art. 163 TUEL, che consente di poter procedere allâ??assunzione di spese correnti, come anche quelle relative allâ??assunzione di personale, nel limite dei dodicesimi (cfr., Sez. Contr. Puglia, deliberazione n. 37/2020/PAR nonchÃ© Sez. Contr. Campania, deliberazione n. 28/2020/PAR)Â»: Corte conti, sez. contr. reg. Sicilia, 15 febbraio 2023, n. 48.

[32] Un elemento di criticitÃ che non riesce ad essere affievolito dalla osservazione che lo stesso (ovvero analogo) effetto neutralizzativo (del disposto di cui al primo comma del citato art. 151) potrebbe essere conseguito ove lâ??ente locale autorizzasse ogni anno lâ??esercizio provvisorio del bilancio. Una eventualitÃ che (fermo restando che, comunque, non si potrebbe andare oltre il mese di aprile) implicherebbe unâ??assunzione piena di responsabilitÃ da parte dellâ??ente in ordine alla inosservanza del richiamato principio di tempestivitÃ e alle relative conseguenze. Si tratterebbe, peraltro, di un elemento di criticitÃ che non potrebbe sfuggire alla rilevazione e alla analisi dellâ??organo di revisione economico-finanziaria dellâ??ente nellâ??esercizio dei controlli di cui allâ??art. 239 d.lgs. n. 267/2000) e della sezione regionale di controllo della Corte dei conti (nellâ??esercizio dei controlli di cui allâ??art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000; e, in veritÃ , non dovrebbe sfuggire neppure ai responsabile dei servizi â?? e, in particolare, al responsabile del servizio finanziario â?? dellâ??ente nellâ??esercizio dei controlli di cui allâ??art. 147, comma secondo, lett. c, d.lgs. n. 267/2000); e che potrebbe ben rilevare come segnale di allarme in ordine alla sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario (ai sensi degli artt. 244 ss. d.lgs. n. 267/2000). Rilevazioni (critiche) che certo risulterebbero piÃ¹ problematiche (anche se non escluse) nel caso in cui il differimento del termine approvativo del bilancio di previsione sia disposto dallo Stato (con legge ovvero con il decreto ministeriale di cui al richiamato art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000).

[33] Inoltre, come pure rilevato (vedi *sub* nota 18), il sistematico differimento del termine approvativo produce un impatto dissuasivo in ordine alla attuazione del principio di programmazione: gli organi (onorari e tecnici) dellâ??ente, ben sapendo che il termine per lâ??approvazione del bilancio di previsione sarÃ differito, si attiveranno (si organizzeranno) per lâ??apprestamento delle relative

attivitÃ (tecniche e valutative) propedeutiche in funzione della nuova â??scadenzaâ?• che si Ã¨ affermata in via di prassi, e che quasi mai Ã¨ stata fissata prima della fine del mese di marzo. Ne consegue che, in siffatto contesto, la funzione programmatoria del bilancio degli enti locali (non solo) risulta in concreto del tutto obliterata (ma rischia di non essere neppure percepita): con impatto (come detto) inevitabilmente compromissivo in termini di buon andamento della pubblica amministrazione.

[34] Posto che, come rilevato, il differimento del termine non preclude allâ??ente locale di approvare il bilancio di previsione entro il 31 dicembre, rimangono non esplicitate le ragioni per le quali lâ??ente stesso abbia ritenuto di avvalersi del differimento (ovvero di non approvare entro il suddetto termine il bilancio). Si tratta di un elemento che sottrae la relativa (implicita) decisione di andare in esercizio provvisorio (quale conseguenza della mancata approvazione del bilancio prima dellâ??inizio dellâ??anno finanziario) al controllo politico: non essendovi (come detto) alcuna deliberazione dellâ??organo consiliare in ordine a tale aspetto, i consiglieri non sono posti nelle condizioni di valutare le ragioni (ovvero le cause) per le quali lâ??ente non Ã¨ riuscita ad approvare il bilancio entro il 31 dicembre.

[35] Sulla distinzione tra coordinamento statico e coordinamento dinamico della finanza pubblica, vedi A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in *Atti del Convegno â??Il coordinamento dinamico della finanza pubblicaâ?• tenutosi presso lâ??UniversitÃ di Cagliari il 15-16 ottobre 2011*, Napoli, 2012, 3, ove si rileva che Â«le disposizioni di â??coordinamento staticoâ?• per la funzione svolta, di esplicazione-attuazione del disegno costituzionale, e per il tipo di regole che stabiliscono, che riguardano anche il â??coordinamento dinamicoâ?•, si pongono su un piano di sovraordinazione rispetto alle specifiche disposizioni del â??coordinamento dinamicoâ?•Â». Vedi anche L. Cavallini Cadeddu, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *www.federalismi.it*, 2011; G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilitÃ , patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 2, secondo cui le disposizioni del coordinamento dinamico sono Â«orientate a disciplinare le modalitÃ e la misura del contributo degli enti territoriali ai mutevoli (in relazione al ciclo economico-finanziario) obiettivi di governo dei conti pubbliciÂ»; quelle del coordinamento statico (Â«solitamente poste in fonti di rango costituzionale o, a seconda degli ordinamenti, in leggi organicheÂ» sono Â«volte invece a predeterminare le rispettive tipologie di entrata e gli ambiti di spesa loro riservateÂ».

[36] In proposito, Ã¨ utile rilevare â?? a conferma dellâ??impatto obiettivo, giÃ solo in termine generali ed astratti, della manovra di bilancio dello Stato sulla finanza degli enti locali â?? che nella prima sezione della legge di bilancio (dello Stato) sono contenute (tra le altre), ai sensi dellâ??art. 2, comma primo ter, lett. g), legge 31 dicembre 2009, n. 196, Â«le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243Â».

[37] Ã? pur vero, tuttavia, che nella suddetta impostazione il differimento del termine approvativo si espone ad ulteriore profilo problematico se si considera che ogni anno la legge di approvazione del bilancio dello Stato viene approvata alla fine del mese di dicembre: un elemento che rischia di neutralizzare del tutto la portata prescrittiva di cui allo stesso primo comma del citato art. 151, ove (come visto) si stabilisce che il bilancio degli enti locali deve essere approvato entro il 31 dicembre, in quanto ogni anno gli enti locali avranno necessitÃ di uno spazio temporale aggiuntivo al fine di recepire (nei rispettivi bilanci) gli effetti dei contenuti della legge di approvazione del bilancio dello Stato: ed Ã¨

quello che, in effetti, come rilevato, avviene stabilmente: ogni anno, il termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali viene differito (vedi *sub* nota 6).

[38]A fronte di misure finanziarie molto incisive per gli enti locali (e, comunque, difficilmente prevedibili nella entitÃ dellâ??impatto finanziario) ovvero anche di congiunture problematiche (che richiedano, ad esempio, lâ??attivazione dei meccanismi di cui allâ??art. 5, comma primo, lett. g, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 e allâ??art. 11 legge 24 dicembre 2012, n. 243), puÃ² essere funzionale alle esigenze di coordinamento finanziario prevedere (in termini ordinamentali) la possibilitÃ di differire il termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali. Ã? certo, tuttavia, che tale possibilitÃ deve trovare una definizione temporale massima coerente con il dato costituzionale (vedi *infra sub* nota 41). Peraltro, proprio la suddetta impostazione (quale giustificazione del persistente esercizio della potestÃ di differimento del termine approvativo) costituisce (ovvero rende evidente) una delle implicazioni negative della mancata effettivitÃ del principio di autonomia finanziaria di cui allâ??art. 119 Cost., il quale, tra i diversi meriti, ha quello di porre le basi per il superamento del carattere meramente derivato della finanza locale: la definizione (tassativa) delle diverse fonti di entrata (delle regioni e) degli enti locali riesce a porre gli enti territoriali nelle condizioni di adottare autonomamente e tempestivamente le rispettive decisioni finanziarie (cristallizzate nel bilancio di previsione), fatte salve situazioni eccezionali (che dovessero rendere necessario uno spazio temporale aggiuntivo nei sensi esposti: in relazione alle quali, come detto, Ã¨ concepito la possibilitÃ di differimento del termine approvativo e la conseguente attivazione dellâ??esercizio provvisorio del bilancio): con superamento in radice dei problemi che hanno indotto la disposizione legislativa esaminata criticamente (la quale, come visto, Ã¨ rimasta esposta alla inevitabile distorsione applicativa).

[39] Ne Ã¨ chiara riprova proprio il differimento (temporalmente) â??limitatoâ?• (rispetto agli anni precedenti) disposto con il richiamato d.m. 22 dicembre 2023, il quale, infatti, come visto, ha esteso lo spazio approvativo di due mesi e mezzo (fino al 15 marzo 2024), con il merito (ferme le perplessitÃ osservate) di neutralizzare parte delle patologie rilevate. Deve essere aggiunto, in relazione al profilo esaminato, che lâ??incapacitÃ di un ente locale di recepire nel proprio bilancio, nel suddetto termine (di due mesi), gli effetti delle misure finanziarie contenute nella legge di approvazione del bilancio dello Stato (e nelle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica) sarebbe sintomatica di una situazione di patologia finanziaria (ovvero anche organizzativa) dellâ??ente stesso: la qual cosa rivela come il differimento del termine e lâ??esercizio provvisorio si riducano ad espediente che permette di assicurare (agli enti locali) uno spazio temporale (ulteriore) utile per (la ricerca e la) garanzia degli equilibri di bilancio: un precipitato che ha (molto) poco a che fare con il coordinamento della finanza pubblica, il quale, anzi, come pure rilevato, rimane esposto a vulnerazione da una situazione che fa stato di una permanente e diffusa asimmetria temporale nellâ??approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, delle regioni e degli enti locali (con le conseguenze negative rilevate).

[40] Diversamente, infatti, lâ??ente locale (e, segnatamente, la Giunta) dovrebbe sottoporre alla valutazione dellâ??organo consiliare la proposta (formulata sulla base di una relazione del responsabile del servizio finanziario, in ordine alla quale deve essere acquisito il parere dellâ??organo di revisione economico-finanziaria) di autorizzazione dellâ??esercizio provvisorio del bilancio: una procedura impegnativa (di rilevanza politica, per il coinvolgimento dellâ??organo consiliare; e non solo tecnica) che, peraltro, riuscirebbe a produrre un impatto dissuasivo. Non Ã¨ un caso, peraltro, che gli enti locali non hanno espresso critiche rispetto alla disciplina dellâ??esercizio provvisorio del bilancio come prevista dal d.lgs. n. 267/2000 (peraltro, incisivamente modificata dal d.lgs. n. 118/2011, allâ??esito delle capillari integrazioni introdotte con il d.lgs. n. 126/2014).

[41] Sulla base di quanto rilevato, una buona soluzione potrebbe essere quella di un intervento legislativo (modificativo) che elimini la possibilitÃ di differimento prevista allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000 ed attribuisca il potere di autorizzare lâ??esercizio provvisorio del bilancio allâ??organo consiliare dellâ??ente locale, con fissazione di un termine massimo di durata, il quale potrebbe essere anche inferiore a quello stabilito allâ??art. 81, comma quinto, Cost. (accade giÃ a livello regionale: alcune regioni, infatti, hanno fissato, anche nei rispettivi statuti, un termine massimo di tre mesi dellâ??esercizio provvisorio del bilancio: vedi, ad esempio, lâ??art. 58, comma sesto, dello statuto della Regione Lazio, ove, molto opportunamente, Ã¨ esplicitato anche il carattere eccezionale dellâ??esercizio provvisorio del bilancio; vedi lâ??art. 75, comma sesto, dello statuto della Regione Umbria; vedi lâ??art. 49, comma secondo, statuto Regione Toscana). Si tratta, peraltro, di un limite di durata piÃ¹ che ragionevole, non solo perchÃ© coerente con il richiamato dato costituzionale, ma anche perchÃ© piÃ¹ che sufficiente anche rispetto alle esigenze di coordinamento finanziario rilevate). Si tratterebbe di una modifica legislativa che, pur necessaria e pur producendo un significativo impatto dissuasivo (molti enti locali non rischieranno un passaggio consiliare molto problematico, e rischioso per le conseguenze istituzionali che un eventuale esito negativo del voto consiliare Ã¨ destinato a determinare), non potrebbe riuscire, da sola, a risolvere in via definitiva il problema e neppure a neutralizzarne del tutto le conseguenze negative rilevate, in quanto gli enti locali, in molti casi (come Ã¨ facile prevedere), autorizzeranno stabilmente (ogni anno) lâ??esercizio provvisorio del bilancio. Pertanto, lâ??intervento legislativo modificativo deve riguardare anche, contestualmente, i limiti gestionali nel corso dellâ??esercizio provvisorio del bilancio, i quali devono essere irrigiditi (e, quindi, bisogna andare in una situazione opposta a quella autorizzata con le nuove disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 126/2014, le quali, come rilevato, hanno ampliato gli spazi gestionali nel corso dellâ??esercizio provvisorio): la qual cosa, peraltro, risulta ben piÃ¹ coerente con la natura emergenziale dellâ??istituto, che potrÃ cosÃ¬ essere effettivamente percepita proprio in considerazione delle stringenti limitazioni alla gestione. Solo in questo modo, gli enti locali, consapevoli dei limiti gestionali cui va incontro lâ??amministrazione, limiteranno il ricorso allâ??esercizio provvisorio del bilancio alle situazioni di grave ovvero effettiva necessitÃ , assumendosene, comunque, la responsabilitÃ politica (con la deliberazione dellâ??organo assembleare) di fronte alla comunitÃ rappresentata. Una impostazione che sicuramente potrÃ essere di impulso verso lâ??affermazione, anche negli enti locali, della cultura della (programmazione, e, segnatamente, per quanto qui rileva, della) programmazione finanziaria, la quale, come noto, trova (proprio) nel bilancio (e nei documento di bilancio) lo strumento di definizione delle politiche (ovvero delle scelte e delle decisioni) finanziarie (a tutti i livelli istituzionali), a garanzia (se non primaria, certo propedeutica alla effettivitÃ) del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui allâ??art. 97, comma secondo, Cost., oltre che dei principi della Costituzione finanziaria (artt. 81, 97, comma primo, 119 Cost.): sul punto specifico, vedi *subb* note 4 e 5. Un profilo funzionale (quello appena ricordato) che, nonostante la sua rilevanza rispetto ai valori costituzionali richiamati, Ã¨ rimasto gravemente sacrificato da un assetto normativo che rivela una inclinazione preferenziale per le funzioni di controllo e informativa del bilancio di previsione, la cui approvazione (Ã¨ imposta, ed Ã¨, comunque, essenzialmente percepita dagli enti locali) in una logica meramente adempimentale.

Con ciÃ² non si vogliono trascurare le difficoltÃ finanziarie degli enti locali, i quali, schiacciati tra la imponente riduzione dei trasferimenti erariali e i vincoli e le prescrizioni stringenti (invasive, e via via sempre meno sostenibili) che il legislatore statale riconduce al coordinamento della finanza pubblica, non solo non riescono piÃ¹ a ricavare sufficienti spazi di autonomo esercizio delle politiche finanziarie, ma incontrano molte difficoltÃ nellâ??assicurare gli equilibri di bilancio imposti dal sistema di contabilitÃ pubblica. La qual cosa, tuttavia, pur richiedendo un urgente intervento legislativo di

effettivitÃ (ovvero di riassetto attuativo) dei principi di cui allâ??art. 119 Cost., non puÃ² autorizzare (ovvero giustificare) un assetto normativo (e attuativo) che, come visto, ha conosciuto grave distorsione applicativa, cosÃ¬ esponendo a vulnerazione valori di rilevanza costituzionale.

[42] Il quale (legislatore statale), con riferimento al sistema contabile degli enti locali, ritiene di aver esaurito il proprio compito con la definizione della disciplina (ultra) dettagliata introdotta con il d.lgs. n. 126/2014 (come detto, integrativo del d.lgs. n. 118/2011 e del d.lgs. n. 267/2000) ed assegnando un pervasivo (e permanente) compito di integrazione regolamentare (sotto forma di aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118/2011) alla Ragioneria generale dello Stato (su proposta della Commissione per lâ??armonizzazione degli enti territoriali, la quale, ai sensi dellâ??art. 3 *bis*, comma quarto, d.lgs. n. 118/2011, si avvale delle strutture e dellâ??organizzazione del Ministero dellâ??economia e delle finanze â?? Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che, con decreto, adotta le proposte della suddetta commissione: vedi art. 3 d.m. 16 dicembre 2014): forzatamente interpretando (in senso smisuratamente estensivo, e in modo finanche incoerente con la stessa denominazione del)la materia Â«armonizzazione dei bilanci pubblici di cui allâ??art. 117, comma secondo, lett. e), Cost. (vedi *sub* nota 20). Il legislatore, invece, si mostra assorbito nellâ??intervento â?? disorganico, frammentato e congiunturale â?? in senso limitativo dei controlli amministrativi (ma solo quelli che riguardano lo Stato e le amministrazioni centrali) e della responsabilitÃ contabile (sul punto specifico, vedi, da ultimo, in relazione ai profili problematici rilevati, L. Sambucci, *Le limitazioni alla responsabilitÃ contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero â??buio e controbuioâ?•: se il legislatore gioca dâ??azzardo con le riforme amministrative*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2023).

[43] Per quanto visto, il suddetto sistema di disciplina Ã¨ integrato, in relazione ai profili che qui rilevano, dalle prescrizioni regolamentari contenute nei paragrafi 8 e 9.3 dellâ??allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011).

[44] Sulla nuova connotazione dei controlli amministrativi, sulla loro estesa giurisdizionalizzazione e sulle criticitÃ che ne possono scaturire, vedi ampiamente L. Sambucci, *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti: le insidie del centralismo finanziario e contabile* , in *Forum Quad. cost. rass*., 2022.

[45] In ordine al controllo di cui allâ??art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000, Ã¨ utile rilevare che, a fronte di (eventuali) rilievi della (sezione regionale di controllo della) Corte dei conti, ove lâ??organo di controllo ritenga che i provvedimenti adottati dallâ??ente siano inidonei a rimuovere le irregolaritÃ e a ripristinare gli equilibri di bilancio (ovvero anche nel caso in cui i suddetti provvedimenti non siano adottati), (art. 148 *bis*, comma terzo) rimane Â«preclusa lâ??attuazione dei programmi di spesa per i quali Ã¨ stata accertata la mancata copertura o lâ??insussistenza della relativa sostenibilitÃ finanziariaÂ». Si tratta di un esito a carattere (evidentemente) impeditivo, il quale vale solo per gli enti locali, e non anche per le regioni: vedi, sul punto specifico, Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39, la quale, tra lâ??altro, ha dichiarato lâ??illegittimitÃ costituzionale dellâ??art. 1, comma settimo, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), Â«limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle RegioniÂ».

[46] Ã? pur vero che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in sede di esercizio dei suddetti controlli, potrebbe sollevare (secondo la radicata posizione della giurisprudenza costituzionale, la quale ha â??stabilizzatoâ?• la potestÃ della Corte dei conti di sollevare, anche in sede di controllo, una) questione di legittimitÃ costituzionale delle disposizioni richiamate in relazione ai principi

costituzionali che ritenga esposti a compromissione. In proposito, deve essere osservato che se sono ravvisabili (per quanto rilevato) ben plausibili argomenti in ordine alla non manifesta infondatezza della questione (in relazione a diversi profili); ben piÃ¹ complicato potrebbe essere motivare in ordine alla rilevanza della questione. La giurisprudenza costituzionale, in seguito alla riforma introdotta da legge cost. n. 1/2012, (non solo) ha (stabilizzato, ma ha) rinforzato le proprie posizioni in odine alla ammissibilitÃ delle questioni di legittimitÃ costituzionale sollevate dalla Corte dei conti (non solo in sede di parificazione del rendiconto, dello Stato e ora anche delle regioni: vedi, *ex multis*, Corte cost. 24 novembre 2020, n. 244; ma anche) in sede di controllo di tipo legalistico: vedi, *ex multis*, Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, ove, sul punto specifico, a sostegno della legittimazione della (sezione regionale di controllo della) Corte dei conti a sollevare questioni di legittimitÃ costituzionale, viene richiamata la stabile ricostruzione della giurisprudenza costituzionale Â«sullâ??ascrivibilitÃ del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimitÃ Â». Per una ricostruzione della evoluzione della giurisprudenza costituzionale in relazione alla ammissibilitÃ dellâ??incidente di costituzionalitÃ sollevato dalla Corte dei conti in sede di controllo, vedi G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalitÃ * , in *Dir. pubbl*., 2017, 357.

Deve essere aggiunto che, come accennato (vedi *sub* nota 12), le richiamate disposizioni limitative (della possibilitÃ , per gli enti locali, di avvalersi del differimento del termine approvativo) aprono uno spazio di verifica in sede di esercizio del controllo (sul bilancio) di cui al citato art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000, in quanto la (sezione regionale di controllo della) Corte dei conti potrebbe ritenere utile verificare (anche in relazione alle motivazioni addotte dallâ??ente nella deliberazione di approvazione del bilancio) la effettiva sussistenza, nel caso specifico, dei presupposti prescritti (dal decreto ministeriale di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000) per potersi avvalere del differimento (il condizionale trova ragione nella considerazione che, in effetti, in caso di rilievi critici sul punto specifico da parte della Corte dei conti, ci si troverebbe di fronte ad eventuali profili problematici di impatto essenzialmente gestionale, i quali, in una situazione finanziaria di fisiologia, riuscirebbero a rimanere assorbiti ovvero neutralizzati dallâ??approvazione del bilancio).

[47] Ã? giÃ stato rilevato come la relazione del responsabile finanziario sia resa necessaria dalle prescrizioni limitative stabilite dal richiamato d.m. 22 dicembre 2023 (nella suddetta relazione dovrÃ darsi atto motivatamente della sussistenza dei presupposti stabiliti dal citato decreto ministeriale).

[48] In via successiva, i controlli di regolaritÃ amministrativa (per quanto qui piÃ¹ direttamente rileva) sono svolti (Â«secondo principi generali di revisione aziendale e modalitÃ definite nellâ??ambito dellâ??autonomia organizzativa dellâ??enteÂ»), ai sensi dellâ??art. 147 *bis*, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000, sotto la direzione del segretario dellâ??ente, e riguardano essenzialmente Â«le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamentoÂ».

[49] In disparte i richiamati controlli di tipo legalistico (i quali riguardano la verifica della regolaritÃ contabile e della copertura finanziaria), la figura tecnica del responsabile del servizio finanziario (negli enti locali) svolge funzioni molto rilevanti (come Ã¨ necessario che sia) proprio in relazione allâ??apprestamento degli adempimenti tecnici, finanziari e contabili, propedeutici alla predisposizione del bilancio di previsione (oltre che degli altri documenti della programmazione finanziaria): sul punto specifico, vedi, in particolare, le prescrizioni di cui al paragrafo 9.3 dellâ??allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

[50] Ã? pur vero che il ritardo (rispetto al termine del 31 dicembre) nellâ??approvazione del bilancio di previsione puÃ² essere causato da complicazioni nei lavori consiliari di esame della proposta di bilancio presentata dalla Giunta. Si tratta di una eventualitÃ che, pur non potendo essere esclusa (e pur potendo giustificare lâ??esercizio provvisorio del bilancio, dovendosi ritenere necessaria la piena garanzia delle prerogative funzionali dei consiglieri, in considerazione della rilevanza del controllo politico che lâ??organo consiliare Ã¨ chiamato ad esercitare sulla proposta di bilancio), a maggior ragione rende preferibile la (prospettata) limitazione degli spazi gestionali nel corso dellâ??esercizio provvisorio.

[51] Nella siffatta ipotesi, infatti â?? ma anche in caso di mancanza della suddetta relazione ovvero di parere contrario del responsabile del servizio finanziario in ordine alla sussistenza dei presupposti prescritti dal decreto ministeriale che dispone il differimento â?? sembra di poter ritenere che lâ??ente possa avvalersi del differimento termine approvativo (soprattutto se si considera che, su tale spetto, come visto, Ã¨ prevista una motivazione postuma) e, comunque, provvedere alla approvazione tardiva del bilancio di previsione, pur rendendosi necessaria una motivazione espressa (nella deliberazione consiliare di approvazione del bilancio) sul punto specifico. La segnalazione del responsabile del servizio, peraltro, non rimarrebbe *inutiliter data*, in quanto costituirebbe un possibile elemento sintomatico di una situazione finanziaria precaria ovvero critica ovvero strutturalmente deficitaria (suscettibile di essere rilevante ai sensi degli artt. 242 ss. d.lgs. n. 267/2000) ovvero anche irrimediabilmente compromessa (suscettibile di essere rilevante ai fini del dissesto finanziario dellâ??ente, ai sensi di cui agli artt. 244 ss. d.lgs. n. 267/2000).

[52] Ã? utile rilevare che, ai sensi dellâ??art. 239, comma primo, d.lgs. n. 267/2000, lâ??organo di revisione economico-finanziaria (tra lâ??altro) provvede (lett. b) a formulare pareri sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria e sulla proposta di bilancio di previsione; e alla (lett. c) vigilanza sulla regolaritÃ contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente allâ??acquisizione delle entrate, alla effettuazione delle spese, allâ??attivitÃ contrattuale, allâ??amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilitÃ (funzioni svolte anche con tecniche motivate di campionamento). Deve essere aggiunto che, ai sensi dellâ??art. 1, comma 166, legge 23 dicembre 2005, n. 266, Â«gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dellâ??esercizio di competenzaÂ» (Â«e sul rendicontoÂ»): relazione che deve essere predisposta sulla base dei criteri e delle linee guida stabiliti dalla Corte dei conti, e nella quale lâ??organo di controllo (tra lâ??altro) deve dare conto Â«di ogni grave irregolaritÃ contabile e finanziariaÂ» (Â«in ordine alle quali lâ??amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dallâ??organo di revisioneÂ»). Ora, ben potrebbe avvenire che il suddetto organo di revisione, nellâ??esercizio delle funzioni che gli sono attribuite (che ogni organo di controllo Ã¨ portato ad interpretare in senso estensivo: ora anche i revisori dei conti, in particolare da quando Ã¨ stato disposto che siano scelti mediante sorteggio: vedi art. 16, comma 25, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), ritenga di rilevare criticamente (e di segnalare alla Corte dei conti, ma anche alla Ragioneria generale dello Stato) la circostanza che lâ??ente faccia ricorso stabilmente allâ??esercizio provvisorio: una segnalazione che, pur non producendo una incidenza diretta ovvero immediata in termini di osservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio, puÃ² essere suscettibile, tuttavia, di dare impulso ad una maggiore attenzione al rispetto delle procedure contabili /(in considerazione dei profili di rilevanza rilevati).

[53] Deve essere rilevato che, in base alle disposizioni legislative richiamate, la Ragioneria generale dello Stato provvede (tra lâ??altro) ad Â«effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolaritÃ della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubblicheÂ» (ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano): verifiche che (peraltro, possono essere attivate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e) possono riguardare anche la tempestivitÃ delle procedure relative alla decisione di bilancio, e potrebbero dare lugo, in caso di rilevazioni gravemente negative, a segnalazioni motivate al Ministro dellâ??interno ai fini della eventuale attivazione della procedura di scioglimento dellâ??organo consiliare *ex* art. 141, comma primo, lett. a), d.lgs. n. 267/2000 (vedi *infra subb* note 63 e 68).

[54] Si tratta di un dato che, peraltro, trova riscontro negli approdi stabili della elaborazione giurisprudenziale, secondo cui lo scioglimento dellâ??organo consiliare in esito alla procedura attivata ai sensi dellâ??art. 141, comma primo, lett. c), d.lgs. n. 267/2000 (non Ã¨ conseguenza della inosservanza del termine di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000, ma) ha quale presupposto (non la mera inosservanza del termine approvativo di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000, ma) Â«la constatata inadempienza ad una intimazione puntuale e ultimativa dellâ??organo competente, che attesta lâ??impossibilitÃ , o la volontÃ del Consiglio di non approvare il bilancioÂ»: Cons. St., III, 3 luglio 2020, n. 4288 (vedi anche. Cons. St., V, 19 febbraio 2007, n. 826).

[55] NÃ© in senso diverso puÃ² riuscire ad indurre la circostanza che, comunque, la mancata approvazione del bilancio nel termine stabilito dalla legge determina la produzione degli effetti di cui allâ??art. 163, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000, ove, come visto, Ã¨ stabilito che nella siffatta eventualitÃ Â«Ã¨ consentita esclusivamente una gestione provvisoria nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dellâ??ultimo bilancio approvato per lâ??esercizio cui si riferisce la gestione provvisoriaÂ»: sul punto specifico, vedi *sub* nota 9. Una conseguenza concreta (e irreversibile: che sembrerebbe poco coerente con un termine di natura meramente ordinatoria), la quale, tuttavia, non costituisce una â??sanzioneâ?• per lâ??inosservanza del termine (ovvero del richiamato principio di tempestivitÃ del bilancio), ma la (necessaria) disciplina della gestione finanziaria in una situazione eccezionale (caratterizzata dalla inesistenza di un bilancio approvato, e, cioÃ¨, dello strumento sulla base del quale deve avvenire la gestione), la quale (disciplina) Ã¨ concepita tenendo conto di due distinte esigenze che vengono in rilievo: quella di impedire che (nella suddetta situazione) si determini una paralisi dellâ??azione finanziaria e gestionale; e quella di fissare limiti gestionali che tengano conto della mancanza del bilancio: al fine, in relazione ad entrambe le esigenze, di evitare che si producano danni certi e gravi per lâ??ente (ovvero di limitarne lâ??impatto).

[56] A meno che il Prefetto non ritenga di esercitare il potere di cui al settimo comma del citato art. 141 d.lgs. n. 267/2000, ove si stabilisce che, Â«iniziata la procedura di cui ai commi precedenti ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessitÃ , puÃ² sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dellâ??enteÂ». Un potere che lo stesso ordinamento concepisce come del tutto eccezionale (Â«grave e urgente necessitÃ Â»), e che se in generale deve essere esercitato con la massima prudenza dallâ??autoritÃ prefettizia (e solo nei casi di massima gravitÃ), sembra riuscire a rimanere finanche escluso con riferimento alla fattispecie di mancata approvazione del bilancio (se si considera che, come visto, lo stesso Prefetto Ã¨ tenuto, ad assegnare allâ??organo consiliare un termine per lâ??adempimento prima di attivare in concreto la procedura di scioglimento). Si tratta di un dato normativo che, peraltro, impone un obbligo motivativo rigoroso in ordine proprio alla sussistenza delle ragioni Â«di grave e urgente necessitÃ Â». Sulla questione, vedi

TAR Lazio, Latina, I, 24 dicembre 2022, n. 1035, ove, tra lâ??altro, si richiama, nello specifico, il principio consolidato, di fonte giurisprudenziale, secondo cui Â«il mero decorso del termine per provvedere assegnato dal Prefetto con la diffida impartita ai sensi dellâ??art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 non determina, di per sÃ©, la consumazione del potere dellâ??organo consiliare dellâ??Ente di provvedere, ancorchÃ© tardivamente, allâ??approvazione dei documenti contabili obbligatori previsti dalla legge, avendo tale termine carattere esclusivamente â??acceleratorio-sollecitatorioâ?•, giacchÃ© sono da considerarsi perentori solo i termini espressamente indicati come tali da una previsione normativaÂ» (sul punto, vedi anche TAR Lazio, II *bis*, 2 marzo 2022, n. 2484); e, in termini generali, vi si richiama il principio, ugualmente stabile, secondo cui lâ??inosservanza del termine fissato di cui allâ??art. 151, comma primo, d.lgs. n. 267/2000 Â«per lâ??approvazione da parte del Consiglio Comunale dello schema di bilancio predisposto dalla Giunta non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dello stesso, ma comporta, a norma dellâ??art. 141 comma 1 lett. c), del T.U.E.L., lâ??apertura di un procedimento sollecitatorio che puÃ² â??ancheâ?• condurre allâ??adozione della grave misura dello scioglimento, ma solo a seguito della constatata inadempienza da parte dellâ??organo consiliare allâ??intimazione puntuale ed ultimativa dellâ??organo competente, che attesti lâ??impossibilitÃ o la volontÃ del Consiglio di non approvare il bilancioÂ»: sul punto, vedi anche Cons. St., III, 3 luglio 2020, n. 4288.

[57] PuÃ² ritenersi che, nel caso di (in cui la mancata osservanza del termine approvativo sia conseguenza della) mancata predisposizione dello schema di bilancio da parte della Giunta, la Giunta stessa possa predisporre ed approvare â?? per sottoporlo alla valutazione dellâ??organo consiliare â?? lo schema di bilancio (anche successivamente alla scadenza del termine) fino a quando non lâ??abbia fatto il commissario *ad acta* appositamente nominato (vedi *sub* nota successiva).

[58] Deve essere rilevato che la mancata approvazione del bilancio nel termine stabilito dalla legge non produce un effetto dissolutorio immediato ovvero automatico, ma darÃ luogo alla attivazione di una procedura che, pur prevista (nei termini generali) al secondo comma del citato art. 141 d.lgs. n. 267/2000, Ã¨ stata integrata dalle disposizioni di cui allâ??art. 1, comma secondo, d.l. 22 febbraio 2002, n. 13, convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2002, n. 75, ove si stabilisce: che, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, il prefetto nomina un commissario affinchÃ© lo predisponga dâ??ufficio per sottoporlo al consiglio; e che, in tale caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, il prefetto assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, allâ??amministrazione inadempiente e inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio. Inoltre, Ã¨ stabilito (al terzo comma del citato art. 1 d.l. n. 13/2002) che, Â«fermo restando che spetta agli statuti degli enti locali disciplinare le modalitÃ di nomina del commissario per la predisposizione dello schema e per lâ??approvazione del bilancio non oltre il termine di cinquanta giorni dalla scadenza di quello prescritto per lâ??approvazione del bilancio stesso, nellâ??ipotesi di cui allâ??art. 141, comma 2, del testo unico delle leggi sullâ??ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. n. 267/2000, alla predetta nomina provvede il prefetto nei soli casi in cui lo statuto dellâ??ente non preveda diversamenteÂ». In relazione alla disciplina della richiamata procedura di scioglimento, vedi anche *sub* nota 56).

[59] Ai sensi dellâ??art. 141, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000, Â«il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla leggeÂ».

[60] Come noto, la rilevazione (da parte del Tribunale amministrativo) della carenza di interesse darebbe luogo alla inammissibilitÃ del ricorso (ai sensi dellâ??art. 35, comma, lett. b, c.p.a.), il quale (pur proposto) non verrebbe esaminato nel merito (della questione specifica relativa alla effettiva lesione denunciata). Come noto, per quanto qui rileva, dallâ??interesse ad agire si distingue la legittimazione ad agire, la quale attiene alla sussistenza dellâ??interesse sostanziale che si assume esposto a compromissione. Sui due concetti, la letteratura Ã¨ sterminata (ed Ã¨ incessante il dibattito dottrinario); senza alcuna pretesa di esaustivitÃ (e limitando i richiami alle voci enciclopediche e ai contributi degli ultimi anni, e senza considerare lâ??altrettanto vasta manualistica sulla giustizia amministrativa), e al solo fine di offrire spunti per la ricostruzione del dibattito dottrinario, vedi: E. Cannada Bartoli, (voce) *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, 1972; R. Villata, (voce) *Legittimazione processuale (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, 1990; R. Ferrara, (voce) *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl*., 1993, 468 ss.; F.G. Scoca, *Lâ??interesse legittimo*, Torino, 2017, 49 ss.; L.R. Perfetti, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2004; V. Cerulli Irelli, *Legittimazione â??soggettivaâ?• e legittimazione â??oggettivaâ?• nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm*., 2014, 341 ss.; C. Cudia, *Legittimazione a ricorrere e pluralitÃ delle azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 393 ss.; F. Saitta, *La legittimazione a ricorrere: titolaritÃ o affermazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 511 ss.; S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018; L. De Lucia, *Legittimazione al ricorso e sfiducia sociale nellâ??amministrazione pubblica. Tre modelli a confronto*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, GiuffrÃ¨, 2017, 99 ss.; M. Ramajoli, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La giustizia amministrativa*, cit., 147 ss.; S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dellâ??interesse a ricorrere* , in *Dir. proc. amm*., 2021, 22 ss; sulla evoluzione del dibattito della dottrina, G. Tropea, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente*, in *Dir. proc. amm*., 2021, 449 ss.; A. Scognamiglio, *Rileggendo la voce â??Interessiâ?• di Cannada Bartoli, qualche riflessione sul metodo*, in *Dir. amm*., 2022, 981 ss.; A. Cassatella, *Legittimazione a ricorrere e norme di garanzia*, in *Dir. proc. amm*., 2022, 773 ss.; B. Gilberti, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Milano, 2020.

[61] In giurisprudenza, la legittimazione impugnativa rispetto alla deliberazione di approvazione del bilancio (e, in generale, degli atti contabili a contenuto generale) di un Comune Ã¨ stata riconosciuta in capo ai consiglieri comunale, ma solo limitatamente ai casi in cui lâ??approvazione sia avvenuta con compromissione delle prerogative funzionali degli stessi consiglieri. In proposito, vedi, *ex multis*, Cons. St., V, 12 febbraio 2018, n. 1549, ove si rileva che Â«un ricorso di singoli consiglieri (in particolare, contro lâ??Amministrazione di appartenenza) puÃ² ipotizzarsi soltanto allorchÃ© [â?¦] vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto allâ??ufficio dei medesimi e quindi su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliereÂ» (vedi anche Cons. St., V, 4 maggio 2004, n. 2699). Sulla questione, Cons. Stato, V, 7 luglio 2014, n. 3446 rileva (tra lâ??altro) che: Â«la legittimazione ad agire del consigliere non risiede nella deviazione dellâ??atto impugnato rispetto allo schema normativamente previsto, quando da essa non derivi la compressione di una sua prerogativa inerente allâ??ufficio, occorrendo in ogni caso aver riguardo a questo fine, â??alla natura e al contenuto della delibera impugnataâ?• e non giÃ delle norme interne relative al funzionamento dellâ??organo (Cons. St., sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7122)Â»; che Â«la contestazione del componente di un organo collegiale non puÃ² limitarsi a censurare lâ??oggetto o le modalitÃ di formazione della deliberazione del medesimo organo, senza dedurre che da esse ne sia derivata una lesione delle sue prerogative, giacchÃ© questa non discende automaticamente da violazioni di forma o di sostanza nellâ??adozione di un atto

deliberativo (Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2010, n. 2457)Â»; che Â«lâ??omissione o il ritardo nel fornire ai consiglieri dellâ??ente locale la copia di atti presupposti ad una proposta di delibera non costituisce lesione delle prerogative inerenti lâ??ufficio di consigliere comunale, rimanendo la sua tutela circoscritta in un ambito esclusivamente politico, allâ??interno dellâ??organo di cui fa parte, affidata allâ??espressione a verbale del proprio dissenso in quanto corollario del piÃ¹ generale principio sopra affermatoÂ» (vedi anche Cons. St., V, 21 marzo 2012, n. 1610, ove, tra lâ??altro, si ricorda che Â«Ã¨ pacifico lâ??orientamento giurisprudenziale secondo il quale i consiglieri di ente locale sono legittimati allâ??impugnazione degli atti del consiglio nel quale siedono esclusivamente quando questi incidano sulla possibilitÃ di esercitare adeguatamente il mandatoÂ»). Si tratta di posizioni stabili della giurisprudenza, le quali, tuttavia, devono ritenersi specificate nel senso che lâ??interesse impugnativo del componente dellâ??organo consiliare (ovvero dellâ??organo assembleare deliberativo) puÃ² considerarsi ravvisabile tutte le volte in cui il vizio rilevato abbia compromesso la piena consapevolezza del consigliere in ordine alla questione che forma oggetto della deliberazione quale garanzia irrinunciabile per lâ??esplicazione della funzione (la quale Ã¨ insuscettibile di essere assicurata dalla mera verbalizzazione del dissenso, a meno che non si tratti di una presa di posizione motivata in ordine al merito della questione tratta: la qual cosa, in astratto, puÃ² essere indicativa di consapevole formazione della valutazione espressa). Si tratta di un principio generale, il quale si manifesta con massima pregnanza proprio in relazione al bilancio di previsione, con riferimento al quale la funzione di controllo politico (anche in relazione alla correttezza delle procedure relative agli atti di decisione finanziaria) e decisionale che il (ogni singolo) consigliere comunale Ã¨ chiamato a svolgere (quale componente dellâ??organo deliberativo) costituiscono *munera* del tutto indisponibili, in quanto concepiti a garanzia di valori di rilevanza costituzionale, e che giÃ solo per questo richiedono massima garanzia di esplicazione. Si tratta, peraltro, di vizi che, per poter produrre lâ??impatto vulnerativo considerato, attengono a mancanze grossolane che, se non possono essere escluse in assoluto, si rivelano piuttosto infrequenti, giÃ solo per la rilevanza dellâ??atto (e delle gravi conseguenze che possono derivare da eventuali profili problematici), la quale richiama alla massima attenzione gli organi onorari e tecnici coinvolti (nella decisione e nella procedura). Si tratta di vizi che, tuttavia, non automaticamente (ovvero piuttosto difficilmente) riescono ad essere rinvenuti nella inosservanza del principio di tempestivitÃ del bilancio di previsione.

[62] In relazione alla questione esaminata, si tratta, infatti, di valutare se la violazione del principio di tempestivitÃ del bilancio sia suscettibile di esporre a compromissione le prerogative funzionali del consigliere: una eventualitÃ che rimane esclusa dalla obiettiva difficoltÃ di configurare un interesse qualificato personale del consigliere (nella sua qualitÃ) ad approvare il bilancio entro il 31 dicembre: una difficoltÃ che rimarrebbe tale (e, anzi, rimarrebbe finanche esclusa) anche nellâ??ipotesi (prospettata) di deliberazione consiliare di autorizzazione dellâ??esercizio provvisorio del bilancio: nel qual caso si verificherebbe, infatti, uno spostamento (un prolungamento) del dissenso (dalla sede politico-amministrativa) nella sede giurisdizionale: una fattispecie comunemente riconosciuta (in giurisprudenza) inammissibile (a meno che non si facciano valere, anche nel suddetto caso, elementi di pregiudizio delle prerogative funzionali). Nel caso specifico esaminato, pertanto, risulta difficile la configurazione della legittimazione impugnativa, non essendo ravvisabile in capo al consigliere un interesse sostanziale.

[63] Come visto (*sub* nota 12), in relazione al bilancio 2024/2026, Ã¨ stato ammesso che della sussistenza dei presupposti per potersi avvalere del differimento del termine approvativo deve darsi motivazione nella deliberazione consiliare approvativa del bilancio. Sembra di poter ritenere che il vizio (ovvero anche il difetto) di siffatta motivazione, oltre ad avere (molto) difficile accesso al controllo

giurisdizionale (per le ragioni rilevate), rimanga assorbito dallâ??approvazione (sia pure in ritardo) del bilancio. Fermo restando la rilevata difficile coerenza tra le limitazioni ricavabili dal d.m. 22 dicembre 2023 (anche in relazione alle prescrizioni introdotte con il d.m. 25 luglio 2023: vedi *sub* 2) e il dato legislativo di cui allâ??ultimo periodo del primo comma dellâ??art. 151 d.lgs. n. 267/2000, il suddetto vizio motivativo puÃ² ritenersi recessivo rispetto allâ??approvazione del bilancio se si considera che, come rilevato, il decorso del termine non consuma il potere dellâ??organo consiliare di approvare il bilancio (e non implica automaticamente lâ??attivazione della procedura di scioglimento): eventualmente, la rilevazione del suddetto vizio (da parte delle autoritÃ e degli organi incaricati del controllo) potrebbe dare luogo alla segnalazione motivata al Ministro dellâ??interno ai fini dellâ??attivazione della procedura di scioglimento di cui alla lett. a) del primo comma dellâ??art. 141 d.lgs. n. 267/2000 (vedi *infra sub* nota 68).

[64] Una soluzione di preferenza che, evidentemente, tiene conto â?? nei limiti di quanto reso possibile dalla necessaria considerazione di altri valori di rilevanza costituzionale â?? della natura autonoma degli enti locali, e che merita di essere ritenuta condivisibile, pur rendendosi necessarie le integrazioni legislative prospettate (proprio al fine di assicurare un ragionevole equilibrio tra i diversi principi costituzionali che possono venire in rilievo).

[65] Un potere che non rimane consumato dal decorso del termine del 31 dicembre ma neppure del termine successivo disposto con il decreto di differimento, ma neppure di quello assegnato dallâ??autoritÃ prefettizia, ma neppure dallâ??attivazione della procedura di scioglimento dellâ??organo consiliare (vedi *sub* nota 56): il suddetto potere, come visto, si consuma in via irreversibile con lâ??adozione del decreto presidenziale che dispone lo scioglimento.

[66] Le quali possono essere rinvenute tutte le volte in cui il bilancio di previsione dovesse essere approvato in un momento successivo alla fine del mese di aprile, avendo quale parametro di riferimento il termine di quattro mesi stabilito allâ??art. 81, comma quinto, Cost., quale limite massimo, considerato tollerabile dal sistema costituzionale, di protrazione dello stato di eccezione (derivante dalla mancata approvazione del bilancio). Proprio al fine di impedire che possano (continuare a) verificarsi situazioni di tale gravitÃ , si rende necessario che il legislatore stabilisca espressamente un limite massimo alla possibilitÃ di differimento del termine approvativo prevista allâ??ultimo periodo del primo comma dellâ??art. 151 d.lgs. n. 267/2000 (in considerazione della facile constatazione che la prospettata interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione legislativa ultima citata non ne ha impedito la frequente violazione e del difficile accesso al controllo giurisdizionale).

[67] Deve escludersi la ravvisabilitÃ dellâ??ipotesi dissolutoria di cui alla lett. b) del primo comma del citato art. 141, dovendosi ritenere prevalente (in considerazione della formulazione testuale della disposizione e delle gravi conseguenze che la procedura Ã¨ destinata a produrre) la natura tassativa della elencazione ivi prevista, pur dovendosi rilevare che una situazione di stabile (ricorrente) e grave ritardo nellâ??approvazione del bilancio di previsione presenta una sicure attinenza con il normale funzionamento dei servizi (ma anche con il normale funzionamento degli organi).

[68] Oltre che dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla Corte dei conti (nellâ??ambito dei rispettivi controlli: vedi *subb* note 46 e 53), la segnalazione motivata al Ministro dellâ??interno (ovvero alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti) potrebbe provenire anche dallâ??organo di revisione economico-finanziaria nellâ??ambito dei contro di cui allâ??art. 239 d.lgs. n. 267/2000 (vedi *sub* nota 52). Deve pur essere rilevato che anche la possibilitÃ esaminata rimane molto problematica

â?? anche in tutti quei casi in cui il termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali viene differito (ed Ã¨, purtroppo, avvenuto anche in anni recenti) ben oltre il suddetto termine di quattro mesi â?? dovendosi escludere che le autoritÃ e gli organi investiti dei compiti di controllo possano trascurare lâ??avvenuto differimento sia (soprattutto) quando Ã¨ disposto con legge (come pure si Ã¨ verificato) sia quando Ã¨ disposto in base alla legge (con decreto ministeriale).

[69] Il carattere generale ed astratto del decreto (peraltro, come visto, attributivo â??soloâ?• di una facoltÃ) rende ancor piÃ¹ problematica lâ??individuazione del pregiudizio (inferto dallâ??atto) â?? diretto, concreto, attuale â?? che si intende rimuovere; lo stesso beneficio perseguito (con il ricorso) â?? che potrebbe essere quello di conseguire la sollecita (ovvero impedire una eccessivamente ritardata) approvazione del bilancio dellâ??ente â?? si presenta caratterizzato da generalitÃ : profili (molto) problematici che, in astratto, potrebbero trovare soluzione a fronte di una impugnazione proposta da una associazione stabile di cittadini ovvero di consumatori. Si tratterebbe, peraltro, di una possibilitÃ impugnativa che darebbe accesso al controllo giurisdizionale in relazione alla situazione patologica piÃ¹ sgradevole: quella in cui il termine approvativo viene differito ben oltre i quattro mesi (come visto, anche a settembre, ottobre, novembre), con violazione manifesta del dato di cui allâ??art. 81, comma quinto, Cost., (non solo) insuscettibile (nei sensi visti) di rimanere neutralizzato per esigenze di coordinamento della finanza pubblica (ma finanche incompatibile con siffatte esigenze); e suscettibile di (provare ad) impedire che gli enti locali possano approvare il bilancio di previsione (non solo a metÃ esercizio, ma, addirittura) a ridosso della fine dellâ??esercizio finanziario. Nellâ??ipotesi ultima considerata, peraltro, sono rinvenibili ulteriori complicazioni determinate dalla circostanza che il superamento della soglia (di quattro mesi) â??tollerabileâ?• (ovvero meno grave) Ã¨ disposto con un nuovo decreto ministeriale di (ulteriore) differimento (e, a volte, anche con legge: nel qual caso anche lâ??impugnativa con finalitÃ â??prevenzionaleâ?• â?? utile, in sostanza, a conseguire la sollecita approvazione del bilancio: vedi nota successiva â?? rimane preclusa).

[70] Lâ??impugnativa giurisdizionale, infatti, Ã¨ suscettibile di provocare una reazione ovvero un riflesso prudenziale che (plausibilmente) potrebbe indurre lâ??ente ad una piÃ¹ sollecita approvazione del bilancio (al fine di evitare lâ??alea â?? sia pure fosse ritenuta minima â?? insita in unâ??iniziativa giurisdizionale che potrebbe dare luogo a conseguenze che Ã¨ meglio prevenire), almeno nel termine di quattro mesi. Resta da chiedersi se lâ??impugnativa del decreto ministeriale di differimento del termine approvativo condizioni lâ??ammissibilitÃ di un eventuale ricorso avverso la deliberazione di approvazione del bilancio (ovviamente, in punto di violazione del richiamato principio di tempestivitÃ). In proposito, puÃ² essere rilevato che se Ã¨ vero che (come visto) il suddetto decreto attribuisce agli enti locali â??soloâ?• la facoltÃ di avvalersi del differimento; Ã¨ altrettanto vero che la mancata approvazione del bilancio entro il 31 dicembre costituisce esercizio della suddetta facoltÃ .

[71] Come detto, ogni anno (praticamente da sempre: stabilitÃ) il termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali viene differito, in molti casi molto oltre il mese di aprile (a giugno, a luglio, ma anche a settembre, ottobre, novembre: gravitÃ), con la conseguenza che ogni anno nella maggior parte degli enti locali (estensione) il bilancio di previsione (nella migliore delle ipotesi) viene approvato (praticamente) a metÃ esercizio.

[72] Per effetto delle prescrizioni limitative ricavabili dal d.m. 22 dicembre 2023, per il 2024 gli enti locali avranno un bilancio approvato entro la fine del mese di marzo (in qualche caso si potrÃ arrivare ad aprile): un dato che riesce a tenere il fenomeno (quanto alla estensione temporale) nei limiti della fisiologia ordinamentale.

[73] Come rilevato (vedi *subb* note 14 e 20), la stessa denominazione della materia Â«armonizzazione dei bilanci pubbliciÂ» (ora, art. 117, comma secondo, lett. e, Cost.) Ã¨ incompatibile con la pervasivitÃ ultra regolamentare della disciplina della contabilitÃ delle regioni e degli enti locali introdotta dal d.lgs. n. 126/2014 (che si estende, nella moltitudine di allegati alla stessa disciplina, fino alla modulistica): la quale denominazione presuppone lâ??esistenza di autonomi poteri di disciplina, i quali devono trovare esplicazione tenendo conto di un livello minimo di omogeneitÃ : una esigenza che adesso trova garanzia costituzionale, ma che trova radicamento risalente, stabile nellâ??ordinamento contabile; vedi, limitatamente alle regioni e agli enti locali: legge 19 maggio 1976, n. 335, recante Â«principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilitÃ delle regioniÂ»; d.p.r. 19 giugno 1979, n. 421, recante Â«coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilitÃ delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976, n. 335Â»; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, recante Â«principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilitÃ delle regioni, in attuazione dellâ??articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208Â» (ma vedi anche, con riferimento agli altri enti pubblici: d.p.r. 18 dicembre 1979, n. 658, recante Â«approvazione del nuovo regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per lâ??amministrazione e la contabilitÃ degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70Â»; d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97, recante Â«regolamento concernente lâ??amministrazione e la contabilitÃ degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70Â»). Una esigenza di omogeneitÃ che, peraltro, il dato costituzionale circoscrive ai (Â«armonizzazione deiÂ») Â«bilanciÂ» (agli atti di decisione finanziaria), ovvero, piÃ¹ precisamente, alla traduzione negli atti contabili dei dati finanziari (nella loro disarticolazione, destrutturazione, per finalitÃ gestionali, e anche informative) e, piÃ¹ in generale, delle politiche finanziarie dellâ??ente (delle scelte che sono sottese alle diverse voci di entrata e di spesa, alla determinazione dei rispettivi stanziamenti). Si tratta di elementi che, come detto, non solo non giustificano, ma) escludono di poter ravvisare in capo al legislatore statale un potere di disciplina dellâ??intera contabilitÃ degli enti locali (e delle regioni); un potere di regolazione statale (come detto, anche esercitato modo pervasivo con il d.lgs. n. 126/2014) riesce a rimanere escluso, in materia di contabilitÃ degli enti locali, dalle disposizioni di cui agli artt. 152 e 153 d.lgs. n. 267/2000, e, in termini generali, dalle disposizioni di cui allâ??art. 117, comma sesto, Cost.). Deve pur essere rilevato che, peraltro, la locuzione Â«armonizzazione dei bilanci pubbliciÂ» (introdotta con legge cost. n. 3/2001, pur avendo formato oggetto di specifico intervento modificativo da parte del legislatore costituzionale (art. 3 legge cost. n. 1/2012), Ã¨ rimasta inalterata nella formulazione letterale: un dato che concorre ad escludere lâ??interpretazione estensiva che della suddetta materia ha dato il legislatore statale (come detto, assecondata â?? non senza contraddizioni â?? dalla giurisprudenza costituzionale).

[74] Non solo lâ??armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento finanziario (per la loro incidenza diretta), ma lo stesso principio autonomistico viene considerato (valorizzato) anche in relazione alla sua funzionalitÃ rispetto al buon andamento della pubblica amministrazione, con riferimento al principio di prossimitÃ (rinvenibile nelle disposizioni di cui allâ??art. 118, comma primo, Cost.) quale elemento di necessario concorso alla effettivitÃ dei criteri di efficacia e di economicitÃ posti a base delle disposizioni di cui al secondo comma del citato art. 97 Cost. (e ora positivizzati allâ??art. 1, comma primo, legge n. 241/1990, quali principi generali dellâ??attivitÃ amministrativa).

[75] Lâ??ampio apparato di disciplina definito negli allegati al d.lgs. n. 118/2011 rimarrebbe integro ed utilizzabile, con funzione di ausilio tecnico-illustrativo (una sorta di manuale operativo) e (anche) formativo (istruttivo) per gli addetti ai servizi finanziari e contabili degli enti territoriali; fermo restando che si tratta di elementi e finalitÃ che esulano dalle esigenze di armonizzazione dei bilanci pubblici di

rilevanza costituzionale.

[76] Vedi, da ultimo, il d.m. 25 luglio 2023, con il quale, come visto (*subb* note 11 e 12), si interviene modificativamente sullâ??allegato 4/1 al d.lgs. n. 267/2000 (in particolare, con riferimento al Â«processo di bilancio degli enti localiÂ»): un dato che rende evidente come lâ??auspicato intervento legislativo non solo non sia neppure â??alle visteâ?•, ma sia estraneo alla considerazione del legislatore (nÃ© sembra costituire una prioritÃ degli enti locali, i quali, sul tema specifico esaminato, continuano a ritenere preferibile il â??differimentoâ?•).

[77] Emblematica in tal senso Ã¨ lâ??esclusione (temporalmente) provvisoria della responsabilitÃ erariale per colpa grave da condotta commissiva introdotta dalle disposizioni di cui allâ??art. 21, comma secondo, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120: una limitazione (della responsabilitÃ erariale alle sole ipotesi di dolo e di colpa grave da condotta omissiva) che, introdotta â?? in una congiuntura sociale di massima drammaticitÃ (nel pieno dellâ??emergenza sanitaria Covid 19) â?? con carattere di assoluta provvisorietÃ , Ã¨ stata estesa prima (in sede di conversione del decreto legge: in carica Governo Conte II) al 31 dicembre 2021; poi (art. 51, comma primo, lett. h, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazione, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108: in carica, Governo Draghi) al 30 giugno 2023; in seguito (art. 1, comma 12 *quinquies*, lett. a, d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 giugno 2023, n. 74: in carica, Governo Meloni) al 30 giugno 2024; infine (al momento: art. 8, comma quinto bis, d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18: in carica, Governo Meloni) al 31 dicembre 2024. In relazione al profilo considerato, Ã¨ utile rilevare: che con lâ??art. 22 d.l. n. 76/2020 Ã¨ stata disposta la valorizzazione del controllo concomitante della Corte dei conti, il quale (giÃ previsto dalle disposizioni di cui allâ??art. 11, comma secondo, legge 4 marzo 2009, n. 15) Ã¨ stato esteso ai Â«principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dellâ??economia nazionaleÂ»; e che con le disposizioni di cui allâ??art. 1, comma 12 *quinquies* , lett. b), d.l. n. 44/2023 Ã¨ stato precisato (a modificazione del citato art. 22 d.l. n. 76/2020) che il controllo concomitante della Corte dei conti non riguarda i programmi Â«previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienzaÂ» o Â«dal Piano nazionale per gli investimenti complementariÂ»: programmi che, invece, fino allâ??entrata in vigore delle suddette disposizioni modificative avevano formato lâ??oggetto principale del controllo concomitante della Corte dei conti (proprio su tali aspetti specifici, vedi, ampiamente, L. Sambucci, *Le limitazioni alla responsabilitÃ contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti*, cit.). Si tratta di elementi che rendono plateale la provvisorietÃ e la disorganicitÃ degli interventi del legislatore, la mancanza di unâ??idea di sistema, in relazione ad entrambi i profili di riforma richiamati (controlli amministrativi e responsabilitÃ contabile).

[78] In particolare, come noto, con legge 7 agosto 1990, n. 241 (ma anche con legge 8 giugno 1990, n. 142, in veritÃ rimasta piuttosto trascurata nella considerazione della sua incidenza sulla evoluzione del sistema amministrativo) sono state poste le basi per la costruzione di un nuovo modello di pubblica amministrazione, fondato sui criteri di efficacia, di efficienza e di economicitÃ , sullâ??attenzione dei risultati dellâ??attivitÃ amministrativa e della gestione finanziaria, sui principi di imparzialitÃ e di trasparenza, su un rapporto tra pubblica amministrazione e comunitÃ amministrata ispirata a democraticitÃ , con valorizzazione della partecipazione e della leale collaborazione. Si tratta di elementi generalissimi (sui quali evidentemente non Ã¨ possibile soffermarsi in questa sede), i quali, tuttavia, (per il loro forte impatto innovativo) rendono evidente la profonda evoluzione non solo del sistema amministrativo ma dellâ??idea stessa di amministrazione pubblica, la quale, pur ben saldata nellâ??ordinamento, rimane esposta agli irretimenti delle (risalenti e persistenti) resistenze corporative

e ideologiche (dallâ??elitarismo burocratico al conservatorismo, dal suprematismo tecnico al riformismo dâ??occasione), che, da un lato, si trovano assecondate da interventi legislativi espressivi, di volta in volta, della prevalenza provvisoria dellâ??una o dellâ??altra o dellâ??altra ancora, e, quindi, risultano inevitabilmente disorganici, contraddittori, parziali (anche giÃ nel concepimento), senza riuscire (come rilevato) a portare (in veritÃ , molte neppure ad avvinare) a soluzione i problemi del sistema amministrativo; e, da altro lato, alimentano (consapevolmente) una percezione comune superficiale della pubblica amministrazione, che molte volte ne trascura (e non di rado ne ignora) finanche i compiti istituzionali.

[79] Vedi, da ultimo, L. Sambucci, *Le limitazioni alla responsabilitÃ contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti*, cit., 38, ove, tra lâ??altro, si rileva lâ??assenza di unâ??idea organica di intervento nella pubblica amministrazione.

[80] Si tratta della proposta di legge AC 1621 (presentata in data 19 dicembre 2023; esame iniziato in commissione, in sede referente, in data 4 aprile 2024), recante Â«modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui allâ??allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilitÃ per danno erarialeÂ».

Data di creazione
2024/07/08