

I Controlli sugli Atti e sugli Organi. Cenni all'Autonomia finanziaria nell'ambito degli Enti Locali

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo inizialmente dei controlli sugli atti e sugli organi degli Enti Locali, andando ad analizzare le ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e di rimozione di un Amministratore locale dalla propria carica.

Inoltre, nella seconda parte della lezione, passeremo a trattare:

- dell'autonomia finanziaria degli Enti Locali
- del patto di stabilità
- e del principio dell'equilibrio di bilancio

Bene, cominciamo!

I controlli sugli atti e sull'attività degli Enti Locali

Il sistema dei controlli sugli atti e sull'attività degli Enti Locali, può essere suddiviso in due principali categorie in funzione della provenienza del controllo: controlli interni e controlli esterni.

I **controlli interni sui singoli atti** sono disciplinati dagli artt. 147 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali – T.U.E.L.) e vengono effettuati da soggetti interni alla stessa Amministrazione. I due principali controlli interni sugli atti sono:

1. **Il controllo sulla regolarità amministrativa e contabile**, che ha ad oggetto gli atti degli organi politici (quali, ad esempio, gli atti della Giunta comunale e del Consiglio comunale). In questo caso, il responsabile del servizio (che viene identificato in funzione della materia su cui verte l'atto) è tenuto ad esprimere un **parere di regolarità tecnica**. Inoltre, nel caso in cui l'atto comporti un riflesso diretto o indiretto sulla situazione economico-finanziaria dell'Ente è necessario anche il **parere in ordine alla regolarità contabile** rilasciato dal responsabile di ragioneria
2. **Il visto attestante la copertura finanziaria**, che è necessario per gli atti dei Dirigenti che comportano impegni di spesa

A tali controlli sui singoli atti degli organi politici o dirigenziali, si aggiungono ulteriori **controlli interni che vengono svolti in relazione all'attività dell'Ente**:

1. **Il controllo sugli equilibri finanziari**, che viene svolto dal responsabile del servizio finanziario coinvolgendo gli organi di governo, il Segretario e i responsabili dei servizi
2. **Il controllo di gestione**, che è disciplinato dall'art. 196 T.U.E.L. e ha ad oggetto l'intera attività dell'Ente ed è volto ad ottimizzare il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati
3. **Il controllo strategico**, che mira a verificare la reale attuazione degli atti di indirizzo politico
4. **Il controllo sulle società partecipate**, che viene definito dall'Ente Locale secondo la propria autonomia organizzativa

Al sistema di controlli interni (sugli atti e sull'attività dell'Ente) si aggiungono i **controlli esterni sugli atti**:

- La L. n. 20/1994 affida alla Corte dei Conti il controllo successivo sulla gestione da parte degli Enti Locali e le impone di verificare la funzionalità dei controlli di gestione interni all'Amministrazione
- L'art. 136 T.U.E.L. prevede invece la possibilità di nomina da parte della Regione di un commissario ad acta, nel caso in cui i Comuni o le Province omettano (o ritardino) il compimento di atti obbligatori per legge (controllo sostitutivo regionale)

I controlli sugli organi – Scioglimento del Consiglio comunale o provinciale

Il sistema dei controlli sugli organi degli Enti Locali è anch'esso disciplinato dal T.U.E.L. che prevede delle forme di controllo che possono comportare la sospensione o lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, ovvero la rimozione o la sospensione dalla carica di amministratore locale.

Con riferimento allo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale, l'art. 141 T.U.E.L. prevede che tale situazione si verifichi con l'emanazione di un **Decreto del Presidente della Repubblica**, adottato su **proposta del Ministero degli Interni**.

Le ipotesi che generano la necessità di ricorrere allo strumento dello scioglimento sono molteplici. In particolare:

- il compimento di atti contrari alla costituzione o alla legge (se gravi e persistenti) o per gravi motivi di ordine pubblico
- l'impossibilità di funzionamento a causa di impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso o dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia
- le dimissioni contemporanee della metà più uno dei membri
- la mancata approvazione nei termini del bilancio
- la mancanza di strumenti urbanistici generali, trascorsi 18 mesi dall'entrata in carica dell'Amministrazione eletta (per i Comuni con più di mille abitanti)

Il Decreto di scioglimento viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale e contiene anche la nomina di una **commissione straordinaria**, incaricata della gestione dell'Ente.

Nel caso di scioglimento per impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso o dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia non si procede alla nomina della commissione. Il Consiglio e la giunta restano in carica fino a nuove elezioni e le funzioni di Sindaco o di Presidente della Provincia vengono svolte dal vice.

I controlli sugli organi – Scioglimento per accertamenti compiuti dall'autorità giudiziaria

Una particolare forma di scioglimento è prevista dall'art. 143 T.U.E.L. per il caso di **accertamenti compiuti dall'autorità giudiziaria**, da cui emerge:

- un collegamento diretto o indiretto degli amministratori con la criminalità organizzata
- una forma di condizionamento degli amministratori tali da non consentire il buon andamento dell'Amministrazione e il regolare funzionamento dei servizi

In questo caso, lo scioglimento viene disposto con **Decreto del Presidente della Repubblica**, previa **deliberazione del Consiglio dei Ministri**, su **proposta del Ministero dell'Interno**. Gli amministratori coinvolti non possono essere ricandidati alle elezioni nel primo turno successivo allo scioglimento.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 1993 ha affermato che lo scioglimento dei Consigli comunali per collegamento con fenomeni mafiosi è uno strumento volto ad evitare che la guida dell'Ente locale possa creare un pregiudizio ai legittimi interessi della Comunità.

Risulta importante segnalare che in tale caso lo scioglimento avviene quando le condotte valutate nel loro complesso compromettono la libera determinazione degli organi elettivi. Non è invece strettamente necessaria la rilevanza penale delle condotte tenute dagli amministratori stessi.

Rimozione dalle cariche

I soggetti che rivestono cariche importanti nell'ambito degli Enti Locali possono essere rimossi con Decreto del Ministero dell'Interno, nel caso di compimento di **atti contrari alla Costituzione o in violazione di legge (purché gravi e persistenti)**.

Tale Decreto di rimozione dalla carica può riguardare:

- il Sindaco
- il Presidente della Provincia

- il Presidente dei consorzi e delle Comunità Montane
- i componenti della Giunta comunale o del Consiglio comunale o provinciale

Tale possibilità è prevista anche per il caso di sospetti di infiltrazioni di associazioni criminali o condizionamenti di tipo mafioso.

Sospensione cautelativa prefettizia

In tutti i casi in cui risulti avviata la procedura di scioglimento, il **Prefetto** può disporre la **sospensione cautelativa del Consiglio comunale o provinciale** con proprio Decreto motivato. La sospensione deve essere collegata a **gravi e urgenti necessità** e non può durare più di **90 giorni** (60 per il caso di scioglimento ex art. 143 TUEL). Il Prefetto provvede contemporaneamente alla nomina di un **commissario** che assicuri la provvisoria amministrazione dell'Ente.

Il Prefetto può altresì sospendere gli amministratori degli Enti Locali nelle more della procedura di rimozione, purché sussistano motivi di grave ed urgente necessità.

L'autonomia finanziaria nell'ambito degli Enti Locali

L'autonomia finanziaria degli Enti Locali viene espressamente prevista nell'**art. 119, primo comma della Costituzione**, dove si afferma che *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa [...]"*.

La medesima norma costituzionale afferma, a garanzia dell'autonomia finanziaria, che gli Enti territoriali sopracitati

- **stabiliscono tributi ed entrate proprie**
- **partecipano al gettito tributario erariale riferibile al loro territorio**

Tuttavia, soltanto le Regioni possono prevedere dei tributi attraverso una norma di legge regionale, che tuttavia dovrà tenere in considerazione i principi fondamentali previsti dalla legge dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quanto invece alla **compartecipazione al gettito erariale**, l'art. 119 della Costituzione afferma il principio di territorialità dell'imposta, secondo cui parte del gettito di un tributo versato deve andare a beneficio del territorio in cui vive il contribuente.

A tali entrate si affiancano poi quelle derivanti da un **fondo perequativo** (espressamente previsto in Costituzione), utilizzato per sostenere i territori con minore capacità fiscale per abitante. Tale fondo è stato pensato per compensare le disparità di entrate esistenti nei differenti territori dell'Italia e per evitare che tali disparità si possano ripercuotere sui servizi erogati da alcuni Enti Locali.

Infine, a queste risorse denominate **"ordinarie"** si aggiungono quelle di carattere **"straordinario"** che lo Stato può erogare alle Regioni e agli Enti Locali *"per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire la coesione e la solidarietà sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni"* (ai sensi dell'art. 119, comma 5 della Costituzione).

Il procedimento di attuazione dell'art. 119 della Costituzione è iniziato con la Legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale ma, ad oggi, tale procedimento non risulta ancora ultimato. I principi dettati dalla legge delega richiamano:

- l'autonomia tributaria degli Enti Locali
- la soppressione dei trasferimenti statali e regionali
- l'istituzione di **fondi perequativi e sperimentali di riequilibrio**

Patto di stabilità ed equilibrio di bilancio

In seguito alla stipula del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (c.d. fiscal compact), approvato il 2 marzo 2012, l'Italia ha introdotto alcune modifiche alle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 81, 97 e 119, impegnandosi al rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

La modifica costituzionale (avvenuta con la Legge Costituzionale n. 1/2012) riguarda direttamente anche gli Enti Locali, in quanto anche i **Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni, devono “assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari europei”** (art. 119 Cost.). Da ciò ne deriva che anche le Regioni e gli Enti Locali debbano conseguire un saldo di bilancio non negativo tra entrate finali e spese finali, valutate in termini di competenza.

Inoltre, con riferimento alla possibilità di indebitamento si evidenzia come gli Enti Locali siano tenuti al rispetto di due ulteriori regole:

- Golden rule, cioè la possibilità di indebitamento, ma solo se necessario per effettuare investimenti (e non per coprire le spese correnti)
- Divieto di **apporre garanzie da parte dello Stato** ai debiti contratti da Regioni ed Enti Locali

Conclusioni

Bene, siamo arrivati al termine di questa lezione, in cui abbiamo trattato:

- i controlli interni ed esterni sugli atti e sugli organi degli Enti Locali
- le ipotesi di scioglimento dei Consigli comunali
- il principio costituzionale dell’autonomia finanziaria
- e, infine, il patto di stabilità e l’equilibrio di bilancio

Arrivederci!