



Deliberazione n.15/SEZAUT/2012/INPR

C o r t e d e i C o n t i

Sezione delle autonomie

Adunanza del 25 ottobre 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

- Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Giorgio PUTTI, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Maurizio TOCCA, Enrica LATERZA, Enrica DEL VICARIO, Anna Maria CARBONE, Gaetano D'AURIA
- Supplenti: Consiglieri Rosario SCALIA, Ugo MARCHETTI, Gianfranco POSTAL
Primo Referendario Luca FAZIO
Referendario Beatrice MENICONI
- Consiglieri: Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adalisa CORSETTI;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006);

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte

dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato dalle stesse con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012;

Udito il relatore Presidente di Sezione Giuseppe Salvatore Larosa

DELIBERA

di approvare l'unito documento, che è parte integrante della presente deliberazione, riguardante le prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. n. 174/2012.

Il relatore

F.to Giuseppe S. Larosa

Il Presidente

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 12 novembre 2012

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia

**PRIME LINEE INTERPRETATIVE PER L'ATTUAZIONE DEI CONTROLLI INTRODOTTI
DAL D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174**

1. Il quadro di riferimento costituzionale dei nuovi controlli sulle autonomie territoriali

Lo scopo della presente deliberazione è di fornire alcune prime valutazioni ed indicazioni sul quadro dei controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali, come tracciato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, già in vigore ed in corso di esame parlamentare per la conversione in legge, in esito al quale possono essere apportate modificazioni.

Per inquadrare le novità introdotte dalla nuova normativa, è necessario assegnare il giusto valore interpretativo alla disposizione contenuta nell'art. 1, comma 1, che finalizza al coordinamento della finanza pubblica l'intero disegno di riforma, e riconduce all'art. 100, comma 2, Cost. *"le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo della gestione finanziaria delle regioni"*.

La previsione normativa si riporta alla giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. cost. n. 198/2012) che, nel pronunciare la legittimità dell'art. 14, comma 1, lett. e, del d.l. n. 138/2011, come modificato dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183/2011, ha individuato il fondamento del controllo indipendente ed esterno della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, nell'art. 100, comma 2, Cost. (esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata).

La decisione si inserisce nel solco tracciato dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n. 64/2005), quando ha riconosciuto il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, la previsione sia di vincoli alle politiche di bilancio sia di un coerente sistema di controlli affidato ad un organo della Repubblica in posizione di indipendenza rispetto ad ogni livello di governo, quale è la Corte dei conti.

A garantire l'effettiva vincolatività di tale disegno normativo è connaturato un organico sistema di controlli esterni, affidati ad un organo, la cui indipendenza è garantita in Costituzione, dotato di una struttura a rete, che ne avvicina l'attività al territorio, in grado di influenzare i comportamenti e le modalità di gestione delle risorse pubbliche a tutti i livelli di governo ai fini dell'effettivo orientamento delle politiche fiscali nel rispetto dei vincoli e degli obiettivi economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

2. Gli adempimenti della Sezione delle autonomie per l'attuazione del d.l. n. 174/2012

In questo ampio scenario ordinamentale si iscrivono le novità introdotte dal d.l. n. 174/2012, che riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei controlli sulle Regioni e le

numerose modifiche in tema di finanza degli enti locali volte a corroborare la funzionalità degli strumenti di controllo interno e ad intensificare il controllo affidato alla Corte dei conti. Il potenziamento del sistema dei controlli comporta nuovi adempimenti di cui è opportuno riepilogare la portata, prima di affrontarne i contenuti, per stabilire le priorità degli interventi necessari ad una pronta attuazione delle innovazioni introdotte.

Il decreto legge, pur soggetto a modifiche in sede di conversione (o a decadenza per mancata conversione in legge), è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione (G.U. 10 ottobre 2012) ed è necessario formulare prime indicazioni in ordine agli strumenti operativi da predisporre.

Si rileva la necessità di:

- avviare il percorso per l'adozione delle Linee guida relative alle varie tipologie di verifiche previste dal decreto legge; in questa prospettiva sono state elaborate prime bozze di lavoro, da esaminare più approfonditamente con il contributo delle Sezioni regionali di controllo, relative alle valutazioni di attendibilità delle proposte dei bilanci di previsione regionali (art. 1, comma 6) ed alle verifiche infrannuali sulle gestioni delle Regioni (art. 1, comma 7) e di Province e Comuni (art. 3, comma 2, lett. e); analogo esame deve essere condotto in ordine alla elaborazione delle Linee guida previste per le verifiche ex art. 1, commi 166 e ss. della l. 266/2005, previste dall'art. 1, comma 8, nonché dall' art. 243 *quater* del TUEL, come introdotto dall'art. 3, comma 2, lett. r), ai fini della valutazione della congruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale;
- procedere allo studio e all'elaborazione di primi indirizzi interpretativi relativi agli altri compiti previsti dal decreto legge con riferimento ai controlli sulle Regioni, quali il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 3), le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate con leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 4); tematiche queste che sono state oggetto di una prima disamina, cui seguiranno i necessari approfondimenti;
- procedere allo studio e all'elaborazione delle metodologie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica (art. 6, comma 3).

3. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Regioni (art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012)

In prima lettura la Sezione, considerando l'immediata cogenza della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 1, relativa alla sottoposizione a controllo preventivo di legittimità di determinate categorie di atti regionali, pur tenendo conto della possibile caducità della norma, ritiene opportuno fornire alcune indicazioni. Considerato che la tipologia di controllo in esame presenta carattere di novità sia relativamente alle istituzioni destinatarie che ai contenuti, è

necessario individuare prime linee applicative, in vista di un comportamento uniforme delle Sezioni regionali.

L'art. 1, comma 2, introduce il controllo preventivo di legittimità da svolgere a cura delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, secondo le procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato di cui agli artt. 3, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e 27, l. 24 novembre 2000, n. 340, e con la riduzione alla metà dei termini (30 giorni), sui seguenti atti dell'Amministrazione regionale:

- atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dalla Giunta o dal Presidente della Regione;
- atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dalla Giunta, dal Presidente della Regione o dall'Amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;
- atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Il controllo è effettuato ai fini del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno, nonché del diritto dell'Unione europea e del diritto costituzionale; vincoli che hanno trovato un più effettivo riconoscimento nell'ordinamento interno attraverso la novella costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio, richiamando i limiti imposti dall'ordinamento sovranazionale (art. 1, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1).

Analogamente all'esperienza acquisita in analoghe forme di controllo (cfr. l'art. 3, comma 1, l. n. 20/1994, per le amministrazioni dello Stato, nonché l'art. 2, d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, per la Regione Sicilia e l'art. 5, comma 1, d.p.r. 16 gennaio 1978, n. 21, come aggiornato dal d.lgs. 9 marzo 1998, n. 74, per la Regione Sardegna), è da ritenere che l'elencazione abbia carattere tassativo.

Peraltro, anche il dimezzamento dei termini della procedura prevista dall'art. 27, l. n. 340/2000 (che dovrebbe concludersi entro trenta giorni dalla ricezione dell'atto, mentre il periodo di sospensione, previsto tra l'eventuale richiesta istruttoria e la risposta dell'Amministrazione regionale, non potrebbe risultare complessivamente superiore a quindici giorni, pena l'esecutività dell'atto), sembra deporre per una modalità di controllo preventivo avente caratteristiche particolari, circoscritto ad una cerchia di atti tipici.

Nell'indicata prospettiva, potrebbero essere annoverati, tra gli atti normativi a rilevanza esterna da sottoporre a controllo, soltanto quelli di natura regolamentare emanati dal governo regionale aventi una ricaduta finanziaria per il bilancio della Regione, con esclusione dei provvedimenti aventi forza di legge.

Con riguardo agli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, si richiama l'interpretazione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti che, univocamente, hanno ritenuto di assoggettare a controllo esclusivamente i provvedimenti di approvazione

delle azioni di sostegno dei programmi di finanziamento comunitari (C. conti, sez. controllo, I collegio, 18 aprile 2000, n. 32; id., Sezione regionale di controllo per la Sardegna, 23 dicembre 1999, n. 226). Tale interpretazione appare coerente con il quadro complessivo della normativa nazionale e comunitaria, nel quale gli Stati membri assumono la responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, affinché anche i fondi erogati dalle Istituzioni europee siano correttamente utilizzati (cfr. art. 325, comma 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Con riferimento agli atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale, è da valutare l'opportunità di limitare il controllo sugli atti emanati dal governo regionale, aventi riflessi finanziari per la Regione.

4. La verifica di attendibilità delle proposte di bilancio di previsione delle Regioni (art. 1, comma 6, d.l. n. 174/2012)

La valutazione di attendibilità dei bilanci di previsione di cui all'art. 1, comma 6, d.l. n. 174/2012, dovrà tener conto della normativa in materia di programmazione di bilancio, nonché del rispetto del pareggio di bilancio, del patto di stabilità interno e della sostenibilità del debito sia da parte della Regione e sia degli enti e organismi partecipati.

L'attendibilità evocata dal legislatore può essere valutata sotto diversi profili, tenendo conto dell'andamento storico (*trend*) delle varie voci (entrate correnti, spese correnti, spese di investimento) nei bilanci di previsione e nei rendiconti pregressi, e dei disavanzi verificatisi negli esercizi precedenti.

Nella costruzione del bilancio di previsione si dovrà, inoltre, considerare l'insegnamento della Corte costituzionale, secondo cui non è corretto realizzare il pareggio di bilancio, in sede preventiva, mediante la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione presunto (sent. cost. n. 70/2012).

5. Le verifiche infrannuali sulle gestioni regionali (art. 1, comma 7, d.l. n. 174/2012)

Nell'ambito del descritto panorama dei controlli sulla regolarità della gestione finanziaria delle Regioni, il comma 7 dell'art. 1, introduce una modalità di monitoraggio infrannuale di assoluto rilievo, che consente alla Corte di verificare, in corso di esercizio, la tenuta degli obiettivi di finanza pubblica attraverso l'analisi dei dati contenuti in apposite relazioni trimestrali adottate dai Presidenti delle Regioni sulla base di Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie.

I tratti distintivi principali di tale modalità di controllo possono cogliersi nei seguenti aspetti procedurali:

- la cadenza trimestrale del referto del Presidente della Regione;

- la facoltà della Corte di avvalersi del supporto del Corpo della Guardia di finanza e dei Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato ai fini dell'accertamento di quanto utile alle verifiche sulla regolarità della gestione;
- la previsione di una sanzione pecuniaria applicabile dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte agli amministratori responsabili della inadeguatezza del sistema dei controlli interni.

La specifica misura in argomento è improntata alla conoscenza delle attività gestionali di maggior impatto finanziario nel loro concreto sviluppo infrannuale, la cui finalità di fondo si compendia nell'esigenza di garantire il rispetto delle regole contabili ed il pareggio di bilancio.

In considerazione dell'esigenza di valorizzare, nell'immediato, tale nuovo strumento informativo, la Sezione è chiamata a dare rapida applicazione al disposto normativo con l'elaborazione di apposite Linee guida che si coordinino con le altre modalità di monitoraggio e controllo di cui dispongono le Sezioni regionali di controllo, evitando duplicazioni di richieste di dati e reiterazioni di adempimenti aventi analoghe caratteristiche funzionali e metodologiche.

La necessità di un coordinamento si pone con riguardo sia agli accertamenti volti a far emergere la presenza di disfunzioni organizzative ovvero inefficienze e diseconomie nella gestione della spesa (che andrebbero esaminate, puntualmente, nell'ambito delle metodologie di analisi di cui al successivo art. 6, comma 3, i cui esiti confluiranno nel referto al Parlamento), sia alle verifiche finalizzate all'osservanza degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno ed al rispetto dei vincoli previsti in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione (che andranno condotte, principalmente, con gli strumenti delineati ai commi 6 e 8).

La cadenza trimestrale delle relazioni dei Presidenti delle Regioni potrebbe suggerire, tuttavia, di far confluire in questa tipologia di controllo anche le verifiche ai fini della sostenibilità dei bilanci, unitamente a tutti quei profili di indagine che, pur presentando aree di contiguità con le altre tipologie di controlli, riguardino tematiche concernenti la corretta copertura delle spese e la salvaguardia degli equilibri finanziari ed economici il cui riscontro presuppone la conoscenza delle criticità del sistema contabile regionale, del quadro organizzativo complessivo e dell'assetto dei controlli interni.

Nell'ottica del tempestivo riscontro delle criticità gestionali potenzialmente idonee ad alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria, la Sezione è orientata a declinare le finalità del controllo introdotto dall'art. 1, comma 7, nei seguenti adempimenti:

- valutazione dell'adeguatezza funzionale del sistema dei controlli interni;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo e contabile;
- monitoraggio degli effetti finanziari prodotti dalle misure previste dalle manovre di finanza pubblica e dai principali provvedimenti adottati in corso d'anno;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

- consolidamento dei risultati delle gestioni delle amministrazioni regionali con quelle degli enti e degli organismi partecipati;
- valutazione della coerenza dei risultati gestionali rispetto alla evoluzione delle grandezze di finanza pubblica programmate.

6. Le verifiche infrannuali sulle gestioni degli enti locali (art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012)

La Sezione considera che la riformulazione dell'art. 148 del TUEL, secondo le previsioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, che ha introdotto la relazione semestrale del Sindaco (per i comuni oltre una determinata soglia dimensionale) o del Presidente della Provincia, costituisce una misura funzionale a verificare (al pari di quanto previsto per il Presidente della Regione dall'art. 1, comma 7) *"la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio"*. Per gli enti locali è inoltre previsto che vengano sottoposti a verifica periodica il PEG, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione.

Si nota preliminarmente che il tratto distintivo della nuova disciplina dei controlli, rispetto a quella vigente, si coglie con particolare evidenza nel livello di maggior dettaglio relativo alla organizzazione ed alle finalità dei controlli interni e nel coinvolgimento diretto delle figure organizzative di maggior livello di responsabilità presenti negli enti, quali il segretario, il direttore generale ed i responsabili dei servizi.

Questa ristrutturazione dei controlli interni comporta una più immediata vicinanza tra attività gestionale e monitoraggio della stessa alla luce di specifici parametri di valutazione. Tali specificità si colgono sia negli aspetti di procedimentalizzazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile calibrati sui singoli atti, attraverso i pareri dei responsabili dei servizi nella fase preventiva, sia nelle valutazioni improntate ai principi di revisione aziendale sugli atti di gestione di maggiore impatto (come individuati dall'art. 3, comma 2) nella fase successiva.

Nel delineato contesto si inserisce il controllo di legittimità e regolarità delle gestioni intestato alle Sezioni regionali, la cui più serrata frequenza infrannuale consente valutazioni in corso d'esercizio. In questo senso il referto che il Sindaco o il Presidente della Provincia sono tenuti a trasmettere ogni semestre alla Sezione regionale di controllo, consentirà di leggere il concreto sviluppo della gestione attraverso la conoscenza degli atti e delle attività gestionali di maggior rilievo, mediante i quali l'ente attua i piani ed i programmi.

Le Linee guida, sulle quali i vertici politici degli enti struttureranno le loro relazioni semestrali, potranno, quindi, considerare anche la regolare osservanza delle norme che disciplinano il settore degli appalti, le spese di funzionamento, la gestione del patrimonio immobiliare e gli altri ambiti di gestione di maggior rilievo finanziario.

In considerazione della perfetta simmetria della norma con le richiamate disposizioni di cui al comma 7 dell'art. 1 e risultando analoghe le finalità di fondo del controllo introdotto dal

nuovo art. 148 del TUEL, può estendersi a questi controlli l'enumerazione degli adempimenti per l'attuazione riportata al precedente punto 5.

L'esigenza di dare immediato avvio alle attività finalizzate agli adempimenti suddetti comporta che il primo schema di Linee guida potrà essere suscettibile di adattamenti. Le nuove Linee guida, superata la fase iniziale di avvio, dovranno essere, quindi, maggiormente coordinate con le modalità di monitoraggio e controllo contenute nelle Linee guida già ampiamente collaudate.

La necessità di coordinamento si pone anche rispetto allo sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati alla revisione della spesa ex art. 6 del d.l. n. 174/2012, che rappresenta, nell'ambito del panorama di controlli sulla regolarità della gestione eseguiti dalle Sezioni regionali, una tipologia a sé stante, che si incentra, essenzialmente, sui profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Formerà oggetto di specifica disamina la complementare problematica relativa alla necessità che le relazioni semestrali debbano essere, o meno, inoltrate per il tramite dei Collegi dei revisori, che potranno anche asseverarne i contenuti.

Le menzionate Linee guida dovranno articolarsi in più sezioni distinte, ciascuna delle quali compendierà i tratti caratteristici di un particolare profilo gestionale.

Una prima parte, con valenza essenzialmente ricognitiva, dovrebbe essere dedicata all'esame del sistema dei controlli e del sistema contabile, e finalizzata a registrare la presenza di eventuali criticità iniziali nel sistema organizzativo - contabile. La stessa verrà, quindi, successivamente rimodulata al fine di delineare l'evoluzione del quadro di riferimento e l'aggiornamento dei principali indicatori di funzionalità gestionale.

Una particolare attenzione dovrà, quindi, essere riservata ai parametri della regolarità amministrativa e contabile, con richieste volte ad individuare la presenza di eventuali lacune gestionali idonee, almeno potenzialmente, ad alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria.

La verifica del funzionamento dei controlli interni dovrà investire aspetti che attengono alla concreta attività, in una dimensione dinamico-operativa che rappresenta il naturale sviluppo delle questioni delineate nella prima sezione con riferimento all'assetto dei controlli interni.

La parte dedicata agli equilibri di bilancio dovrà affrontare, infine, le tematiche concernenti la corretta copertura delle spese e la salvaguardia degli equilibri finanziari ed economici, in un'ottica di progressivo riscontro della tenuta degli obiettivi di finanza pubblica e di tempestiva rilevazione degli scostamenti che richiedano l'adozione di adeguate misure correttive.