



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 9/SEZAUT/2013/INPR

Adunanza del 20 marzo 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Giuseppe Salvatore LAROSA, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA

Supplenti
Consiglieri Rosario SCALIA, Silvano DI SALVO, Stefano SIRACUSA, Fabio Gaetano GALEFFI
Primi Referendari Laura D'AMBROSIO, Benedetta COSSU
Referendari Alessandro NAPOLI, Luigi DI MARCO, Oriella MARTORANA, Beatrice MENICONI

Consiglieri Teresa BICA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto, in particolare, l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, che prevede la parificazione del rendiconto della regione, da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Udito il relatore, consigliere Adelisa Corsetti;

DELIBERA

di approvare l'unito documento, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, riguardante prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 20 marzo 2013.

Il Relatore

F.to Adelisa Corsetti

Il Presidente

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 26 marzo 2013

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PRIME LINEE DI ORIENTAMENTO PER LA PARIFICA DEI RENDICONTI DELLE REGIONI DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 5, D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA L. 7 DICEMBRE 2012, N. 213.

1. La parificazione del rendiconto regionale è prevista dall'art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012, secondo cui:

“Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale”.

Gli articoli ivi richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato, da cui risulta:

- a) il profilo contenutistico dell'attività di parifica, ai sensi dell'art. 39, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, sotto il duplice profilo del raffronto del rendiconto con la documentazione di bilancio e con le scritture contabili dell'ente, tenute o controllate dalla Corte;
- b) la contestualizzazione dell'attività di parifica con una relazione sul rendiconto, ai sensi dell'art. 41, r.d. n. 1214/1934;
- c) le procedure del giudizio di parificazione della Corte dei conti che, a mente dell'art. 40, r.d. n. 1214/1934, si svolge con “le formalità della sua giurisdizione contenziosa”.

Le disposizioni in esame presentano carattere di novità per le Regioni a statuto ordinario, trattandosi di istituti già applicati nella maggior parte delle Regioni ad autonomia differenziata, in forza delle rispettive norme statutarie. Per la Regione Siciliana, v. art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 e 6, comma 3, d.lgs. n. 655/1948; per la Regione Sardegna, v. art.10, d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 e art. 4, comma 2, l. 8 ottobre 1984, n. 658; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, v. art. 33, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, sostituito

dall'art. 3, d.lgs.15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, v. art. 10, comma 1, d.P.R. 15 luglio 1988, n.305, sostituito dall'art. 1, comma 3, d.lgs.14 settembre 2011, n. 166. In mancanza di disposizioni preesistenti sul giudizio di parificazione, la Regione Valle d'Aosta dovrà adeguare il proprio ordinamento a norma dell'art. 1, comma 11, d.l. n. 174/2012.

Dalle richiamate disposizioni relative alle Regioni a statuto speciale, nonché dal raffronto con le norme disciplinanti la parificazione del rendiconto generale dello Stato, emerge che la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto (artt. 38 e 43, r.d. n. 1214/1934; art. 149, r.d.23 maggio 1924, n. 827; art. 38, l.31 dicembre 2009, n. 196). Poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, si rammenta che *“La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale”* (art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012).

Nel quadro dei controlli sulle autonomie regionali, va rilevato che la relazione annuale sulla gestione del bilancio della Regione costituisce un'attività consolidata da parte delle Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 3, comma 4-6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e dell'art. 7, comma 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, i cui contenuti specifici sono dettagliati dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, d.l. n. 174/2012 (che, si ripete, recita *“la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*).

Tale referto annuale è, altresì, funzionale alle verifiche intestate alla Sezione delle autonomie, a mente dell'art. 3, comma 6, l. n. 20/1994, secondo cui la Corte riferisce, almeno annualmente *“al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito”*; referto che è effettuato *“anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo”* (art. 7, comma 7, l. n. 131/2003).

Nel descritto sistema coordinato degli strumenti di controllo affidati alle Sezioni regionali, emerge che il *novum* consiste nel giudizio di parificazione, previsto con disposizioni da ritenere immediatamente cogenti per le Regioni a statuto ordinario e, quindi, operante dall'esercizio finanziario 2012 (v. C. conti, sez. riun., 31 dicembre 2012, n. 31/CONTR/12).

In tal senso, si pone l'esigenza di favorire procedure sistematiche per la messa a disposizione delle scritture contabili regionali alle Sezioni di controllo, sulla base di protocolli di intesa avviati dalle medesime con le Regioni, in tempi ragionevolmente utili per la decisione sulla parifica.

In prospettiva, tali intese potranno confluire in un progetto generale di accesso “concordato” alle scritture informatiche delle singole Regioni, in grado di fornire dati durante la gestione, sul modello del sistema informativo integrato RGS – Corte dei conti, che potrà essere avviato al superamento delle attuali disarmonie tra i sistemi contabili regionali. Anche sotto questo profilo, si impone la rapida ed integrale attuazione delle disposizioni recate dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni.

Accanto alle attività istruttorie finalizzate al giudizio di parificazione, può essere eventualmente esplorata la possibilità di procedere a stime dell’attendibilità e dell’affidabilità degli aggregati contabili mediante campionamento statistico, basato su modelli consolidati anche in ambito europeo.

L’approccio campionario è stato già sperimentato dalle Sezioni riunite nella parificazione del rendiconto dello Stato e dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali in sede di controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali nonché, in ambito regionale, dalle Sezioni regionali di controllo per le Regioni Friuli-Venezia-Giulia e Siciliana. Esso si adegua al sistema MUS (*Monetary Unit Sampling*) adottato dalla stessa Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d’Assurance – DAS*), i cc.dd. “test di convalida”, mirati alla verifica postuma della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio.

A regime, le predette stime possono essere funzionali alle valutazioni svolte dalle Sezioni regionali nella relazione sul rendiconto (art. 41, r.d. n. 1214/1934), sotto il profilo della conformità alle regole giuridiche delle operazioni riassunte nel consuntivo. Tale analisi potrà essere condotta con riferimento alle poste contabili selezionate con campionamento statistico ed estesa, in prima applicazione, a quelle individuate secondo logiche professionali (aree di spesa discrezionale ed altre aree di indagine individuate dalle stesse Sezioni regionali sulla base dell’esperienza pregressa). Soltanto in caso di gravi irregolarità tali da incidere sulla rappresentazione veridica dei conti, o di significative discordanze con le leggi di bilancio, le valutazioni di affidabilità potrebbero influire sull’esito del giudizio di parificazione.

Sarà cura delle Sezioni regionali di controllo verificare, nell’esercizio successivo a quello oggetto della decisione di parifica, quale seguito sia stato dato alle osservazioni della Corte, anche sotto il profilo dell’affidabilità dei conti.

2. L’attività di parificazione, si ripete, evoca il raffronto tra i risultati del rendiconto con le leggi di bilancio e con le scritture tenute o controllate dalla Corte, secondo l’impostazione accolta dal citato art. 39, r.d. n. 1214/1934, secondo cui:

“ La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi di bilancio.

A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei singoli Ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriale di impegno ed alle proprie scritture” .

Ai sensi del comma 1, la prima fondamentale operazione che le Sezioni regionali devono compiere è la verifica della corrispondenza tra i valori indicati nel conto del bilancio, sia per l'entrata che per la spesa (a livello di aggregati significativi e/o unità elementari di bilancio), e quelli esposti nella legge di bilancio e successive variazioni (legislative e amministrative). La pronuncia della Corte, che si interpone tra l'attività di rendicontazione e la legge che approva il conto, ha la funzione precipua di agevolare l'assemblea legislativa nel controllare che l'attività dell'organo esecutivo si sia svolta nel rispetto dei vincoli e delle autorizzazioni di spesa.

A tal fine, occorre fare riferimento all'intero ciclo della programmazione finanziaria annuale, e quindi, non solo alla legge di bilancio, ma anche all'eventuale legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, alla legge di assestamento, alle leggi e ai provvedimenti di variazione. Si tratta di elementi informativi di cui la Sezione regionale già dispone o che può agevolmente acquisire dall'Amministrazione.

Per quanto riguarda il rendiconto, sono auspicabili contatti con le Regioni per valutare la praticabilità del modello che le Sezioni riunite intendono seguire in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012; modello secondo cui il documento, completo dei prescritti allegati, sarà trasmesso in modalità dematerializzata, in conformità alle disposizioni contenute nel codice dell'amministrazione digitale (CAD), approvato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Con riferimento agli accertamenti e ai confronti da effettuare ai sensi del citato art. 39, comma 2, che danno conto degli effetti finanziari prodotti dalle operazioni e dagli atti di gestione, rappresentati nelle “*scritture*”, deve prendersi atto della carenza, in ambito regionale, delle specifiche prescrizioni normative (e correlate procedure informatiche) disponibili in ambito statale.

In coerenza con l'approccio sperimentale che caratterizza la complessiva attuazione del d.l. n. 174/2012 e in attesa che siano create le condizioni ottimali (giuridiche, organizzative e strumentali) per un esercizio adeguato della funzione, le Sezioni regionali possono, anche mediante le intese sopra accennate, verificare la concordanza dei dati risultanti dal rendiconto, sia per l'entrata che per la spesa, con quelli presenti nelle scritture del Servizio di ragioneria di ogni Regione (o struttura equivalente), nonché con le registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE, ferma restando la possibilità di attivare ulteriori riscontri sulle scritture contabili del medesimo Tesoriere.

Al di là della valutazione della coerenza del rendiconto con gli strumenti della programmazione finanziaria, la riconciliazione con le scritture contabili del Tesoriere/Servizio di ragioneria sarà essenziale ai fini della verifica di eventuali scostamenti di cassa, nonché di possibili disallineamenti nelle scritture contabili, così da evidenziare anomalie nel conto del bilancio e in quello del patrimonio.

Per evidenti esigenze di semplificazione e di ottimizzazione delle attività di controllo, il giudizio di parificazione (art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012) costituisce la base per le ulteriori verifiche aventi ad oggetto il rendiconto approvato, da svolgere anche sulla base delle relazioni prodotte dai Collegi dei revisori, ai sensi dell'art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012.

Attualmente, gli ordinamenti delle singole Regioni prevedono termini non univoci per la presentazione e l'approvazione del rendiconto, in deroga alla normativa recata dall'art. 29, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, secondo cui il rendiconto generale (conto del bilancio e conto del patrimonio) è presentato dalla giunta ed approvato dal consiglio con legge regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo. Va, però, considerata la tendenziale uniformità dei termini di approvazione dei documenti contabili prefigurata nelle disposizioni in materia di armonizzazione, la cui disciplina, a regime dal 2014, prevede che le amministrazioni pubbliche, approvano: a) il bilancio di previsione o il budget economico entro il 31 dicembre dell'anno precedente; b) il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo; c) il bilancio consolidato entro il 30 giugno dell'anno successivo (art. 18, d.lgs. n. 118/2011).