

Prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. Annotazione alla delibera della Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, n.15/SEZAUT/2012/INPR, 25.10.2012

di Maria Bottiglieri

Fonte: Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie. Deliberazione n.15/SEZAUT/2012/INPR, 25.10.2012

Parole chiave: Corte dei Conti - Regioni ed Enti locali - Linee guida e note istruttorie

Riferimenti normativi: Art. 100 co. 2 Cost., Art. 3 co.1 lett e) D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 L. 7 dicembre 2012

Massima 1: Le relazioni semestrali degli Enti locali sono una misura funzionale a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini anche del pareggio di bilancio, e consentono valutazioni in corso d'esercizio.

Massima 2: Gli adempimenti relativi predisposti per le Regioni si estendono agli Enti locali.

Massima 3: Le future Linee dovranno decidere se fare inoltrare le relazioni per il tramite del Collegio dei revisori.

Lo scopo del documento approvato in esame è di fornire alcune prime interpretazioni sul quadro dei controlli della Corte dei Conti sulle autonomie territoriali, come tracciato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, al quale sono state peraltro apportate modificazioni dopo l'emanazione del parere (legge di conversione del 7 dicembre 2012, n. 213). Le Linee interpretative hanno evidenziato alcuni nodi problematici, risolti poi dal legislatore in sede di conversione, sui quali la Corte ha espresso una prima interpretazione finalizzata al miglior espletamento delle sue funzioni di controllo sulle autonomie locali anche nell'“interregno” tra decreto-legge e legge di conversione. Le Linee interpretative, dopo due capitoli introduttivi sul quadro costituzionale dei nuovi poteri di controllo sulle autonomie territoriali e sugli adempimenti della Sezione delle autonomie per l'attuazione del d.l. n. 174/2012, dedicano tre capitoli alle novità in materia di controlli sulle Regioni, nei quali si affrontano:

- le criticità del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Regioni indicati dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012: in tal senso, onde evitare una generalizzazione del medesimo, con conseguente sottoposizione al controllo della Corte di una pleora eccessiva di atti, la Corte ha circoscritto la tipologia di atti sottoponibili a controllo preventivo (ad esempio, tra gli atti normativi a rilevanza esterna da sottoporre a controllo, la Corte ha limitato il medesimo soltanto a 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). Va comunque evidenziato che la legge di conversione ha soppresso tale tipologia di controllo;
- la verifica di attendibilità delle proposte di bilancio di previsione delle Regioni (art. 1, comma 6, d.l. n. 174/2012);
- le verifiche infrannuali sulle gestioni regionali (art. 1, comma 7, d.l. n. 174/2012).

L'ultimo capitolo analizza, infine, le verifiche infrannuali sulle gestioni degli enti locali (art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012 convertito con modifiche dalla L. n.213/2012), delle quali si segnalano i seguenti elementi:

1) *Le relazioni semestrali sulle gestioni degli EE.LL.*

La Sezione interpreta la novella dell'art. 148 del TUEL, che ha introdotto la relazione semestrale del Sindaco (per i comuni oltre una determinata soglia dimensionale) o del Presidente della Provincia, come una misura funzionale a verificare *"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"*. Il controllo delle relazioni integra la verifica periodica del PEG, dei regolamenti e degli atti di programmazione e pianificazione.

"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 proceduralizzazione 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. La 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 (future) Linee guida (della Corte dei conti), 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."

2) *Gli adempimenti per l'attuazione dei controlli.*

La Sezione osserva che *"in considerazione della perfetta simmetria delle disposizioni in materia di controllo sulla regolarità della gestione e gli equilibri finanziari delle Regioni con quelle degli Enti locali (rispettivamente disciplinati agli artt. 1 co. 7 e art. 3, comma 1, lett. e del d.l. 174/2012) e risultando analoghe le finalità di fondo del controllo introdotto dal nuovo art. 148 del TUEL, possono estendersi ai controlli degli Enti locali gli adempimenti predisposti per le Regioni"* ovvero:

- *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".*

Lasciando aperta la questione se le relazioni debbano essere inoltrate per il tramite del collegio dei Revisori, la Corte dei conti delinea le parti obbligatorie delle relazioni stesse: *"esame del sistema dei controlli e del sistema contabile"*, con ricognizione *"di eventuali criticità iniziali nel sistema organizzativo – contabile"*; evoluzione del quadro di riferimento e aggiornamento dei principali indicatori di funzionalità gestionale; parametri della regolarità amministrativa e contabile, con individuazione di *"eventuali lacune gestionali idonee, almeno potenzialmente, ad alterare i profili*

di una sana e corretta gestione finanziaria"; funzionamento dei controlli interni in relazione alla concreta attività "in una dimensione dinamico-operativa"; analisi degli equilibri di bilancio, in particolare della corretta copertura delle spese e 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". Dal punto di vista del diritto intertemporale, queste prime linee interpretative hanno consentito di attuare il d.l. 174/2012 sin dalla sua entrata in vigore. Si segnala in particolare la necessità di circoscrivere il controllo preventivo di legittimità introdotto all'art. 1 (e poi soppresso in sede di conversione) ai soli atti che avessero una ricaduta finanziaria per il bilancio della Regione, onde evitare che le medesime continuassero ad inviare alle sezioni regionali della Corte dei Conti ogni tipo di atto che, in senso ampio, avesse potuto essere ricondotto ad adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea o ad atti di programmazione e pianificazione regionali.