

Il ruolo della Corte dei conti in materia di controllo sugli enti locali

Dott. Francesco Antonino Cancilla

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 39 DEL 6 MARZO 2014

- Profili rilevanti per l'oggetto della presente relazione:
- La Corte Costituzionale ha dichiarato:
- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;

Ambito e fondamento delle disposizioni del decreto legge n. 174 del 2012

- Le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«**armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica**» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).
- La Corte ha più volte affermato che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei **vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "**patto di stabilità interno**", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «**principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione**» (sentenza n. 267 del 2006).

Ambito e fondamento delle disposizioni del decreto legge n. 174 del 2012 (segue)

- **Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale.**

Illegittimità dell'art. 1 comma 7 del decreto legge n. 174 del 2012

- La disposizione impugnata ha attribuito alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un lato, di **vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo** (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi).
- **Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti.**
- Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale).

Illegittimità dell'art. 1 comma 7 del decreto legge n. 174 del 2012 (segue)

- La Corte dei conti è organo che - come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione - è sottoposto alla legge (statale e regionale); **la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.**

- L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto con i parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

- Da ciò la **lesione anche dell'art. 134 Cost.**, poiché si determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.

Illegittimità dell'art. 1 comma 7 del decreto legge n. 174 del 2012 (segue)

- **Conseguenze:**
- **L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.**

Illegittimità dell'art. 3 comma 1 del decreto legge n. 174 del 2012 modificativo dell'art. 148 TUEL

- La Corte Costituzionale ha ripetutamente riconosciuto la **legittimità di interventi del legislatore statale volti ad acquisire dagli enti territoriali dati e informazioni utili, soprattutto a fini di coordinamento della finanza pubblica** (tra le tante, sentenze Corte Cost. n. 35 del 2005; n. 36 del 2004; n. 376 del 2003), anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia particolare (sentenza n. 425 del 2004).
- Ciò nondimeno, nel caso in esame, **la disposizione impugnata eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore statale**, circoscritto dalla Corte Costituzionale alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, **in quanto attribuisce non già ad un organo magistratuale terzo, quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali**, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in violazione degli invocati parametri statutari e delle relative norme di attuazione.

Illegittimità dell'art. 3 comma 1 del decreto legge n. 174 del 2012 modificativo dell'art. 148 TUEL – richiamo della sentenza della Corte Costituzionale n. 219/2013

- **Con la sentenza n. 219 del 2013, peraltro, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che attribuiva al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato poteri di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti territoriali analoghi a quelli previsti dalla norma impugnata nel giudizio definito con la sentenza n. 39/2014. Alla stessa stregua della norma scrutinata nella sentenza n. 219 del 2013, infatti, l'art. 3 comma 1 d.l. 174/2012 attribuisce ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, violando conseguentemente i parametri statutari e le relative norme di attuazione evocati dalle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.**
- **Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata, se interpretata in relazione al successivo comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti, atteso che le sezioni regionali di controllo possono ricorrere soltanto indirettamente alle **procedure ispettive disciplinate dal censurato comma 2, che rimangono, quindi, nella piena disponibilità dell'amministrazione centrale dello Stato.****

Illegittimità dell'art. 3 comma 1 del decreto legge n. 174 del 2012 modificativo dell'art. 148 TUEL (segue)

- In breve:
- È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge in esame, in riferimento all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, e in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'art. 46 dello statuto speciale per la Sardegna.
- E' stata conseguentemente dichiarata, per gli stessi motivi, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art 3, comma 1, lettera e), del citato decreto-legge - impugnato dalla sola Regione autonoma Sardegna - il quale prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure previste dal comma 2.
- Va precisato che **la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo decreto-legge, essendo fondata sugli evocati parametri statutari e sulle relative norme di attuazione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di dette norme, limitatamente alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.**

Sentenza Corte Cost. n. 219/2013- Illegittimità dell'art.5 d.lgs. 149/2011 nel testo introdotto dall'art. 1 bis comma 4 decreto legge n. 174/2012

- Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella **Corte dei conti** l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. La Corte Costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisse un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce **«quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico»**, **«di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni»** (sentenza n. 29 del 1995).
- Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal **procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo**, e si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome.

Sentenza Corte Cost. n. 219/2013- Illegittimità dell'art.5 d.lgs. 149/2011 nel testo introdotto dall'art. 1 bis comma 4 decreto legge n. 174/2012 (segue)

- **L'art. 5 d.lgs. 149/2011 eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica** e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in **difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito**, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale.
- **L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome.**

Chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 sull'art. 148 bis TUEL: la natura del controllo e la tutela dell'equilibrio di bilancio

- Quanto alle censure rivolte al comma 2 dell'art. 148-bis, che amplia le introdotte verifiche sui rendiconti degli enti locali anche alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente, occorre osservare che **detta estensione è funzionale, da un lato, a garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio.**
- Quanto alle censure rivolte ai **commi 1 e 3 dell'art. 148-bis**, la Corte Costituzionale, pronunciandosi dapprima sulle norme che hanno istituito i controlli finanziari (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005) - espressamente richiamati dalle norme impugnate - e successivamente sull'art. 148-bis, ha già affermato che **il suddetto controllo è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali (inclusi quelli dotati di autonomia speciale), ponendosi conseguentemente su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).**

Chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 sull'art. 148 bis TUEL: la natura del controllo e la tutela dell'equilibrio di bilancio (segue)

- Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), la Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla **categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa**» (sentenza n. 179 del 2007).
- Sviluppando questi consolidati orientamenti, la Corte, con la sentenza n. 60 del 2013, ha affermato che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito **ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio**».

Chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 sulle autonomie speciali

- I controlli della Corte dei Conti non sono lesivi dell'ambito riservato alle norme di attuazione degli Statuti speciali in quanto si collocano su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia, «almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013).
- Le disposizioni, che costituiscono esercizio della competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali nelle materie «**armonizzazione dei bilanci pubblici e «coordinamento della finanza pubblica** », sono opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, perché anche la finanza di tali enti è parte della **finanza pubblica allargata**.

Chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 sulle autonomie speciali e sull'art. 148 bis TUEL (segue)

- La Corte ha chiarito -con la sentenza n. 219 del 2013- che l'art. 11-bis del decreto legge n. 174/2012 stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscono espressamente in senso contrario.
- Il comma 16 dell'art. 1 disciplina il rapporto tra gli enti ad autonomia differenziata e le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 in modo specifico rispetto alla generale clausola di salvaguardia dell'art. 11-bis dello stesso decreto. Tale comma, infatti, prevedendo l'obbligo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dell'art. 1 in esame (entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso), presuppone logicamente che tali disposizioni - contrariamente a quanto previsto in linea generale dall'art. 11-bis dello stesso decreto-legge - si applichino agli enti ricorrenti.
- La Corte ha dunque precisato che una norma che, come l'impugnato comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, impone a un ente di adeguare il proprio ordinamento ad altre disposizioni può essere lesiva delle attribuzioni di quell'ente non di per sé ma soltanto in quanto lo siano le altre disposizioni alle quali esso si deve adeguare.

Inquadramento dei controlli della Corte dei Conti nella sentenza Corte Cost. 39/2014

- *Il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.*
- (vds. Corte Cost. 60/2013, n. 198/2012, n. 179/2007)

I controlli della Corte dei Conti sugli enti locali (inclusi quelli basati sul d.l. 178/2012) – la sentenza della Corte Costituzionale n. 60 del 2013

- Tali controlli sono legittimi, in quanto finalizzati ad **assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali**, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006).
- I suddetti controlli **si collocano nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale** di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007).

I poteri interdittivi della Corte dei Conti : i chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 40 del 2014

- La finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche **il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali** (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).
- Dette **misure interdittive** non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti».

I poteri interdittivi della Corte dei Conti : i chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 40 del 2014 (segue)

- Il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. **Il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie.**

Caratteri delle norme che limitano la spesa di Regioni ed enti locali: Corte Costituzionale n. 44/2014

Le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alle seguenti concomitanti condizioni:

- -1)- devono limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente;
- 2)- non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 237 del 2009; n. 289 e n. 120 del 2008).

Il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa attraverso modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni.

Problema preliminare:

applicabilità ai comuni siciliani delle disposizioni sui controlli previsti nel d.l. 174/2012 con particolare riferimento al controllo ex art. 148 TUEL

- 1)- il regime e l'ordinamento amministrativo degli enti locali sono oggetto di competenza legislativa esclusiva della Regione;
- 2)-i controlli hanno notevole incidenza sull'ordinamento finanziario e contabile
- 3)- vincoli costituzionali ed europei

Risposta positiva della Sezione di controllo per la Regione siciliana

- **Deliberazione 332/2013/INPR**

Nella regione siciliana, in cui il D.L. n. 174/2012 è applicabile nelle forme stabilite dallo statuto di autonomia speciale e dalle relative norme di attuazione (art. 11 bis), questa peculiare tipologia di controllo esterno sulla gestione - introdotta da norma statale regolante le funzioni della Corte dei conti - risulta pienamente compatibile con l'art. 2 del D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200. Questa nuova verifica, che si colloca nell'ambito del controllo degli equilibri e della regolarità delle gestioni delle amministrazioni pubbliche, è istituzionalmente intestata alla Corte dei conti in quanto garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, a tutela dell'unità economica della Repubblica ed in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e a vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Art. 148 TUEL comma 1

- *1. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale (3).*

Corte dei Conti e controllo ex art. 148 TUEL

- **Attenzione:** l'art. 33, comma, D.L. 24/06/2014 n. 91, convertito dalla L. 11/08/2014 n. 116, ha riformulato il comma 1
- **Caratteristiche del controllo ex art. 148 TUEL (ante modifica):**
 - Cadenza semestrale
 - Legittimità e regolarità delle gestioni
 - Funzionamento dei controlli interni
 - Rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio

Il referto ex art. 148 TUEL

- Redatto dal Sindaco, che si avvale del Segretario
- -Regolarità della gestione
- -Efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni

Finalità del controllo ex art. 148 TUEL

- Verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento dei controlli interni
- Valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali con gli obiettivi programmati
- Verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile
- Rilevazione degli scostamenti dagli obiettivi e dai vincoli di finanza pubblica
- Verifica sull'incidenza dei risultati degli organismi partecipati

I controlli interni

- 1)- Controllo di regolarità amministrativa e contabile
art. 147 bis: - preventivo; - successivo
- 2)Controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 quinquies)
- 3)Controllo strategico
- 4)- Controllo sulle società partecipate non quotate
- 5)- Controllo di gestione (referto ex art. 198 bis TUEL)

Art. 147 TUEL

- 1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.
- 2. Il sistema di controllo interno è diretto a:
- a) **verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate**, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti ; -- **controllo strategico**
- c) garantire il costante **controllo degli equilibri finanziari** della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;
- d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, **l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente**;
- e) garantire il **controllo della qualità dei servizi erogati**, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

(segue)

- 3. Le lettere d) ed e) del comma 2 si applicano solo agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.
- 4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 , e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unita' di controllo, laddove istituite.
- 5. Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, piu' enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalita' di costituzione e di funzionamento.
- (1) Articolo sostituito dall'articolo 3, comma 1, lettera d), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in Legge 7 dicembre 2012, n. 213 .

La struttura del referto ex art. 148 TUEL

- *Sezione prima*
- Programmazione
- Entrate
- Spese
- Trasparenza

Prima sezione: regolarità della gestione amministrativa e contabile: obiettivi

-Verifica del rispetto dei parametri di regolarità amministrativa e contabile;
individuazione di deficienze gestionali che possono alterare la sana gestione
finanziaria;

-Incidenza della programmazione rispetto agli equilibri di bilancio

(segue)

- **Seconda sezione: Adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni**

- ricognizione del sistema dei controlli interni
- controllo strategico
- controllo di gestione
- altre forme di controllo : organismi partecipati
- equilibri finanziari
- controllo di regolarità amministrativa e contabile

Obiettivi:

- rilevazione di criticità nel sistema organizzativo e contabile
- esame delle modalità di funzionamento del sistema dei controlli interni

Responsabilità

- **Art. 148 c. 4 TUEL**
- *«In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione».*

Nuovo testo del comma 1 dell'art. 148 TUEL, riformulato dall'art. 33, comma, D.L. 24/06/2014 n. 91, convertito dalla L. 11/08/2014 n. 116

- *Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette **annualmente** alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale*

Il controllo finanziario

- E' stato rafforzato il controllo previsto dai commi 166 e 167 dell'art. 1 della L. 266/2005:
- COMMA 166
- 166. Ai fini della tutela dell'unita' economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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 dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo (1) .
- COMMA 167
- 167. La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilita' interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarita' contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione (1).
- COMMA 168
- [168. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilita' interno (1).] (2)

Art. 148 bis TUEL

- *1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.*

-

Art. 148 bis (segue)

- *3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.*

Il controllo finanziario ex art. 148 bis TUEL

- Struttura bifasica del controllo
- Ampliamento del controllo
- Meccanismi inibitori sui programmi di spesa

«Parole chiave»:

- equilibri economico-finanziari
- sana gestione finanziaria
- rispetto del patto di stabilità
- coordinamento della finanza pubblica

La tutela degli equilibri economico-finanziari

- Se la Sezione di controllo della Corte accerta irregolarità tali da pregiudicare gli equilibri economico-finanziari oppure operazioni di indebitamento non sostenibili, viene adottata pronuncia di accertamento con obbligo di conformazione da parte dell'ente locale
- Se l'ente non provvede o se le misure sono ritenute inadeguate, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa, per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della sostenibilità finanziaria
- Vds. Deliberazione della Sezione di controllo per la regione siciliana n. 58/2014/PRSP

Art. 147 bis: controlli di regolarità amministrativa e contabile

- *1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.*
- *2. Il controllo di regolarità amministrativa [e contabile] è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, [gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa,] i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.*
- *3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché' ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.*

L'importanza dei controlli di regolarità amministrativa e contabile: la prevenzione del contenzioso

- Controllo di regolarità amministrativo successivo e autotutela - Annullamento d'ufficio
- *Art. 21-nonies Legge 241/1990*
- *1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell' articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.*
- *2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.*

Autotutela: Legge 311/2004

- Art. 1 Comma 136.
- *Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso. L'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante.*

Discrezionalità e Corte dei Conti

- *Il giudice contabile può valutare l'atto discrezionale sotto il profilo della conformità ai principi di liceità, efficacia, efficienza dell'azione amministrativa, senza incorrere nel divieto di sindacato nel merito delle scelte discrezionali (massima consolidata)*

Soggetti interni all'amministrazione e controlli

Segretario comunale:

- partecipa all'organizzazione del sistema dei controlli interni
- controllo successivo di regolarità amministrativa
- può assumere la direzione dell'unità preposta al controllo strategico (se non c'è direttore generale)
- predispone il referto ex art. 148 TUEL
- predispone la relazione di inizio e fine mandato del Sindaco

(segue)

Responsabile del servizio finanziario:

- assicura la salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica
- espleta il controllo sugli equilibri finanziari
- rende il parere di regolarità contabile
- rilascia il visto di regolarità contabile
- predispone la relazione di inizio e fine mandato del Sindaco (in alternativa al segretario)

(segue)

- **Dirigenti:**
- -rendono il parere di regolarità tecnica
- -compartecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni
- -compartecipano al controllo sugli equilibri finanziari

Art. 1 Legge 20/1994

- *Comma 1- ter . Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.*