

Il rafforzamento dei controlli sugli Enti locali dopo le modifiche al TUEL del D.I. 174/20120 e il ruolo della Corte dei Conti. Sintesi

di Andrea Patanè e Maria Bottiglieri

Fonte: Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli Enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213

Con il decreto-legge, entrato in vigore il 10 dicembre 2012 dopo essere stato convertito con modifiche, il governo Monti ha perseguito l'obiettivo di ridurre i costi della politica regionale e di consolidare i conti pubblici garantendo il pareggio di bilancio. Il provvedimento interviene al fine di garantire una migliore gestione degli Enti locali, soprattutto di quelli in maggiore difficoltà finanziaria. Il decreto che contiene importanti novità in materia di controlli interni per gli Enti locali è stato oggetto di modifiche ulteriori ad opera della legge di stabilità del 24 dicembre 2012, n. 228.^[1] Il decreto-legge e la legge di conversione hanno nel complesso apportato molteplici modifiche al TUEL.

Le principali modifiche al TUEL

Viene introdotto l'articolo 41 bis che, al fine di garantire una maggiore trasparenza dei titolari di cariche pubbliche elettive, sancisce l'obbligo di pubblicare annualmente, nonché all'inizio e alla fine del mandato, sul sito internet dell'ente lo stato patrimoniale personale (Enti con popolazione superiore ai 10.000 abitanti).

L'articolo 3 lett. b) del d.l. riscrive l'art. 49 del TUEL, e prevede delle novità importanti, introducendo l'obbligo di elaborare un parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili di servizi da sottoporre al consiglio e alla giunta prima che questi assumano una decisione avente oggetto la materia per cui è stato chiesto il parere. L'articolo così novellato afferma che tale parere si renderà necessario *qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*, novità che incrementa il numero di casi in cui va richiesto il parere rispetto alla normativa precedente.

Vengono introdotte delle modifiche in tema di controllo, in particolare sono stati aggiunti cinque nuovi articoli al TUEL: dal *147 bis al 147-quinquies*, l'intervento legislativo implementa così il sistema dei controlli interni, prevedendo, oltre ai controlli di regolarità amministrativa contabile di gestione e di controllo strategico, anche il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente e il controllo degli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare il controllo sulle società partecipate non quotate. Si è modificato *l'articolo 153 del TUEL* mutando la disciplina del responsabile finanziario dell'ente locale, prevedendo come questi sia preposto *alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale* con l'obbligo, quindi, di apporre un visto di copertura. L'articolo 166 viene invece modificato in relazione al fondo di riserva previsto per gli Enti locali e dispone che almeno la metà del fondo abbia come destinazione la copertura di eventuali spese da realizzarsi in condizione di eccezionalità e che per questo motivo non sono dunque state inserite nel bilancio preventivo. Il provvedimento interviene altresì sull'articolo 191 del testo unico, al fine di modificare la disciplina relativa alle regole previste per la realizzazione di lavori pubblici e delle conseguenti somme impegnate; in particolare l'intervento è finalizzato a prevedere la condizione in cui si debba realizzare un'opera pubblica in conseguenza di un evento eccezionale e imprevedibile. E' stato modificato l'articolo 234 del TUEL in merito alla revisione contabile delle

unioni di comuni prevedendo la forma associata di tutte le funzioni fondamentali dei comuni che ne fanno parte; la revisione economico finanziaria è svolta da un collegio di revisori composto da tre membri, che svolge le medesime funzioni anche per i comuni che fanno parte dell'unione. Ulteriore modifica si ha in seno all'articolo 242 del TUEL per cui si è intervenuti sulla disciplina volta a semplificare la procedura posta in essere per l'individuazione dei motivi che hanno creato la condizione strutturale di deficit dell'ente. Con la modifica dell'articolo 243 del TUEL si sono introdotte delle modifiche prevedendo limitazioni e controlli per gli enti che si trovino in una condizione strutturalmente deficitaria. S'introducono inoltre gli articoli 243-bis, 243-ter e 243-quater i quali contengono le norme in merito alla nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli Enti locali. Con la modifica dell'art.248 del testo unico, si prevedono le sanzioni per gli amministratori che hanno contribuito a cagionare il dissesto dell'Ente locale e viene eliminato il limite temporale imposto alla magistratura contabile di cinque anni precedenti il dissesto. La legge introduce, altresì, delle novità in tema di *fondo di rotazione* al fine di garantire la stabilità finanziaria degli Enti locali, nello specifico, si prevede che il fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno con una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2012, 90 milioni di euro per l'anno 2013, 190 milioni di euro per l'anno 2014 e 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020; Il fondo di rotazione, così come previsto, ha lo scopo di garantire per gli enti locali la stabilità finanziaria secondo le previsione del Ministero dell'interno. L'articolo 5 prevede delle modifiche sulle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale degli Enti locali ed in particolare per quelli che hanno degli squilibri di bilancio di tipo strutturale. Si prevede che nel caso in cui si realizzino delle condizioni di squilibrio strutturale, le quali rendano necessarie degli interventi, si possa garantire una stabilità finanziaria degli Enti locali attraverso l'utilizzo del piano di riequilibrio. L'articolo 5 prevede, difatti, che in presenza di eccezionali motivi di urgenza può essere concessa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un'anticipazione sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 4, da riassorbire in sede di predisposizione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario. L'articolo 8 sancisce le disposizioni in tema di patto di stabilità interno, in particolare, si afferma che in sede di controllo di legittimità e regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi delle autonomie territoriali e degli enti che compongono il servizio sanitario nazionale ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e l'assenza d'irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche con riguardo ai futuri assetti economici dei conti, la sana gestione finanziaria degli enti. All'articolo 9 vengono, invece, annoverate le disposizioni in materia di verifica degli equilibri di bilancio degli Enti locali attraverso l'introduzione di novità in materia di fiscalità locale; s'introduce la previsione per cui il gettito dell'imposta provinciale di trascrizione sia destinato alla Provincia dov'è posta la residenza dell'intestatario del veicolo. Infine, all'articolo 10, si sancisce che la scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale è soppressa.

2. I nuovi controlli della Corte dei conti sugli Enti locali.

La nuova strutturazione dei controlli della Corte dei conti predisposti dal D.L. 174/2012 così come convertito con modifiche dalla L. 213/2012 è finalizzato a "rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (art. 1, co. 1): va letta in tal senso l'introduzione di nuove e più pregnanti forme di partecipazione della Corte dei conti che, in presenza di specifici presupposti di legge, si estrinsecano anche in misure interdittive dei processi di spesa.

Con riguardo ai controlli sugli enti locali, le novità sono numerose e articolate, ci si limita a menzionarne tre di particolare rilievo, ovvero i controlli esterni realizzati tramite le c.d. relazioni semestrali, la procedura relativa al *piano di riequilibrio finanziario pluriennale* e i controlli sulla c.d. *spending review*.

L'art. 3 lett e) modifica l'art. 148 del TUEL sui controlli esterni che precedentemente si limitava a disporre un generico rinvio alla legge sulle *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*: (L. 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni) . Ora invece il nuovo art. 148 del TUEL amplia in maniera consistente la funzione di controllo della Corte, la quale ha ad oggetto, anche in corso di esercizio, la regolarità della gestione finanziaria, gli atti di programmazione, nonché la verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun ente. Recita infatti il comma 1: "*Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale^[2], la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.*". Il comma 2 prevede che i controlli esterni vengono esercitati, oltre che dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, anche, autonomamente, dal Ministero dell'economia e finanze – RGS, il quale può procedere ad effettuare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo contabile in presenza di specifici indicatori di squilibrio finanziario, quali il: *a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.* Il comma 5 affida alla Corte anche un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente locale: fermo restando quanto previsto dalla L. 20/1994 in materia di responsabilità erariale, la Corte può irrogare "*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.*"

Il DL 78/2012 introduce inoltre l'articolo 148 bis rubricato "*rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*" nel quale si prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte, al fine di verificare il "*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*", esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai fini della verifica di specifici elementi suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico finanziari degli enti. L'accertamento ha anche ad oggetto la verifica che i rendiconti consuntivi tengano conto delle partecipazioni dell'ente locale in società controllate alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per le collettività locali o attività strumentali all'ente. Sono previste specifiche conseguenze nell'ipotesi in cui la Corte riscontri irregolarità e l'ente locale non provveda a rimuoverle: "*... 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, e' preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali e' stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.*"

L'art 3 lett r) introduce nel Testo unico enti locali i nuovi articoli 243 bis, 243 ter, 243 quater e 243 quinquies. Il nuovo articolo 243 bis del TUEL "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", reca la disciplina generale della nuova procedura di riequilibrio finanziario, volta ad evitare la dichiarazione di dissesto di quei comuni con popolazione non inferiore a 20.000 abitanti e delle province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. La predetta procedura prevede che il consiglio dell'ente locale deliberi un *piano di riequilibrio finanziario pluriennale* della durata massima di 10 anni nel quale si deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate. Si tratta di una terza fattispecie che si aggiunge alle situazioni, elencate dagli artt. 242 del TUEL e 244 del TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente "deficitarie" ed Enti in situazioni di dissesto finanziario. L'art. 243 ter "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" istituisce e disciplina l'accesso degli enti locali al "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", il quale è finalizzato al risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243 bis. L'art. 243 quater del TUEL definisce le procedure di esame del "piano di riequilibrio finanziario pluriennale" e quelle che garantiscono il controllo sulla relativa attuazione: la sezione regionale della Corte dei conti svolge un ruolo essenziale atteso che, a seguito dell'istruttoria condotta dalla sottocommissione della *Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali* (ex art. 155 del TUEL) condotta sulla base delle *Linee guida* deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti^[3] e delle indicazioni fornite dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, è chiamata a deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte vigila sull'esecuzione dello stesso. Nell'art. 243 quinquies del TUEL sono infine disciplinate le "Misure per garantire la stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso".

L'art. 6 della L. 174/2012 affida alle sezioni regionali della Corte dei conti il compito di svolgere i controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (c.d. *spending review*) sulla base di metodologie appropriate definite dalla Sezione autonomie della stessa Corte di conti. "E' questa una modalità di controllo che, incentrandosi essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, apre un "focus" sull'intera organizzazione della spesa dell'ente e consente un più approfondito apprezzamento circa la sostenibilità del bilancio."^[4]

A.P. (§ 1) e M. B. (§ 2)