

Linee guida per il referto semestrale degli Enti locali. Annotazione alla delibera della Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, n. 4/2013

di Maria Bottiglieri

Parole-chiave: rendiconto, Regioni, Enti Locali, legge di stabilità, linee guida, note istruttorie

Riferimenti normativi: art.148 TUEL come riformulato dall'art. 3, co. 1, sub e), d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012

Massima 1: La relazione semestrale del Sindaco o del Presidente della Provincia di cui all'art. 148 del TUEL è preordinata a verificare "l'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, (valutare) gli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati, (verificare) l'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile, (rilevare) eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, monitorare in corso d'anno gli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente, (consolidare) i risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati".

Massima 2: Il referto semestrale degli enti locali, secondo il modello proposto nelle Linee Guida, deve essere articolato in due sezioni: la prima (Regolarità della gestione amministrativa e contabile) è "incentrata sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, al fine di individuare la presenza di eventuali lacune gestionali che possano, almeno potenzialmente, alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria"; la seconda Sezione del Rapporto infrannuale (Adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni) "ha valenza essenzialmente ricognitiva, in quanto diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile".

La relazione semestrale del Sindaco o del Presidente della Provincia di cui all'art. 148 TUEL è preordinata a verificare 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 (art. 148, comma 1, TUEL). Questa misura si colloca in un contesto in cui i controlli dovranno costituire un solido supporto per scelte decisionali tese alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa e all'attivazione di un radicale mutamento dei comportamenti amministrativi. Tale attività di reporting e control ha l'obiettivo di assicurare l'economicità della gestione e consentire la riduzione dei costi di erogazione dei servizi, senza ridurne la qualità e la quantità.

Le differenze della nuova disciplina dei controlli interni, rispetto a quella vigente, si colgono principalmente: nel livello di maggior dettaglio relativo alla organizzazione ed alle finalità delle verifiche e nel coinvolgimento diretto delle figure organizzative di maggior livello di responsabilità presenti negli enti, quali il segretario comunale, il direttore generale e i responsabili dei servizi; nella più immediata vicinanza tra attività gestionale e monitoraggio della stessa; nella frequenza infrannuale, essenziale ai fini di valutazioni in corso d'esercizio.

Le finalità del controllo introdotto dal nuovo art. 148 TUEL sono state declinate dalla Corte nella verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli

obiettivi programmati, verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile, rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente, consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Per evitare sovrapposizioni con altri strumenti di controllo contigui, le Linee guida esprimono l'esigenza che il nuovo strumento informativo sia coordinato con le altre modalità di monitoraggio delle Sezioni regionali di controllo, in particolare:

1) con la relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo ex art. 1, commi 166 e seguenti, d.lgs. n. 266/2005, destinata anche alle verifiche finalizzate all'accertamento delle gravi irregolarità contabili e finanziarie (comma 167);

2) il controllo della gestione finalizzato alla spending review (art. 6, d.l. n. 174/2012), che rappresenta una tipologia a sé stante finalizzato all'ottimizzazione delle risorse e riduzione della spesa, incentrato essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Le linee-guida e lo schema di relazione si articolano in due sezioni distinte, evidenziate nel modello allegato alla delibera ("Schema di relazione delibera per il referto semestrale del Sindaco, per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, e del Presidente della Provincia"), il quale è stato strutturato in forma di questionario.

La prima sezione, intitolata Regolarità della gestione amministrativa e contabile, deve individuare le eventuali lacune gestionali che possono, almeno potenzialmente, alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. Gli elementi che gli Enti locali dovranno evidenziare in questa prima parte sono raggruppati in tre materie: programmazione, gestione (suddivisa nei capitoli "entrate" e in quello "spese") e trasparenza.

Nel capitolo 1.A. Programmazione, l'ente deve indicare:

- le informazioni concernenti "le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché l'indicazione dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi ed i sistemi informativi impiegati" e, nel caso di avvenuta conclusione del mandato consiliare, la relazione di fine mandato e gli adempimenti ad essa riconnessi (da indicare solo nella relazione del primo semestre);

- lo stato di attuazione delle attività programmatiche, il quale va monitorato "soprattutto per rilevare eventuali scostamenti dalle linee programmatiche, definite dal bilancio annuale e pluriennale", che possano alterarne gli equilibri; in tal senso la relazione deve evidenziare le cause e indicarne le misure correttive; in questa valutazione assume valore centrale la coerenza del bilancio con il PEG e con i programmi ed i progetti illustrati nella relazione previsionale e programmatica;

- "il complessivo andamento di tutti i servizi, sotto il profilo dell'adeguatezza dell'organizzazione alle esigenze della popolazione, con particolare focalizzazione sui servizi esternalizzati e sull'entità del ricorso a concessioni e ad affidamenti a società e/o organismi partecipati". In quest'ambito la

relazione deve evidenziare la tipologia degli organismi partecipati e del settore prevalente di attività, affinché si possa meglio valutare se l'ente osserva il divieto di detenere partecipazioni in "attività non strettamente necessarie" per il perseguimento delle finalità istituzionali (così come richiesto dall'art. 3, comma 27, l. n. 244/2007);

- "lo stato di attuazione del programma triennale dei lavori pubblici e la realizzazione delle opere di cui all'elenco annuale ex art. 128 del d.lgs. n. 163/2006, il quale assume rilievo sia al fine della verifica della regolarità procedurale, sia con riguardo al rispetto dei vincoli di finanza pubblica sia rispetto alla corretta programmazione dei pagamenti".

Nel capitolo 1.B. Gestione, suddiviso in 1.B.1. (Entrate) e 1.B.2 (Spese), l'ente deve evidenziare:

- "l'andamento delle entrate, con particolare attenzione alle aliquote o tariffe dei tributi locali, al raffronto con l'andamento storico, soprattutto relativamente al rapporto riscossioni/accertamenti, al grado di copertura dei costi dei servizi pubblici locali, alla attività di riscossione e le sue modalità di gestione (in proprio, esternalizzate, in house etc.), alla regolare e puntuale riscossione dei proventi da locazione e di ogni altro provento connesso all'utilizzo o affidamento in concessione dei cespiti patrimoniali";

- "le attività poste in essere per l'attuazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, valutabili anche ai fini degli eventuali programmi di dismissione";

- "gli obiettivi di riduzione degli oneri di funzionamento, con particolare riguardo al contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi e di quella per il personale"; rispetto a quest'ultime occorre evidenziare i processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa, quelli di riorganizzazione e/o di rideterminazione della dotazione organica, con la correlativa quantificazione delle eventuali eccedenze e dei conseguenti interventi avviati in tema di disponibilità, mobilità in uscita, blocco del turnover o altre modalità; va infine evidenziato il costo delle risorse umane impiegate nelle società ed organismi partecipati;

- "le spese di investimento, con particolare attenzione alla conformità delle procedure per l'affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture, al codice dei contratti (d.lgs. n. 163/2006)".

Nel capitolo 1.C. Trasparenza, l'ente deve riferire sui regolamenti volti a disciplinare "le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, da pubblicare sul sito internet dell'ente annualmente e, comunque, all'inizio e alla fine del mandato".

La seconda Sezione del Rapporto infrannuale è intitolata: Adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni. I principali fattori monitorati attraverso di essa sono:

2.A. Il sistema dei controlli interni. In questa parte della relazione gli enti devono evidenziare l'articolazione del sistema dei controlli interni, gli strumenti, le metodologie, gli organi e gli uffici coinvolti nell'attività, così come organizzati attraverso appositi regolamenti interni; devono altresì indicare il sistema di contabilità adottato, con particolare attenzione "all'adozione di un sistema di contabilità economica, alla operatività di un sistema informativo e alla vigenza di un sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa".

2.B. Il controllo strategico (per gli enti di maggiori dimensioni) e 2.C. Il controllo di gestione. Rispetto a queste due tipologie di controllo gli enti devono evidenziare il modello organizzativo adottato, l'idoneità delle procedure poste in essere e le caratteristiche fondamentali dell'attività di controllo.

2.D. Altre forme di controllo. In questa sezione del referto gli enti locali devono riportare, tra le altre, le seguenti informazioni:

- l'attuazione della redazione del bilancio consolidato, "rispetto al quale è anche necessario che sia regolamentata ed istituita una struttura di controllo sulle società partecipate in attuazione dell'art. 147-quater del TUEL, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012";
- il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni;
- il controllo sugli equilibri di bilancio, con particolare attenzione alla predisposizione dei piani di riequilibrio;
- lo stato del monitoraggio sul rispetto del Patto di stabilità interno.

2.E. Controllo di regolarità amministrativa e contabile. In questo capitolo del referto gli enti locali dovranno evidenziare, tra gli altri, anche i seguenti elementi:

- l'implementazione di nuove linee organizzative volte a conferire una struttura rispondente al nuovo controllo di regolarità amministrativa e contabile, così come definito dal d.l. n. 174/2012;
- la definizione delle modalità per la revisione "successiva" degli atti.

Il modello proposto nelle Linee Guida rappresenta il "contenuto minimo" richiesto dalla Corte, ma gli enti, nelle loro relazioni infrannuali, potranno dar conto anche di eventuali ulteriori profili relativi alla regolarità della gestione e all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni.

La relazione relativa al primo semestre 2013 dovrà essere trasmessa alle Sezioni regionali di controllo della Corte entro il 30.9.2013; quella relativa al secondo semestre, non oltre il 31.3.2014.