

Programma delle attività di controllo per l'anno 2013. Annotazione alla delibera della Corte dei Conti, Sezione Autonomie n. 3/2013

Parole-chiave: controllo, programmazione, coordinamento, Regioni, enti locali

Riferimenti normativi: art. 5, co. 1 e 2, e art. 9, co. 9, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2/2003 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008; art. 3, co. 6, l. n. 20/1994; art. 7, co. 7, l. n. 131/2003; d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012

Massima 1: Le Sezioni regionali della Corte dei conti dovranno estendere il controllo a più sistematiche verifiche di attendibilità dei bilanci di previsione, nonché di legittimità e di regolarità contabile delle gestioni, privilegiando gli accertamenti volti a verificare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del Patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante l'adozione delle necessarie misure correttive, in difetto delle quali sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa privi delle relative coperture finanziarie.

Massima 2: Il fine dell'attività "nomofilattica" affidata alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, co. 4, d.l. n. 174/2012, è non solo garantire l'unitarietà interpretativa della Corte per l'esatta attuazione della legge, ma anche orientare gli enti locali a individuare le più efficaci forme di azione amministrativa e di spesa, nel pieno rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità.

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con la delibera in esame ha approvato: a) il programma relativo alla funzione di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, con riferimento alla predisposizione delle linee guida e alla emanazione di pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012; b) il programma per i referti al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale negli esercizi 2011 e 2012, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto del Patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'atto di programmazione si suddivide in quattro paragrafi: il primo è dedicato al "Quadro di riferimento programmatico", il secondo all'"Attuazione delle misure dirette al rafforzamento dei controlli esterni sulle autonomie territoriali" (d.l. n. 174/2012), il terzo alla "Relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2011-2012" (art. 7, comma 7, l. n. 131/2003)", il quarto alla "Relazione annuale sulla gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi 2011-2012" (art. 13, comma 5, d.l. n. 786/1981, conv. in l. n. 51/1982, e art. 7, comma 7, l. n. 131/2003).

Nella "Premessa" che precede l'esposizione del programma, la Sezione evidenzia come le novità introdotte dal d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012, con riferimento al quadro dei controlli sulle autonomie territoriali, incidano sull'attività di coordinamento affidata alla Sezione, che si sostanzia nella predisposizione di apposite linee guida su specifici profili introdotti dal decreto-legge (relazioni annuali dei Presidenti di regione, relazioni dei revisori delle Regioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti, relazioni semestrali dei Sindaci e dei Presidenti di provincia, piani di riequilibrio dei comuni in situazione di pre-dissesto) e nell'emissione di

pronunce di orientamento tendenti a favorire l'uniformità di comportamento delle Sezioni regionali per quanto riguarda inediti ambiti di competenza (quali il giudizio di parificazione, la verifica della copertura delle leggi regionali di spesa, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali). Inoltre, la Sezione rileva come tali innovazioni non possono che riflettersi anche sull'impostazione dei referti annuali sulla finanza regionale e locale – ai quali si aggiunge quello in merito all'attuazione della spending review nell'ambito degli enti territoriali – che dovranno estendere i loro contenuti, anche sulla base dei risultati e delle attività svolte nell'ambito del Coordinamento. Date queste premesse, la Corte rimarca la necessità che il "Quadro di riferimento programmatico" (par. n. 1) sia delineato in coerenza con la domanda di controllo che emerge dalla recente riforma in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, varata dal d.l. n. 174/2012.

Con riferimento alle Regioni ci si limita a dare atto del rilievo che, nell'ambito dell'"Attuazione delle misure dirette al rafforzamento dei controlli esterni sulle autonomie territoriali" (par. n. 2), la Sezione attribuisce sia al ruolo assunto dal giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle Regioni a Statuto ordinario e dalle verifiche semestrali sulle coperture finanziarie, sia alle verifiche periodiche, da condurre secondo le Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie, mediante il meccanismo di controllo previsto per gli enti locali dall'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266/2005.

Rispetto a tale tipologia di controlli la deliberazione di programma prevede che le Sezioni regionali dovranno estendere il controllo a più sistematiche verifiche di attendibilità dei bilanci di previsione e di legittimità e regolarità contabile delle gestioni, privilegiando gli accertamenti volti a verificare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del Patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante l'adozione delle necessarie misure correttive, in difetto delle quali sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa privi delle relative coperture finanziarie.

Con specifico riferimento alla particolare tipologia di controllo prevista dall'art. 6 del d.l. n. 174/2012 nell'ambito delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (c.d. spending review), la Sezione afferma di essere chiamata ad adempimenti prodromici ai detti controlli, consistenti, da un lato, nella delibera dei modelli di accertamento preventivamente concordati tra Ragioneria generale e Commissario per la "spending review", dall'altro, nella definizione delle metodologie necessarie allo svolgimento dei controlli da parte delle Sezioni regionali, che verificano l'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa poste in essere dagli enti territoriali. Le risultanze delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle citate metodologie comuni costituiranno, poi, la base per l'elaborazione del referto che la Sezione delle Autonomie dovrà rendere al Parlamento in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa (soprattutto di funzionamento) ed alla contestuale salvaguardia dei servizi essenziali in rapporto alla disciplina dei costi standard.

La Sezione dedica infine qualche cenno alla c.d. "nomofilachia" in materia di controllo e di attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, di recente affidata per le interpretazioni discordanti e le questioni di massima alla stessa Sezione delle Autonomie (art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012), specificando che il fine dell'attività in questione è non solo quello di garantire l'unitarietà interpretativa della Corte per l'esatta attuazione della legge, ma anche di orientare gli enti locali a individuare le più efficaci forme di azione amministrativa e di spesa nel pieno rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità.

Nell'individuare le linee di fondo su cui sarà modellata la Relazione annuale sulla gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi 2011-2012 (par.4), la Sezione si sofferma in particolare su:

\$1- il monitoraggio dei risultati raggiunti dagli enti territoriali in ordine al Patto di stabilità interno, che sarà condotto con riferimento alle ultime innovazioni normative riguardanti, in particolar modo, la classificazione degli enti in base a parametri di virtuosità e gli interventi regionali di supporto alla finanza locale;

\$1- l'analisi della gestione finanziaria d'esercizio, nucleo centrale della relazione sulla finanza locale, fondata principalmente su dati tratti direttamente dai rendiconti degli enti e svolta nella prospettiva degli effetti che potrebbero derivare dall'attuazione del federalismo fiscale, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa per funzioni. Significativo, ai fini di una corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, è anche l'andamento dei residui attivi ed il rispetto dei principi contabili che presiedono alla loro conservazione in bilancio;

\$1- l'analisi della spesa corrente, che dovrà soffermarsi, oltre che sugli andamenti generali, anche sugli specifici assetti della spesa per le funzioni fondamentali, al fine di verificare se dall'esame dei conti emergano concreti elementi di coerenza con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento delle relative spese. Una particolare attenzione dovrà essere riservata alla spesa per il personale in tutte le sue componenti e alla verifica del livello di attuazione dei provvedimenti adottati in materia di liquidazione e cessione delle società partecipate dagli enti locali, già previsti dall'ordinamento e rimodulati dalle recenti disposizioni in materia di revisione della spesa pubblica (artt. 4 e 6, d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni in l. n. 135/2012) e per la crescita (art. 34, d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni in l. n. 221/2012). Un ulteriore elemento di valutazione utile a considerare i fenomeni che si svolgono nell'ambito della finanza locale è costituito dai pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo, dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite della Corte in materia di contabilità pubblica, che, in sede di esame ai fini del referto, sono organizzabili per settori (Patto di stabilità, assunzioni di personale, spese e mobilità di personale, indebitamento, debiti fuori bilancio, società partecipate e servizi in convenzione, sponsorizzazioni, ecc.);

\$1- l'equilibrio di bilancio, monitorato sulla base dei risultati differenziali previsti nella contabilità degli enti, che sarà testato anche attraverso gli indici sintetici stabiliti dalla Sezione, con particolare riguardo alla capacità strutturale degli enti di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti. Tenuto conto delle crescenti difficoltà finanziarie che incontrano gli enti (anche di non piccole dimensioni) nel rispettare gli obiettivi del Patto di stabilità interno, la Sezione ritiene utile rivolgere specifica attenzione a taluni fenomeni gestori di particolare rilievo, quali l'andamento dei debiti non finanziari, l'attendibilità dei residui attivi e l'effettiva dotazione del fondo svalutazione crediti, il livello di riscossione di alcune specifiche voci di entrata di parte corrente, il livello di attendibilità delle previsioni di bilancio relative alle dismissioni immobiliari, l'entità del ricorso alle anticipazioni di cassa e il corretto sistema di contabilizzazione delle "partite di giro". Altro argomento d'interesse evidenziato dalla Sezione riguarda la gestione dinamica del debito, attuata con una serie di strumenti che vanno dalla rinegoziazione al ricorso a derivati finanziari, anche al fine di avere contezza delle dimensioni del fenomeno e dei rischi insiti nelle operazioni effettuate;

l'analisi dei debiti fuori bilancio – fenomeno tuttora persistente e di cui la Sezione prefigura un ulteriore sviluppo – e delle situazioni impicanti disavanzi e dissesti finanziari. Le modifiche

introdotte al TUEL dal d.l. n. 174/2012 in materia di piani di risanamento rendono maggiormente cogente la necessità di individuare tempestivamente le criticità che pregiudicano le gestioni per evitare l'approdo al dissesto, che rappresenta lo stadio ultimo di un processo di squilibrio che difficilmente può essere circoscritto ad un solo esercizio. A tal proposito, la Sezione ritiene utile verificare, anche tramite le Sezioni regionali, se enti in situazione di grave squilibrio strutturale esitano ad avviare la procedura di dissesto in relazione alle conseguenze sfavorevoli che ne possono derivare sul piano non solo finanziario ma anche politico. Tale argomento acquista rinnovato interesse alla luce delle recenti norme relative alla procedura di risanamento pluriennale, cui un numero significativo di enti potrebbe fare ricorso[1].

[1] V. le "Linee Guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie del 13 dicembre 2012, n. 16, in OPAL n. 1/2013, nonché "Linee di indirizzo in merito a questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie del 6 marzo 2013, n. 11, in questo numero di *OPAL*.