



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione e
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



SICILIA
FONDO SOCIALE EUROPEO
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA
POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale
Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014
Palermo, Enna, Messina, Catania.

Patto di stabilità, disciplina delle entrate, nuovo sistema dei controlli interni e bilancio dei Comuni: procedure, strumenti, responsabilità.

Il sistema dei controlli negli Enti locali e la giurisdizione contabile
Relatore: Francesco Albo (magistrato Corte dei conti)



FormezPA



IL DL N. 174/2012: ANTEFATTO

1. Il rapporto sulla corruzione

- Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione, ottobre 2012;
- Necessità di rivitalizzare un sistema di misure interne volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo;
- Art. 14.4 lett g Dlgs 150/2009: OIV attesta assolvimento obblighi di trasparenza e integrità;
- 38.1 lett. b: i dirigenti concorrono alla definizione di misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dirigenti;
- 39.1 lett. b: i dirigenti gestiscono risorse umane, finanziarie e strumentali per prevenzione di fenomeni corruttivi.
- La scelta di depotenziare i controlli esterni in favore di quelli interni non sempre ha garantito i risultati sperati;
- Il legislatore ha ridimensionato il controllo esterno su atti ed attività senza raggiungere l'obiettivo di efficientamento della PA, soprattutto dopo la riforma del titolo V.
- Scarsa incidenza dei controlli esterni per via della conoscibilità dei programmi di controllo e della natura collaborativa dei controlli.

2 LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA

- Al fine di fronteggiare il difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, l'Unione europea ha attuato un percorso di graduale revisione della propria governance, attraverso il rafforzamento delle politiche di bilancio, il potenziamento del coordinamento delle politiche economiche e il rilancio delle politiche di sviluppo.
- In questo contesto, si colloca il c.d. "six pack" composto da cinque regolamenti e una direttiva:
- Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro;
- Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro;
- Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche;
- Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;
- Reg. (CE) 8-11-2011 n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi;
- Direttiva 8-11-2011 n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.
- Il six pack riforma il Patto di stabilità e crescita prevedendo un maggior rigore della regola sui disavanzi di bilancio, la definizione di obiettivi di medio periodo differenziati in ragione della situazione degli stati membri, l'introduzione di regole quantitative sulla spesa e l'attribuzione di una maggiore rilevanza al parametro del debito pubblico.

3. IL FISCAL COMPACT

Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria (sottoscritto il 2 marzo 2012 tra 25 paesi)

c.d. Fiscal Compact

Art. 3: vincolo del **pareggio di bilancio** da recepirsi nel diritto nazionale tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente preferibilmente **costituzionale** che ne garantisca l'**effettiva vincolatività** nel tempo lungo tutto il processo nazionale di bilancio

Inoltre il F.C. impone l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione per le deviazioni significative

segue

Il Fiscal Compact contiene

DUE REGOLE FONDAMENTALI

(c.d. golden rules) molto stringenti

1. L' abbattimento del debito.

Il rapporto tra deficit (debito pubblico) e Pil di ogni Stato membro dovrà essere portato a livelli sostenibili. Si ritiene che il rapporto deficit/Pil debba essere pari al 60% o meno. Gli stati membri s'impegnano a raggiungere quest'obiettivo in venti anni, riducendo dunque di un 5% annuo il proprio indebitamento.

L'attuazione dell'obiettivo è di lungo periodo, ma per un paese come l'Italia questo significa comunque un impegno particolarmente oneroso. Attualmente infatti il rapporto debito/Pil dell'Italia è del 130% circa.

2. il pareggio di bilancio, vale a dire il vincolo richiesto dall'art. 3 del Trattato di inserire nella Costituzione di ogni Stato membro l'impegno a mantenere un rigido equilibrio finanziario nel corso del tempo.

FISCAL COMPACT E PAREGGIO DI BILANCIO

Il fiscal compact introduce la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si consideri realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*) delle amministrazioni pubbliche (PA) sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel PSC , con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL.

Deviazioni temporanee dall'MTO sono consentite solo in caso di circostanze eccezionali o di gravi crisi economico-finanziarie e, comunque, nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo.

Dal vincolo di matrice comunitaria al vincolo interno di carattere costituzionale

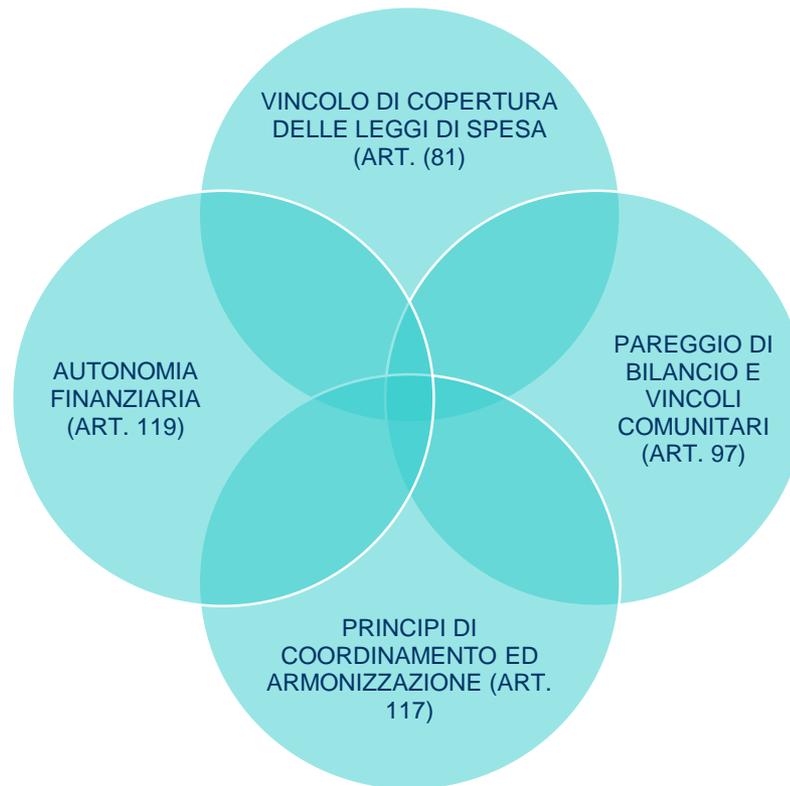
Fonte internazionale
pattizia

- Trattato sul Fiscal Compact

Fonte interna primaria
con forza di resistenza
passiva
qualificata

- Costituzione

Legge costituzionale 1/2012



Art. 81 – Pareggio di bilancio

1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.
3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.
4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
5. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
6. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Art. 97

- 1) Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.**
- 2) I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.
- 3) Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.
- 4) Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 117

- La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.
- Lo Stato ha **legislazione esclusiva** nelle seguenti materie:
 - a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
 - b) immigrazione;
 - c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
 - d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
 - e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; **armonizzazione dei bilanci pubblici**; perequazione delle risorse finanziarie ;

[...]

Art. 119

1) I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.**

6) I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.** È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Legge n. 243/2012

L'OBIETTIVO A MEDIO TERMINE (art. 3)

è definito, all'articolo 3, in relazione all'obiettivo di medio termine (MTO) stabilito all'ordinamento dell'Unione europea quale parametro di riferimento per la valutazione della posizione fiscale di ciascuno Stato membro;

è definito in termini strutturali e dunque riferito al valore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche calcolato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e una tantum (ossia quelle misure che hanno effetti transitori sul bilancio).

l'equilibrio si considera conseguito se il saldo strutturale del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche risulta almeno pari all'MTO, o coerente con il percorso di avvicinamento, secondo quanto indicato nei documenti di programmazione

LA REGOLA SULLA SPESA (art. 5)

A tale obiettivo fondamentale si accompagna una specifica regola fiscale sulla spesa (articolo 5). La norma prevede che **il tasso di variazione annuo della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa crescere oltre il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa europea**. I documenti di programmazione dovranno indicare il valore nominale della spesa coerente con tale regola. Il suo effettivo rispetto sarà oggetto di **specifico monitoraggio** nel corso dell'esercizio e qualora si manifesti il rischio del superamento di tale soglia, il Governo dovrà trasmettere una specifica relazione al Parlamento.

LA REGOLA SULLA SOSTENIBILITA' del debito pubblico (art. 4) in coerenza con quanto stabilito dall'ordinamento europeo gli obiettivi relativi al rapporto debito/PIL dovranno essere indicati nei documenti di programmazione e, nell'ipotesi in cui sia superata la soglia di riferimento europea (attualmente stabilita nel Trattato europeo nel 60 per cento del PIL), in sede di definizione degli obiettivi di bilancio si dovrà tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore secondo quanto previsto dal medesimo ordinamento europeo (riduzione annua pari, in media nell'ultimo triennio, a un ventesimo della differenza tra il valore atteso del debito e la medesima soglia del 60 per cento).

Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012

Le regole per Regioni ed EE.LL.

Le golden rules (equilibrio – indebitamento)

1. REGOLA: Equilibrio di bilancio (art. 9 l. 243/2012)

Principio

Il principio dell'equilibrio dei bilanci per le Regioni e gli Enti locali è declinato nella regola del conseguimento, sia in fase di programmazione che di rendiconto, di un valore non negativo, in termini di competenza di cassa, del:

- a) saldo tra le entrate finali e le spese finali;
- b) saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Correzione degli scostamenti

Se a consuntivo, si registra uno scostamento dall'obiettivo, ciascun ente provvede ad assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo.

Nell'ipotesi in cui si registrassero avanzi di bilancio, tali risorse saranno destinate al ripiano del debito o al finanziamento delle spese di investimento.

Sanzioni

Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare alle regioni e agli Enti locali che non conseguono l'equilibrio nonché gli ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base di criteri analoghi a quelli dello Stato e tenendo conto di parametri di virtuosità.

Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012

Le regoli per Regioni ed EE.LL.

2. REGOLA: Indebitamento (art. 10 l. 243/2012)

Alla *golden rule* dell'art. 119 si affianca l'obbligo di contestuale definizione dei piani di ammortamento

Per gli enti territoriali **l'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento, come detto, e contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento stesso**

In ogni caso, il ricorso all'indebitamento potrà essere effettuato sulla base di apposite **intese concluse in ambito regionale** che garantiscano, per l'anno di riferimento, **l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima Regione.**

In caso di complessivo scostamento dall'equilibrio, il disavanzo concorre alla determinazione dell'equilibrio di cassa dell'esercizio successivo ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

Sarà quindi possibile **solo per singoli enti finanziare con debito gli investimenti**, mentre a livello del complesso degli enti del territorio regionale sarà richiesto il pareggio di bilancio.

Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012 L'equilibrio per Regioni ed EE.LL.

DA UN EQUILIBRIO STATICO (PAREGGIO CONTABILE) SI PASSA AD UNA VISIONE DINAMICA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO CHE DOVREBBE TENERE CONTO DEL PRINCIPIO DI EQUITA' GENERAZIONALE

Il trade off

CRESCITA (investimento spesa immediata)

STABILITA' (equilibri rinviati al medio – lungo periodo)

passa dal vincolo di accantonamento contabile strumentale a un più generale canone di equilibrio nella gestione del bilancio,

che si traduce nell'obbligo di compensare il disavanzo registratosi nell'anno di assunzione del debito con la generazione nei futuri esercizi di avanzi atti a riassorbire la posizione debitoria nel medio – lungo periodo.

Ma la via come si è visto è molto rigorosa e gli spazi di autonomia, specialmente per gli enti locali, sono tutti da verificare essendo ristretti entro un più generale “equilibrio di comparto”

4. Armonizzazione contabile.

Il controllo dei conti pubblici necessita di una uniformità dei sistemi contabili di tutti i livelli istituzionali di governo

Le direttive europee impongono il consolidamento dei conti pubblici e la massima trasparenza attraverso l'adozione di metodologie e sistemi informativi omogenei

L'attuale ordinamento finanziario e contabile degli ee.II. è fondato sulla competenza finanziaria e riflette un sistema di finanza derivata caratterizzato dalla preponderanza dei trasferimenti;

Un sistema più coerente con il processo di federalismo fiscale e sul riconoscimento delle autonomie fondato sulla certezza delle entrate proprie favorisce l'adesione a un sistema contabile più attento alla cassa e ai relativi equilibri, evitando le insidie insite in una delle più gravi patologie contabili rilevate nei bilanci degli enti locali negli ultimi anni: la produzione di residui;

Armonizzazione contabile

1. Principio della competenza finanziaria potenziata

Una nuova contabilità finanziaria autorizzatoria anche di cassa in cui l'accertamento e l'impegno sono riferiti alla esigibilità dell'obbligazione

- le obbligazioni giuridiche attive e passive perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, ma con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.
- Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. E' esclusa categoricamente la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad un'anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri) in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell'esercizio finanziario.

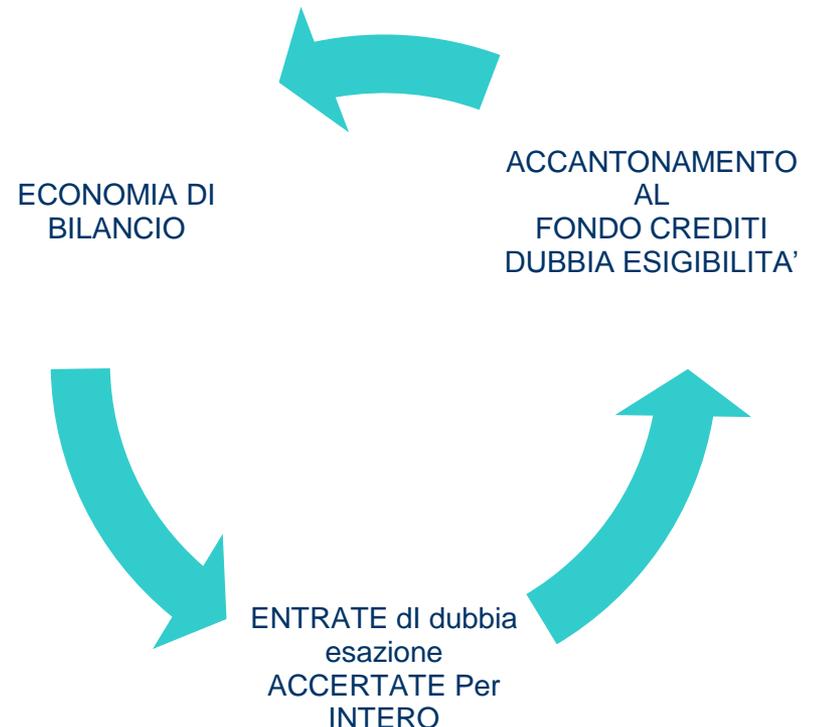
Il principio della competenza finanziaria potenziata consente di avvicinare la rilevazione contabile alla cassa quindi all'effettività del credito e dovrebbe evitare che i bilanci vengano «dopati» attraverso l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti.



Armonizzazione contabile

2. Fondo crediti di dubbia esigibilità

- A decorrere dall'entrata in vigore del principio l'accertamento dovrà avvenire per l'intero importo del credito anche per le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale (sanzioni amministrative al codice della strada, proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc..). che nella prassi attuale sono spesso accertate "per cassa", per evidenti ragioni prudenziali ai fini della tutela degli equilibri di bilancio.
- A fronte dei crediti di dubbia e difficile esazione deve essere stanziata nel bilancio di previsione una apposita voce contabile denominata **"Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità"**, il cui importo è calcolato sulla base dell'ammontare delle previsioni, della loro natura e dell'andamento del rapporto tra incassi e accertamenti negli ultimi cinque esercizi precedenti (applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi).
- L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.



Rilevazione integrata dei fatti gestionali

- Art. 2 D. Lgs. n. 118/2011: Le Regioni e gli enti locali adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.
Nell'ambito di tale sistema integrato la contabilità economico patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica al fine di:
 - - rappresentare le «utilità economiche» acquisite ed utilizzate nel corso di un esercizio;
 - - rilevare le variazioni del patrimonio dell'ente;
 - - permettere l'elaborazione del bilancio consolidato;
 - - consentire ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni sulla gestione.
- Le transazioni delle pubbliche amministrazioni direttamente collegate a processi di scambio sul mercato (acquisizione, trasformazione e vendita) danno luogo a costi o ricavi, quelle non caratterizzate da questo processo in quanto più strettamente finalizzate alle attività istituzionali e/o erogative (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro) danno luogo a oneri e proventi.
- Secondo principio di competenza economica, *l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario (incassi e pagamenti)*

Rilevazione integrata dei fatti gestionali

- DPCM 28.12.2011, principio contabile integrato sulla competenza economica
- La rilevazione unitaria, necessaria per la realizzazione del sistema di contabilità integrata, la dimensione finanziaria dei fatti gestionali misurabili in termini economici è costituita dalle rilevazioni della contabilità finanziaria.
- Pur non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa e il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi e i costi/oneri si ritiene opportuno rilevare, nel corso dell'esercizio rispettando i diversi principi di competenza, i ricavi/proventi al momento dell'accertamento delle entrate, ed i costi/oneri al momento della liquidazione delle spese.
- La corretta applicazione del principio generale della competenza finanziaria, consente alla contabilità finanziaria di costituire una corretta misura della contabilità economico-patrimoniale, rafforzando l'integrazione dei due sistemi contabili.
- Per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale è possibile utilizzare il metodo della partita doppia o il metodo della partita semplice.
- La partita semplice prevede la rilevazione unitaria dei ricavi/proventi e dei costi/oneri senza la registrazione della contropartita patrimoniale ovvero una variazione patrimoniale senza la contropartita economica.
- L'integrazione della contabilità finanziaria ed economica è realizzata anche attraverso l'adozione del piano dei conti integrato (art. 4 del D. Lgs. n. 118/2011), costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali.
- Es., scomputo oneri

NOZIONE DI EQUILIBRIO DI BILANCIO

- Principio contabile n. 15 allegato al D.Lgs. n. 118/2011:
- il pareggio finanziario riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa.
- Il pareggio finanziario nel bilancio di previsione infatti **comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.**
- Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.

IL «TWO PACK»

- Ulteriori due regolamenti entrati in vigore il 30 maggio 2013 in tutti gli Stati membri della zona euro, che si applicano a partire dal ciclo di bilancio 2014.
- Il primo regolamento si applica a tutti gli Stati membri della zona euro, prevedendo regole specifiche per quelli che rientrano nella procedura per i disavanzi eccessivi.
- Il secondo regolamento definisce norme chiare e semplificate per la sorveglianza rafforzata degli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, degli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria nonché di quelli il cui programma di assistenza finanziaria giunge a termine.

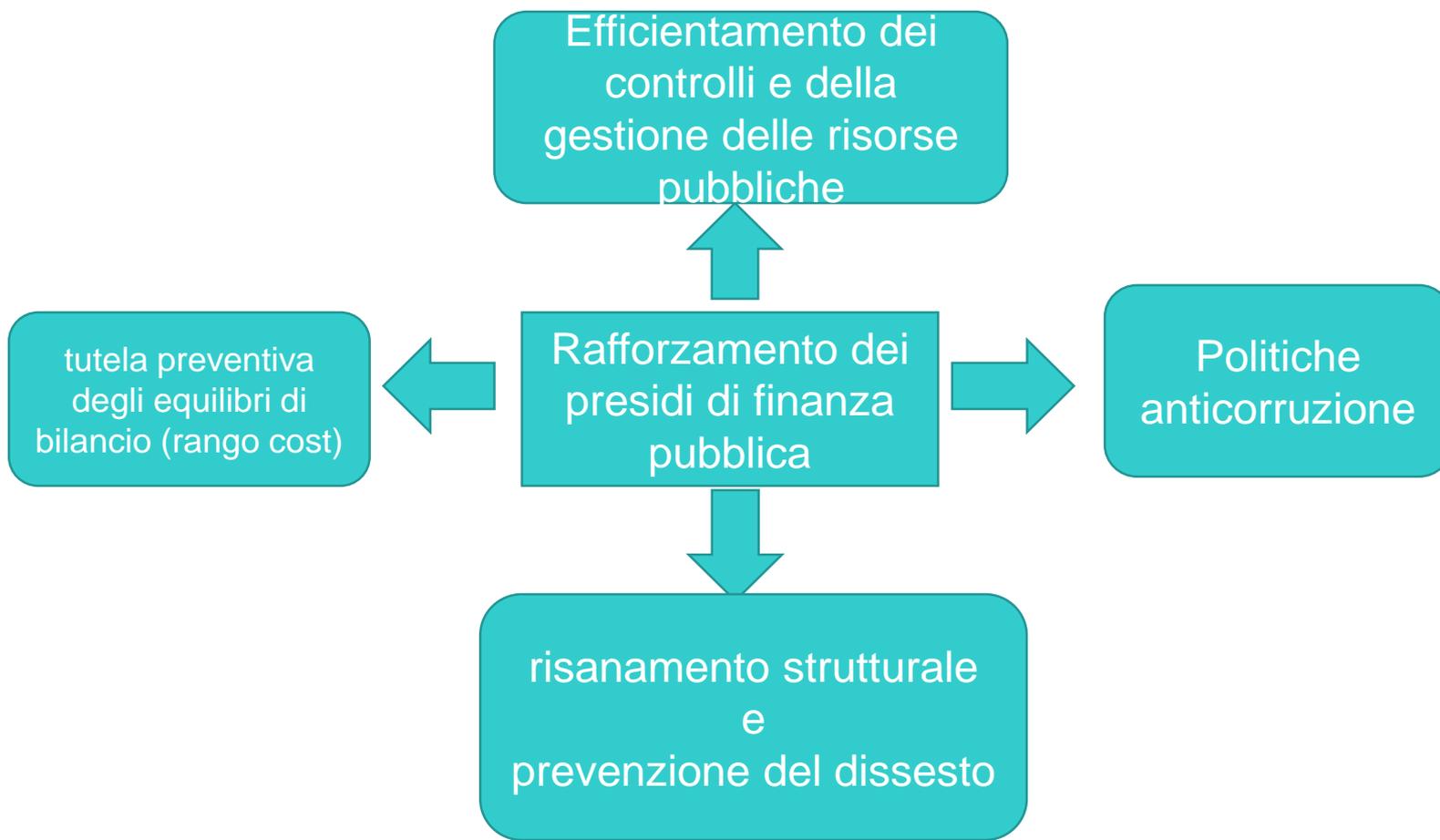
IL «TWO PACK»

- In particolare, è previsto che
- gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 30 aprile i loro piani di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), indicando inoltre le loro priorità politiche per la crescita e l'occupazione per i 12 mesi successivi (programmi nazionali di riforma) nell'ambito del semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche;
- gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 15 ottobre i loro progetti di bilancio per l'anno successivo;
- gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 31 dicembre i loro bilanci per l'anno successivo.
- La Commissione esaminerà ciascun progetto di bilancio, e formulerà un parere in merito, entro il 30 novembre. Se individuerà gravi inosservanze degli obblighi del patto di stabilità e crescita, la Commissione chiederà allo Stato membro interessato di presentare un piano riveduto. La Commissione pubblicherà inoltre una valutazione globale delle prospettive di bilancio dell'intera zona euro per l'anno successivo. I pareri della Commissione sui bilanci nazionali e sulla zona euro agevoleranno le discussioni in sede di Eurogruppo.

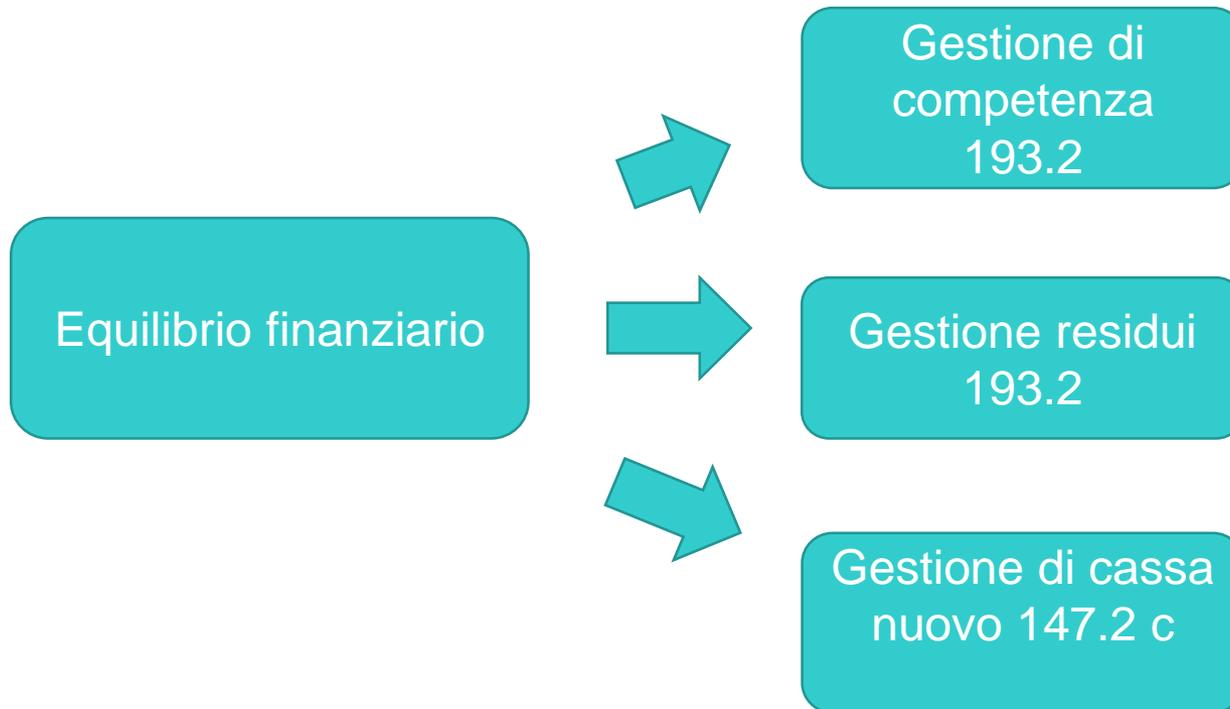


GLI STRUMENTI DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Finalità del DL n. 174/2012



Equilibrio finanziario



Equilibri di cassa

- Lo squilibrio strutturale nella gestione di competenza o nella gestione in conto residui, ove non adeguatamente fronteggiato, può degenerare in una diffusa carenza di liquidità, tale da compromettere l'ordinario funzionamento dell'ente sotto l'aspetto della sua solvibilità e della continuità nella resa dei servizi essenziali;
- Art. 9 L. n. 243/2012: conseguimento costante di un saldo finale e di un saldo corrente positivo, da raggiungere in termini sia di competenza che di cassa

Equilibrio di bilancio

- Con il DL n. 174 si positivizza un concetto di equilibrio di bilancio che travalica il versante squisitamente finanziario per giungere ad un equilibrio economico patrimoniale, da garantire attraverso una rappresentazione attendibile della situazione economico patrimoniale e della sua evoluzione
- Osservatorio finanza locale, pr cont. n. 2.3,
- *Non può ritenersi sufficiente il raggiungimento del pareggio finanziario per la formulazione di un giudizio completo sul futuro andamento e sui futuri equilibri economico-finanziari dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale dell'ente da verificare costantemente. Ciò comporta che anche nella gestione l'aspetto finanziario deve esprimere al meglio la dimensione di fatti economici complessivamente e singolarmente valutati, anche per garantire l'effettivo equilibrio economico durevole nel tempo.*

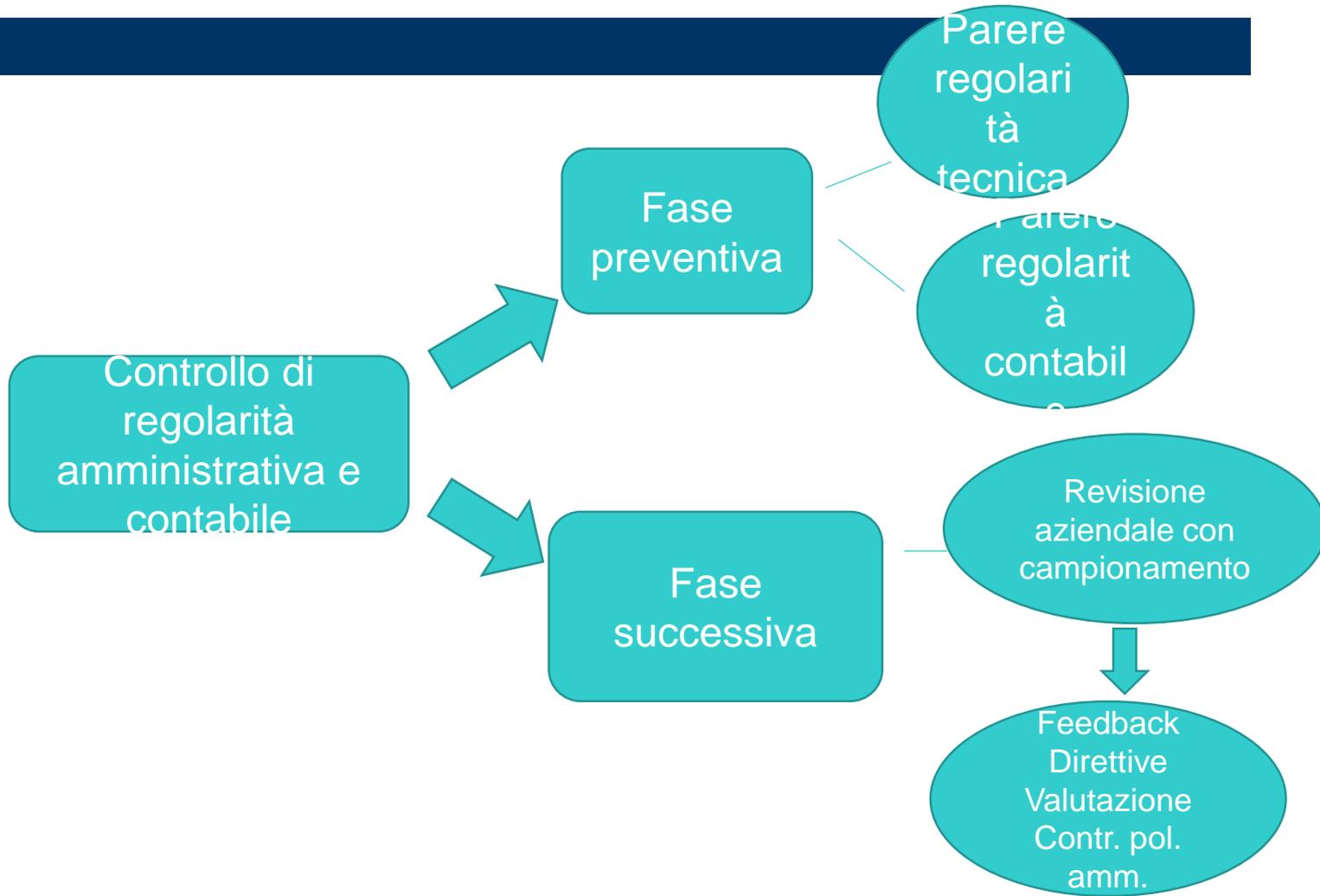
segue

- Osservatorio finanza locale, pr. cont. n. 2.9: *la diligente registrazione delle diverse fasi evolutive delle obbligazioni pecuniarie, opportunamente integrata dall'accurata rilevazione dei fatti gestionali di origine non finanziaria, consente altresì la rappresentazione di una situazione economico patrimoniale attendibile e di apprendere i motivi della sua trasformazione, per la formulazione di un giudizio completo sui futuri equilibri finanziari, patrimoniali ed economici dell'ente, affinché gli utilizzatori delle informazioni possano farvi affidamento come espressione veridica di ciò che si intende rappresentare.*
- Nella medesima prospettiva si pongono la rilevazione integrata dei fatti gestionali, il principio di competenza rinforzata e il nuovo principio integrato n. 15 sull'equilibrio di bilancio

Il nuovo sistema dei controlli interni

- 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;
- 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.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile



Controllo di regolarità amministrativa e contabile 147-bis

- Parametri: legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- 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** (carta aut. locali e 147 c.1 prevede anche legittimità);
- Nuovo art. 49 del TUEL: prevede che su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo debba essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, **qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente**, del **responsabile di ragioneria** in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.
- I predetti responsabili rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi

Il controllo contabile

- 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.
- I pareri di cui all'art. 49 del Tuel continuano ad essere obbligatori ma non vincolanti: ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarvisi devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione;
- Scarsa portata innovativa.

I pareri di regolarità tecnica e contabile

- Col DLgs 77/95:
 - - parere legittimità;
 - Parere di regolarità tecnica anche su determinazioni;
 - Parere regolarità contabile anche su determinazioni;
 - Attestazione di copertura finanziaria su proposte di delibere o determine comportanti impegno di spesa;
- Con L. n. 127/97:
 - Parere regolarità tecnica e contabile su delibere;
 - Visto di regolarità contabile attestante copertura finanziaria sulle determinazioni.

Circolare fl 25/1997

- Il parere o il visto di regolarità contabile non si estende alla legittimità della spesa e alla sua coerenza con i fini istituzionali, in quanto non è sostitutivo del soppresso parere di legittimità, bensì riguarda:
 - Rispetto competenze;
 - Esatta imputazione spesa;
 - Capienza dello stanziamento.

Regolarità contabile e legittimità

- “Il parere di regolarità contabile investe soprattutto la legittimità della spesa.” Corte conti sez. Puglia 207/2006, confermata di recente anche da Corte conti sez. Toscana 114/2010 e sez. Sicilia n. 1058/2011 del 23 marzo 2011.
- Il parere di regolarità contabile espresso dal responsabile finanziario secondo la giurisprudenza contabile più recente non si limita alla sola verifica della copertura finanziaria, la corretta imputazione al capitolo di spesa, alla competenza dell'organo che l'ha assunta, al rispetto dei principi contabili ed alla completezza della documentazione, ma diventa un vero e proprio parere sulla legittimità della spesa.
- Il visto o parere di regolarità contabile del responsabile di ragioneria è a tutti gli effetti un visto di legittimità del provvedimento di spesa sulla base del principio di contabilità pubblica contenuto nell'art. 20 del TU della Corte dei conti e l'interpretazione datane nelle circolari del Ministero dell'Interno non è vincolante per gli enti locali

Sezione giurisdizionale Veneto n. 1125/2012

- La responsabilità del segretario /responsabile del servizio che ha adottato l'atto discende dalla mancata verifica della congruità dell'onorario corrisposto, in assenza di documentazione giustificativa e sulla base di semplici pre notule.
- Nel parere di “regolarità contabile” è da comprendere, oltre che la verifica dell'esatta imputazione della spesa al pertinente capitolo di bilancio ed il riscontro della capienza dello stanziamento relativo, anche la valutazione sulla correttezza sostanziale della spesa proposta.
- Analogo principio è ribadito nella sentenza della stessa Sezione n° 1337/2012 del 14 febbraio 2012.

rispetto procedure giuscontabili

- Sezione controllo Sicilia, delibere n. 74/2013/PRSP, n. 21/2013/VSGF, n. 270/2011/GEST, ecc, in coerenza con i principi contabili (pr. n. 2-101/103) ha più volte posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi.
- Le sottese esigenze di celerità, che trovano ragione nell'esigenza di impedire la maturazione di oneri ulteriori, e di adottare le conseguenti misure di riequilibrio, infatti, devono essere soddisfatte attraverso la celere convocazione dell'organo consiliare, che con la deliberazione di riconoscimento, ascrivibile all'attività di indirizzo e controllo politico amministrativo:
 - accerta la sussumibilità del debito all'interno di una delle fattispecie normativamente tipizzate;
 - riconduce l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente;
 - individua le risorse per farvi fronte;
 - accerta le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.
- Per il consiglio comunale, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL, il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato (principio contabile 2.96), da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori

Copertura finanziaria e sostenibilità finanziaria

- Anticipazione della soglia di tutela del «bene» equilibrio.
- Le valutazioni espresse ai sensi dell'art. 49 del Tuel riguardano non solo la copertura finanziaria, ossia la capienza del relativo stanziamento, ma anche la *sostenibilità finanziaria*, ossia la coerenza con gli strumenti di programmazione di medio – lungo periodo, nell'ambito di una valutazione prospettica, di carattere dinamico, sulla perdurante copertura della spesa per l'intero arco temporale preso a riferimento.
- Questo giudizio postula logicamente una costante verifica della **veridicità delle previsioni di entrata** (art. 162 c. 5 Tuel) e, in termini più generali, dell'attendibilità delle risultanze contabili, anche pluriennali, da parte dello stesso responsabile del servizio finanziario

Riflessi diretti e indiretti su situazione economico finanziaria e su patrimonio

- Rilevazione integrata dei dati finanziari ed economico patrimoniali.
- La necessaria considerazione dei riflessi di natura economico patrimoniale si pone su un piano di stretta coerenza logica con le previsioni del nuovo art. 148 bis, comma 2, del Tuel, che richiama una particolare attenzione sulle partecipazioni dell'ente, i cui andamenti gestionali sono suscettibili di incidere in modo significativo non solo sul valore degli *assets* pubblici, ma anche sui risultati complessivi della gestione, da aggregare a quelli dell'amministrazione mediante il bilancio consolidato, in presenza dei presupposti previsti dall'art. 147 *quater*, comma 4, del Tuel
- Art. 147 *quinquies*: Sulla base delle informazioni del sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti tra l'ente e società, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, **anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.**
- I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.
- Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Osservatorio finanza locale, pr. cont. n. 2.65

- *Qualsiasi provvedimento che comporta, nell'anno in corso ed in quelli successivi, impegno di spesa o altri aspetti finanziari, è sottoposto al parere di regolarità contabile del responsabile del servizio finanziario.*
- *I provvedimenti che comportano aspetti economico-patrimoniali devono evidenziare le conseguenze sulle rispettive voci del conto economico o del conto del patrimonio, dell'esercizio in corso e di quelli successivi.*
- *Il parere di regolarità contabile dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali.*

esempi

- proposte di deliberazione riguardanti investimenti che comportino costi diretti o indiretti di gestione, di cui va analizzata la sostenibilità nei documenti di programmazione, anche pluriennale, dell'ente;
- realizzazione di opere a scomputo;
- compensazioni economiche, costituzione di diritti reali sul patrimonio dell'ente, incrementi o decurtazioni patrimoniali, ecc. .

Attività consultiva ed attività di controllo

- Diversità ontologica tra le due attività;
- Sezione regionale di controllo Lazio, delibera n. 25/2013/INPR.
- il termine “parere”, in questi casi, non viene utilizzato per indicare l’esercizio di un’attività consultiva, bensì un’*“opinione tecnica qualificata”*, ossia una valutazione resa da un soggetto dotato di specifiche cognizioni tecniche specialistiche che esulano dalla sfera di conoscenza dell’organo politico.
- Sono entrambe manifestazioni di giudizio tecnico che richiama comunque, latamente, una funzione di orientamento (controllo – direzione), nell’ambito di un’attività di collaborazione agli organi politici.

Controllo di regolarità amministrativa in fase successiva

- Il controllo di regolarità amministrativa è 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, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.
- Esigenze di tempestività

Esito delle verifiche

Feedback periodico delle verifiche (Segretario)

ai responsabili dei servizi, unitamente alle *direttive* cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità

ai revisori dei conti e agli organi di valutazione

al consiglio comunale (controllo politico amministrativo)

Art. 147 quinquies - controllo sugli equilibri finanziari

Oggetto:

- equilibri finanziari della gestione di competenza (accertamenti di entrata e impegni di spesa)
 - equilibri finanziari della gestione dei residui (verifica dell'andamento e della consistenza dei residui attivi e dei residui passivi e del risultato di amministrazione)
 - equilibri finanziari della gestione di cassa (riscossioni e pagamenti sia in conto competenza che in conto residui)
- Verifica del rispetto del patto di stabilità interno

Periodicità: costante

Coordinamento e vigilanza: responsabile del servizio finanziario
Attività di controllo: responsabili dei servizi

Controllo sugli equilibri finanziari- 147quinquies

- è svolto sotto la **direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione**, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.
- è disciplinato nel **regolamento di contabilità dell'ente** ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle **norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione**.
- Gli obiettivi prioritari imposti dal nuovo art. 119 Cost. - ossia il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea - vengono assunti, pertanto, a parametro dei nuovi controlli sia in relazione al singolo atto – in sede, cioè, di controllo contabile -, sia in relazione all'intera attività gestionale.
- Si passa dal mero controllo contabile sul singolo provvedimento al controllo sugli equilibri del bilancio, a presidio dei processi gestionali di entrata e di spesa, secondo uno sviluppo più moderno e dinamico
- Anticipazione della soglia di tutela

Tutela statica e tutela dinamica degli equilibri

Verifica veridicità
previsioni di
spesa

- Fase genetica: Verifica veridicità (162 c. 5 Tuel) e compatibilità previsioni di spesa

Controllo
contabile

- Fase statica: verifica sul singolo atto

Controllo sugli
equilibri finanziari

- Fase dinamica e successiva: mira, in una prospettiva dinamica, a verificare «a valle» l'intera attività gestionale, come sequenza di atti di spesa. presidio degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli comunitari;
- Segnalazioni obbligatorie al Consiglio, al segretario, all'organo di revisione e alla Sezione di controllo

Corte costituzionale 28 marzo 2012, n. 70

- Ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost., la copertura finanziaria delle leggi deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti.

- La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente.

Corte costituzionale 10 maggio 2012, n. 115

- **Non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura" finanziaria, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si può infatti desumere dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa. Ove comunque la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Essa consiste nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura.**

L'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

La centralità del monitoraggio ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio

- fondamentale importanza rivestono gli adempimenti di verifica e salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 Tuel), nonché di monitoraggio ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, che, **in un quadro di responsabilizzazione diffusa**, postulano un controllo concomitante e costante della situazione gestionale da parte di ciascun responsabile di servizio, sotto il coordinamento del responsabile del servizio finanziario.

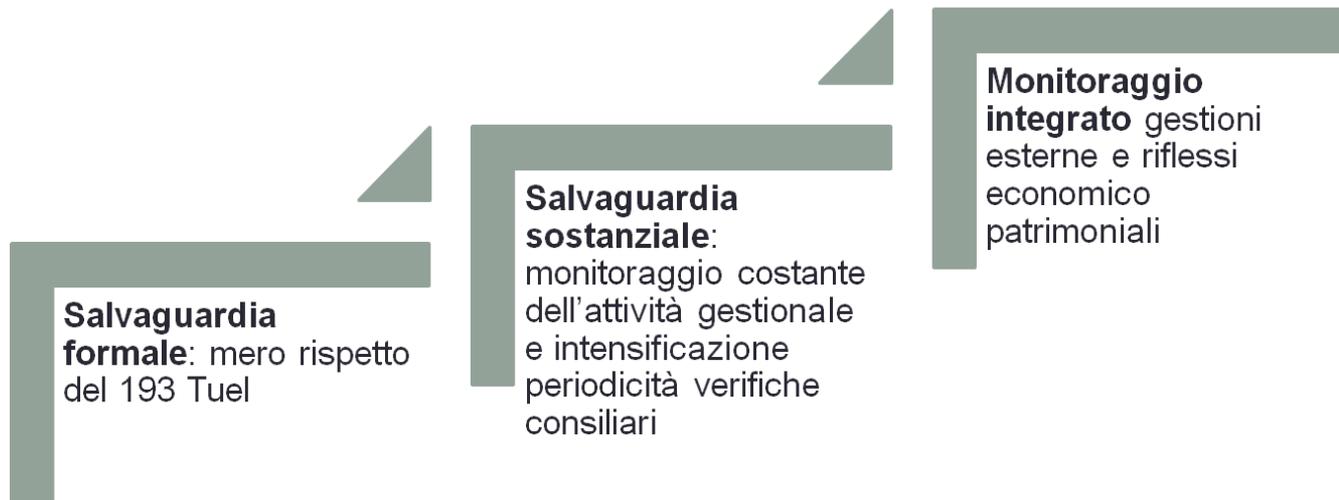
Salvaguardia formale e sostanziale degli equilibri

- **Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità** dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare da' atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio, per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, (nonché per la gestione di cassa), adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio.

Principio contabile 2.95

- Osservatorio 2.95: al fine di garantire la necessaria tempestività nell'adozione dei provvedimenti necessari di riequilibrio e copertura dei debiti fuori bilancio l'ufficio competente deve operare un **controllo concomitante e costante della situazione gestionale, non limitandosi a operare alle scadenze previste dall' art. 193 del TUEL, che costituisce momento di controllo obbligatorio** da garantire in ogni caso indipendentemente dal verificarsi di situazioni di disequilibrio o di formazione di debiti fuori bilancio.

Salvaguardia formale e sostanziale



Sezione Autonomie n. 23/SEZAUT/2013/INPR

- Il ricorso all'utilizzo degli stanziamenti di spesa dell'anno precedente, seppure per dodicesimi, non appare idoneo a garantire la primaria esigenza di preservare, in maniera permanente, gli equilibri di bilancio e assicurare il pareggio effettivo.
- La gestione del bilancio con le modalità ex comma 3, dell'art. 163, del TUEL, va garantita con l'utile impiego degli strumenti di monitoraggio delle gestioni, di salvaguardia ed, eventualmente, di risanamento, disciplinati dal TUEL (artt. 193 e ss. e 243-bis e ss.).
- A tale fine è necessario un accurato e continuo riscontro sul piano contabile delle uscite e dei relativi mezzi di copertura, prioritariamente, sul versante delle entrate, che risentono della variabile del ridimensionamento delle risorse per effetto delle manovre correttive.
- La gestione per dodicesimi dello stanziamento assestato del bilancio dell'esercizio precedente, rischia, nel 2013, di operare su parametri sovradimensionati, a fronte dei tagli connessi alla spending review e di un rilevante grado di incertezza sulle entrate proprie di natura tributaria (IMU e TARES), nonché della necessità di adeguare annualmente il fondo svalutazione crediti in proporzione ai crediti risalenti ad annualità pregresse

segue

- *In tale contesto, è assolutamente necessario procedere alla **sostanziale salvaguardia degli equilibri di bilancio in corso d'anno**, in ossequio all'immanente principio del pareggio finanziario, che trova conferma nel comma 2, lettera c), del novellato art. 147 e nel nuovo art. 147- quinquies del TUEL.*
- *Una gestione protratta dell'esercizio provvisorio - se non accompagnata da comportamenti ispirati al principio di prudenza – può, nella descritta situazione dell'esercizio 2013, produrre generalizzati disavanzi di gestione e impedire l'emersione dei debiti fuori bilancio.*
- ***La mancata predisposizione del bilancio non esime, peraltro, gli enti dal verificare la permanenza degli equilibri in corso di gestione.***

Le gestioni esterne

- Dall'obbligo di rispettare gli equilibri complessivi della gestione scaturisce la necessità di verifica periodica degli effetti delle gestioni "esterne" all'ente (art. 147quater, c. 3, Tuel), intestata all'organo consiliare quale supremo organo di indirizzo e controllo politico amministrativo.
- Tale funzione si esercita sia attraverso la necessaria messa a punto di strumenti di *corporate governance* in grado anche di stimolare le opportune azioni correttive, sia attraverso una ripermetrazione dell'attività di verifica e di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente L'art. 147quater Tuel configura nei confronti degli organismi partecipati un processo di programmazione e controllo simmetrico rispetto a quello interno all'ente.

Controlli sulle società partecipate non quotate -147quater

- autonomia organizzativa su sistema di controlli sulle società non quotate;
- l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento **all'articolo 170, comma 6 (RPP)**, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica

segue

- Sulla base delle informazioni, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.
- I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, previa modifica regolamentare e allineamento contabile ex art. 6 DL 95/2012;



I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI

Art. 148 del Tuel

- All'articolato sistema di controlli interni, massima espressione della sfera di autonomia degli enti locali, si affianca il controllo esterno della Corte dei conti, che mira, in ultima istanza, a verificarne l'effettivo funzionamento, in un rafforzato ruolo di garanzia nei confronti del sistema di finanza pubblica.
- Vengono potenziate le funzioni di controllo sulla gestione della Corte dei conti in riferimento alla legittimità e regolarità delle gestioni, nonché al funzionamento dei controlli interni, con particolare riferimento alla verifica del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente.

segue

- 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 semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un **referto su:**
 - **1 regolarità della gestione**
 - **2 efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni** adottato, sulla base delle linee guida deliberate a livello nazionale dalla Sezione delle autonomie;

segue

- I predetti referti vengono inoltrati anche ai rispettivi organi consiliari, in quanto intestatari di importanti funzioni, quali quelle di indirizzo e controllo politico amministrativo e di regolamentazione, che risultano di fondamentale importanza anche ai fini dell'eliminazione di eventuali criticità.
- Tale inoltro avviene per il tramite dei presidenti degli organi assembleari.
- Il controllo mira ad accertare la regolarità della gestione e il livello di efficacia e di adeguatezza del sistema dei controlli interni ed è di tipo collaborativo.

Implementazione profili conoscitivi

- Possibilità di attivare ispezioni RGS, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:
 - 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.

Corte cost. n. 39/2014

- *la disposizione impugnata eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, circoscritto da questa Corte 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.*
- La declaratoria d'incostituzionalità dei commi 2 e 3 dell'art. 148 del Tuel investe solo le predette Regioni.
- Con la sentenza n. 219 del 2013 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149

segue

- In termini generali, la Consulta riconosce che l'art. 148 del Tuel disciplini procedure di raccordo tra i **controlli esterni di natura collaborativa** intestati alle sezioni regionali della Corte dei conti, ai quali questa Corte ha già ricondotto verifiche periodiche sulla legittimità e la regolarità della gestione economico-finanziaria, anche in espresso riferimento alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenza n. 179 del 2007), e i controlli interni funzionali a garantire il rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.
- Ciò al fine di garantire quel fondamentale raccordo tra controlli esterni e controlli interni, volti a garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, i parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio e i vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995), estensibili anche alle autonomie speciali (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007).

Le linee guida

- Il referto è adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;
- A livello nazionale, le linee guida e gli schemi di relazione sono stati approvati dalla Sezione Autonomie con delibera n. 4/2013;
- A livello regionale, i predetti documenti, con specifico riferimento alla realtà siciliana, sono stati approvati dalla **Sezione di controllo con delibera n. 332/2013/INPR.**

Le finalità

Le finalità di fondo del controllo introdotto dal nuovo art. 148 del TUEL possono essere declinate nei seguenti punti:

- 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.

I tempi

- Lo schema di relazione semestrale e il questionario, approvati dalla Corte in prima applicazione, potranno essere oggetto di aggiustamenti e semplificazioni alla luce dell'esperienza applicativa. Tali documenti costituiscono l'occasione per l'impianto di una specifica base informativa, che sarà via via aggiornata e sviluppata con i dati acquisiti attraverso le successive relazioni.
- La predisposizione di tale nuovo documento può comportare, nell'ambito di una complessiva razionalizzazione dei diversi strumenti informativi, il sostanziale alleggerimento degli elementi richiesti attraverso le linee guida previste dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1, co. 166 e ss.).
- Le relazioni, oltre al contenuto minimo rappresentato dalla compilazione dello schema, potranno dar conto anche di eventuali ulteriori profili di interesse 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 alla Sezione di controllo entro il 15 dicembre 2013; quella relativa al secondo semestre, non oltre il 31 marzo 2014.**

I tempi

- Lo schema di relazione semestrale e il questionario, approvati dalla Corte in prima applicazione, potranno essere oggetto di aggiustamenti e semplificazioni alla luce dell'esperienza applicativa. Tali documenti costituiscono l'occasione per l'impianto di una specifica base informativa, che sarà via via aggiornata e sviluppata con i dati acquisiti attraverso le successive relazioni.
- La predisposizione di tale nuovo documento può comportare, nell'ambito di una complessiva razionalizzazione dei diversi strumenti informativi, il sostanziale alleggerimento degli elementi richiesti attraverso le linee guida previste dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1, co. 166 e ss.).
- Le relazioni, oltre al contenuto minimo rappresentato dalla compilazione dello schema, potranno dar conto anche di eventuali ulteriori profili di interesse 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 alla Sezione di controllo entro il 15 dicembre 2013; quella relativa al secondo semestre, non oltre il 31 marzo 2014.**

Parte prima

- **Programmazione:** strumenti di programmazione e loro coerenza;
- **Entrate:** riscossione, proventi da locazione, gestione ed alienazione del patrimonio;
- **Spese:** attuazione dei programmi di spesa, riduzione spese di funzionamento, dismissione assets, ricorso a centrali di committenza, servizi esternalizzati, analisi di convenienza sugli assetti gestionali, modalità di affidamento dei contratti pubblici, programma lavori pubblici, tempestività pagamenti, contenzioso, dotazione organica e spesa personale;
- **Trasparenza:** adempimenti in materia di pubblicità patrimoniale, dati del personale, consulenze, comunicazione alla FP

La prima Sezione (*Regolarità della gestione amministrativa e contabile*)

- è incentrata sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, con richieste volte ad individuare la presenza di eventuali lacune gestionali che possano, almeno potenzialmente, alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria.
- In tale ambito è riservata attenzione alla programmazione, specie in considerazione delle possibili ricadute sugli equilibri di bilancio, la relazione di inizio e fine mandato, la coerenza degli strumenti di pianificazione e programmazione, servizi pubblici locali e liberalizzazioni, riorganizzazione degli assets societari.

La seconda Sezione (*Adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni*),

- ha un'impostazione a valenza essenzialmente ricognitiva, in quanto diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile.
- L'articolazione del sistema dei controlli interni, gli strumenti, le metodologie, gli organi e gli uffici coinvolti nell'attività sono di supporto indispensabile al funzionamento dell'ente e alla rilevazione dei risultati.
- Nell'ambito della ricognizione del sistema di controllo interno assume particolare rilievo la parte dedicata al suo funzionamento, nella quale vengono toccati aspetti che attengono alla concreta operatività degli organi, visti nella dimensione dinamico-operativa con riferimento all'assetto dei controlli interni.
- Un rilevante supporto per la rilevazione dei fatti di gestione è costituito dal sistema di contabilità adottato con riferimento alle fonti interne (regolamento di contabilità, regolamento dei servizi in economia, regolamento di economato etc..). In particolare rileva l'adozione di un sistema di contabilità economica (indicandone le modalità operative), così come è utile conoscere il sistema informativo utilizzato per la gestione contabile e se è in corso la "sperimentazione" ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n.118/2011. Assume significatività il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale ed organizzativa, ex d.lgs. n. 150/2009.

Parte seconda

- **Ricognizione controlli interni:** regolamento controlli e sua attuazione, sistema di contabilità;
- **Controllo strategico:** istituzione, allocazione e funzionamento, monitoraggio stato attuazione programmi, analisi economico finanziarie, qualità servizi erogati, metodologie di monitoraggio, conformità tra obiettivi ed attività gestionale;
- **Controllo di gestione:** organizzazione ed operatività, modalità rilevazioni, anche in relazione a costi e ricavi, metodologie, articolazione obiettivi e coerenza con risorse umane e finanziarie, indicatori, benchmarks e analisi temporali, referto del cdg, feedback agli organi politici, valutazione della performance

segue

- **Organismi partecipati:** misure organizzative, bilancio consolidato, verifica efficienza ed efficacia servizi, modalità di governance, monitoraggio su rapporti fin, situazione gestionale ed organizzativa, contratti di servizio, qualità servizi, effetti finanziari per l'ente; allineamento contabile;
- **Equilibri finanziari:** procedura di riequilibrio, regolamentazione, monitoraggio 193 c. 2, cassa, pagamenti, debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento, patto di stabilità;
- **Regolarità amministrativa e contabile:** regolamentazione, procedure e aspetti organizzativi, tecniche di campionamento, esiti del controllo, verifiche di regolarità gestionale, cassa ed agenti contabili, coerenza con principi contabili, irregolarità contabili e eventuali ispezioni ed accertamenti interni.

La responsabilità

- 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.

148 BIS DEL TUEL

Art. 148 bis del Tuel

- Il nuovo articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto legge n. 174 ha novellato il Tuel introducendo l'art. 148-bis, che, al fine di implementare il sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli enti locali, rafforza il controllo già previsto per tali enti dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005.
- Questa nuova tipologia di controllo, estensibile agli enti delle regioni a statuto speciale (Corte cost. n. 60 del 5 aprile 2013) rispetto al modello pre vigente mantiene inalterato il proprio oggetto, costituito dai bilanci di previsione e dai rendiconti di gestione.
- Ampliamento dei parametri di riferimento, che costituiscono una fedele traslazione dei nuovi vincoli di matrice comunitaria introdotti con la legge costituzionale n. 1/2012 e poi col D.L. n. 174/2012: verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento (art. 119, sesto comma, Cost.) e della relativa sostenibilità, dell'assenza di irregolarità, **suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva**, gli equilibri economico-finanziari degli enti.
- anticipazione della soglia di tutela avverso atti gestionali non sostenibili finanziariamente, in grado di risultare pregiudizievoli per i futuri equilibri di bilancio.

anticipazione della soglia di tutela

- anticipazione della soglia di tutela avverso atti gestionali non sostenibili finanziariamente, in grado di risultare pregiudizievoli per i futuri equilibri di bilancio.
- Corte cost. n. 60 del 5 aprile 2013 e n. 39 del 26 febbraio 2014 attribuisce a questi controlli natura “preventiva”, *in quanto finalizzate ad evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio».*

I fattori «esterni»

- Nei predetti controlli, le Sezioni sono tenute ad accertare che i rendiconti degli enti locali “*tengano conto*” anche delle partecipazioni in società controllate, cui è affidata la gestione di servizi pubblici, anche strumentali.
- La prioritaria esigenza di tutela di beni di rango costituzionale impone, infatti, la necessaria considerazione anche dei fattori “esterni” alla gestione dell’ente, che possono avere potenziali refluenze sugli equilibri di bilancio, presenti o futuri.

Fattori esterni

- In tale ambito rileva:
- ottemperanza all'obbligo di consolidamento dei risultati complessivi della gestione secondo le tempistiche prescritte;
- ottemperanza all'obbligo di allineamento contabile, introdotto dall'art. 6, comma 4, del DL n. 95/2012, per emersione di passività latenti legate alla gestione degli organismi partecipati, ma anche ai fini della corretta rappresentazione contabile ed elisione dei rapporti cd. "infra gruppo" (propedeutico al consolidamento).

Scansione procedimentale

Pronuncia di accertamento

- in caso di gravi criticità, riconducibili ai parametri di derivazione costituzionale (patto di stabilità, equilibri di bilancio, indebitamento) nonché di altre gravi irregolarità finanziarie, suscettibili di pregiudicare gli equilibri

Attività conformativa

- Entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione, infatti, l'amministrazione è obbligata ad *adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.*
- **Tale attività compete al Consiglio comunale**

Verifica misure correttive

- Entro i trenta giorni successivi alla ricezione della delibera sulle misure correttive la verificare l'idoneità dei provvedimenti adottati ai fini della rimozione delle irregolarità, del ripristino degli equilibri di bilancio, nonché dell'eventuale auto applicazione di sanzioni (nel caso, ad esempio, di accertata violazione del patto di stabilità interno).

L'inibizione del programma di spesa

- Nell'ambito delle violazioni accertate, è previsto che in caso di mancata trasmissione delle misure correttive o di esito negativo del controllo, 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 predetto effetto inibitorio, che si realizza solo nei casi più gravi, in cui la Sezione di controllo accerta un pericolo - presente (mancata copertura) o futuro (insostenibilità finanziaria) - per gli equilibri di bilancio, si colloca nel contesto di una **tutela "rinforzata"** di questo specifico bene di rango costituzionale e non è testualmente estensibile alle altre gravi irregolarità, quali ad esempio la violazione del patto di stabilità interno.
- Il blocco del programma di spesa sembra scaturire *ope legis* dalla pronuncia, che ne accerta la lesività – anche in termini prospettici – per gli equilibri di bilancio, unitamente all'assenza o alla non risolutività delle misure correttive.

Corte costituzionale n. 39/2014

- Il comma 2 dell'art. 148-bis 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 in modo 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, questa Corte, 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 sul censurato 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).*

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).
- Differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio, resi nell'interesse della Regione stessa.

segue

- *In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi 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 (sentenza n. 226 del 1976).*
- *Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007).*
- *Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.*



GRAZIE PER L'ATTENZIONE