



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.

**Le funzioni di controllo della Corte dei conti sugli Enti Locali.
I compiti assegnati alla giurisdizione contabile per le ipotesi di dissesto.**
Relatore: Gioacchino Alessandro (magistrato Corte dei conti)



FormezPA

Convenzione tra Regione Siciliana
(Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale) e Formez PA
POR FSE 2007- 2013 - Asse VII – Capacità Istituzionale
PROGETTO AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITA' ISTITUZIONALE - LINEA COMUNI

Le funzioni di controllo della Corte dei conti sugli Enti Locali.
I compiti assegnati alla giurisdizione contabile per le ipotesi di dissesto.



Formez PA

Il rafforzamento dei controlli della Corte dei conti nel D.L. 174/2012

- Il D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213/2012, ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sul sistema delle autonomie territoriali, affidando, in particolare, un ruolo determinante alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.
- I nuovi strumenti di controllo tanto riguardano sia le regioni (giudizio di parificazione dei rendiconti regionali; verifica annuale sulla regolarità della gestione, nonché sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni; relazioni dei revisori delle regioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti; verifica della copertura delle leggi regionali di spesa; controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali; verifica dell'attuazione delle misure collegate alla spending review), sia gli enti locali (relazioni semestrali per le province e i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sulla legittimità e regolarità delle gestioni, nonché sul funzionamento dei controlli interni; relazioni di fine mandato prodotte dai sindaci e dai presidenti delle province; maggiore incidenza ed efficacia dei controlli sui questionari sul bilancio preventivo e sul rendiconto inviati dagli organi di revisori).
- A dette funzioni si aggiungono controlli su gestioni di denaro pubblico svolte da soggetti esterni alla pubblica amministrazione: oltre ai gruppi consiliari, i partiti e le formazioni politiche che partecipano alle elezioni amministrative (ai sensi della normativa di cui all'art. 13 della l. 96/2012).

I controlli sugli enti locali dopo il d.l. 174/2012

- Rafforzamento del controllo “finanziario” -già previsto dall’art. 1, comma 166 e 167 della L.266/2005- sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali. (ART. 148 bis TUEL)
- Particolare attenzione agli enti in situazioni di elevata criticità: ferma restando quanto previsto dall’ art. 6, co.2 del d.lgs 149/2011 (c.d. “dissesto guidato”) –dichiarato non applicabile alle Regioni a statuto speciale- si introduce un nuovo strumento di risanamento (c.d.Piano di riequilibrio finanziario pluriennale) per gli enti che versano in condizioni di squilibrio strutturale in grado di provocare il dissesto (ART. 243-bis TUEL)
- Nuova tipologia di controllo a cadenza semestrale, per i Comuni superiori a 15.000 abitanti, che riguarda il funzionamento dei controlli interni e la regolarità amministrativa e contabile. (art. 148 TUEL).
- Relazione di inizio e di fine mandato (art. 1, co. 3, D.L. 174/2012: un nuovo controllo sulla trasparenza informativa?)
- Verifica attuazione della spending review (art. 6 D.L. 174/2012).

Art. 148 bis - come cambia il controllo di regolarità contabile e finanziaria

- Può ancora definirsi “controllo collaborativo” ?
- Si supera il modello e probabilmente la natura stessa del controllo “collaborativo”, in un’ottica di rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestioni pubbliche, anche alla luce del mutato quadro costituzionale in tema di equilibri di bilancio e delle istanze di coordinamento della finanza pubblica.
- Viene mantenuta la struttura bifasica del controllo finalizzata a dare effettività agli esiti del controllo e a responsabilizzare gli organi dell’ente rispetto alle azioni autocorrettive loro demandate per rimuovere le criticità e salvaguardare gli equilibri di bilancio.
- Vengono però estesi gli ambiti del controllo e, per la prima volta, si introducono meccanismi inibitori sui programmi di spesa (bisogna però ricordare che già l’art. 6 del d.lgs 149 aveva previsto un meccanismo compulsivo-coercitivo finalizzato a “guidare” l’ente al dissesto).

Corte costituzionale sui controlli della Corte dei conti

- I controlli della Corte sono finalizzati ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006)
- Si collocano nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione.

Corte costituzionale n. 60/2013

- L'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, ha istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti.
- Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, I co, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Il controllo ex art. 148 bis nel percorso ricostruttivo della giurisprudenza costituzionale

- Si tratta pertanto di **controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche** attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli art. 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea, ai quali non si sottraggono gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.
- In questa ottica deve essere inquadrato il sistema delineato dal legislatore con il d.l. 174/2012, che ha sostanzialmente confermato e valorizzato, con la **previsione di stringenti termini di esecuzione** delle pronunzie di grave irregolarità adottate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e di **applicazione di misure cautelari in caso di inosservanza** dei medesimi, la funzione di vigilanza della Corte dei conti, puntualizzandone le finalità.
- La verifica delle azioni correttive poste in essere dalle amministrazioni locali **potenzia e restituisce effettività al controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali**, effettuato ai sensi dell' articolo 1, commi 166 e seguenti, della l. 266/2005.
- (Relazione del Presidente Squitieri all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti, 14.2.2014)

Art. 148 bis – il controllo “finanziario”

- Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica
 - ✚ del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno,
 - ✚ dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento,
 - ✚ dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.
- Ai fini della verifica accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Oggetto e contenuti del controllo

- Il nuovo art. 148 bis del Tuel , pur mantenendo inalterato l'oggetto dei controlli (bilanci preventivi e rendiconti di gestione), amplia i parametri del controllo rispetto al modello originariamente delineato dall'art. 1., c. 166 e ss. della L. n. 266/2005.
- Questi ultimi, infatti, costituiscono una fedele traslazione dei nuovi vincoli di matrice comunitaria introdotti a livello costituzionale.

La tutela

- La tutela “rinforzata” degli equilibri di bilancio – divenuti “equilibri economico finanziari” - viene, pertanto, attivata nel caso in cui la Sezione accerti irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche potenzialmente, gli equilibri economico-finanziari degli enti ovvero operazioni di indebitamento non sostenibili anche in futuro.
- Nella medesima prospettiva, le Sezioni sono tenute a verificare anche la considerazione, da parte dell’ente controllato, degli effetti economico finanziari derivanti dalle proprie partecipazioni in società controllate (e, a fortiori, in società unipersonali), cui è affidata la gestione di servizi pubblici o di servizi strumentali.
- In tale ambito rileva, innanzitutto:
 1. l’obbligo di consolidamento dei risultati complessivi della gestione secondo le modalità e le tempistiche delineate dall’art. 147 quater del Tuel;
 2. Per gli enti di dimensioni inferiori, la verifica dell’assolvimento dell’obbligo di allineamento contabile di cui all’art. 6, comma 4, del DL n. 95/2012.

Art. 148 bis – Obbligo di conformazione e struttura bifasica del controllo.

- L'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.
- Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento.



Art. 148 bis - Effetti inibitori

- Il legislatore ha dunque previsto uno specifico adempimento in capo alla Sezione avente a oggetto la verifica dei provvedimenti correttivi delle irregolarità denunciate e ripristinatori degli equilibri di bilancio, senza fissarne le modalità, se non un termine di trenta giorni.
- Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.
- La logica è quella del controllo concomitante e di una tutela rafforzata e tempestiva degli equilibri di bilancio (anticipazione del danno).

Art. 148 bis - Effetti inibitori

- “La verifica demandata alla Corte, per la varietà delle situazioni, la loro diversa complessità, anche in ragione delle dimensioni dell’ente e della gravità delle irregolarità riscontrate, può richiedere accertamenti articolati.
- D’altro canto, vanno tenute presenti le esigenze di speditezza dell’attività
- amministrativa e i connessi obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità, da conciliare con il valore della tutela degli equilibri di finanza pubblica.
- Ritiene la Sezione che dette finalità appaiono soddisfatte laddove nel termine indicato l’attività di verifica venga avviata da parte della Sezione, pur potendosi concludere, in relazione agli approfondimenti che, a seconda dei casi, si rendessero necessari, in un momento successivo, anche in relazione alla necessità di attendere che i provvedimenti adottati dall’Amministrazione svolgano i loro effetti.
- **L’effetto preclusivo sulle spese o sui programmi di spesa privi di copertura o sostenibilità finanziaria, laddove ne ricorrano i presupposti opera ex lege, nel caso non vengano trasmessi i provvedimenti correttivi, ovvero qualora su di essi intervenga una verifica negativa della Sezione.**
- La concreta ed effettiva applicazione dell’effetto preclusivo è rimessa alla piena responsabilità degli amministratori e funzionari, e potrà essere accertata dalla Sezione nei successivi momenti di verifica della gestione finanziaria dell’Ente”.
- **(Corte dei conti sez. Piemonte, del. n. 259/2013)**

Art. 148 bis - Effetti inibitori

- “..... all’Ente è preclusa, ai sensi dell’art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, l’attuazione di programmi di spesa per un importo pari al disavanzo di amministrazione “sostanziale”, quantificato dalla Sezione nell’ambito della specifica pronuncia di accertamento in euro 1.658.277,66, per il quale, in tal caso, non risulterebbe individuata una idonea e concreta fonte di finanziamento...”
- (Corte dei conti, sez. Toscana n. 267/2013/PRSP).

La verifica delle misure correttive

- Il controllo mantiene la sua struttura necessariamente **bifasica**, che si compendia in una successiva attività di **vigilanza** sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati, da concludersi entro trenta giorni dal ricevimento dei provvedimenti adottati dall'ente.
- La fase di verifica delle misure adottate **si ritiene che si estenda**, ove temporalmente possibile, anche **all'auto applicazione delle sanzioni** che, benchè non espressamente richiamata nella nuova formulazione dell'art. 148 bis, si ritiene connaturata alla fase di verifica, di cui costituisce un naturale completamento. (Corte costituzionale sent. n. 179/2007)
- L'art. 1 comma 168, abrogato, prevedeva in tale ambito che le Sezioni vigilassero non solo sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive, ma anche sul rispetto dei vincoli e delle limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno. Tale fase, che si estende a tutte le sanzioni via via introdotte dal legislatore per la violazione di norme primarie di coordinamento della finanza pubblica (es, art. 76 comma 7 DL 112/2008, art. 1 comma 557 ter L. n. 296/2006, ecc.), benchè non espressamente richiamata nella nuova formulazione dell'art. 148 bis, si ritiene connaturata alla fase di verifica, di cui costituisce un naturale completamento.

Il dissesto guidato

Finisce la stagione del controllo “collaborativo”.

- Alla constatazione che l’effettività delle pronunce delle sezioni regionali è strettamente correlata alla verifica dell’adozione delle necessarie misure correttive da parte dell’ente locale nel termine fissato dalla Sezione stessa, fa da corollario la necessità che le misure conseguenti agli accertamenti effettuati dalle sezioni regionali si traducano in doverosi interventi autocorrettivi della stessa amministrazione
- la procedura del c.d. dissesto guidato, prevista dall’art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011, introduce nell’ordinamento un secondo percorso rispetto all’art. 244 del t.u.e.l. e si raccorda con la procedura prevista dalla l. 266/2005, rappresentandone l’esito finale, allorché l’accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria esiti in uno squilibrio strutturale tale da precludere al dissesto.
- In mancanza dell’adozione dei provvedimenti autocorrettivi da parte dell’amministrazione in relazione alle rilevate irregolarità contabili-gestionali nei termini assegnati, viene intrapreso, a iniziativa della Sezione, un procedimento complesso, all’esito del quale, perdurando l’inadempimento all’adozione di idonee misure correttive da parte dell’ente locale e la sussistenza delle condizioni di dissesto ai sensi dell’art. 244 del t.u.e.l., il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto.

Il dissesto guidato (art. 6, co. 2 d.lgs 149/2011)

- la natura vincolato-ricognitiva (ex multis: Cds, sez. V, n. 143/2012) della dichiarazione di dissesto, viene per espressa volontà legislativa **presidiata** dal poterdovere della Corte dei conti previsto dall'art. 6 d.lgs. n.149/2011,
- in quanto *ex lege* conseguente ad un mero accertamento tecnico-discrezionale, condotto secondo norme e tecniche proprie della contabilità pubblica, avente ad oggetto la ricorrenza dei presupposti fattual-contabilistici previsti dall'articolo 244 del Tuel.

L'obbligo di dichiarare il dissesto

- Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193 o 194 TUEL (Art. 244 TUEL)
- la decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è frutto di una scelta discrezionale per l'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 16 gennaio 2012, n. 143)
- Una volta sussistente uno dei presupposti, il Comune non ha facoltà di scelta né sull'an, né sul quando, né sul quomodo circa il dissesto, che si appalesa dunque atto doveroso e non connotato da alcuna discrezionalità, sicché non abbisogna d'altra puntuale motivazione che l'esatta evidenziazione dei presupposti medesimi. (TAR Lazio, sentenza n. 32825/2010)

La condizione di dissesto

- l'articolo 244 del Tuel ricollega la dichiarazione del dissesto finanziario al ricorrere di due presupposti, ciascuno dei quali da solo sufficiente, costituiti dalla c.d. “**incapacità funzionale**” (“l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili”), ovvero da una situazione fattuale e pervasiva di illiquidità (**decozione finanziaria**), *id est* l’esistenza in capo all’ente di debiti liquidi ed esigibili cui non può validamente farsi fronte né con la delibera di riequilibrio di cui all’art. 193, d.lgs. n. 267/2000, né con quella di riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all’art. 194, per le fattispecie ivi previste

La condizione di dissesto

- L'obbligo di dichiarare dissesto per **incapacità funzionale** deve ritenersi sussistente nel caso in cui l'ente, al di là di episodiche disfunzioni, constati l'impossibilità di ripristinare celermente e stabilmente l'erogazione dei propri servizi indispensabili, secondo standards adeguati.
- Quanto al diverso presupposto della **decozione finanziaria** cui non possa farsi fronti mediante gli ordinari strumenti di riequilibrio, dottrina e giurisprudenza sottolineano come l'avverbio "validamente" rimandi alla necessità che le modalità di copertura finanziaria adottate siano evidentemente conformi a legge e che l'ente sia in grado di adempiere alle proprie obbligazioni (complessivamente considerate) nei tempi contrattualmente o legislativamente previsti, mediante l'impiego degli usuali mezzi di pagamento (cfr. Corte dei conti, sez. di controllo Puglia, delibera n. 59/2010).
- Pertanto, lo stato di dissesto **non coincide con l'insolvibilità patrimoniale** ovvero con l'incapacità patrimoniale ad adempiere, data dall'impossibilità di soddisfare i terzi creditori con il patrimonio dell'ente. Ciò anche tenuto conto delle fondamentali peculiarità dell'istituto giuridico del dissesto finanziario rispetto alle procedure concorsuali civilistiche, costituite per l'appunto dalla non estinguibilità dell'ente locale (e dunque dalla coesistenzialità della sua dotazione patrimoniale) oltre che dalla natura prevalentemente impositiva delle entrate
- (cfr. Corte dei conti, sez. di controllo Calabria, delibera n. 309/2012)

L'obbligo di dichiarare il dissesto ed i poteri “compulsivi” della Corte dei Conti (dopo la sentenza C.Cost. 219/2013)

- Illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. 174/2011 (che estendeva l'applicazione del citato decreto “premi e sanzioni” alle regioni a statuto speciale che non avessero completato la procedura “pattizia” di recepimento cui all'art. 27 della l. 42/2009 (che peraltro come recentemente affermato dalla sentenza n. 23/2014 della C.cost. **non** ha copertura costituzionale).
- Effetti della dichiarazione di incostituzionalità della norma: l'accertamento dello stato di dissesto contenuto nella pronuncia della Corte non viene meno. È il potere di attivare il Prefetto per la dichiarazione coattiva ex art. 6, comma 2.
- Resta, ovviamente, fermo che al ricorrere dei presupposti di decozione finanziaria o di incapacità funzionale (art. 244 TUEL) l'ente deve dichiarare tempestivamente il dissesto.
- Tuttavia l'art. 109 bis O.R.E.L. prevede una procedura di commissariamento da parte dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali per il caso di mancata approvazione del bilancio di previsione e lo scioglimento del consiglio inadempiente
- L'art. 58, comma 1, della L.R. n. 26/1993 ha esteso la citata disposizione anche alle situazioni di inadempienza equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione “*e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina nazionale di settore*” (rinvio dinamico, come affermato anche dall'Assessorato reg.le delle Autonomie locali, circolare n. 16 el 2 ottobre 2013)
- In altri termini in caso di inottemperanza all'obbligo di dichiarare il dissesto l'art. 109 bis prevede una peculiare procedura sostitutiva che culmina nella nomina di un commissario ad acta da parte della Regione
- L'accertamento della condizione di dissesto è l'esito dell'esercizio di una funzione di controllo neutrale, di garanzia per l'intero sistema di finanza pubblica, espletata da un'organo magistratuale costituzionalmente collocato in posizione di indipendenza e terzietà, ed equidistante dai poteri centrali e locali, quale garante imparziale dell'equilibrio economico e finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive (C.Cost. n. 29/1995, 470/1997, 267/2006, 179/2007, 198/2012, 60/2013).
- L'ente che non abbia provveduto spontaneamente alla doverosa dichiarazione dello stato di dissesto finanziario è pertanto passibile della procedura di commissariamento (e conseguente scioglimento dell'organo consiliare ex art. 109 bis OREL)
- **(Deliberazione sez. di controllo per la Regione siciliana n. 321/2013/PRSP)**

Problemi di giurisdizione

- Nel momento in cui le pronunce in sede di controllo della Corte dei conti hanno effetti interdittivi (blocco dei programmi di spesa, diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio pluriennale), o coercitivi (dichiarazione di dissesto) si pone il problema della giustiziabilità delle stesse.
- Sul finire dell'anno 2012, due interventi normativi, distinti nei rispettivi contenuti sostanziali e succedutisi l'uno all'altro, hanno ampliato il perimetro delle potestà cognitive affidate alle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, genericamente delineandone una "speciale composizione".
- L'articolo 243-quater, co. 5, del d.lgs. 267/ 2000, come novellato dal d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, ha previsto la **proponibilità di ricorsi avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali**, deliberati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, e di ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione destinato, ai sensi dell'art. 243-ter del t.u. 267/2000, a supportare l'attuazione delle procedure di riequilibrio pluriennale previste dall'art. 243-bis dello stesso t.u.e.l.
- Poco tempo dopo, l'art. 1, co. 169, della legge di stabilità 2013 (l. 24 dicembre 2012 n. 228) ha disposto l'ammissibilità di ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, e ai sensi dell'art. 103, co. 2, della Costituzione, avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009 n. 196.
- Entrambe le innovazioni legislative hanno fatto esplicito riferimento alla competenza giurisdizionale di cui all'art. 103, co. 2, della Costituzione, in tal maniera configurando quella interpositio che, per materie anche diverse da quelle della contabilità pubblica (intese in senso stretto), dà corpo sostanziale al precetto dell'art. 103, co. 2, della Costituzione, che stabilisce il carattere tendenzialmente espansivo della giurisdizione della Corte dei conti.

Problemi di giurisdizione

- “le materie di contabilità pubblica possono ora correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela dell’integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti “blocchi di materie” riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte Cost. n. 204/2004). Che, poi, le materie della contabilità pubblica abbiano un impatto trasversale su tutte le altre giurisdizioni è un dato non revocabile in dubbio, il quale esige estrema cura nella delimitazione delle rispettive sfere di giurisdizione”
- (Corte dei Conti SS.RR. in speciale composizione n. 2/2013/EL, 5/2013/EL)
-

Problemi di giurisdizione

- In un'ottica di coerente costruzione di sistema, non sembra giustificabile l'asimmetria di disciplina prevista per il regime impugnatorio delle deliberazioni emesse dalle sezioni di controllo di questa Corte, che limita la tutela giurisdizionale innanzi alla Sezioni riunite in speciale composizione alla sola ipotesi di approvazione-diniego del piano di riequilibrio, e non anche alle deliberazioni emesse sulla analoga materia di "dissesto guidato", disciplinata dal d.lgs. 149/2011, e a quelle relative alla verifica dell'andamento della procedura di riequilibrio. È, pertanto, da auspicarsi un intervento legislativo che faccia chiarezza, riconducendo a sistema la giustiziabilità delle deliberazioni delle sezioni di controllo della Corte dei conti in subiecta materia.



LA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

Il Piano di riequilibrio finanziario

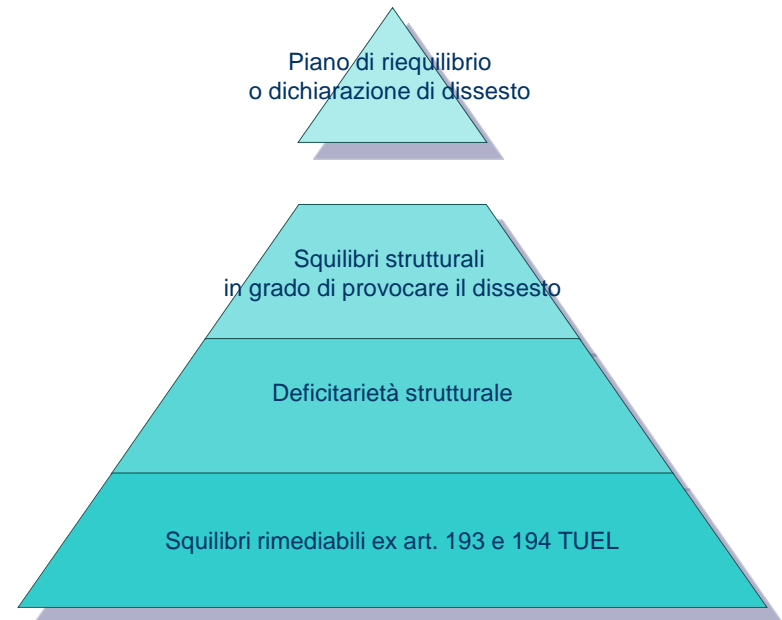
- ART. 243-BIS e ss. TUEL (introdotto dall'art. 3, lett. r, D. L. 174/2012 conv. L. 213/2012)
- Finalità: ripristino degli equilibri finanziari in termini di competenza e di cassa attraverso una serie di misure straordinarie rimesse all'ente tra cui le più rilevanti sono la possibilità di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario in 10 anni e l'accesso al fondo di rotazione.

Il Piano di riequilibrio finanziario nel quadro dei rimedi agli squilibri finanziari

- La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-*bis*, *ter* e *quater* del TUEL, si inserisce in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte.
- (Corte dei conti sez. Autonomie, n. 16/2012/INPR)

Il Piano di riequilibrio finanziario nel quadro dei rimedi agli squilibri finanziari

- Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti, nonché dell'eventuale disavanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui.
- Di maggiore spessore sono gli interventi previsti per le condizioni di deficitarietà strutturale
- e ancor più quelli in tema di dissesto.
- In tale sistema articolato e tendenzialmente completo si è, quindi, inserita la procedura del cosiddetto "dissesto guidato" di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che, prima dell'ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali.



Il Piano di riequilibrio finanziario all'interno del sistema dei rimedi

- La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento del c.d. “dissesto guidato”, ma che si svolge privilegiando l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative per il risanamento.

Il Piano di riequilibrio finanziario all'interno del sistema dei rimedi

- Bisogna pertanto considerare che ove la grave squilibrio strutturale non sia affrontata adeguatamente e non trovi superamento proprio attraverso lo strumento di risanamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale –ad esempio perché l'ente disattende l'approvazione del piano- si determina l'obbligo della tempestiva attivazione della procedura di cui all'art. 244 TUEL attraverso la deliberazione consiliare dichiarativa del dissesto;
- la quale, *“lungi dal costituire ex se occasione o concausa di detrimento per l'ente, dischiude per converso uno scenario normativo ed operativo funzionale ad assecondare un itinerario gestionale virtuoso, di ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa, e per essi, della piena funzionalità dell'amministrazione, a beneficio della collettività amministrata”*
- (Sezione controllo Calabria del. n. 309/2012)

Il Piano di riequilibrio finanziario ed il rapporti con il dissesto coattivo.

- Il rapporto è fissato nel 243 bis, 1 e 3 comma:
- *La procedura di riequilibrio non può essere attivata se la Sezione regionale di controllo competente per territorio ha assegnato un termine per l'adozione di misure correttive in caso di "comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario" ex art 6, comma 2 d.lgs. 149/2011*

Il Piano di riequilibrio finanziario ed il rapporti con il dissesto coattivo.

- La presentazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel (nel testo del d.l. n.174/2012 come modificato dalla legge di conversione n. 213/2012) sospende la procedura di dissesto guidato, salvo che, alla data di presentazione della deliberazione stessa la Sezione regionale di controllo abbia già adottato la delibera di accertamento del perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL, secondo la scansione procedimentale individuata nella delibera n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012.
- La sospensione comporta che nei casi contemplati dal comma 7 dell'art. 243-quater, nei quali è prevista la ripresa del procedimento ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2012, non si rinnovano i passaggi procedimentali già definiti e la procedura riprende il suo corso.
- (SEZIONE AUTONOMIE: delibera n. 1/2013/SEZAUT/QMIG)

Il Piano di riequilibrio finanziario.

Presupposti: art. 243-bis

- Squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, anche in considerazione delle pronunce della competente Sezione regionale di controllo (incipit 243-bis I comma);
- Insufficienza delle misure previste dal 193 (Salvaguardia degli equilibri di bilancio: adozione delle misure idonee a ripristinare il pareggio) e 194 (Riconoscimento di debiti fuori bilancio) TUEL;
- Condizione negativa: la procedura non può essere iniziata se la sezione regionale della Corte dei conti ha già intrapreso la procedura ex art. 6, comma 2, e questa è giunta nella fase terminale (art. 243 bis, I comma, ultimo inciso, come interpretato dalla deliberazione n. 1/2013/SEZAUT/QMIG).
- Il dissesto finanziario si ha quando un Comune non è più in grado di assolvere alle funzioni ed ai servizi definiti indispensabili e quando nei confronti dell'Ente esistono crediti di terzi ai quali non si riesce a far fronte con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio di bilancio né con lo strumento del debito fuori bilancio (artt. 244 e ss. TUEL);

Il Piano di riequilibrio finanziario. Presupposti temporali

- Entro cinque giorni dalla data di esecutività trasmissione della delibera consiliare di ricorso della procedura di riequilibrio alla Sezione della Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno(art. 243 bis, comma 2);
- **Entro 60 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso della procedura di riequilibrio delibera di del piano di riequilibrio finanziario pluriennale** (art. 243 bis, comma 5):
- 60 gg. : **termine perentorio** per espresso disposto normativo, a differenza dei cinque gg. previsti per la trasmissione della delibera consiliare di ricorso della procedura di riequilibrio alla Sezione della Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno;
- 60 gg. sono comprensivi anche dei 5 gg., in quanto decorrono comunque dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso della procedura di riequilibrio;
- La durata massima del piano di riequilibrio è di 10 anni, compreso quello in corso: pertanto l'Ente può con sua autonoma valutazione una durata inferiore, mentre si ritiene che il termine non può essere ridotto né dalla sez. di controllo né dal ministero dell'Interno.

Il Piano di riequilibrio finanziario. Effetti del ricorso alla procedura.

- Il ricorso alla procedura di riequilibrio sospende il potere della Sezione regionale di controllo di attivare la procedura di cui all'art 6, comma 2 d.lgs. 149/2011, (art. 243 bis, comma 3, TUEL);
- Le procedure esecutive promosse dai terzi nei confronti dell'Ente sono sospese sino alla data di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio (art. 243 bis, comma 4)

Il Piano di riequilibrio finanziario. Effetti del ricorso alla procedura.

- L'esigenza di tutela dei creditori. La perentorietà del termine.
- la pronta attivazione del dissesto –che l'art. 243 quater, comma 7, individua quale esito della mancata adozione del piano di riequilibrio nel termine perentorio di 60 giorni– è anche il mezzo per ristabilire le condizioni di tutela per i creditori (i cui mezzi di tutela sono sospesi sino all'approvazione del piano) e di par condicio tra gli stessi, poiché solo il dissesto evita *“che la soddisfazione dei creditori, a causa del limitato patrimonio dell'ente, abbia luogo in favore di coloro qui primi veniunt, sulla base di circostanze contingenti, quali la consistenza delle somme giacenti presso il tesoriere e la durata del giudizio su cui si forma il giudicato”* (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n.4/1998).

Il Piano di riequilibrio finanziario. Adempimenti propedeutici.

- approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge;
- ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ex 194 TUEL: a differenza del disposto del 194 che prevede una rateizzazione in 3 anni, è consentita una rateizzazione anche decennale per il pagamento dei D.F.B., sempre con il consenso dei creditori (art. 243 bis, comma 7)

Il Piano di riequilibrio finanziario. Adempimenti propedeutici.

- la necessità della preventiva approvazione del documento autorizzatorio e di quello consuntivo si impongono – ancorché non in termini di “condizione legale di ammissibilità” bensì quale “presupposto indispensabile” all’adozione del piano di riequilibrio, nonché “essenziali ed imprescindibili elementi istruttori” - in ragione del fatto che la constatazione degli squilibri strutturali deve essere attuale per potere apprezzare l’attendibilità e l’adeguatezza dello sforzo di risanamento programmato, nonché la congruità dei mezzi ivi previsti.
- (Deliberazione Sez. autonomie n. 16/2012/INPR e n. 22/2013/QMIG)

Il Piano di riequilibrio finanziario. Contenuti (art. 243 bis comma 3).

- **Puntuale ricognizione e quantificazione dei fattori di squilibrio economico e finanziario, del disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e dei debiti fuori bilancio (oggetto di apposita ricognizione ai sensi del comma 7);**
- **Eventuali misure correttive già adottate dall'Ente in relazione ai comportamenti difformi dalla sana gestione e del mancato rispetto della Corte dei conti segnalati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;**
- **Indicazione analitica (per ciascuno degli anni in cui si proietta il piano) delle misure per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei D.F.B.; ossia**
- **Quantificazione prospettica (fino al decennio) dell'impegno finanziario necessario a ripianare il disavanzo di amministrazione e per coprire i D.F.B.;**
- **Previsione puntuale dell'anno di effettivo realizzazione delle misure.**

Il Piano di riequilibrio finanziario. Iter approvativo (art. 243 quater).

- Entro 10 gg. dalla data di delibera del piano di riequilibrio (art. 243 bis, 5 comma), il piano di riequilibrio viene trasmesso alla Sezione regionale di controllo ed alla commissione di cui all'art. 155 TUEL. (Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali)
- Entro 60 gg. dalla data di presentazione la commissione, composta da rappresentanti scelti dal Ministro dell'Interno, MEF e ANCI, svolge apposita istruttoria sul piano di riequilibrio anche sulla base delle linee guida della Sezione delle autonomie e delle indicazioni fornite dalla Sezione regionale di controllo. Entro 30 gg. possibile richieste istruttorie l'Ente deve rispondere;
- Entro 30 gg. dal ricevimento della relazione della sottocommissione ministeriale la sezione regionale di controllo deve, deliberare sulla approvazione o diniego del piano, valutando la congruenza interna dei dati finanziari e gestionali esposti, che devono raggiungere il risultato del riequilibrio. La pronuncia della Sezione di controllo (accoglimento o diniego) è comunicata al Ministero dell'Interno.
- Entro 30 gg. la delibera della Sezione di controllo può essere impugnata dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione
- Entro 30 gg. le Sezioni riunite della Corte dei conti si pronunciano nell'esercizio della propria giurisdizione ex art. 103 Cost. in unico grado.

Il Piano di riequilibrio finanziario. (art. 243 quarter, comma 7).

- La mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, (cfr. del. sez Sicilia n. 28/2012)
- il diniego dell'approvazione del piano,
- l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano,
- ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso,
- comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.
-

Il Piano di riequilibrio finanziario. Le recenti modifiche normative.

- Nel corso del 2013 sono intervenute alcune modifiche normative riguardanti la procedura di riequilibrio.
- L'art. 49- *quinquies* del d.l. 69/2013, convertito dalla l. 98/2013, ha aggiunto al co. 5 dell'art. 243-*bis* del t.u.e.l. la previsione, nel caso di inizio mandato, di una rimodulazione (entro 60 giorni successivi alla sottoscrizione della relazione) del piano presentato dall'amministrazione uscente, qualora non sia ancora intervenuta la pronuncia della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. (deliberazione sec. Controllo per la Sicilia n. **235/2013/INPR** e per un'applicazione della stessa n. **26/2014/IADC**). La *ratio* è di potenziare la relazione di responsabilità tra efficacia del rimedio e le scelte compiute.
- Sul piano di una maggiore concentrazione della fase dell'istruttoria ministeriale dei piani all'art. 10-*ter* del d.l. 35/2013, convertito dalla l. 34/2013, ha limitato la competenza all'adozione degli indirizzi istruttori alla Sezione delle autonomie.
- Infine l'art. 1, co. 573, della legge di stabilità per il 2014 ha codificato una sostanziale attenuazione della rigidità del meccanismo procedimentale che, in caso di mancato rispetto dei termini procedimentali, conduce al dissesto, prevedendo la possibilità per l'ente di riproporre il piano, entro termini perentori, qualora dimostri di aver migliorato la condizione di ente strutturalmente deficitario.

Il Piano di riequilibrio finanziario.

I chiarimenti applicativi: Linee guida e questioni di massima.

- **Delibere sez. Autonomie**
- Del. 16/2012/INPR (linee guida)
- Del. 1/2013/QMIG (rapporto tra procedura di riequilibrio-dissesto guidato)
- Del. 11/2013/INPR
- Del. 13/2013/QMIG
- Del. 22/2013/QMIG

Il Piano di riequilibrio finanziario. I chiarimenti applicativi della Corte dei conti (del. 11/2013/INPR)

- **1) Se il controllo, da parte della Commissione di cui all'art. 155 TUEL, della rideterminazione della dotazione organica, nel caso di richiesta di accesso al fondo di rotazione, debba o meno precedere l'inizio dell'istruttoria del piano di riequilibrio da parte della sottocommissione.**
- La rideterminazione della dotazione organica a cui deve provvedere l'ente, che intende accedere al fondo di rotazione, costituisce sotto il profilo formale-procedimentale una condizione per l'accesso al fondo (art. 243-bis, comma 8 lett. g). Il medesimo provvedimento, sotto il profilo sostanziale rappresenta, poi, una delle misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio (art. 243-bis, comma 6, lett.).
- Essa deve essere sottoposta al controllo della Commissione ex art. 155 TUEL per l'esame e l'approvazione, ma non costituisce una condizione di avvio dell'istruttoria del piano di riequilibrio che, per gli aspetti non condizionati da questa specifica valutazione, potrà essere avviata e proseguita
- **2) Se sia possibile ipotizzare un margine di tolleranza, fino all'effettiva acquisizione della delibera che approva il piano, del termine di 60 giorni per la presentazione del piano di riequilibrio.**
- Chiarisce che l'adempimento soggetto al termine perentorio, è quello concernente la deliberazione del piano di riequilibrio di cui all'art. 243-bis, comma 5, che decade il 60° giorno successivo a quello di esecutività della delibera di cui all'art. 243-bis comma 1. Diverso da questo termine è quello indicato nell'art. 243-quater, comma 1, dove è stabilito che entro dieci giorni dalla data della delibera, di cui all'art. 243-bis comma 5, il piano di riequilibrio è trasmesso alla Sezione regionale di controllo, nonché alla Commissione di cui all'art. 155 TUEL
- **3) Se la prima anticipazione erogata ai sensi dell'art. 5 del D.L.174/2012 sia sottoposta o meno alla finalizzazione richiesta dall'art. 4, comma 5, stesso decreto legge, considerato che per tale anticipazione non è espressamente previsto il vincolo di destinazione.**
- Anche per le somme anticipate ai sensi dell'art. 5 del D.L. 174/2012, deve ritenersi sussistente il vincolo di destinazione ex art. 4, comma 5, che trova la sua ragion d'essere nella particolare rilevanza delle spese indicate, essenziali per le esigenze di funzionamento dell'ente. L'esclusione dei debiti fuori bilancio dal novero delle spese pagabili con le somme a destinazione vincolata, trova giustificazione nei rimedi specifici per il finanziamento di tali spese previste per i piani di riequilibrio dall'art. 243-bis, comma 7 del TUEL.

Segue: I chiarimenti applicativi della Corte dei conti.(del. 14/2013/QMIG)

- **a) “Se l’esclusione prevista dall’art. 4, comma 5, del decreto legge 174/2012 (... e comunque non derivanti da riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267...) riguarda anche i debiti fuori bilancio riconosciuti dall’Ente ai fini della predisposizione del piano, di cui all’art. 243bis, comma 7, come introdotto dal decreto legge 174/2012.**
- L’esclusione dei debiti fuori bilancio dalle spese per il cui pagamento è possibile utilizzare le risorse del fondo di rotazione di cui all’art. 4, comma 5, del d.l. 174/2012, deve essere riferita anche ai debiti fuori bilancio riconoscibili ai fini della predisposizione dei piani di riequilibrio che, per quel che riguarda il finanziamento, devono trovare copertura con le misure strutturali di risanamento previste dal piano secondo le disposizioni che regolano la materia, o secondo le modalità specifiche indicate dallo stesso D.L. 174/2012 laddove riferiti a spese di investimento. La rideterminazione della dotazione organica a cui deve provvedere l’ente, che intende accedere al fondo di rotazione, costituisce sotto il profilo formale-procedimentale una condizione per l’accesso al fondo (art. 243-bis, comma 8 lett. g). Il medesimo provvedimento, sotto il profilo sostanziale rappresenta, poi, una delle misure necessarie per ripristinare l’equilibrio strutturale del bilancio (art. 243-bis, comma 6, lett.).
- **b) “ Se l’ammontare dell’anticipazione e/o dell’intero importo concesso a valere sul fondo di rotazione di cui all’art. 243 ter del TUEL, debba essere accertato in entrata al Titolo V e in uscita al Titolo III per l’intero importo e, una volta accertato e riscosso nel primo anno di riferimento, sia finalizzato a ricondurre l’Ente in equilibrio, fermo restando che l’ente non può avvalersi di esso per incrementare la capacità di spesa attraverso il finanziamento di nuove e maggiori spese”.**
- L’importo dell’anticipazione concessa a valere sul fondo di rotazione di cui all’art. 243 ter del TUEL, concorrendo alla determinazione del risultato di amministrazione, può generare effetti espansivi della capacità di spesa. Per tale ragione è necessario che gli effetti sul predetto saldo siano integralmente sterilizzati dal primo anno di attivazione dell’anticipazione e, per conseguenza, da quelli successivi fino alla completa restituzione dell’anticipazione ottenuta. Tale obiettivo di neutralizzazione può essere conseguito iscrivendo nei fondi vincolati dell’esercizio di accertamento dell’entrata una somma, pari all’importo dell’anticipazione assegnata dal fondo di rotazione, come “Fondo destinato alla restituzione dell’anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell’ente”. Negli esercizi successivi il fondo sarà progressivamente ridotto dell’importo pari alle somme annualmente rimborsate con rate semestrali come previsto dal decreto del Ministro dell’Interno di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, in data 11 gennaio 2013, che verranno impegnate e pagate secondo i surricordati criteri di imputazione.
- **c) Se sia possibile derogare, in forza della specialità della normativa sul riequilibrio, agli attuali limiti stabiliti in materia di copertura di disavanzi di parte corrente con proventi derivanti da alienazioni immobiliari, similmente a quanto già avviene per gli enti in condizione di dissesto finanziario (artt. 244 segg. TUEL).**
- I proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili non possono avere destinazione diversa da quelle indicate negli artt. 1, comma 443 della legge di stabilità 2013 e 193, comma 3, del TUEL, come modificato dall’art. 1, comma 444 della legge di stabilità 2013, salvo i casi contemplati dal TUEL in materia di dissesto (art. 255) e di accesso al fondo di rotazione di cui all’art. 243-ter e per le finalità di cui all’art. 243-bis del TUEL, casi nei quali detti proventi concorrono a finanziare l’intera massa passiva.

Segue: I chiarimenti applicativi della Corte dei conti.(del. 22/2013/QMIG)

- La constatazione della mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5 (mancata presentazione o tardiva presentazione) appartiene alla fase istruttoria intestata alla commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 TUEL che ne dà comunicazione alla Sezione regionale di controllo cui compete il formale accertamento del fatto e l'adozione della conseguente pronuncia. La pronuncia della Sezione regionale di controllo conclude il procedimento ed introduce la fase disciplinata dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011, salvo diversa valutazione sull'apprezzamento della tardività della presentazione espresso dalla commissione istruttoria, nel qual caso la Sezione con ordinanza dispone la prosecuzione della necessaria istruttoria ex art. 243-quater, comma 1 TUEL.
- La scadenza del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5, produce "ipso iure" gli effetti di cui all'art 243-quater, comma 7, del TUEL connessi alla mancata presentazione del piano - qualora non penda la procedura ex art.6. comma 2, d.lgs. 149/2011 "temporaneamente" sospesa - effetti del tutto sottratti alla disponibilità dell'ente che al verificarsi della fattispecie ipotizzata, non può revocare la delibera di approvazione del piano di riequilibrio, né adottare alcun atto se non quelli preordinati alla dichiarazione di dissesto secondo la disciplina di cui al già richiamato art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011.
- La deliberazione di approvazione o di diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, può essere assunta in camera di consiglio laddove lo stato degli atti rassegnati alla valutazione del Collegio non renda necessaria ulteriore attività cognitiva o accertativa in contraddittorio con l'ente che ha deliberato il piano, riservando la forma della pubblica adunanza ai casi in cui si presenti tale necessità in funzione di garanzia e tutela del principio del contraddittorio
- Se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri
- Al fine di garantire l'effettività della tutela dell'ente prevista dall'art. 243-quater, comma 5 (impugnazione della delibera entro trenta giorni) qualora ricorrano le fattispecie di cui all'art. 243-quater, comma 7 e più precisamente la mancata approvazione del piano o la mancata presentazione del piano, agli adempimenti che avviano l'applicazione dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011, la Sezione regionale di controllo provvede non prima del decorso del termine per impugnare e, in caso di intervenuta impugnazione, non prima della decisione sul ricorso. Il termine per impugnare decorre dalla data di pubblicazione della deliberazione che decide sul piano.
- Possono confermarsi gli indirizzi esposti nella deliberazione n.16/SEZAUT/2013/INPR circa la necessità della preventiva approvazione del rendiconto e del bilancio di previsione rispetto all'approvazione del piano di riequilibrio. Tali adempimenti non costituiscono condizioni legali di ammissibilità del piano, né formano oggetto di valutazione preliminare al merito in sede di deliberazione sul piano, ma rappresentano essenziali ed imprescindibili elementi istruttori destinati alla commissione ex art. 155 del TUEL. L'eventuale constatazione da parte della commissione della mancata approvazione dei documenti, od anche di uno dei documenti, prima della presentazione del piano – come prospettato dalla Sezione campana per alcuni casi al suo esame - costituisce oggettivo elemento di perplessità che si riflette sul valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, dello strumento di risanamento, che sarà esposto nella relazione finale e che sarà valutato dalla Sezione regionale di controllo ai fini delle sue determinazioni.

Il Piano di riequilibrio finanziario e la dichiarazione di dissesto.

- Il raffronto tra il regime giuridico dei due istituti evidenzia l'assenza, con riferimento al piano di riequilibrio, di numerose facilitazioni assicurate agli enti che dichiarano il dissesto finanziario, tra le quali assumono particolare rilievo:
- il blocco delle procedure esecutive e monitorie (assicurato agli enti istanti il piano di riequilibrio solo nelle more della valutazione dell'istanza),
- la sospensione della decorrenza degli interessi su tutti i debiti e sulle anticipazioni di tesoreria,
- la possibilità di finanziarsi con la vendita anche di beni disponibili a destinazione vincolata
- Muta, poi, **il regime di responsabilità degli amministratori** (e dei componenti degli organi di revisione) qualora resisi responsabili della situazione di decozione. Quanto a quest'ultimo aspetto, occorre infatti evidenziare come l'accesso all'istituto del piano di riequilibrio decennale, impedendo/dilazionando la dichiarazione di dissesto, comporti la sostanziale inapplicabilità (almeno temporanea e condizionata) della descritta regola di responsabilità, introdotta nell'ordinamento con la finalità di costituire un poderoso disincentivo verso condotte gestionali non finalizzate al pubblico bene, in un'ottica di maggiore efficienza complessiva delle autonomie locali, e, per esse, del sistema-Paese.

Dissesto. Effetti.

- Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto, non possono essere intraprese né proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice, con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese (art. 248, comma 2. del Tuel). Si tratta evidentemente di norma funzionale a restituire sufficienti margini di gestione all'ente dissestato nonché a garantire parità di trattamento tra i creditori dell'ente, evitando "che la soddisfazione dei creditori, a causa del limitato patrimonio dell'ente, abbia luogo in favore di coloro *qui primi veniunt*, sulla base di circostanze contingenti, quali la consistenza delle somme giacenti presso il tesoriere e la durata del giudizio su cui si forma il giudicato" (Cds, ad. Plen., n.4/1998);
- I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente e il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge (art. 248, comma 3, del Tuel)
- nei confronti della massa attiva non sono ammessi sequestri o procedure esecutive, che, se già intraprese, non determinano vincoli sulle somme (art. 255, comma 12, del Tuel)
- dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità (art. 248, comma 4 del Tuel). La disposizione in questione appare evidentemente rivolta ad assicurare agli enti dissestati una sufficiente disponibilità di cassa e i confronti della massa attiva non sono ammessi sequestri o procedure esecutive, che, se già intraprese, non determinano vincoli sulle somme (art. 255, comma 12, del Tuel)
- l'organo straordinario di liquidazione può procedere alla vendita del patrimonio disponibile dell'ente, anche in deroga a disposizioni vigenti che attribuiscono specifiche destinazioni ai proventi derivanti dalla loro cessione (art. 255, comma 9 del Tuel). Anche questa disposizione appare rivolta ad assicurare adeguati margini di disponibilità per il risanamento dell'ente
- L'organo straordinario di liquidazione deve provvedere a riscuotere i ruoli pregressi emessi dall'ente e non ancora riscossi, totalmente o parzialmente, nonché all'accertamento delle entrate tributarie per le quali l'ente ha omesso la predisposizione dei ruoli o del titolo di entrata previsto per legge (art. 255, comma 8, del Tuel)
- art. 222, comma 2 bis del Tuel (introdotto dalla legge di conversione n. del decreto legge n. 174/2012), "Per gli enti locali in dissesto economico-finanziario ai sensi dell'articolo 246, che abbiano adottato la deliberazione di cui all'articolo 251, comma 1, e che si trovino in condizione di grave indisponibilità di cassa, certificata congiuntamente dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione, il limite massimo delle anticipazioni di cassa è elevato a cinque dodicesimi per la durata di sei mesi a decorrere dalla data della predetta certificazione"
- il consiglio dell'ente, o il commissario, è tenuto a deliberare per le imposte e tasse locali di spettanza dell'ente dissestato, diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita (art. 251, comma 1, del Tuel);

Dissesto. Effetti.

- l'affidamento (art. 245 del Tuel) del compito di risanare l'ente sia agli organi istituzionali, "che assicurano condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto", che ad un organo straordinario di liquidazione, che deve provvedere "al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge". La norma, dunque per un verso assicura all'ente il contributo gestionale di una commissione di tecnici, e nel contempo, mediante la ideale partizione tra gestione pregressa e corrente, impone una puntuale attività di ricognizione amministrativo-contabile, particolarmente utile per le amministrazioni nelle quali allo stato di decozione si associa, come sovente si registra, l'irregolare tenuta della contabilità
- Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'ente locale "non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi" (art. 250, comma 1, del Tuel). La disposizione appare evidentemente funzionale al contenimento delle spese dell'ente dissestato;
- L'adeguamento (ove inferiori) dei contributi statali (art. 259, comma 4 del Tuel) alla media unica nazionale e della fascia demografica di appartenenza;
- A seguito dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, l'ente dissestato non è soggetto al taglio dei trasferimenti erariali eventualmente disposto dal Governo (art.265, comma 1, del Tuel);
- L'obbligo di ridurre le spese correnti riorganizzando "con criteri di efficienza tutti i servizi, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando, o quanto meno riducendo ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili (art. 259, comma 5 del Tuel);
- L'obbligo di adottare "i provvedimenti necessari per il risanamento economico-finanziario degli enti od organismi dipendenti, nonché delle aziende speciali, nel rispetto della normativa specifica in materia" (art. 259, comma 5 del Tuel);
- L'obbligo, funzionale alla riduzione della spesa, di "rideterminare la dotazione organica dichiarando eccedente il personale comunque in servizio in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione di cui all'articolo 263, comma 2, fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di bilancio (art. 251, comma 6, del Tuel);
- L'obbligo di riduzione della spesa per il personale a tempo determinato "a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce" (art. 251, comma 6, del Tuel);
- il divieto di incrementare le indennità degli amministratori degli enti locali in condizioni di dissesto finanziario (art. 2, comma 25, lett. d), legge n. 244/2007; si veda tuttavia, per l'evoluzione generale della tematica, Corte dei conti, SS.RR. n.1/2012);

Dissesto. Effetti.

- l'obbligo di denuncia penale e contabile in casi di ricostituzione di disavanzi di amministrazione ovvero di insorgenza di debiti fuori bilancio o ancora di violazione degli obblighi previsti in materia di dissesto (art. 268, comma 1, del Tuel).
- La previsione di incisive forme di responsabilità a carico degli amministratori e dei revisori degli enti locali in dissesto finanziario. In particolare, l'articolo 248, comma 5, del Tuel (comma modificato dall'articolo 6 del d.lgs. n. 149/2011 e dal d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012) testualmente prevede: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (responsabilità per danni all'erario, n.d.r.), gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".
- Detta norma, dunque, la cui concreta applicabilità sembra condizionata ad un'esplicita dichiarazione dello stato di dissesto finanziario, assume rilievo giuridico fondamentale in materia di enti dissestati e più in generale in tema di gestione degli enti locali, in quanto potenzialmente in grado di innescare, a regime, virtuosi circuiti responsabilizzanti sul personale politico-amministrativo, disincentivando adeguatamente condotte gestionali dissennate e sostanzialmente dissipatorie delle finanze pubbliche mediante la previsione di conseguenze sfavorevoli (risarcitorie, sanzionatorie e soprattutto interdittive) direttamente gravanti sulle persone fisiche che abbiano mal gestito la cosa pubblica;
- t) da ultimo, si evidenzia che, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 31, comma 15, della legge n. 289/2002 (come modificato dall'art. 5 del d.l. n.80/2004, convertito dalla legge n. 140/2004), non trovano temporaneamente ("In attesa che venga data attuazione al titolo V della parte seconda della Costituzione e che venga formulata la proposta al Governo dall'Alta Commissione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della presente legge, in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) applicazione le disposizioni del Testo Unico degli enti locali (art. 255 e ss) che disciplinano l'assunzione di mutui (salvi quelli per spese di investimento) per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Rimane comunque riservato alla discrezionalità del legislatore prevedere, anche in relazione con le situazioni finanziarie degli enti locali, eventuali contribuzioni statali, così come disposto, ad esempio, dall'art. art. 14, comma 14, del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, nonché di recente dagli articoli 3 (lett.s, comma 5 bis) e 3 bis del d.l. n. 174/2012 (conv. nella legge n. 213/2012).

LE RESPONSABILITA' PER DISSESTO FINANZIARIO

Art. 248, commi 5 (modificato) e 5 bis, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. s) d.l. 174/2012, conv. L. 213/2012

AMMINISTRATORI

Presupposti

- Condotta sia commissiva che omissiva con dolo o colpa grave che abbiano contribuito a determinare lo stato di dissesto finanziario;
- Accertamento del nesso di causalità condotta-dissesto da parte di sentenza di primo grado della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti;

Effetti sanzionatori

- Divieto per 10 anni decorrenti dall'accertamento (data di deposito della sentenza di I grado), di ricoprire incarichi di assessore, revisore dei conti, rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni, organismi pubblici e privati;
- Sanzione pecuniaria, irrogata dalla Sezione giurisdizionale della corte dei conti, da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione.

segue

SINDACI

Presupposti

- Condotta sia commissiva che omissiva con dolo o colpa grave che abbiano contribuito a determinare lo stato di dissesto finanziario;
- Accertamento del nesso di causalità condotta-dissesto da parte di sentenza di primo grado della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti;

Effetti sanzionatori

- Incandidabilità, per 10 anni decorrenti dall'accertamento (data di deposito della sentenza di I grado), a sindaco, presidente della provincia, presidente di giunta regionale, membro di consiglio comunale, consiglio provinciale, di consiglio regionale, del Parlamento e del Parlamento Europeo;
- Divieto per 10 anni decorrenti dall'accertamento (data di deposito della sentenza di I grado), di ricoprire incarichi di assessore comunale, provinciale o regionale, o alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici;
- Sanzione pecuniaria, irrogata dalla Sezione giurisdizionale della corte dei conti, da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione.

segue

COLLEGIO DEI REVISORI

Presupposti

- Gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività di cui all'incarico professionale o ritardata o mancata comunicazione secondo le normative vigenti, delle informazioni che sono tenuti a conoscere nello svolgimento del compito istituzionale;
- Accertamento del nesso di causalità condotta-dissesto da parte di sentenza di primo grado della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti;

Effetti sanzionatori

- Divieto, fino a 10 anni decorrenti dall'accertamento (data di deposito della sentenza di I grado), ad essere nominati nel collegio dei revisori di enti locali o in enti vigilati o partecipati da enti locali o comunque riconducibili ad essi;
- Trasmissione della sentenza anche all'Ordine professionale per valutazioni inerenti l'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, e al Ministero dell'Interno per la sospensione dell'elenco tenuto presso il Ministero ex art 16, comma 25, d.l. 138/2001, conv. in l. 148/2011;
- Sanzione pecuniaria, irrogata dalla Sezione giurisdizionale della corte dei conti, da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione.



IL CONTROLLO SEMESTRALE SU LEGITTIMITA' E REGOLARITA' DELLE GESTIONI

Art. 148 del Tuel - i controlli esterni della Corte dei conti

- **Le sezioni regionali della Corte dei conti** verificano, con cadenza semestrale, 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.
- 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 dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale (feedback sul funzionamento).

Approfondimenti ispettivi

Possibilità di attivare verifiche da parte della R.G.S. , 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.

(art. 148 comma 2)

Le Sezioni di controllo possono attivare queste procedure.

(art. 148 comma 3)

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 5 fino ad un massimo di 20 volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione. (art. 148 co.4)

APPLICABILITA' IN SICILIA

La Sezione regionale di controllo ha ritenuto compatibile questa tipologia di controllo con l'art. 2 del D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (del. 332/2013/INPR) recante le norme di attuazione dello Statuto e segnatamente la disciplina delle funzioni della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Ulteriori considerazioni:

- L'art. 3 co. 2 del d.l. 174 prevede per l'operatività del controllo di cui al nuovo art. 148 TUEL un regolamento consiliare da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Decorso infruttuosamente il termine di cui al periodo precedente, il Prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di sessanta giorni. Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente il Prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del Consiglio.
- Previsione ipotesi sanzionatoria che presuppone applicazione uniforme sul territorio nazionale.
- Il controllo discende dall'attuazione di riforme costituzionale e obblighi comunitari;
- Attuazione spontanea da parte di molti enti anche prima dell'emanazione delle linee guida.

Le linee guida della Corte dei conti:

- Il referto è adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;
- Le linee guida e i questionari sono stati approvati dalla Sezione Autonomie con delibera n. 4/2013 a livello nazionale.
- Per la Regione siciliana le Linee Guida sono contenute nella deliberazione n. 332/2013/INPR della Sezione di controllo.

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.

segue

- Il contenuto delle relazioni relative al secondo semestre dovrà essere meno ampio, in quanto le rilevazioni sullo stato dell'organizzazione dovranno essere solamente consolidate, mentre per gli aspetti di carattere finanziario ci si potrà limitare ad una disamina della situazione complessiva, sotto i profili evocati dalla norma (rispetto delle regole contabili ed equilibri di bilancio), rinviando per una maggiore analisi ai contenuti della relazione sul rendiconto.
- Mero aggiornamento delle relazioni precedenti ed interazione con i controlli di cui all'art. 1 comma 166 e ss., finalizzati all'accertamento delle gravi irregolarità contabili e finanziarie.
- Per garantire una maggiore ponderazione dei contenuti delle relazioni esse devono essere condivise dagli organi di controllo interno e accompagnate dal parere del collegio dei revisori.

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 alle Sezioni regionali di controllo della Corte entro il 30 settembre 2013; quella relativa al secondo semestre, non oltre il 31 marzo 2014.**

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.

Parte prima

- **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

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 RELAZIONE DI INIZIO E FINE MANDATO

(artt. 4 e 4 bis del d.lgs. 149/2011)

Incostituzionalità art. 13 del d.lgs 149/2011 (sentenza n. 219/2013)

ART. 13:

« la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano »

Con il primo periodo di tale clausola, il legislatore si mostra consapevole che l'art. 1, comma 2, della legge delega gli consente di applicare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome esclusivamente gli artt. 15, 22 e 27 della medesima legge delega (sentenze n. 71 del 2012; n. 64 del 2012; n. 201 del 2010), e che, quanto all'art. 27, i principi di coordinamento della finanza pubblica che esso reca sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione.

Il secondo periodo dell'art. 13 contraddice la premessa appena svolta, imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale. Tale previsione, ancorché dagli effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente deroghe, con riguardo ai suddetti soggetti, alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti (sentenza n. 178 del 2012).

Ne consegue l'illegittimità del secondo periodo dell'art. 13 citato.

Relazione di fine mandato provinciale e comunale (Art. 4 d.lgs 149/2011)

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unita' economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato.
2. La relazione di fine mandato, **redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, e' sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco** non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre dieci giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare **certificata dall'organo di revisione dell'ente locale** e, nello stesso termine, trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale, se insediato, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e degli enti locali. **Il Tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformita' di quanto esposto nella relazione di fine mandato con i dati finanziari in proprio possesso** e con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed invia, entro venti giorni, apposito rapporto al presidente della provincia o al sindaco. Il rapporto e la relazione di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della provincia o del comune entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto del citato Tavolo tecnico interistituzionale da parte del presidente della provincia o del sindaco. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal presidente della provincia o dal sindaco alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Relazione di fine mandato provinciale e comunale (Art. 4 d.lgs 149/2011)

Comma 3-bis.(introdotto dal d.l. 174/2012) La relazione di cui ai commi 2 e 3 è trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del presidente della provincia o del sindaco, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Contenuti (comma 4):

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Relazione di fine mandato provinciale e comunale (Art. 4 d.lgs 149/2011)

- Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In caso di mancata adozione dell'atto di cui al primo periodo, il presidente della provincia o il sindaco sono comunque tenuti a predisporre la relazione di fine mandato secondo i criteri di cui al comma 4.



Schema di Decreto approvato in Conferenza il 7 febbraio 2013



Decreto 26 aprile 2013

Relazione di fine mandato provinciale e comunale (Art. 4 d.lgs 149/2011)

Sanzione (comma 6)

- In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale e' ridotto della meta', con riferimento alle tre successive mensilita', rispettivamente, l'importo dell'indennita' di mandato e degli emolumenti. Il sindaco e', inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

Relazione di inizio mandato provinciale e comunale (Art. 4 bis d.lgs 149/2011)

Art. 4-bis Relazione di inizio mandato provinciale e comunale

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti.
2. La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato (termine prorogato al 30 novembre 2013 ai sensi art. 8 co. 3 d.l. 102/2013) Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

Relazione di inizio e fine mandato

- La relazione è uno degli strumenti finalizzati ad assicurare “la massima responsabilizzazione, l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti” (art. 1, comma 1, legge 42/2009)
- La ratio è quella di “garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell’unità economica e giuridica della Repubblica, la trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa” (art. 1 decreto legislativo 149/2011).
- **Accountability** da parte dei governanti nei confronti della comunità amministrata per consentire un giudizio consapevole da parte dei consociati (**controllo democratico**).
- **Certificare** i dati di bilancio e la correttezza della gestione.
-
- informare cittadini e imprese (c.d. stakeholders) in merito agli effetti prodotti dalle politiche pubbliche e all’impatto che le scelte assunte hanno prodotto sulla gestione delle risorse impiegate nel perseguimento delle politiche pubbliche.
- rendere edotti i cittadini della reale situazione finanziaria ed istituzionale dell’ente.

Relazione di inizio e fine mandato

- La relazione è uno degli strumenti finalizzati ad assicurare “la massima responsabilizzazione, l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti” (art. 1, comma 1, legge 42/2009)
- La ratio è quella di “garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell’unità economica e giuridica della Repubblica, la trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa” (art. 1 decreto legislativo 149/2011).
- **Accountability** da parte dei governanti nei confronti della comunità amministrata per consentire un giudizio consapevole da parte dei consociati (**controllo democratico di ultima istanza**).
- **Certificare** i dati di bilancio e la correttezza della gestione.
-
- informare cittadini e imprese (c.d. stakeholders) in merito agli effetti prodotti dalle politiche pubbliche e all’impatto che le scelte assunte hanno prodotto sulla gestione delle risorse impiegate nel perseguimento delle politiche pubbliche.
- rendere edotti i cittadini della reale situazione finanziaria ed istituzionale dell’ente.

Relazione di inizio e fine mandato: il ruolo della Corte

- A differenza di quanto previsto per la relazione di fine mandato dei Presidenti della Regione la norma non fa riferimento alle “valutazioni” della Corte ma solo alla trasmissione della relazione alla competente Sezione.
- Resta dubbio il ruolo che il legislatore ha voluto assegnare alla Corte.
- Per la relazione dei Presidenti della Regione era stato affermato che
- Si tratta di una nuova e specifica forma di controllo sulla affidabilità dell’informazione, relativa sia alla produzione normativa che amministrativa, realizzata...dall’amministrazione regionale nei confronti della collettività amministrata (C.Conti, sez. Lazio, n. 24/2013/FRG)
- In buona sostanza, le valutazioni della Corte si esplicano sia nelle verifiche circa la congruità, la completezza e l’attendibilità delle informazioni veicolate alla cittadinanza mediante la relazione di fine mandato, sia nell’espressione ricognitiva delle proprie osservazioni formulate nell’ambito dei referti e delle indagini che si sono susseguite nel mandato politico-amministrativo sotto osservazioni... Il ruolo della Sezione regionale non è dunque il controllo di natura collaborativa, bensì la verifica di ultima istanza di quanto riferito dall’amministrazione uscente ai propri amministrati (controllo sulla trasparenza informativa). (C.Conti sez. Lombardia, n. 37/2013/FRG).

Relazione di inizio e fine mandato: il ruolo della Corte

- Al fine di realizzare quella fondamentale esigenza informativa e di responsabilizzazione dei governanti nei confronti dei consociati, il legislatore abbia previsto l'intervento della Corte dei Conti.
- Tale prerogativa appare servente rispetto all'interesse dei consociati a ricevere una informazione trasparente, affidabile e corretta da parte dei governanti, e valorizza sempre più quel ruolo di Istituto indipendente dal Governo (articolo 100, comma 2, Cost.) attribuito alla Corte dei Conti quale garante imparziale degli equilibri economico-finanziari del settore pubblico **a tutela dello Stato - comunità** (e non del solo Stato - apparato), le cui attribuzioni trovano diretto fondamento nell'art. 100 secondo comma della Costituzione.
- Quest'ultima disposizione è stata valorizzata dalla Corte Costituzionale, secondo cui il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del bilancio dello Stato deve intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata (da ultimo, cfr. la sentenza n. 198/2012).
- Siffatta esegesi del Giudice delle Leggi è stata, tra l'altro, esplicitata dal Legislatore attuativo della riforma costituzionale del principio del "pareggio di bilancio" ex art. 81 sesto comma Cost. L'art. 20 della legge, c.d. "rinforzata", n. 243/2012 ha riconosciuto, espressamente, alla Corte dei Conti le prerogative di controllo successivo sulla gestione del bilancio delle regioni, degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche non territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione. (C.Conti sez. controllo Lombardia, 37/2013/FRG)
- L'intervento del legislatore si colloca, dunque, in linea di continuità con le più recenti riforme della legge di contabilità volte a superare il tradizionale perimetro del bilancio dello Stato per ricollocare la disciplina di governo dei conti pubblici nella prospettiva più ampia dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni.



- GRAZIE PER
L'ATTENZIONE