

Enti locali - Decreto legge 174/2012 -

Commento della Corte dei Conti

Corte dei Conti - Comunicato Stampa 16 ottobre 2012, n. 85/2012 - Sezioni Riunite in sede di controllo - Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio e Tesoro) della Camera dei deputati. Elementi per l'audizione sull'A.C. n. 5520 - Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

Il provvedimento è di grande rilievo e di specialissima importanza perché si inserisce in una logica organica e sistematica dei controlli affidati alla Corte dei conti e alle Sezioni regionali in cui essa si articola - perno qualificato del complesso delle verifiche aventi ad oggetto la finanza regionale e locale -, pienamente coerente con il quadro ordinamentale disegnato dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e successivamente con compiutezza definito dalla oramai più che decennale giurisprudenza costituzionale, che esige, appunto, quale necessario corollario il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, tra cui spicca il “controllo” - assegnato dalla Costituzione in funzione di garanzia alla Corte dei conti quale organo terzo e imparziale -, in particolare tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica. L'intervento legislativo vuole anzitutto colmare una evidente asimmetria ordinamentale, a carattere d'urgenza, che allo stato lascia priva di controllo l'area dei principali atti di programmazione delle spese delle Regioni, così come invece è previsto per gli atti dello Stato (art. 3, comma 1. della legge n. 20 del 1994). Viene altresì introdotta la possibilità di un pronunciamento della Corte dei conti sul rendiconto delle Regioni in piena coerenza con il disposto dell'art. 100, secondo comma, Cost. che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, attribuisce alla Corte dei conti il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato inteso come Repubblica (art. 114 Cost.). Il decreto-legge in esame si pone, in linea con il percorso avviato con il d.lgs. n. 149 del 2011 sui meccanismi premiali e sanzionatori per le regioni e gli enti locali, quale elemento di chiusura del disegno federativo nel rinnovato contesto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni-Autonomie Locali, così come emerge dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale. Esso si articola su quattro linee direttrici, prevedendo: (1) un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo preventivo di legittimità dei principali atti della Regione, al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, sino ai Gruppi Consiliari; (2) un rafforzamento dei controlli nelle Province e nei Comuni, con la verifica della legittimità e regolarità delle loro gestioni e del funzionamento dei controlli interni, nell'ottica dei provvedimenti destinati alla

riduzione dei costi della politica; (3) un'articolata "proceduralizzazione" - più che proceduralizzazione - delle misure volte a conseguire e preservare il riequilibrio finanziario pluriennale (il cd. predissesto) in caso di squilibri strutturali di bilancio tali da provocare il dissesto dell'ente locale; (4) una configurazione ed una puntualizzazione del ruolo della Corte nell'analisi, nell'accertamento e nella razionalizzazione della spesa pubblica degli enti locali. Così articolato, il decreto-legge, nella sua attuale configurazione, colloca la Corte nel nostro attuale sistema pluristituzionale, facendone di essa un organo della Repubblica, nella doppia veste di organo ausiliario delle amministrazioni e delle assemblee elettive degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, così come oggi essa è definita dalla nostra attuale Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale. Con tale posizionamento della Corte nel contesto della governance della finanza pubblica si rafforza quel legame con l'ordinamento comunitario in quel continuum Unione europea - Stato centrale - Autonomie locali che individuammo sin dal discorso di insediamento. Non a caso è, infatti, prevista la verifica degli atti delle Regioni, a portata generale, alle norme dell'Unione europea. L'art. 1, comma 1, del testo normativo prevede, per il controllo di legittimità degli atti, la verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno, che è appunto in funzione del rispetto dei vincoli finanziari europei, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale, che postula tra l'altro il rispetto dei trattati internazionali. Detta previsione ricalca l'analoga previsione contenuta nelle norme attuative dello Statuto siciliano relativamente ai controlli della Corte dei conti, in atto vigenti anche dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione. Gli atti di programmazione costituiscono gli atti più importanti della Regione, svolgendo la Regione essenzialmente compiti di programmazione ed operando mediante un bilancio prevalentemente di trasferimenti. Si tratta, in ogni caso, di atti su cui le Sezioni regionali di controllo hanno già da tempo maturato un'ampia esperienza in sede di controllo successivo sulla gestione sul rendiconto della Regione e sul comparto sanitario. Analogamente, è prevista, per le Regioni, la verifica di attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali in relazione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, al rispetto del patto di stabilità interno ed alla sostenibilità dell'indebitamento (art. 1, comma 6). Si tratta di competenza nuova, di rilevante impatto, in armonia con quanto previsto dalla normativa comunitaria in fieri (two pack). I parametri di riferimento (equilibri di bilancio, rispetto del patto di stabilità interno, sostenibilità dell'indebitamento) rendono evidente la finalità con l'immediata operatività di parte dei contenuti della legge costituzionale sul pareggio di bilancio. La verifica, che necessariamente deve essere tempestiva (di qui il termine di 20 giorni), si inserisce all'interno della sessione di bilancio e consente alla Corte di svolgere un essenziale ruolo di ausiliarità nei confronti del governo regionale e dell'assemblea regionale, in armonia con quanto previsto dall'art. 100 Cost. Quanto alle modalità operative, sia pure su diverso versante, le Sezioni regionali hanno già da tempo maturato specifica esperienza nelle valutazioni di attendibilità dei bilanci di previsione degli enti locali, rispetto ai quali rilevano

ugualmente i tre parametri sopra enunciati. Anche per gli enti locali, in sede di controllo di legittimità e regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi, rilevano quali parametri per l'esercizio del controllo da parte delle Sezioni regionali il rispetto del patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento (art. 1, commi 8 e 9).

L'enunciazione del parametro della sostenibilità dell'indebitamento non è di dettaglio, posto che esplicita e rende immediatamente operativo, per le Regioni e gli enti locali, parte dei contenuti della legge costituzionale sul pareggio di bilancio.

Più in generale, il testo normativo, ponendosi, sul versante dei controlli, quale elemento di chiusura del disegno federativo nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, così come desumibile dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale, intende rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica. In tal senso, va letta la disposizione che estende alle Regioni il giudizio di parifica sul rendiconto generale (art. 1, comma 3), che, sotto questo profilo, viene a colmare una evidente asimmetria ordinamentale con quanto previsto per lo Stato. Per quanto attiene alla previsione art. 1, comma 3, che introduce il cd. giudizio di parifica dei conti consuntivi regionali, occorre evidenziare che si tratta di un'estensione di una previsione già contenuta nelle norme attuative degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata. In ogni caso, in termini operativi, le Sezioni regionali possono fare ampio riferimento, per la relazione che accompagna il giudizio di parifica, all'esperienza maturata in sede di controllo successivo sulla gestione sul rendiconto regionale. Analogamente, l'estensione delle relazioni "semestrali" sulla legislazione di spesa regionale elaborate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 1, comma 4) si colloca essa stessa nel circuito del "controllo ausiliare" rispetto alle assemblee elettive, in sintonia con quanto previsto per la legislazione di spesa statale. Proprio l'ausiliarità della Corte dei conti con le assemblee elettive giustifica, poi, il corpo di disposizioni che introduce un controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10-15). Sul versante degli enti locali, il testo normativo per un verso completa il quadro dei controlli e delle verifiche introdotte con l'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, prevedendo misure quali la sospensione dei programmi di spesa in caso di accertamento della mancata copertura o dell'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (art. 1, commi 8 e 9, estensibili anche alle regioni), per altro verso introduce più penetranti e puntuali forme di controllo di legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni (art. 3, comma 1) oltreché specifici controlli in funzione della valutazione dell'azione di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti locali (art. 6, comma 3). Occorre sul punto ricordare che sulla scorta di quanto anticipato dalla Corte stessa in via pretoria in questi primi mesi in cui si è fatta applicazione della procedura di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, viene regolata la fase del predissesto degli enti locali, attraverso la previsione di un piano di riequilibrio pluriennale sottoposto alle verifiche di congruità delle Sezioni regionali di controllo, con possibilità per gli enti soggetti al piano di riequilibrio di

accedere ad un Fondo di rotazione. Infine completano il quadro i controlli disciplinati dall'art.6, comma 2. Si tratta di verifiche svolte su due distinti livelli: una su base regionale da parte delle Sezioni regionali di controllo che accertano le criticità gestionali, vigilando sull'attuazione delle misure correttive, in funzione di ausiliarità con le amministrazioni interessate; l'altra su base nazionale con misura di referto al Parlamento della Sezione delle autonomie allo scopo di valutare la complessiva azione di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Anche in questo caso, le Sezioni regionali di controllo hanno già maturato una discreta esperienza nell'analisi degli effetti recati da alcuni interventi normativi di contenimento della spesa pubblica in occasione delle verifiche sugli enti locali sulla base dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005. Certamente, le nuove attribuzioni hanno portata più ampia e più incisiva, dovendosi tra l'altro svolgere sulla base di metodologie concordate tra la Ragioneria generale dello Stato e Commissario sulla spending review e deliberate dalla Sezione delle autonomie. Al sistema dei controlli sopra delineato fa da corollario, infine, un efficace sistema sanzionatorio affidato alla competenza delle Sezioni giurisdizionali. Per il controllo semestrale sulla legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni delle Regioni viene previsto, infatti, che, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e metodologie, le Sezioni giurisdizionali regionali irrogano agli amministratori responsabili una sanzione pecuniaria (art. 1, comma 7). Una previsione analoga è fissata sul versante degli enti locali (art. 3, comma 1, lett. e).