

Corte dei conti - sezione regionale di controllo per l'Emilia -Romagna - del. N. 6/2004 - decreto tagliaspese - delibera approvativa dei criteri applicativi delle disposizioni di cui alla legge n. 191/2004

Autore: Francaviglia Rosa

In: Controllo

L' allegata delibera concerne

l' individuazione dei criteri applicativi delle disposizioni normative di cui al cosiddetto Decreto Tagliaspese anteriormente alla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale della L. n. 191/2004 da parte della Consulta con sentenza n. 417/2005.

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia-Romagna

composta dai magistrati

dr. Gennaro Saccone

Presidente;

dr. Carlo Coscioni

Consigliere- relatore;

dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro

Consigliere;

dr. Attilio Puglisi

Consigliere;

Assiste con funzioni di segretaria verbalizzante il funzionario dr.ssa
Rossella Broccoli.

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 che
approva il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con la deliberazione
delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il decreto legge 12 luglio 2004, n.168, convertito con la legge 30 luglio 2004, n.191;

VISTA l'ordinanza n. 9/2004 del 3 novembre 2004 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'esame delle problematiche riguardanti l'applicazione dei commi 5, 9, 10 e 11 dell'art.1 del d. l. n.168 del 12 luglio 2004, convertito nella legge n.191 del 30 luglio 2004, con riferimento ai richiami contenuti nei menzionati commi dell'art.1 alla Corte dei conti nonché agli organi di controllo;

UDITO, nelle adunanze del 10 e del 29 novembre 2004, il relatore Consigliere Carlo Coscioni;

PREMESSO

A)- L'articolo 1, comma 5, del decreto legge n.168/2004, convertito con la legge n.191/2004, ha inserito, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali 18 agosto 2000, n.267, l'articolo 198 - bis, disponendo che le strutture operative, alle quali sono assegnate presso gli Enti locali funzioni di controllo di gestione devono comunicare i risultati delle verifiche eseguite, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti;

B)- Lo stesso articolo, al comma 9, prevede a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, una serie di prescrizioni in ordine all'affidamento di incarichi di studio e consulenze conferite a soggetti estranei all'Amministrazione, così sintetizzati:

- 1) La spesa sostenuta nel 2004, con esclusione delle università e degli enti di ricerca ed organismi equiparati, deve essere non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001 e 2002, ridotta del 15%;
 - 2) l'affidamento dei predetti incarichi in materie o progetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente deve essere adeguatamente motivato ed è consentito soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari;
 - 3) l'affidamento stesso, in ogni caso, va preventivamente comunicato agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente;
 - 4) l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti predetti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale;
 - 5) le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al comma stesso;
 - 6) le predette direttive devono essere comunicate in via preventiva alla Corte dei conti;
 - 7) la disposizione di cui al comma in questione non trova applicazione nei confronti degli organismi collegiali previsti per legge o per regolamento, ovvero dichiarati, comunque, indispensabili, ai sensi dell'articolo 18 della legge 28 dicembre 2001, n.448;
- C) il comma 10 dispone che la spesa sostenuta nel 2004 dalle stesse pubbliche amministrazioni per missioni all'estero, per rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni non debba superare quella annua mediamente sostenuta negli anni 2001, 2002 e 2003, ridotta del 15 per cento. Anche in questa ipotesi i contratti posti in essere in violazione della norma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale e agli organi di controllo e a quelli di revisione di ciascun ente è affidato il compito di vigilare sulla corretta applicazione della disposizione di legge;
- D) il comma 11, a sua volta, dispone che la spesa per l'acquisto di beni e servizi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta dalle Regioni a statuto ordinario, dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti nel 2004 non possa essere superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003 ridotta del 10 per cento ed estende tale limite anche alle spese per missioni all'estero, e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità conferiti ai sensi del comma 5 dell'art. 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Lo stesso comma, richiama, prevedendone l'applicazione, il secondo, il terzo, il quarto, il quinto ed il sesto periodo del comma 9 nonché il secondo, il terzo ed il quarto periodo del comma 10;

CONSIDERATO

Le norme in precedenza richiamate - ed in particolare i commi 5 e 11 - investono direttamente l'attività delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ragione per cui la Sezione ritiene opportuno individuarne i criteri interpretativi al fine di consentire alla Regione ed agli enti locali della stessa regione una coerente applicazione delle stesse.

Ciò, del resto, si pone nel contesto della finalità collaborativa che la legge n. 131 del 2003 - articolo 7, comma 7 - conferisce al controllo sulla gestione intestato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il comma 5 dell'articolo 1, inserendo dopo l'articolo 198 del decreto legislativo n. 267 del 2000, l'articolo 198 bis, prevede l'obbligo, a carico delle strutture operative alle quali è assegnata - nell'ambito degli enti locali - la funzione del controllo di gestione, di fornire "la conclusione del predetto controllo... anche alla Corte dei conti".

Il generico riferimento alla Corte dei conti pone l'esigenza di individuare - nell'ambito della Corte dei conti - l'effettivo destinatario delle conclusioni del controllo di gestione.

A questo riguardo la Sezione, conformemente a quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nel suo atto di indirizzo, rileva che destinatario delle conclusioni in argomento è la Sezione regionale di controllo territorialmente competente. Ed invero il ripetuto comma 5 si colloca nella scia riformatrice del sistema dei controlli che conferisce alle Sezioni regionali di controllo sia la verifica della sana gestione finanziaria degli enti locali e sia il funzionamento dei controlli interni.

Ulteriore aspetto da definire, ad avviso della Sezione, è quello concernente le strutture operative alle quali è assegnata, negli enti locali, la funzione del controllo di gestione. Nessun problema si pone ove sia operante la struttura deputata a svolgere il controllo di gestione, spettante ad essa l'adempimento del dettato normativo. Ove invece non risulti ancora attivata siffatta specifica struttura, l'obbligo di fornire alla Sezione regionale di controllo territorialmente competente la conclusione del controllo di gestione grava su quella struttura che, ancorché non dedicata in modo specifico, effettua in concreto detto controllo.

Circa poi il documento da fornire alla Sezione regionale di controllo, esso va identificato, attesa la locuzione adoperata dal legislatore di "conclusione", in quell'atto che conclude la fase del controllo.

Ciò, del resto, è in piena aderenza al dettato dell'articolo 197 del D.P.R. n. 267 del 2000, in base al quale "il controllo di gestione ... ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei

valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità delle azioni intraprese.

Alla fine di questo processo la struttura del controllo di gestione fornisce la sua conclusione.

Sul punto, la Sezione sottolinea che il documento da inviare ad essa dalla struttura deputata al controllo di gestione non può prescindere, di norma, da un riferimento alla relazione previsionale e programmatica dell'ente ed agli obiettivi in essa indicati con la valutazione dei risultati conseguiti in termini di efficienza, efficacia ed economicità sugli obiettivi oggetto di esame, omettendo di trasmettere la documentazione cui eventualmente fa riferimento la conclusione.

Quest'ultima potrà costituire solo in seguito oggetto di richiesta da parte della Sezione, ove sia stata ravvisata la necessità di approfondimenti ai fini della verifica della sana gestione finanziaria dell'ente e della relazione che in proposito la Sezione presenterà al Consiglio dell'ente stesso.

All'esame di ciascuna delle conclusioni pervenute alla Sezione provvederà un magistrato della Sezione stessa, individuato dal Presidente con proprio decreto. Questi dovrà verificare il rispetto della norma da parte di tutti gli enti locali della Regione, provvedendo a sollecitare gli enti inadempienti e in caso di perdurante omissione la Sezione ne darà comunicazione con propria delibera ai consigli dell'ente stesso. Oltre a tale adempimento, il magistrato designato provvederà ad esaminare ogni conclusione pervenuta per rilevare se siano state segnalate situazioni di inefficacia e/o di inefficienza e/o di antieconomicità emerse nel corso del controllo di gestione.

Ove si ravvisino queste ultime situazioni, la Sezione provvederà alle segnalazioni necessarie ai rispettivi organi deliberativi, fermo restando che potrà dalle stesse ricavare elementi per la formulazione del proprio programma annuale del controllo sulla gestione.

* * *

Oggetto di approfondimento da parte della Sezione è poi il comma 11, che ha come destinatari "ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5000 abitanti" e, segnatamente, quella parte del comma che richiama l'applicazione

- tra gli altri -

del 5° e 6°

periodo del precedente comma 9.

Ciò sul riflesso di diverse e opposte interpretazioni che possono darsi a siffatto richiamo.

Questi due periodi, di cui è richiamata l'applicazione, dispongono rispettivamente:

“Le pubbliche amministrazioni, nell’esercizio dei diritti dell’azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma”.

“Le predette direttive sono comunicate in via preventiva alla Corte dei conti”.

Anche in questo caso, come già osservato con riguardo al comma 5, per “Corte dei conti”, genericamente indicata dal legislatore, deve intendersi la Sezione regionale del controllo cui è stata demandata, in base al ripetuto comma 7 dell’articolo 7 della legge n. 131 del 2003, la verifica della sana gestione finanziaria nel contesto della più ampia verifica degli equilibri di bilancio di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni.

L’emanazione delle direttive incombe solo ove vi sia da parte delle Regioni a statuto ordinario, delle Province e dei Comuni la totale loro partecipazione nei confronti di società di capitali: partecipazione che può essere da parte di uno solo di detti enti o di più enti.

La comunicazione delle direttive va fatta “in via preventiva”, secondo quanto dettato dal legislatore, ma essa non attiva un autonomo procedimento di controllo in via preventiva, ma costituisce - come del resto fatto presente dalla Sezione delle Autonomie nel suo atto di indirizzo - un elemento istruttorio di controllo successivo.

E’ appena il caso di sottolineare che nessun obbligo di emanare direttive e conseguente comunicazione alla Sezione regionale di controllo incombe ai Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

Come specificato con riferimento al comma 5, anche per l’esame delle direttive comunicate alla Sezione provvederà un magistrato della Sezione stessa, individuato dal Presidente con proprio decreto. Peraltro, affinché la previsione normativa possa ritenersi rispettata, si pone l’esigenza di conoscere l’elenco delle società di capitali a totale partecipazione della Regione Emilia-Romagna, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti della Regione e a questo riguardo la Sezione si riserva di includere nel proprio programma di indagini da effettuare nel 2005 quella finalizzata a tale conoscenza, per le conseguenti segnalazioni, in caso di omissioni nell’emanazione delle direttive o di mancato invio, ovvero di direttive non coerenti con le prescrizioni di legge, ai Consigli degli enti interessati (regionale, provinciale, comunale).

Su di un ulteriore aspetto la Sezione ritiene di soffermarsi e riguarda l'interpretazione da dare alla locuzione "spesa sostenuta" adoperata dal legislatore nei commi sopra esaminati, potendo essa riferirsi tanto alla "spesa impegnata" quanto alla spesa effettivamente pagata nell'anno. Sul punto l'avviso della Sezione è che all'anzidetta locuzione non possa darsi che il significato di "spesa impegnata". Infatti è proprio attraverso la fase dell'impegno che la spesa viene effettivamente vincolata allo scopo prefissato e diventa indisponibile per altri fini. Qualunque diverso significato non consentirebbe un utile raffronto, potendosi confondere elementi propri del bilancio di competenza con quelli del bilancio di cassa.

Infine, aspetto non secondario è, ad avviso della Sezione, risolvere la questione circa la corretta applicazione delle disposizioni, contenute nel comma 9 - 3° periodo - e nel comma 10 - 3° periodo -, che fanno riferimento "agli organi di controllo e di revisione", chiamati a vigilare sulla corretta applicazione di quanto nei commi stessi previsto.

Infatti sorge il dubbio se la generica dizione "organi di controllo", si riferisca, per quanto concerne la Regione e gli Enti locali in essa ricompresi, ai controlli interni a ciascun ente ovvero imponga la comunicazione anche alla Sezione regionale di controllo, ai fini dell'esercizio della funzione di controllo sulla gestione di sua competenza.

Sul punto, la Sezione ritiene percorribile la prima ipotesi, nell'assorbente riflesso che ove il legislatore ha inteso coinvolgere la Corte dei conti, lo ha espressamente indicato (comma 5; comma 9 - 6° periodo, dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004 in legge 191/2004). Conferente, in proposito, è altresì la circostanza che la comunicazione agli organi di controllo e a quelli di revisione degli incarichi contemplati nel comma 9 come pure la vigilanza agli stessi attribuita sulla corretta applicazione di quanto previsto nel comma 10 appaiono finalizzate -per quanto concerne "gli organi di controllo"- al controllo interno di gestione- le cui risultanze -per quanto riguarda gli enti locali- debbono essere inviate alla Sezione regionale di controllo, in virtù di quanto disposto dal comma 5 dell'art 1 del ripetuto d.l. n. 168 del 2004 e, più in generale, possono costituire indagine da parte della Sezione regionale di controllo stante la verifica- ad essa intestata- del funzionamento dei controlli interni

DELIBERA

sono approvati i criteri per l'applicazione dell'articolo 1 commi 5 e 11 del decreto-legge n.168/2004 convertito nella legge n. 191/2004, così come in precedenza indicato

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa alla Regione Emilia-Romagna e, tramite le sezioni regionali

dell'Unione Province Italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), alle Province ed ai Comuni della Regione.

Dispone, altresì, che copia della stessa sia trasmessa al Presidente della Corte dei conti ed al Presidente di Sezione preposto al coordinamento delle Sezioni regionali di controllo.

Così deliberato nell'adunanza del 29 novembre 2004.

IL PRESIDENTE (f.to Gennaro Saccone)

IL RELATORE

(f.to Cons. Carlo Coscioni)

depositata in Segreteria il 29 novembre 2004

Il Funzionario (f.to Rossella Broccoli)

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-sezione-regionale-di-controllo-per-l-emilia-romagna-del-n-62004-decreto-tagliaspese-delibera-approvativa-dei-criteri-applicativi-delle-disp/>