

# Il coordinamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti da parte delle Sezioni riunite e della Sezione delle autonomie

DI FRANCESCO PETRONIO

## 1. Programmazione e coordinamento nella organizzazione delle funzioni di controllo.

Per introdurre il tema del coordinamento della funzione di controllo è necessario fare due premesse. La prima è che i controlli, a partire dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 riguardano il complesso delle Pubbliche amministrazioni, includendo anche gli Enti di autonomia territoriale e quindi attraversano i diversi livelli di governo nei quali la funzione pubblica si distribuisce<sup>(1)</sup>. La seconda premessa è data dal fatto che i controlli si atteggiano secondo diversi schemi e molti di essi, in particolare i controlli *ex post* sulla gestione, sono programmabili e quindi richiedono a monte la fissazione di criteri per definire gli ambiti e le modalità di applicazione.

Nella stessa legge 20, all'articolo 3 comma 4 e 5 è prevista la programmazione delle funzioni di controllo. A sua volta questa funzione si distribuisce tra i settori della Corte dei conti che effettuano controlli soggetti a programmazione. Successivamente alla Legge n. 20/1994 è stato emanato, avvalendosi della potestà normativa in deroga assegnata alla Corte dei conti, un regolamento sulle funzioni di controllo approvato dalle Sezioni riunite in sede deliberante con deliberazione n. 14 del 2000 che successivamente è stato oggetto di diversi interventi di integrazione e modificazione.

Già l'impianto originario del regolamento, nel riorganizzare, anche in deroga a precedenti disposizioni di legge, la funzione del controllo della Corte dei conti in tutti gli ambiti in cui questa si manifesta ha affrontato anche il tema della programmazione e quello connesso del coordinamento della funzione di controllo, specie quando alcune tematiche attraversano verticalmente i diversi livelli di governo.

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, le Sezioni di controllo deliberano annualmente il programma di lavoro, secondo un procedimento a cascata che parte dalle Sezioni riunite della Corte dei conti che stabiliscono gli indirizzi e i criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione, alla cui osservanza devono essere informati i programmi di controllo.

Il programma delle Sezioni riunite viene predisposto con riferimento alle funzioni indicate dall'articolo 6, comma 1 e seguenti del Regolamento di organizzazione e sulla base di tale quadro programmatico le Sezioni centrali e regionali deliberano i programmi di controllo ed individuano metodologie di analisi sul funzionamento dei controlli interni.

Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono individuate nel programma di attività che ciascuna Sezione approva ogni anno per l'anno successivo. L'ambito oggettivo e soggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri quali la rilevanza finanziaria, l'esistenza di rischi di irregolarità, i risultati di precedenti controlli, le richieste pervenute alla Corte da parte di altre Istituzioni pubbliche.

<sup>1</sup> Cfr. G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in Riv. Trim. dir. Pubblico, 2019, 705.

I programmi costituiscono un vincolo per l'organo di controllo nello svolgimento delle verifiche ed assicurano all'ente controllato la razionalità e la trasparenza dell'operato.

Il programma annuale deliberato viene comunicato agli organi elettivi (presidenti di Camera e Senato e, nel caso di controlli sulle Regioni, ai presidenti dei Consigli regionali) ed alle amministrazioni controllate.

Con riferimento in particolare alla sezione delle autonomie l'articolo 9 del Regolamento affianca alla funzione di referto al Parlamento finalizzata al coordinamento della finanza pubblica, anche compiti di coordinamento rivolti alle sezioni regionali di controllo delle quali costituisce "espressione", stante la sua particolare composizione che include la presenza dei loro Presidenti. Tale funzione investe ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più sezioni.

La programmazione mira a garantire che la Corte, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario degli enti, nelle sue diverse componenti, sia in grado di rispondere prontamente ed efficacemente alle nuove esigenze di controllo previste dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 7, considerando le novità normative intervenute nel tempo. In linea con le indicazioni metodologiche delle Sezioni riunite, la Sezione delle Autonomie offre un ampio quadro di riferimento per i controlli di diversa natura affidati alle Sezioni regionali, evidenziando anche l'esigenza di coprire, pur nel limite delle capacità operative disponibili, i diversi settori di intervento, non trascurando analisi a carattere gestionale.

### **2. Le Linee guida ed altri interventi di orientamento.**

Nell'esercizio della funzione di coordinamento la Sezione fornisce interpretazioni e linee d'indirizzo destinate agli organi di revisione degli enti territoriali e alle Sezioni regionali di controllo. In particolare, svolge l'attività nomofilattica, tesa a dirimere e/o prevenire contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo.

Le indicazioni in sede di coordinamento sono rivolte a favorire l'attuazione uniforme delle norme svolgendo un ruolo rilevante ai fini del coordinamento della finanza territoriale. Un importante strumento di coordinamento nell'ambito dell'attività di controllo finanziario e contabile espressamente previsto da norma primaria è costituito dalle Linee guida rivolte agli organi di revisione sulla gestione delle Autonomie locali e delle Regioni.

Le Linee guida, introdotte dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, riguardano i bilanci e i rendiconti degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario Nazionale, in seguito sono state estese anche alle regioni. Le indicazioni investono aspetti della gestione focalizzati sulla regolarità e sul rispetto dei vincoli di bilancio a presidio dell'equilibrio. I questionari allegati alle "Linee guida" si riferiscono alle relazioni dell'Organo di revisione e si inseriscono nell'ambito di un sistema di controllo "a rete" della Corte dei conti, sui bilanci preventivi e sui rendiconti della gestione e negli ultimi anni raccolgono informazioni aggiuntive sull'acquisizione e sull'utilizzo delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR.

Le informazioni richieste attraverso i questionari coprono molti aspetti della gestione finanziaria e impegnano le strutture degli enti già gravate da numerosi adempimenti, per cui sono emerse esigenze di semplificazione e allo stesso tempo la linea di approfondire alcune tematiche specifiche come la realizzazione degli interventi per stimolare la crescita economica. Resta costante l'attenzione sulla stabilità finanziaria degli enti territoriali e sulla corretta applicazione degli istituti di armonizzazione contabile, ponendo attenzione alle prassi che possono determinare effetti sulla sana gestione e sugli equilibri economico-finanziari.

Nel periodo di prima applicazione delle regole della “contabilità armonizzata” introdotta dal Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è stata avvertita l'esigenza di fornire indicazioni interpretative onde assicurare una attuazione uniforme e coerente della riforma e la Sezione delle Autonomie ha emanato specifiche delibere di orientamento nel delicato passaggio ai nuovi sistemi della contabilità armonizzata specie con riferimento alle procedure di riaccertamento straordinario dei residui.

Inoltre, con la delibera n. 15/2012/INPR sono state fornite le prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174.

Lo stesso Decreto legge n. 174/2012 all'articolo 3, comma 1, lett. r) prevede l'adozione di Linee guida nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ai fini dell'esame del piano di riequilibrio. Tali indicazioni sono state fornite dapprima con la delibera n. 16/2012/INPR e successivamente con la n. 5/2018/INPR.

La normativa intervenuta medio tempore e specialmente la copiosa giurisprudenza costituzionale, nonché dagli apporti forniti dalle Sezioni riunite in sede di Relazioni trimestrali sulle tipologie delle coperture hanno determinato la necessità di procedere ad un aggiornamento delle linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174<sup>(2)</sup>.

Inoltre, sono stati forniti indirizzi di coordinamento nell'ambito dei controlli sull'attuazione del PNRR svolti da parte delle Sezioni regionali di controllo nei confronti di soggetti attuatori territoriali per il monitoraggio della gestione e sullo stato di attuazione degli interventi<sup>(3)</sup>. Tali indicazioni sono rivolte ad evitare il rischio di «una possibile dispersione delle linee di indirizzo» delle attività della Corte dei conti, e anche allo scopo di restituire, dai territori alle Sezioni riunite, dati e informazioni di monitoraggio pienamente confrontabili e utili al referto semestrale sull'attuazione del PNRR.

Un altro tema che è stato oggetto di interventi di coordinamento riguarda le procedure di controllo prodromiche per i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, sul quale la Sezione delle Autonomie in due occasioni ha emesso Linee guida. Sul punto va ricordato che la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 5/2022/QMIG ha fornito importanti chiarimenti sulla natura della parificazione regionale da ascrivere alla funzione di controllo. In sede di coordinamento è stata anche avvertita l'esigenza di rendere comparabili le relazioni allegate alle decisioni di parificazione, partendo, dalla materia sanitaria al fine di garantire un nucleo di analisi su settori cruciali di intervento e tematiche specifiche, attraverso l'utilizzo di metodologie e schemi comuni di rilevazione per rendere le diverse relazioni aggregabili e confrontabili. In questa prospettiva, si potrà ulteriormente arricchire il patrimonio informativo della Corte dei conti e valorizzare contemporaneamente l'attività delle Sezioni regionali di controllo.

Da questi casi si rileva come la funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie abbia un'ampia estensione in quanto il Regolamento delle funzioni di controllo prevede che possa investire ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più sezioni. Nell'ambito di tale esteso ambito di applicazione alcune specifiche indicazioni poste con norma primaria riguardano l'emanazione di linee guida in settori particolari come le verifiche

2 Cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 8/2021/INPR, Relatori Presidente F. Viola e Presidente M. Pieroni.

3 Cfr. Sezione delle autonomie delibera n. 18/2022/INPR, Relatori Presidente F. Viola, Consigliere L. Di Marco e Consigliere M. Degni.

su bilanci e rendiconti degli enti e le procedure di riequilibrio finanziario che data anche la particolare complessità tecnica richiedono un supporto di orientamento.

La funzione d'indirizzo delle attività di controllo svolte sul territorio dalle Sezioni regionali, esercitata dalla Sezione delle Autonomie nell'ambito del sistema di finanza territoriale, è diretta ad assicurare che la funzione di controllo sugli enti di autonomia territoriale sia svolta secondo linee coerenti in modo da conferire una lettura tendenzialmente uniforme delle norme di coordinamento finanziario che si rivolgono ad una pluralità di enti e perseguono obiettivi complessivi di finanza pubblica per il raggiungimento dei quali è necessario seguire percorsi coerenti.

La funzione di coordinamento, inoltre, consente di promuovere sinergie tra i diversi livelli del controllo, attraverso l'interlocuzione con le Sezioni riunite e con le Sezioni regionali, consentendo anche una valutazione delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dagli enti, sulla base dei rispettivi documenti di programmazione.

### **3. La funzione nomofilattica del controllo.**

I compiti di coordinamento della Sezione delle Autonomie si completano attraverso l'assegnazione della funzione nomofilattica da parte dell'articolo 6, comma 4, D.l. n. 174/2012 esercitata per la risoluzione dei contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo e anche in fase di prevenzione.

Tale attività, che attiene sia alla funzione di controllo che a quella consultiva<sup>(4)</sup> nell'ambito della quale ha ricevuto una più estesa applicazione, è rivolta a dirimere dubbi interpretativi sull'applicabilità o la portata di norme vigenti o a risolvere questioni di massima di particolare rilevanza.

Va ricordato che la funzione nomofilattica nella materia contabile è stata dapprima interamente affidata alle Sezioni riunite dall'articolo 17, comma 31, del D.l. 1 luglio 2009, n. 78, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Le pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite impongono alle sezioni regionali di controllo di conformarvisi.

Il compito di emanare delibere di orientamento alle quali le Sezioni regionali di controllo si conformano è stato successivamente affidato alla Sezione delle Autonomie dall'articolo 6, comma 4, del D.l. n. 174/2012, mentre la competenza delle Sezioni riunite (in applicazione dell'articolo 17, comma 31, del D.l. n. 78/2009) è stata limitata ai casi riconosciuti dal presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero qualora si tratti dell'applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

La Sezione delle Autonomie ha quindi svolto questa ulteriore funzione di coordinamento che completa quella attuata mediante atti di indirizzo a carattere generale in via preventiva attraverso le Linee guida, svolgendo un'attività di orientamento su temi emergenti di interesse che ha come ultimi destinatari gli enti territoriali ed è tesa a favorire l'uniforme attuazione della legge.

In casi recenti è stata spesso affrontata la questione della ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, in quanto molte volte i temi sottoposti dagli enti non sono apparsi riconducibili alla nozione ristretta di contabilità pubblica nell'ambito della quale le richieste si devono contenere, investendo questioni spesso afferenti alla spesa per il personale che non riguardano i limiti posti dalle norme vincolistiche, ma attengono alla struttura dei rapporti investendo anche questioni lavoristiche.

<sup>4</sup> Cfr. sul tema F. PETRONIO, *La funzione consultiva della Corte dei conti: la proiezione territoriale, il perimetro di applicazione e l'esigenza di armonizzazione degli esiti*, fasc. 1/2024, Rivista della Corte.

Nella sede nomofilattica, su richiesta dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, è stato affrontato un tema inerente alla indennità di funzione dei Sindaci metropolitani e dei Sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario<sup>(5)</sup> circa la permanenza della decurtazione imposta dalla Legge n. 266 del 2005, anche dopo la modifica disciplina della struttura di cui all'articolo 1, commi 583-586, della legge 30 dicembre 2021, n. 234. La questione è stata risolta affermando che tale decurtazione, non è applicabile ai nuovi importi della indennità, in quanto integralmente rideterminati con legge successiva.

L'esercizio della funzione consultiva diffuso sul territorio porta alla produzione di un numero elevato di pareri a volte riguardanti argomenti connessi o uguali, per cui per avere una immediata visione delle pendenze, anche al fine di evitare o prevenire contrasti è necessario disporre di informazioni diffuse e tempestive. Per fornire tale supporto è stato portato a termine un progetto di informatizzazione dell'*iter* procedurale dell'attività consultiva volto a favorire l'informazione e l'interazione tra le Sezioni regionali di controllo e agevolare l'intervento della Sezione delle Autonomie per risolvere tempestivamente questioni sulle quali la Corte, nelle sue diverse articolazioni, potrebbe manifestare differenti posizioni interpretative.

---

5 Cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 11/SEZAUT/2023/QMIG, relatori Presidente F. Viola e Consigliere S. Glinianski.