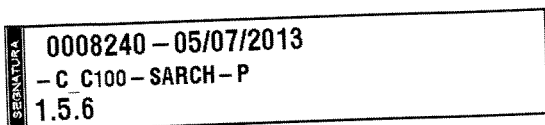




COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

COMUNE DI CASTELFIDARDO



Ai titolari di Posizione Organizzativa

Ai funzionari/istruttori con funzioni vicarie

e p.c. Al Presidente del Nucleo di Valutazione

Al Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti

LORO SEDI

CIRCOLARE N. 2/2013: CORTE DEI CONTI DELLE MARCHE – DELIBERAZIONE N. 53/2013 – CHIARIMENTI ED INDICAZIONI SUL PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE

Premessa

In data 06/05/2013 lo scrivente ha emanato una circolare sui controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile, resa necessaria a seguito dell'approvazione e dell'entrata in vigore del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012.

Con tale atto sono state fornite le prime indicazioni operative, precisando che – in considerazione delle rilevanti novità tecnico-contabili introdotto, è stato inoltrato apposito quesito alla Sezione regionale della Corte dei Conti delle Marche.

Nell'adunanza del 04/06/2013 la Sezione regionale della Corte dei Conti delle Marche, con deliberazione n. 51/2013 si è espressa sui quesiti posti.

In estrema sintesi, anche sulla base delle risposte della Corte dei Conti, si può fin d'ora precisare che il contenuto della suddetta circolare è stato ampiamente confermato sia nell'impianto complessivo che nel dettaglio delle interpretazioni e delle indicazioni fornite, anche se ora sono ulteriormente meglio precisate.

I quesiti posti

Nel testo del quesito, dopo avere riportato la disposizione previgente e quella risultante a seguito della novella legislativa (vecchia e nuova versione dell'art. 49 del TUEL rubricato "*Pareri dei responsabili dei servizi*", il Comune di Castelfidardo ha evidenziato "*come la novella legislativa abbia apportato rilevanti novità in tema di parere (di regolarità) contabile, laddove si precisa che esso deve essere espresso, da parte del responsabile del servizio finanziario, qualora la proposta di deliberazione 'comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente'.*"



COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

Le problematiche poste da questo ente attengono sia *"alla corretta definizione ed estensione del parere contabile, sia in ordine alla variegata casistica di atti (rectius: di proposte di deliberazione) da sottoporre al suddetto parere di regolarità contabile."*

In ordine al primo aspetto, la richiesta di parere ha evidenziato le *"difficoltà di esprimere un corretto e congruo parere di regolarità contabile su atti le cui decisioni si ripercuotono solo indirettamente e con cadenze differite nel tempo (in maniera quindi ampiamente posticipata rispetto al momento decisionale dell'organo di vertice) su aspetti economico-finanziari o patrimoniali dell'ente locale (non sempre esattamente determinati o determinabili nel momento iniziale)"*.

In ordine al secondo aspetto, sono state indicate le *"deliberazioni di approvazione di strumenti urbanistici (attuativi) e relative varianti, ovvero i piani (rectius: convenzioni) di lottizzazione, ovvero il piano triennale di razionalizzazione delle dotazioni strumentali dell'ente, gli atti di indirizzo di programmazione della dotazione organica etc."* Si richiamano inoltre i *"molteplici atti di indirizzo dell'organo politico le cui ripercussioni sono solo indirette (o mediate) perché rimesse all'attuazione dei funzionari mediante atti di gestione autonomi e successivi."*

Ricordata la complessità (e talvolta l'impossibilità) della esatta determinazione dei riflessi indiretti sulla situazione economico-finanziaria o patrimoniale dell'ente, è stato chiesto *"quale dovrebbe essere la corretta formulazione, dal punto di vista giuscontabile, delle proposte di deliberazione aventi i suddetti effetti indiretti, e quale la valutazione del responsabile del servizio finanziario in ordine al dovuto parere di regolarità contabile"* e *"quali aspetti e quali limiti il suddetto parere può (ovvero deve) incontrare nelle nuove fattispecie delineate dall'art. 49 del d.lgs. n. 267/2000"*.

In sintesi, il parere ha posto le seguenti puntuali questioni:

- "1) Cosa si intende (dal punto di vista giuscontabile) per 'riflessi sulla situazione economico finanziaria e/o sul patrimonio dell'ente';*
- 2) cosa si intende (dal punto di vista giuscontabile) per 'riflessi diretti' e (soprattutto) per 'riflessi indiretti', e quale ne sia l'estensione (ovvero la più o meno ampia portata giuscontabile);*
- 3) nel caso di riflessi indiretti, quali siano gli oneri (in termini di completezza ed ampiezza dell'istruttoria e di corretta e legittima motivazione dell'atto) del responsabile del servizio proponente (ovvero del relativo responsabile del procedimento) nella formulazione della proposta di deliberazione (di Giunta o di Consiglio comunale), e cioè come debba quantificare e qualificare tali riflessi economico-finanziari e patrimoniali;*
- 4) nel caso di riflessi indiretti, come debba correttamente e legittimamente esprimersi (dal punto di vista giuscontabile) il responsabile del servizio finanziario nell'espressione del suo parere, e cioè quale contenuto e portata deve avere il giudizio di conformità (contabile) da formalizzare sulla proposta dell'atto;*
- 5) nel caso di atto di indirizzo avente effetti economico-finanziari e/o patrimoniali indiretti (cioè di atto espresso dall'organo politico che ponga obiettivi da seguire, fini da attuare e modalità di azione ritenute congrue, demandate a successivi atti esecutivi di natura gestionali), come possa conciliarsi il dettato del nuovo articolo 49 del D.Lgs. n. 267/2000 sul 'nuovo' parere di regolarità contabile con la disposizione del medesimo articolo che esclude l'espressione dei pareri (tecnici e contabili) sugli atti di indirizzo."*

Le risposte della Corte dei Conti delle Marche



COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

Dopo aver richiamato il testo della precedente versione dell'art. 49 del TUEL ed averla confrontato con il testo della nuova versione (introdotta dall'art. 3, comma 1, lettera b), legge n. 213 del 2012), la Corte ha chiarito quanto segue:

- a) *"L'art. 151, comma 5, TUEL rinvia al regolamento di contabilità per la disciplina delle modalità con le quali il parere di regolarità contabile deve essere reso (mentre per quanto attiene al parere di regolarità tecnica, ben può provvedere il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi)".*
- b) *"Quanto all'ambito applicativo della norma, va ricordato che la richiesta di parere è obbligatoria solo in presenza di una proposta di deliberazione sottoposta al Consiglio o alla Giunta comunale che non sia "mero atto di indirizzo".*
- c) *In merito al contenuto ed alla natura dell'atto di indirizzo il "giudice amministrativo, nel valutare la fondatezza di motivi di ricorso incentrati sulla violazione dell'art. 49 del TUEL, ha affermato che nel concetto di "mero atto di indirizzo" rientrano le scelte di programmazione della futura attività, che "necessitano di ulteriori atti di attuazione e di recepimento" da adottarsi da parte dei dirigenti preposti ai vari servizi, secondo le proprie competenze (cfr. TAR Piemonte, sez. II, sent. 14.3.2013, n. 326). D'altro canto, quale criterio discrezionale, si è rilevato il "contenuto dispositivo puntualmente determinato che non lascia alcun margine valutativo al susseguente atto di esecuzione" (TAR Lombardia, sede di Milano, sez. III, sent. 10.12.2012, n. 2991 in fattispecie relativa a delibera consiliare di acquisizione sanante ex art. 42 bis d.P.R. n. 327 del 2001). In definitiva, "hanno natura di indirizzo gli atti che, senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, impartiscono agli organi all'uopo competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti." (così TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 12.4.2005, n. 531). Il significato del concetto di "mero atto di indirizzo" viene altresì desunto dalle affermazioni giurisprudenziali in ordine ai profili processuali dell'interesse a ricorrere connessi alla lesività dell'atto. Anche per questi aspetti, si è sottolineato che l'atto di indirizzo politico "potrebbe consistere, nel caso, nella manifestazione di una volontà tesa a porre obiettivi per l'attività di livello normativo spettante ad organi comunali" e che dirimente "è il rilievo che il contenuto dell'atto consiste nella pretesa e conclamata volontà di tutelare un interesse pubblico specifico con riferimento ad un caso concreto, con un'integrale corrispondenza alla tipologia dell'atto amministrativo provvedimentale." (così Cons. Stato, sez. VI, dec. 10.10.2006, n. 6014)".*
- d) *Sotto questo profilo, la novella del 2012 non ha inciso. Il problema segnalato dalla richiesta di parere del Comune (e sintetizzato al n. 5 della elencazione dei quesiti posti) è quindi di mero fatto (nel senso che va risolto valutando la casistica degli atti e dei procedimenti in relazione ai principi indicati al punto c) e si chiarisce alla luce dei principi ricordati in relazione alla concreta formulazione e portata della proposta di deliberazione.*
- e) *La vera novità precettiva che l'art. 3, comma 1, lett. b), del d.l. n. 174 del 2012 ha apportato all'art. 49 del TUEL consiste soprattutto nell'aver sostituito l'espressione "qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata" con "qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente". Approfondendo la tematica, emerge che "il significato da dare a tale scelta del legislatore è certamente quello di un ampliamento dei casi in cui è necessario il parere di regolarità contabile, con l'assegnazione al responsabile di ragioneria di un ruolo centrale nella tutela degli equilibri di bilancio dell'ente. Tale interpretazione è rafforzata dall'introduzione del comma 4 che, ferma restando la valenza non vincolante del*



COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

parere (e non potrebbe essere altrimenti, pena l'esercizio sostanziale da parte della struttura burocratica di competenze attribuite ad organi diversi), ha significativamente previsto un onere di motivazione specifica del provvedimento approvato in difformità dal parere contrario reso dai responsabili dei servizi. La predetta scelta del legislatore è, infine, coerente con l'ampliamento delle ipotesi di parere che l'organo di revisione deve rendere, unito alla previsione espressa del loro contenuto e dei criteri da seguire (cfr. art. 239, commi 1 e 1-bis, TUEL).

- f) *La nuova modalità di formulazione dell'art. 49 consente di ritenere che "nel concetto di "riflessi diretti" siano ricompresi certamente gli effetti finanziari già descritti nella disposizione previgente ("impegno di spesa o diminuzione di entrata"), ma anche le variazioni economico-patrimoniali conseguenti all'attuazione della deliberazione proposta (come già suggerito dal punto 65 del principio contabile n. 2). Quanto all'espressione "riflessi indiretti", non vi è dubbio che questa possa ingenerare problemi applicativi, sotto il profilo della estensione del rapporto "causa-effetto" astrattamente ipotizzabile tra il contenuto della proposta di deliberazione sottoposta a parere e la situazione economico-finanziaria o patrimoniale dell'ente. Il criterio interpretativo deve pertanto essere incentrato sulla probabilità che certe conseguenze si verifichino nell'esercizio finanziario in corso o nel periodo considerato dal bilancio pluriennale. Ulteriore criterio utile a definire l'ambito di applicazione della norma è il vincolo del rispetto dell'equilibrio del bilancio, oggi costituzionalizzato nel novellato art. 119, comma 1, Cost. (in vigore dal 2014)."*
- g) *In relazione alle modalità ed alle fattispecie in cui rileva l'espressione del parere, il Comune ha richiamato un'ampia e variegata casistica di deliberazioni che un ente locale può adottare, interrogandosi sul contenuto e la portata che i pareri di cui all'art. 49 TUEL debbono avere con riferimento ai riflessi indiretti. Osservano i Giudici contabili che "appare difficile indicare un criterio uniforme, poiché il tema della quantificazione degli oneri o delle conseguenze economico-patrimoniali conseguenti all'esecuzione di un provvedimento amministrativo risente dell'applicazione della normativa di natura sostanziale disciplinante una determinata materia e, soprattutto, risente dell'ineliminabile scostamento tra la mera previsione e la realizzazione effettiva di un dato fenomeno incidente sugli equilibri di bilancio o patrimoniali. Occorre comunque ricordare che l'accuratezza dell'istruttoria tecnica costituisce un elemento da verificare e riscontrare ai fini del rilascio di parere positivo, sia di regolarità tecnica che di regolarità contabile. Infatti, il punto 65 del principio contabile n. 2 si esprime nel senso che "il parere di regolarità contabile dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali". Si deve pertanto ritenere, anche alla luce dei rafforzati vincoli di salvaguardia degli equilibri di bilancio, che il responsabile del servizio interessato avrà l'onere di valutare gli aspetti sostanziali della deliberazione dai quali possano discendere effetti economico-patrimoniali per l'ente."*
- h) *"Il responsabile di ragioneria, pur senza assumere una diretta responsabilità in ordine alla correttezza dei dati utilizzati per le predette valutazioni, dovrà verificare che il parere di regolarità tecnica si sia fatto carico di compiere un esame metodologicamente accurato". Lo scrivente precisa che ciò potrà avvenire attraverso varie modalità e/o diverse tipologie d'intervento (anche di natura organizzativo-gestionale): la verifica potrà concretizzarsi mediante l'esercizio dell'attività (pressoché quotidiana) di supporto e di collaborazione alle attività connesse allo svolgimento delle funzioni tecnico-amministrative dei dirigenti/funzionari (specie nell'ambito della fase preventiva di formazione/istruttoria dell'atto), ovvero esercitando le proprie funzioni di controllo contabile nelle*



COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

fasi redazionali propedeutiche agli atti/provvedimenti interessati (ad esempio: intervenendo in sede di formazione/rilascio del parere di regolarità contabile su atti programmatici o su atti generali, presupposti di successivi provvedimenti attuativi o puntuali, ovvero sui relativi atti propedeutici, segnalando nell'articolato del parere contabile i necessari (futuri) aspetti istruttori oggetto di adeguato approfondimento o di necessaria specifica valutazione, etc.), ovvero esercitando il controllo di carattere contabile secondo altre eventuali modalità previste nel nuovo regolamento comunale del sistema integrato dei controlli interni, ovvero nel già citato regolamento comunale di contabilità. La Corte dei Conti, a tal proposito, richiama *"la portata delle modifiche che, con lo stesso d.l. n. 174 del 2012, sono state apportate all'art. 153, commi 4 e 6, TUEL volte a rafforzare il ruolo del responsabile del servizio finanziario. Ulteriori spunti ricostruttivi possono ricavarsi dal comma 1-bis dell'art. 239 TUEL, introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama i concetti di congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti (almeno per alcune significative tipologie di provvedimenti che di regola producono riflessi indiretti, quali quelle di cui alla lett. b), nn. 3 e 5)."*

- i) A fini di completezza, infine, la Sezione regionale delle Marche ricorda che "la formulazione del parere è necessaria non soltanto sulla proposta di deliberazione, ma anche sugli emendamenti che alla stessa vengano presentati nel corso dell'esame da parte dell'organo deliberante. Infatti, "se si accedesse alla tesi ... per cui la presentazione di emendamenti esime dalla formulazione del parere, la portata precettiva del citato art. 53 (oggi art. 49 TUEL) sarebbe stata agevolmente aggirabile (e, dunque, vanificata), mediante il ricorso ad un diverso procedimento di formazione della decisione amministrativa. In realtà, se è vero che la presentazione dell'emendamento strutturalmente si colloca in una fase procedimentale di norma successiva alla conclusione dell'iter svolto dagli uffici, è altrettanto vero che ... la proposta di deliberazione e l'emendamento sono, da un punto di vista funzionale, atti di iniziativa procedimentale del tutto identici, differenziandosi solo quanto alla provenienza, sicché sarebbe artificioso, e irragionevolmente discriminatorio, ritenere assoggettata all'obbligo del parere preventivo solo la prima e non anche il secondo." (così TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 28.12.2007, n. 3507, para 3., confermata con motivazione conforme da Cons. Giust. Amm. Siciliana, sent. 4.2.2010, n. 105, para 1.1)".

Indicazioni conclusive

In conclusione, preso atto di tutto quanto espresso e puntualizzato nel citato parere contabile n. 51/2013, si forniscono le seguenti indicazioni:

- 1) Si conferma l'opportunità di recepire pienamente – nella attività amministrativa di questo ente locale – gli indirizzi ed i chiarimenti già evidenziati nella precedente circolare del 06/05/2013, a firma dello scrivente;
- 2) Si conferma l'opportunità – qualora all'esito di una corretta e completa istruttoria da parte del competente funzionario/responsabile del procedimento non emergano effetti diretti o indiretti incidenti sulla situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'ente – che l'apposita "dicitura": *"La presente proposta non necessita di parere di regolarità contabile in quanto dall'istruttoria dell'atto svolta dal Responsabile del Settore proponente non risultano riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente"* venga espressamente inserita –



COMUNE DI CASTELFIDARDO

PROVINCIA DI ANCONA

- a cura del soggetto proponente – sia nel corpo (o testo) della proposta deliberativa che nel foglio-pareri allegato (in tal caso senza che venga apposta alcuna firma da parte del Responsabile del Settore finanziario, che – proprio per l’attestata assenza di riflessi contabili diretti o indiretti - non è tenuto a ricevere ed esaminare preventivamente la proposta deliberativa);
- 3) Si chiede massima attenzione ed accuratezza nell’effettuare l’istruttoria tecnica degli atti, avendo riguardo agli effetti contabili diretti ed indiretti sul bilancio annuale e pluriennale, operando – qualora opportuno e/o necessario – in stretta sinergia con il Responsabile del Settore finanziario;
 - 4) Qualora, nel corso dell’esame da parte dell’organo deliberante, venissero proposti significativi emendamenti (cioè emendamenti non meramente formali, e comunque non aventi un impatto solo politico) verrà chiesto preventivamente il parere di regolarità tecnica (e se necessario quello di regolarità contabile);
 - 5) Nelle proposte deliberativi si suggerisce di richiamare (anche mediante la formula “vista” ovvero “richiamata” o altre analoghe) il contenuto sia della precedente circolare che della presente.

Distinti saluti.

Castelfidardo 03 luglio 2013



Il Segretario Generale

Dott. Francesco Maria Nocelli