

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 18 dicembre 2013

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Trapani con nota prot. n. 110485 del 23 ottobre 2013 (prot. Cdc n. 124 del 28/10/2013);

vista l'ordinanza n.522/2013/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore dott. Giovanni Di Pietro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di Trapani, ha richiesto di conoscere se, in

considerazione di quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2009 e di quanto stabilito dall'articolo 147 del TUEL, nel testo modificato per effetto dell'entrata in vigore del decreto legge 174/2012, l'Organismo Indipendente di Valutazione sia tenuto ad esercitare il controllo strategico sotto la direzione del segretario generale e se lo stesso organismo debba esercitare il controllo di gestione eventualmente sotto la direzione del medesimo segretario generale.

La Sezione reputa preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

I quesiti, infatti, vertono in materia di contabilità pubblica, essendo relativi all'interpretazione ed all'applicazione di norme che concernono i controlli interni dell'ente.

È dirimente, in proposito, osservare come questioni interpretative di contenuto analogo siano state concordemente reputate ammissibili in sede consultiva dalla giurisprudenza contabile.

In via preliminare si rileva che il parere richiesto dal comune di Trapani viene reso senza l'indicazione di soluzioni concrete, che devono piuttosto ritenersi diretta espressione dell'esercizio dei poteri che sono propri dei titolari delle singole funzioni amministrative interessate, privilegiando piuttosto una ricostruzione sistematica delle diverse fonti normative intervenute, nel corso degli ultimi anni, per disciplinare la predetta materia.

La materia del parere involge in ogni caso l'esame di istituti che sono ricompresi nella contabilità pubblica e che pertanto, in linea generale ed astratta, verranno analizzati al fine di rendere un ausilio a favore dell'ente richiedente.

In particolare il parere richiede di valutare, in rapporto alle norme contenute nell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2009 e nell'articolo 147 del TUEL, le modalità di svolgimento del controllo strategico e del controllo di gestione.

Risulta opportuno pertanto esaminare il contenuto delle norme richiamate anche al fine di poter individuare i profili di disciplina che discendono dal combinato disposto delle predette disposizioni.

L'articolo 14, comma 2, prevede che " *L'Organismo di cui al comma 1 sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ed esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 4. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo*".

Il comma 4 del medesimo articolo così disciplina le funzioni assegnate all'OIV :

“L’Organismo indipendente di valutazione della performance:

- a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;*
- b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all’Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all’articolo 13;*
- c) valida la Relazione sulla performance di cui all’articolo 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell’amministrazione;*
- d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell’utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all’amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;*
- e) propone, sulla base del sistema di cui all’articolo 7, all’organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l’attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III;*
- f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all’articolo 13;*
- g) promuove e attesta l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità di cui al presente Titolo;*
- h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità”.*

Deve tuttavia chiarirsi che le norme contenute nel decreto legislativo n. 150/2009 trovano una parziale applicazione a favore degli enti locali dal momento che l’articolo 16 stabilisce espressamente che, per tali enti, trovano diretta applicazione solo le disposizioni contenute nell’articolo 11, commi 1 e 3, mentre per le disposizioni contenute negli articoli 3,4,5, comma 2,7,9 e 15, comma 1, è posto l’onere, per le regioni e per gli enti locali, di adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nelle suddette norme.

L’articolo 14, non essendo espressamente indicato né tra le norme aventi diretta applicazione né tra quelle che dettano principi da attuare, è da ritenere che non esprima alcun vincolo per gli enti locali che pertanto non sono da considerare obbligati all’istituzione dell’Organismo Indipendente di Valutazione.

Pur tuttavia, come riconosciuto in numerose deliberazioni delle diverse Sezioni regionali della Corte dei conti (ex multis Sezione di controllo per la regione Piemonte 4/2011/PAR; Sezione di controllo per la regione Basilicata 96/2011/PAR; Sezione di controllo per la regione Lombardia 325/2011/PAR), gli enti locali conservavano la possibilità di decidere l’istituzione volontaria del predetto Organismo e, in tal caso, doveva ritenersi applicabile la disciplina contenuta nell’articolo 14 del decreto legislativo n. 150/2009.

Questa interpretazione è stata anche confermata in due delibere della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (delibere n. 121/2010

e n. 23/2012) con le quali si è sostanzialmente esclusa l'obbligatorietà, per gli enti locali, della nomina del predetto Organismo.

Il quadro normativo di riferimento muta sostanzialmente con l'emanazione del decreto legge n. 174/2012, successivamente convertito dalla legge n. 213/2012, che riscrive il sistema dei controlli interni degli enti locali, modificando il relativo capo III del titolo VI del TUEL.

L'articolata disciplina predisposta dal legislatore, in questo caso, è espressamente indirizzata a regolamentare il sistema dei controlli interni degli enti locali e attribuisce ai predetti enti il potere di determinare un proprio ordinamento, nell'ambito della autonomia organizzativa e regolamentare, mantenendo distinte le funzioni di indirizzo rispetto ai compiti di gestione e con la possibilità di derogare agli altri principi posti dal decreto legislativo n. 286/1999 (art. 147, comma 4, TUEL).

Risulta pertanto evidente che sulla base dell'ultima disposizione richiamata, peraltro successiva e comunque specificamente rivolta a disciplinare la materia, deve ritenersi ammissibile un ordinamento dei controlli interni adottato dagli enti nell'ambito dell'autonomia organizzativa e regolamentare, nel rispetto delle norme poste dall'articolo 147 e dagli articoli seguenti introdotti nel TUEL per effetto delle modifiche intervenute successivamente all'emanazione del decreto legge n. 174/2012.

Con specifico riguardo al controllo di gestione l'articolo 147 specifica solamente che tale controllo deve permettere la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa valutando il rapporto tra le risorse impiegate ed i risultati realizzati e tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predeterminati.

Il controllo strategico, contrariamente a quanto avveniva prima della modifica del TUEL, viene invece disciplinato dall'articolo 147 ter che esplicita i parametri che costituiscono il riferimento per ciascun ente al fine di programmare i necessari strumenti di controllo con l'espressa previsione, contenuta nel comma 2 della predetta norma, che l'unità preposta a tale forma di controllo viene posta sotto la direzione del direttore generale o del segretario comunale e che è tenuta all'elaborazione di rapporti periodici da trasmettere all'organo esecutivo e al consiglio.

Si deve infine rammentare che l'articolo 148 del TUEL, tra i controlli esterni sulla gestione, attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la verifica, con cadenza semestrale, del funzionamento dei controlli interni e, a tal fine, il sindaco o il presidente della provincia sono tenuti a trasmettere un referto che comprovi l'efficacia e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni, che viene adottato sulla base di apposite linee guida elaborate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica

– Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2013.

Il Relatore

(dott. Giovanni Di Pietro)

Il Presidente

(dott. Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 10 GENNAIO 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)