



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LIGURIA

IL PRESIDENTE

Genova, 15 febbraio 2007

Prot. n. 271 - I - Pres.

Onorevole Presidente,

ho accolto con piacere l'invito che ha voluto cortesemente rivolgermi con lettera del 1° febbraio, ben lieto di poter illustrare al Consiglio delle Autonomie Locali, nella sua seconda riunione, il programma delle attività di controllo per il 2007 e le ultime pronunce consultive della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, cogliendo l'occasione per una più ampia riflessione sui connessi temi di carattere istituzionale.

La nascita in Liguria del Consiglio, da Lei autorevolmente presieduto, è un importante evento al quale la magistratura ligure del controllo guarda con grande interesse ed attenzione istituzionale, ravvisando nell'ingresso di tale Organismo (di indubbio rilievo costituzionale e statutario) nell'ordinamento regionale un momento ulteriore di collegamento tra le proprie funzioni ed il sistema delle Autonomie Locali.

La possibilità di integrare la composizione magistratuale delle Sezioni regionali di controllo della Corte con un membro designato dal Consiglio delle Autonomie Locali e le modalità procedurali richieste per l'accesso da parte degli Enti locali a forme di collaborazione e di consultazione delle Sezioni medesime rappresentano indicazioni legislative di spiccato rilievo istituzionale.

.....

On. Dr. Alessandro REPETTO

Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali
della Liguria

GENOVA

Ciò non solo per la particolare qualificazione della fonte normativa dalla quale tali indicazioni provengono (legge n. 131/2003 emanata per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano al riformato Titolo V della Costituzione), ma anche per la prospettiva di un crescente rafforzamento del ruolo di "ausiliarietà" che la Corte sarà chiamata a svolgere negli anni futuri in sintonia con il processo di espansione delle funzioni amministrative degli Enti locali (agevolmente percepibile nel disegno di legge-delega per il Codice delle Autonomie recentemente approvato) e con la progressiva affermazione della loro autonomia finanziaria.

Una significativa attenzione per tale ruolo ha mostrato recentemente il legislatore ligure avendo previsto, nel disciplinare organicamente l'autonomia del Consiglio regionale, che l'Assemblea legislativa possa chiedere *"forme di collaborazione"* alla sezione regionale di controllo della Corte ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nonché pareri in materia di contabilità pubblica (art. 16 della legge regionale 17 agosto 2006, n. 25).

Ed appare di notevole interesse, ai fini del collegamento istituzionale al quale prima accennavo, la norma finale secondo la quale la richiesta di collaborazione da parte del massimo organo rappresentativo della collettività regionale possa essere formulata *"anche d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali"*.

In un tale contesto normativo ed evolutivo, il Consiglio potrebbe costituire un autorevole snodo istituzionale per meglio definire e regolare le potenzialità collaborative che la Sezione regionale è in grado di esprimere nell'esercizio delle sue funzioni, così come nella comunicazione esterna dei relativi esiti ove la conoscenza di questi possa rappresentare un interesse delle collettività amministrate (provinciali e comunali) per poter contare su un quadro di certezze giuridiche e sull'uniforme applicazione di principi contabili e di regole di sana gestione della cosa pubblica all'interno dell'ordinamento regionale.

L'ipotesi di un ruolo connettivo di raccordo e di sintesi del CAL - certamente da approfondire in tutti i suoi aspetti - può essere vista con favore ed

essere auspicata senza alcun timore che possano essere scalfite l'autonomia costituzionalmente tutelata dei singoli Enti territoriali e le prerogative dei rispettivi organi consiliari.

Depongono positivamente in tal senso da un lato la rappresentanza unitaria del sistema delle Autonomie locali che il CAL per definizione impersona e dall'altro la posizione di garanzia della Corte per la nuova configurazione assunta con la riforma costituzionale del 2001, passando da organo dello Stato-comunità di sandulliana memoria ad organo della Repubblica, tale da appartenere tanto allo Stato quanto agli altri soggetti (Comuni, Province e Regioni) che, in posizione equiordinata e di pari dignità politico-costituzionale, compongono la struttura portante dell'ordinamento repubblicano (art. 114 Cost.).

Ciò premesso, passo ad illustrare, non senza scusarmi per la non breve digressione introduttiva, gli atti all'inizio menzionati, che vanno separatamente considerati tenendo conto delle tre distinte forme di attività che la Sezione regionale svolge nei confronti degli Enti locali territoriali:

- a) il controllo sulla gestione;
- b) il controllo di regolarità finanziaria e contabile;
- c) la funzione consultiva.

1) Programma delle attività di controllo sulla gestione per il 2007.

Mi sembra utile brevemente ricordare che *il controllo sulla gestione* previsto in modo generalizzato dalla legge 20 del 1994 su tutte le pubbliche amministrazioni, ha trovato, nei confronti degli Enti locali territoriali, una disciplina più puntuale nelle disposizioni dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131/2003 (c.d. "legge La Loggia") che, nel dettare disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha inteso colmare il vuoto determinatosi nel sistema dei controlli dall'abrogazione degli art. 125 e 130 della Costituzione.

In base a quest'ultimo assetto normativo, le Sezioni regionali di controllo

della Corte hanno il compito di verificare, nel rispetto della natura collaborativa del controllo, gli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio (ossia la rispondenza dei risultati gestionali agli obiettivi programmati), valutando comparativamente costi modi e tempi di svolgimento dell'attività amministrativa secondo i noti parametri dell'efficacia, efficienza ed economicità, nonché la sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni.

La norma stabilisce che sugli esiti delle verifiche le Sezioni regionali riferiscono esclusivamente ai Consigli degli enti controllati.

L'esercizio di queste forme di verifica ("controllo sulla gestione") è subordinato alla preventiva adozione da parte della Sezione regionale di un *programma* da deliberarsi annualmente, previa analisi di fattibilità e nel rispetto del quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica definito anno per anno dalla Sezioni riunite della stessa Corte in sede di controllo.

Per il 2007 le Sezioni riunite hanno provveduto a deliberare in tal senso con atto di indirizzo n. 42 del 27 ottobre 2006 nel quale hanno richiamato l'attenzione delle Sezioni regionali di controllo sull'essenzialità di un dialogo con il Consiglio regionale e con il Consiglio delle Autonomie Locali sin dalla fase preliminare all'approvazione dei programmi di controllo, al fine di raccogliere le loro indicazioni, compatibilmente con le altre priorità di controllo individuate da ciascuna Sezione regionale.

In adesione a tale indirizzo, prima di procedere alla convocazione dell'adunanza collegiale destinata all'approvazione del programma 2007, lo scrivente informava di quanto sopra i Presidenti di entrambi i Consigli, comunicando l'ampia disponibilità della Sezione a tener conto delle loro segnalazioni.

Nella lettera a Lei inviata il 9 dicembre 2006 ponevo, tuttavia, in evidenza l'obiettivo necessità di tener conto nella stesura del programma della gravosità degli impegni di lavoro che la Sezione regionale avrebbe dovuto (e dovrà) affrontare nel 2007 nell'esercizio delle nuove forme di *controllo finanziario e contabile* e dei compiti di vigilanza sugli enti locali introdotti a tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica dall'art.

1, commi 166-168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006).

Tali forme di controllo, nettamente distinte dal “controllo sulla gestione” del quale ho fatto prima cenno, vanno esercitate con carattere di sistematicità ed a cadenza annuale nei confronti della totalità delle Province e dei Comuni attraverso l’esame di apposite relazioni sui bilanci preventivi e sui rendiconti che gli organi di revisione economico-finanziaria di ciascun Ente locale sono tenuti a compilare, distintamente per i due documenti, in conformità a linee guida definite unitariamente dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Esse tendono ad accertare:

- il mancato rispetto del patto di stabilità interno;
- l’inosservanza del vincolo previsto dall’art. 119, ultimo comma, della Costituzione in materia di indebitamento;
- le gravi irregolarità contabili e finanziarie in ordine alle quali l’amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dai revisori dei conti;
- ed, in genere, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria.

A differenza dei *controlli sulla gestione*, che si concludono con una relazione (c.d. “referto”) di carattere generale con la quale la Sezione riferisce ai Consigli provinciali o comunali sull’esito delle verifiche quale ne sia l’esito (negativo o positivo), i *controlli finanziari e contabili* introdotti dalla finanziaria 2006 danno luogo, solamente in caso di accertata sussistenza di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, alla emissione di una “pronuncia specifica”, anch’essa portata a conoscenza degli organi consiliari.

L’esercizio di entrambe le forme di controllo (controllo sulla gestione e controllo di regolarità contabile e finanziaria) è finalizzato a stimolare l’adozione di misure correttive di tipo organizzativo, normativo, amministrativo e gestionale delle quali le amministrazioni sono tenute a dare comunicazione ai rispettivi Consigli ed alla sezione regionale di controllo della Corte.

Ciò brevemente premesso, devo precisare che la Sezione, nel definire il programma dei controlli sulla gestione per il 2007 (programma poi approvato con

deliberazione n. 8/2006 del 19 dicembre 2006), ha dovuto tener conto dell'accresciuta ampiezza dei propri compiti e della conseguente necessità - rimanendo invariata la disponibilità delle forze in campo - di contenere prudenzialmente il programma delle attività di controllo sulla gestione entro limiti compatibili con le nuove attribuzioni.

Peraltro, come messo in luce nel programma deliberato, si è delineato un effetto rilevante di sovrapposizione fra le istruttorie relative ai controlli di regolarità finanziaria e contabile sui rendiconti dell'esercizio 2005 ed i "controlli sulla gestione" programmati nei confronti di 24 Comuni estratti a sorte per indagini incentrate prevalentemente sugli aspetti finanziari delle gestioni ed aventi come anno di riferimento il medesimo esercizio finanziario (2005).

Di qui la opzione per l'integrazione dei due procedimenti in un momento istruttorio unificante, nel quale confluiranno le risultanze delle indagini sulla gestione già svolte e gli elementi informativi forniti dai revisori dei conti con le proprie relazioni.

In altri termini, le verifiche programmate *sulla gestione*, oramai in dirittura di arrivo, riguardano un totale di 24 Comuni sorteggiati nel 2006 ed appresso indicati in ordine alfabetico: Albenga, Bargagli, Boissano, Busalla, Cairo Montenotte, Carcare, Campomorone, Celle Ligure, Davagna, Diano Castello, Imperia, Moconesi, Monterosso al Mare, Né, Ospedaletti, Pieve di Teco, Rossiglione, Sarzana, Santo Stefano Magra, Sassello, Savignone, Stella, Vado Ligure e Ventimiglia.

Oltre a tali verifiche è prevista in programma una *indagine settoriale sul funzionamento degli asili-nido*, in parte avviata nel 2006, limitatamente a pochi Comuni tra quelli estratti a sorte, ed allargata per il 2007 ad un campione numericamente e territorialmente più significativo di Enti, in modo da consentire una analisi comparativa a livello regionale rapportata ad un arco di tre anni scolastici (2003-2006).

Saranno interessati all'indagine, per un totale di 45 asili-nido, i seguenti Comuni, individuati secondo il criterio della popolazione residente nell'ambito di classi demografiche predeterminate:

Genova, Imperia, La Spezia, Sanremo e Savona (oltre i 30.000 abitanti); Albenga, Chiavari, Rapallo, Sarzana e Ventimiglia (da 20.000 a 30.000 abitanti); Arenzano, Cairo Montenotte, Lavagna, Sestri Levante e Taggia, (da 10.000 a 20.000 abitanti); Arcola, Busalla, Campomorone, Santo Stefano Magra e Vado Ligure (da 5.000 a 10.000 abitanti); Bogliasco, Ospedaletti, Pieve di Teco e Ronco Scrivia (sino a 5.000 abitanti).

I controlli in questione si aggiungono a quelli, anch'essi programmati, sulla gestione finanziaria della Regione e sui fenomeni gestori nel settore regionale della Sanità, ma la parte preponderante delle attività della Sezione regionale nel 2007 sarà costituita dai controlli di regolarità contabile e finanziaria sulla totalità degli Enti locali della Liguria da eseguire "ex officio" (al di fuori, dunque, del programma) in due distinte tornate, l'una dedicata ai bilanci di previsione 2007 e l'altra ai rendiconti 2006, in quanto l'approvazione dei predetti documenti contabili segue fasi temporali e procedurali diverse.

Attualmente sono in corso di avanzata elaborazione le linee guida che la Sezione delle autonomie è tenuta a definire ai sensi dell'art. 1, comma 167, della finanziaria 2006 per orientare i revisori dei conti nella redazione delle relazioni sulla base delle quali verranno condotti i controlli in questione, mentre non si ha ancora notizia della emissione da parte della Ragioneria Generale dello Stato di circolari esplicative, specialmente sulle modalità di applicazione delle norme relative al *patto di stabilità interno* sulla cui osservanza, da parte degli Enti che vi sono soggetti, la Sezione regionale è chiamata a svolgere controlli puntuali e specifici (commi 167 e 168 della finanziaria 2006).

Come è noto, il comma 684 della nuova legge finanziaria (L. n. 296/2006) ha espressamente stabilito che il bilancio di previsione a partire dal 2007 deve essere approvato (ed eventualmente modificato con le necessarie variazioni di bilancio, se già deliberato in data anteriore all'entrata in vigore della legge finanziaria) "iscrivendo le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza in misura tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno".

La norma ha recepito l'orientamento unanimemente espresso lo scorso

anno dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, secondo il quale le norme relative al patto di stabilità vanno osservate anche nell'impostazione dei bilanci di previsione, nel rispetto dei principi di veridicità, di attendibilità e di coerenza esterna che impongono agli enti l'obbligo di prevedere in bilancio gli interventi che essi sono effettivamente in grado di porre in essere nel rispetto dei principi contabili e dei vincoli normativi.

L'obbligo di raggiungere l'obiettivo di miglioramento del saldo posto dal patto di stabilità nell'impostazione del *bilancio preventivo nel 2007* non solo presenta aspetti di maggiore cogenza rispetto allo scorso anno per la presenza di una espressa norma prescrittiva e per la gravosità degli effetti tributari automaticamente collegati a situazioni di persistente inadempienza (c.d. "automatismo tributario"), ma appare ad osservatori attenti non privo di difficoltà applicative, cosicché è presumibile che le Sezioni regionali siano investite, come è accaduto lo scorso anno, da richieste di pareri.

A tal proposito lo scrivente ritiene utile rendere noto che per le questioni relative al patto di stabilità interno, come per ogni altra problematica avente rilevanza generale, le Sezioni regionali di controllo, prima della pronuncia collegiale che decide sulla richiesta di parere, si giovano di scambi informativi e valutativi con l'Ufficio centrale di coordinamento delle Sezioni medesime, in modo da realizzare un modello unitario e tendenzialmente uniforme di attività consultiva in linea con il principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica.

2) Attività consultiva in materia di contabilità pubblica ed altre forme collaborative.

L'insediamento del Consiglio delle Autonomie Locali ha reso operante in Liguria la disposizione dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 nella parte in cui dispone che le richieste di "*pareri in materia di contabilità pubblica*" da parte di Comuni, Province e Città metropolitane alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle*

autonomie locali".

La Sezione ligure di controllo ha dato applicazione con immediatezza alla disposizione, invitando i Comuni che avevano trasmesso richieste di pareri successivamente all'insediamento dell'Organo a rispettare le modalità procedurali fissate dalla legge.

Per l'appunto, le due pronunce che sono stato invitato ad illustrare in questa sede (n.1/2007 e n.2/2007) riguardano richieste pervenute direttamente alla Sezione e, poi, ritrasmesse dai Comuni tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

La Sezione ha ritenuto opportuno rendere subito edotto il Consiglio stesso dell'esito della funzione consultiva con la trasmissione di copia delle assunte deliberazioni, dando in tal guisa avvio ad una prassi che sembra utile proseguire in futuro.

Con la prima di dette pronunce (parere 1/2007) la Sezione ha dichiarato "non procedibile" una richiesta di parere sulle modalità di calcolo della spesa per acquisto di beni e servizi ai fini dell'applicazione della sanzione (riduzione di tale voce di spesa) imposta dalla legge finanziaria 2006 in conseguenza del mancato rispetto del patto di stabilità interno.

A tale pronuncia la Sezione è pervenuta per sopravvenuta carenza di interesse del Comune alla soluzione del quesito, in quanto, nel frattempo, era venuta meno la sanzione per abrogazione della relativa norma, sulla cui applicazione vertevano i dubbi prospettati.

Con la seconda pronuncia (parere 2/2007) si è data risposta a due distinti quesiti.

Relativamente al primo, la Sezione ha espresso l'avviso che il consigliere comunale che partecipi effettivamente alle sedute gettonate di due commissioni convocate separatamente per adunanze da tenersi in orari diversi, pur nella stessa sede e nella stessa giornata, ha diritto alla corresponsione del gettone di presenza per ciascuna seduta, fermo restando il rispetto del vincolo quantitativo globalmente posto dall'art. 82 del Decreto Legislativo n. 267/2000 (ammontare in un mese non superiore ad un terzo dell'indennità massima prevista per il

sindaco).

Quanto al secondo quesito, il Collegio ha espresso l'avviso che nel diverso caso in cui il consigliere comunale partecipi effettivamente alla seduta congiunta di due commissioni, per le quali è prevista l'attribuzione del gettone di presenza, egli abbia diritto alla liquidazione di un solo gettone di presenza.

Per la motivazione faccio rinvio al parere inviato.

Non assolverei pienamente al dovere informativo se omettessi di allargare il discorso sulle problematiche di carattere generale cui dà luogo la scarna e lacunosa disciplina legislativa che regola la funzione consultiva e le altre forme di collaborazione che possono essere richieste alla Corte, problematiche che potrebbero trovare adeguata soluzione, per via interpretativa o di integrazione normativa, nell'ambito delle prospettive apertesi con l'istituzione del CAL.

Come si è accennato, il legislatore ha previsto che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica vadano formulate, *di norma*, tramite il Consiglio delle autonomie locali, lasciando, dunque, aperta la possibilità che gli Enti locali avanzino le richieste anche direttamente, prescindendo, cioè, dal previsto "tramite" istituzionale.

Esigenze di certezza giuridica nei rapporti fra Consiglio delle Autonomie Locali e Corte e di rispetto reciproco delle autonome sfere di competenza richiederebbero che fossero prefissati in astratto criteri univoci di individuazione dei casi (ad esempio l'urgenza) in cui è consentito, in deroga alla regola generale, l'invio diretto alla Sezione regionale delle richieste di parere.

Analoga esigenza potrebbe avvertire lo stesso CAL a fronte del silenzio della legge in ordine alla definizione del suo ruolo di mediazione fra Ente richiedente il parere ed organo consultivo.

Pertanto, sembrerebbe utile un'azione concertata di approfondimento della tematiche in questione anche per fornire elementi univoci di orientamento alle amministrazioni locali.

Occorre poi considerare che, a parte la funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, la legge 131/2003 prevede che le Regioni e gli Enti locali territoriali possano richiedere alle Sezioni regionali di controllo "ulteriori forme

di collaborazione" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 7, comma 8).

Questi ulteriori compiti affidati alla Corte si iscrivono anch'essi, come si desume dal raccordo normativo dei commi 7 ed 8, nella natura collaborativa del rapporto di controllo che lega la Sezione regionale agli Enti locali territoriali, concorrendo a rafforzare in senso funzionalmente estensivo il rapporto di ausiliarità con il sistema delle Autonomie.

Anche per queste forme di collaborazione non vi sono, però, elementi normativi che aiutino a definirne contenuto e modalità di svolgimento, limitandosi la disposizione legislativa alla sola indicazione dell'aspetto finalistico, la cui estensione, però, è tale ("ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa") da consentire ampie potenzialità applicative.

Nessun ausilio ermeneutico è dato trarre neanche dallo Statuto regionale e dalla stessa legge regionale 26 maggio 2006, n. 13 che detta la disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali, non rinvenendosi nella parte normativa dedicata alle attribuzioni dell'Organo disposizioni che possano in qualche modo interessare la materia.

D'altronde, resta egualmente aperta alle problematiche in esame la disposizione, all'inizio menzionata, che prevede l'*intesa* con il CAL, per la formulazione di richieste alla Sezione regionale di controllo, da parte dell'Assemblea legislativa della Regione, di forme collaborative.

In un tale contesto di incertezze - fermo restando che deve ritenersi rimessa all'iniziativa degli enti, in mancanza di norme statali, l'indicazione in concreto delle collaborazioni richieste e delle relative modalità esplicative - ci si chiede se il Consiglio delle Autonomie Locali non possa promuovere, appena raggiunta la piena funzionalità organizzativa ed operativa, una analisi di tutte le problematiche generali sul tappeto per una regolamentazione della materia in grado di colmare i vuoti legislativi, assumendo il ruolo di organo regionale di riferimento interistituzionale.

Si può già ascrivere a tale ruolo la partecipazione del CAL alla fase

preparatoria delle scelte programmatiche relative al “controllo sulla gestione” con modalità che potranno essere concordemente meglio definite, ma potrebbero esserci spazi di manovra utilizzabili, nel rispetto della legge, per regolare aspetti incerti del rapporto di ausiliarità istituzionale riguardanti le altre forme di controllo e le funzioni consultive e collaborative (ad esempio, forme di divulgazione ad effetto nomofilattico, attraverso il CAL, di pronunce emesse dalla Sezione su temi generali di contabilità pubblica di interesse provinciale e comunale che altrimenti resterebbero confinate nell’ambito conoscitivo dei pochi Enti che ne sono stati in concreto i destinatari o diretti interessati).

In tale auspicabile prospettiva potrebbe essere vagliata la possibilità di istituire nell’ambito delle sessioni di lavoro del Consiglio delle Autonomie Locali una seduta consiliare dedicata alla “audizione” annuale della Sezione regionale per conoscere le tematiche di carattere generale affrontate dalla Sezione stessa nell’esercizio delle attività di controllo e consultive.

L’audizione, supportata da relazione scritta, dovrebbe fornire un quadro di sintesi e di comparazione di fenomeni gestori non conformi alle regole della sana gestione finanziaria, con indicazione tipologica delle irregolarità riscontrate, delle loro cause e degli effetti attuali o potenziali sugli equilibri di bilancio, nonché l’elencazione delle categorie di misure correttive suggerite dalla Corte, senza riferimenti nominativi ai singoli Enti, in modo da tenere nettamente distinta tale fase referente da quella che ha per oggetto le specifiche attribuzioni di controllo nei confronti di ciascuna Provincia e di ciascun Comune, le cui risultanze vanno comunicate in via esclusiva, come dispone la legge, ai rispettivi Consigli (art. 7, comma 7, L.131/2003).

Dall’audizione annuale il Consiglio delle Autonomie potrebbe ricavare elementi di valutazione e spunti di riflessione per promuovere o autonomamente attivare “ulteriori forme di collaborazione” della Corte, traendo forza legittimante dalla proposizione finale del menzionato art. 16 della legge regionale n. 25/2006.

Il Presidente

(Dr. Salvatore Greco)

