



**CORTE DEI CONTI**  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA LOMBARDIA

**RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DI CONTROLLO  
E CONSULTIVA DELLA SEZIONE  
SULLE PROVINCE E I COMUNI  
DELLA REGIONE LOMBARDIA**

*Magistrato Giancarlo Astegiano*

**RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DI CONTROLLO  
E CONSULTIVA DELLA SEZIONE  
SULLE PROVINCE E I COMUNI  
DELLA REGIONE LOMBARDIA**

*Magistrato Giancarlo Astegiano*

III

**DELIBERAZIONE**

REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
Dott. Donato Maria Fino	Consigliere
Dott. Antonio Caruso	Consigliere
Dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
Dott. Giuliano Sala	Consigliere
Dott. Giancarlo Penco	Consigliere
Dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
Dott. Alessandra Sanguigni	Referendario

nell'adunanza del 22 gennaio 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161, che modifica il testo unico;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, in particolare, l'art. 3 commi 4, 5 e 6;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, in particolare, l'articolo 7, commi 7, 8 e 9;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 concernente l'approvazione del " Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", modificato con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Vista la deliberazione n. 42/CONTR/PRG/06 del 27 ottobre 2006, con la quale le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno definito il quadro programmatico, i criteri metodologici e gli indirizzi di coordinamento del controllo successivo sulla gestione per il 2007;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 228 del 5 dicembre 2006 con la quale

V

è stato approvato il programma del controllo sulla gestione degli enti locali per l'anno 2007;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 2/2007 del 15 gennaio 2007, con la quale sono stati attribuiti ai magistrati gli incarichi per lo svolgimento dell'attività di controllo per il 2007;

Vista la seguente relazione del magistrato istruttore, riguardante l'attività svolta dalla Sezione nell'anno 2007:

Vista l'ordinanza n. 9/2008 del 14 gennaio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, per l'esame delle relazioni citate;

Considerata l'opportunità di riunire in apposito documento le risultanze dell'attività della Sezione nei confronti di Comuni e Province;

Udito il relatore I referendario Giancarlo Astegiano;

#### DELIBERA

di approvare la relazione riguardante l'attività di controllo e consultiva svolta dalla Sezione nell'anno 2007 nei confronti di Province e Comuni.

Il Relatore  
Giancarlo Astegiano

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 23 gennaio 2008

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)

**CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

**REFERTO**

**L'attività della Sezione regionale di controllo della Lombardia nell'anno 2007**

**Sommario:**

- 1) L'attività della Sezione nell'anno 2007**
- 2) L'attività di collaborazione e consultiva in favore delle amministrazioni territoriali**
  - 2.1) La previsione normativa**
  - 2.2) L'attività della Sezione. I criteri di verifica in ordine all'ammissibilità delle richieste**
  - 2.3) Le questioni principali**
- 3) Le funzioni di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti in ordine al rispetto del Patto di stabilità e alla sana gestione finanziaria degli enti locali**
- 4) Gli enti locali della Lombardia**
- 5) L'attività di controllo finanziario effettuata dalla Sezione nell'anno 2007.**
  - 5.1) Linee guida e questionari compilati dagli organi di revisione degli enti**
  - 5.2) Esame dei questionari e attività istruttoria**
  - 5.3) Le adunanze della Sezione e l'audizione degli amministratori e dei funzionari degli enti**
  - 5.4) Le deliberazioni della Sezione e la trasmissione ai Consigli degli enti**
- 6) Le questioni principali trattate dalla Sezione**
  - 6.1) Il Patto di stabilità interno per l'anno 2005**
  - 6.2) Il Patto di stabilità interno per l'anno 2006**

## VII

**6.3) Il Patto di stabilità interno per l'anno 2007**

**6.4) La spesa per il personale ed i vincoli finanziari**

**6.5) I debiti fuori bilancio**

**6.6) I residui attivi e gli equilibri di bilancio**

**6.7) Patrimonio dell'ente e obblighi in materia di aggiornamento dell'inventario**

**6.8) L'utilizzo dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni a disposizioni del Codice della Strada**

**6.9) L'utilizzo dei proventi derivanti da permesso a costruire e la loro allocazione in bilancio**

**6.10) Il ricorso reiterato ad anticipazioni di tesoreria**

**7) Le operazioni di finanza derivata**

**8) L'attività di adeguamento posta in essere dagli enti territoriali**

**Considerazioni conclusive**

## 1) L'attività della Sezione nell'anno 2007

Nel corso dell'anno 2007 la Sezione, proseguendo nell'attività intrapresa negli anni precedenti, ha svolto il controllo sulla gestione del bilancio regionale e di alcuni settori specifici dell'amministrazione regionale, il controllo sulla gestione di un'amministrazione provinciale e di alcuni Comuni ed ha attuato la verifica sul rispetto del Patto di stabilità e sulla sana gestione finanziaria degli enti locali siti nella Regione Lombardia e risposto ai quesiti in materia di contabilità pubblica provenienti da numerosi enti territoriali.

Inoltre, ha svolto tutte le altre attività che il legislatore progressivamente è andato attribuendo alla competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quali, a puro titolo di esempio, l'esame degli atti di spesa relativi all'attribuzione di incarichi di consulenza o i referti sul controllo di gestione attuato negli enti locali.

Gran parte dell'attività della Sezione si è conclusa con l'adozione di delibere, indirizzate agli enti, di approvazione delle relazioni sulla gestione ovvero contenenti indicazioni in merito al rispetto del Patto di stabilità interno o prescrizioni in ordine alla sana gestione degli enti.

Le delibere adottate sono state 649 e i pareri resi nell'ambito dell'attività consultiva nella materia della contabilità pubblica sono stati 60.

Le delibere della Sezione hanno riguardato l'approvazione:

- della Relazione relativa alla gestione del bilancio della Regione Lombardia e al controllo sulla gestione della Sanità e dell'Agricoltura nella Regione Lombardia, relativamente all'anno 2005 (delibera n. 3);
- della Relazione riguardante la gestione del bilancio della Regione Lombardia, relativamente ai dati di preconsuntivo dell'esercizio finanziario 2006 (delibera n. 446);
- delle *"Linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali"* (delibera n. 430, relativamente al bilancio di previsione 2007; delibera n. 441, relativamente al rendiconto 2006);
- delle *"Linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti del Servizio sanitario nazionale"* (con la delibera n. 436);
- delle Relazioni relative al Controllo sulla gestione svolto nei confronti di una Provincia e di 15 Comuni;

## IX

- dei documenti conoscitivi relativi sia all'indagine che nel corso dell'anno la Sezione ha svolto sulle partecipazioni degli enti territoriali in enti aventi natura societaria (delibera n. 1) che agli incarichi conferiti a terzi da parte degli enti territoriali (delibera n. 2), previste dal programma di lavoro che la Sezione si è data nell'anno 2007 e che, in corso d'anno, è stato integrato con la previsione del controllo su alcuni altri enti (delibera n. 429).
- del programma dell'attività della Sezione per l'anno 2008 (delibere n. 615 e 616 contenenti le attività di verifica nei confronti, rispettivamente della Regione e delle Province e dei Comuni).

L'attività della Sezione ha interessato anche il controllo:

- in ordine all'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti territoriali, a seguito della specifica segnalazione da parte del ministero dell'Economia, prevista dal co. 737, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 (delibera n. 596);
- in ordine al rispetto del Patto di stabilità e alla sana gestione finanziaria delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, in relazione alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2005 e al bilancio di previsione per l'anno 2007 (al riguardo si rinvia ai paragrafi 5 e 6).

### **2) L'attività di collaborazione e consultiva in favore della Regione, delle Province e dei Comuni**

#### **2.1) La previsione normativa**

L'art. 7, co. 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131 prevede che le Regioni, le Province ed i Comuni possano chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti *"ulteriori forme di collaborazione ... ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, mette in luce che le amministrazioni regionali, provinciali e comunali possono rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste.

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di *"collaborazione"*, non specificate dalla legge, che siano caratterizzate, però, dalla finalità di assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri nella materia della contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce,

## X

quindi, come risulta dalla normativa richiamata, le possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "*ulteriori forme di collaborazione*", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

Il legislatore, anche al fine di valorizzare l'autonomia delle Regioni e degli altri enti territoriali che costituiscono la Repubblica, non ha specificato quali siano queste ulteriori forme di collaborazione ma ne ha indicato solo le finalità, lasciando in questo modo la libertà di definire l'ambito della richiesta di collaborazione, in relazione alle specifiche esigenze di ciascuna amministrazione.

La soluzione appare ragionevole e condivisibile se solo si considera la nuova conformazione che la Repubblica è andata assumendo a seguito della modifica del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, ad opera della I. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417).

In questo contesto, in assenza sia di specifici organi di controllo esterno sulla legittimità dell'azione amministrativa che di altri organi esterni di ausilio alle amministrazioni locali, è ragionevole e legittimo che le amministrazioni locali rivolgano alle Sezioni regionali della Corte dei conti specifici quesiti in ordine alla regolarità delle procedure adottate e delle regole da seguire nell'ambito dei procedimenti amministrativi che rientrano nell'ambito della contabilità pubblica, purchè in relazione alle finalità previste dal citato co. 8, dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 (sul punto si veda la delibera n. 9/pareri/07).

### **2.2) L'attività della Sezione. I criteri di verifica in ordine all'ammissibilità delle richieste**

Nell'anno 2007 la Sezione ha assunto 60 delibere in ordine alle richieste di parere provenienti da numerosi enti territoriali, sia Province che Comuni, di grandi e piccole dimensioni.

## XI

Dal momento di entrata in vigore della previsione normativa quest'attività è stata in costante crescita poiché si è passati dai 10 pareri resi nel 2005, ai 27 pareri resi nel 2006 per giungere ai 60 del 2007.

Siccome l'art. 7, co. 9 della legge n. 131 del 2003 individua i soggetti che possono avvalersi di questa funzione e quale sia l'ambito dell'attività che può essere richiesta, la Sezione in questi anni ha elaborato alcuni criteri al fine di stabilire quali richieste siano ammissibili.

Innanzitutto, in relazione all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere provenienti dai Comuni e dalle Province, la Sezione, da sempre, ritiene che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale"* (sul punto: delibera n. 1/pareri, in data 4 novembre 2004).

La Sezione, inoltre verifica che sussistano altre circostanze, vale a dire che la richiesta di parere:

- a) provenga dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente;
- b) non risulti, in base ai documenti allegati dal richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) abbia *"carattere generale"* in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire al fine di concorrere alla salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica della Repubblica;
- d) rientri nella materia della contabilità pubblica (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

La verifica sull'ammissibilità delle richieste condotta secondo i criteri indicati sopra ha condotto alla dichiarazione di non ammissibilità della richiesta in soli 18 casi, mentre in relazione alle rimanenti 42 domande, la Sezione si è pronunciata nel merito.

Tuttavia, anche nei casi nei quali la Sezione si è pronunciata in ordine alla non ammissibilità del quesito, in numerosi casi ha indicato comunque, in linea generale, quali fossero i principi di contabilità pubblica applicabili nella materia nella quale rientrava il quesito.

### **2.3) Le questioni principali**

I casi e le questioni sottoposte alla Sezione nel corso dell'anno 2007 sono stati numerosi e di vario genere, toccando molteplici aspetti della gestione degli enti territoriali in relazione alle regole contabili che questi ultimi sono tenuti ad applicare.

## XII

La Sezione ha esaminato le seguenti principali fattispecie, pronunciandosi in relazione a:

- a) principi e modalità di interpretazione ed applicazione della disciplina relativa al Patto di stabilità interno (delibere n. 13 e 14)

*Poiché, in ogni caso, deve essere assicurato il principio del pareggio del bilancio ciò significa che non solo il saldo tra previsioni di entrata e spese finali calcolato secondo i criteri stabiliti dall'art. 1 comma 683 della legge 296/06 deve rispettare l'obiettivo programmatico, ma anche il saldo delle rimanenti poste di bilancio (entrate e spese per assunzione e rimborso di prestiti) deve essere coerente con tale obiettivo.*

*Una diversa impostazione del bilancio costituisce violazione dei vincoli richiamati.*

*L'obbligo del pareggio finanziario deve comunque essere rispettato. Perciò, qualora emerga una eccedenza di entrate, l'ente, ai fini del pareggio potrà prevedere il rimborso anticipato di mutui, o, in linea generale, anche prevedere quote ammortamento beni patrimoniali (fondo svalutazione di esercizio) o per svalutazione crediti (fondo svalutazione crediti). Tale impostazione consente di limitare il ricorso all'indebitamento, stimolando nell'ente meccanismi di autofinanziamento, nell'ottica di riduzione del debito in ambito europeo.*

*Qualora, al contrario nell'impostazione del bilancio di previsione si riscontrino, nel saldo finanziario, un'eccedenza di spesa, oltre il limite consentito della manovra programmatica, nella variazione di bilancio obbligatoria, per ricondurre le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza, all'obiettivo programmatico del patto di stabilità, l'Ente dovrà ridurre la spesa nei limiti al riguardo consentiti, nel rispetto del principio del pareggio del bilancio." (n. 13).*

- b) rapporti fra l'ente territoriale e la società strumentale il cui capitale sia detenuto integralmente dall'ente costituente, stabilendo che la mera distinzione formale fra società affidataria di un servizio pubblico e il Comune costituente e detentore dell'intero capitale non rileva ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, poiché la società, quale ente strumentale del Comune, assume la veste sostanziale di un ufficio del Comune, non distinto da esso, analogamente a qualsiasi altro ufficio comunale (delibera n. 2);
- c) spesa in materia di personale, con particolare riferimento ai limiti alle assunzioni e all'interpretazione delle disposizioni di
- d) contenimento della spesa contenute nelle leggi finanziarie per il 2006 e per il 2007 (delibere n. 7, 15, 19, 22, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 43, 44, 47, 48, 51);
- e) ai debiti fuori bilancio riconosciuti dagli enti. A questo proposito l'intervento della Sezione ha avuto riguardo a due problemi di carattere generale di estremo rilievo, relativi a debiti derivanti da:

e1) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali" (art. 194, lett c), TUEL

*La Sezione rileva, preliminarmente, che la previsione di tale richiamata tipologia di debiti fuori bilancio risulta modificata in senso più restrittivo rispetto alla previgente normazione: infatti l'art.12 del citato Decreto legislativo n.336/1996, con riferimento alla lettera c) del comma 1 dell'art.37 del Decreto legislativo n.77/1995, ha sostituito le parole "ripiano delle perdite" con la parola "ricapitalizzazione", nell'intento di adeguare la previsione normativa alla impostazione privatistica che contraddistingue le società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.*

### XIII

*Mentre "riparare le perdite" indica qualsiasi modalità utile per colmare un disavanzo di gestione, cui può provvedersi con contrazione di mutui, con assunzione di prestiti obbligazionari, con riduzione di costi e così via, il verbo "ricapitalizzare" identifica l'azione di ricostituire il capitale originariamente deliberato dai soci per la costituzione della società. Ciò si rende necessario allorché, per fatti connessi alla gestione e a seguito del conseguimento di perdite, il patrimonio sociale si attesta al di sotto del capitale minimo normativamente previsto.*

*Tanto premesso, la Sezione ritiene che la norma di cui all'art. 194 del testo unico degli enti locali, dettata dalla necessità di arginare in maniera efficace il ricorso a impegni non derivanti dalle normali procedure di bilancio, introduce un'elencazione tassativa dei casi in cui sia possibile riconoscere la legittimità di debiti non previsti in sede di programmazione annuale, disciplinando le modalità della relativa copertura (cf., in senso conforme, del. n. 2/2005 Sez. regionale di controllo per la Liguria).*

*Tenuto conto, altresì, che codesto Comune dichiara che "la somma richiesta è prevista nel bilancio di previsione", la Sezione ritiene, conclusivamente, che l'ipotesi prospettata da codesto ente non sembra rientrare tra quelle previste espressamente dalla normazione in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio la quale, pertanto, non appare applicabile al caso concreto. (delibera n. 29).*

e2) sentenze esecutive: procedura da seguire per il riconoscimento, anche in relazione all'esistenza di un apposito fondo stanziato in bilancio a valere per il caso di esito negativo del giudizio:

*L'esame delle singole figure previste dal Testo unico sugli enti locali pone in rilievo il fatto che quella relativa ai debiti derivanti da "sentenze esecutive" (art. 194, co. 1, lett. a) si distingue nettamente dalle altre per il fatto che l'ente, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di volontà, è tenuto a saldare il debito in forza della natura del provvedimento giurisdizionale che obbliga chiunque e, quindi, anche l'ente pubblico ad osservarlo ed eseguirlo (art. 2909 cod. civ.).*

*In questo caso l'ente territoriale non ha alcun margine discrezionale per decidere se attivare la procedura di riconoscimento o meno del debito perché è comunque tenuto a pagare, posto che in caso contrario il creditore può ricorrere a misure esecutive per recuperare il suo credito, con un pregiudizio ancora maggiore per l'ente territoriale (sul punto, C. conti, sez. riun. Reg. Sicilia, 23 febbraio – 11 marzo 2005, n. 2/pareri).*

*La funzione della delibera del Consiglio comunale di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dall'art. 194 T.U.E.L. è complessa poiché, innanzitutto, è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate da detta norma e, quindi, a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando anche le risorse necessarie per farvi fronte. Ma la pronuncia del Consiglio comunale è diretta anche ad accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di accertare eventuali responsabilità.*

*A questo proposito, val la pena sottolineare che, come nel caso di specie, l'impatto sul bilancio può essere differente a seconda che nell'ambito del bilancio dell'ente sia stato previsto o meno un apposito fondo per la copertura di spese impreviste o, nel caso di giudizi, a valere per l'ipotesi della soccombenza.*

*In caso positivo risulterà più semplice per l'ente far fronte al pagamento del debito utilizzando le risorse già allocate a tale scopo.*

*Tuttavia, l'esistenza di un fondo nel bilancio destinato a far fronte all'esito negativo di un giudizio non fa venire meno la necessità dell'attivazione della procedura consiliare di riconoscimento del debito.*

*Al riguardo, infatti, è bene mettere in luce che lo stanziamento in bilancio ha la sola funzione di riservare un importo a quella specifica destinazione, ove se ne presenti la necessità, non implicando ancora accertamento del concreto verificarsi della fattispecie (in questo senso risulta formulato, anche, il secondo principio contabile sulla "Gestione del sistema di bilancio", emanato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali, previsto dall'art. 154 del d. lgs. n. 267 del 2000). (n. 1/07)*

- f) rimborso degli oneri sostenuti dal datore di lavoro per i permessi retribuiti riconosciuti ai lavoratori che esercitano funzioni pubbliche (art. 79, commi 1, 2 e 3, del d. lgs. 267/2000), in relazione ai quali il Comune deve richiedere l'attestazione da parte del datore di lavoro, eventualmente accompagnata da

#### XIV

copia della richiesta dei permessi da parte del lavoratore, contenente i corrispondenti elementi retributivi e contributivi, oltre agli oneri relativi al trattamento di fine rapporto nonchè assicurativi ricadenti sul datore di lavoro. (delibere n. 3, 25);

- g) possibilità per Il Comune, sulla base del principio di sussidiarietà, di finanziare legittimamente progetti o programmi, relativi alla prevenzione sanitaria, per i quali non sia così nettamente individuata la prevalenza degli aspetti socio-sanitari ovvero esclusivamente sanitari. (n. 6);
- h) interpretazione dell'espressione "avanzo di bilancio", contenuta nel comma 204 ter dell'art. 1 della legge n. 266/2005, come introdotto dal d.l. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006, da intendersi quale avanzo di gestione e non di amministrazione (delibera n.8);
- i) obbligatorietà del pagamento della quota tariffaria relativa al servizio di depurazione delle acque reflue, prevista dall'art. 154, co. 1, del d. lgs n. 152 del 2006 (delibera n. 11);
- j) rimborso delle spese legali sostenute da un amministratore di un Comune, che non è assimilabile ad una fattispecie di debito fuori bilancio, ma deve gravare sulla competenza dell'esercizio finanziario nel quale è deliberato (delibera n. 20);
- k) possibilità per i Comuni di erogare contributi "a fondo perso" in favore di una scuola dell'infanzia gestita da un ente ex IPAB al fine di permettere l'ampliamento e la ristrutturazione dell'edificio. Limiti e rapporto con la legislazione regionale (delibera n. 35);
- l) estinzione anticipata da parte di un ente locale dei mutui utilizzando l'avanzo di amministrazione (delibere n.36 e n.40):

*L'art. 187 co. 2 già citato elenca le tipologie di spese per le quali può essere utilizzato l'avanzo di amministrazione e nell'elenco non figura l'estinzione anticipata di mutui.*

*Ad un'analisi meramente letterale della disposizione, però, può essere aggiunta l'operazione in esame, ovvero il pagamento delle rate di mutuo (comprehensive di quote capitale e di interessi), intesa come l'attualizzazione di una spesa corrente, riflessa su esercizi successivi.*

*L'operazione, d'altra parte, può rappresentare una modalità di sana gestione dell'ente, a condizione dell'accertata convenienza economica dell'estinzione anticipata rispetto al pagamento delle rate alle normali scadenze.*

*Trattandosi di spesa corrente, inoltre, va deliberata in sede di assestamento, previo accertamento dell'esistenza di fondi per assicurare comunque l'equilibrio di bilancio. (n. 36).*

- m) interpretazione di disposizioni varie contenute nella legge finanziaria per il 2007 (delibera n. 45);
- n) interpretazione ed individuazione delle modalità applicative delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007 di contenimento del numero dei

## XV

componenti dei consigli di amministrazioni delle società a partecipazione pubblica locale (delibere n. 46 e n. 49).

3) Le funzioni di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti in ordine al rispetto del Patto di stabilità e alla sana gestione finanziaria degli enti locali.

La legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica del rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione con la legge 5 giugno 2003, n. 131 che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dei conti dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo. Ha affidato, quindi, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di vigilare sul rispetto della normativa relativa al Patto di stabilità, con lo specifico compito di indirizzare alle Amministrazioni interessate apposite e specifiche segnalazioni in modo che ciascuna di esse possa assumere, nella sua autonomia e nel rispetto dei vincoli di solidarietà con le altre entità che costituiscono la Repubblica, ogni più opportuna decisione.

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della funzione collaborativa della funzione di controllo, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

### **4) Gli enti locali della Lombardia.**

Prima di passare all'esame dell'attività di verifica e controllo finanziario svolto dalla Sezione nei confronti degli enti territoriali val la pena richiamare l'attenzione sulla circostanza che la Lombardia è la più grande regione d'Italia sia per la popolazione residente che per il numero di enti territoriali. Infatti, a fronte di una popolazione pari a 59.131.287 abitanti in Lombardia sono residenti 9.545.441 milioni di persone, pari al 16% della popolazione nazionale.

Anche in relazione al numero degli enti territoriali, il rapporto con i dati nazionali è significativo.

## XVI

Infatti, a fronte di più 8.000 Comuni sparsi sull'intero territorio nazionale quelli presenti in Lombardia sono 1546.

Le dimensioni dei Comuni variano perché a fronte di 431 enti con popolazione che supera i 5.000 abitanti, ben 1115 Comuni hanno una popolazione inferiore a detta soglia.

La situazione degli enti territoriali lombardi è caratterizzata, inoltre dalla circostanza che è in corso di costituzione una nuova Provincia, quella di Monza e della Brianza, che dovrebbe divenire pienamente operativa a partire dall'anno 2009.

La nuova Provincia modificherà profondamente la circoscrizione di quella di Milano e poiché da alcuni anni gli enti interessati stanno ponendo in essere le attività dirette alla costituzione della Provincia, la Sezione si riserva di effettuare una specifica analisi dei costi e benefici.

Da ultimo si osserva che gli enti territoriali hanno dato vita a numerose aggregazioni, fra le quali spiccano le Comunità Montane e le Unioni di Comuni, in relazione alle quali la Sezione intende sviluppare una compiuta attività di verifica.

*Nell'ambito della verifica affidata alla magistratura contabile assume rilievo centrale determinare quali siano i soggetti sottoposti alla verifica e, conseguentemente, gli enti tenuti a compilare le linee guida, secondo il modello che, unitariamente, la Corte dei conti è tenuta a predisporre.*

*A questo proposito occorre mettere in luce che il citato art. 1, co. 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 precisa che "gli organi degli enti locali di revisione economico – finanziaria trasmettono ..." e che le stesse delibere della Sezione Autonomie della Corte dei conti con le quali sono state approvate le linee guida si limitano a richiamare la formula legislativa, senza individuare specificamente quali siano gli enti soggetti all'obbligo (delibera n. 2, in data 27 marzo 2007 e n. 6 in data 27 aprile 2006). Ne consegue che sono tenuti ad inviare le relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti gli organi di revisione di tutti gli enti locali.*

*All'interno di quest'ultima categoria rientrano anche le Unioni di Comuni che, in base a quanto previsto dall'art. 32 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali) sono "enti locali costituiti da due o più comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". (delibera n.610).*

### REGIONE LOMBARDIA

PROVINCIA	PROVINCE	COMUNI	COMUNI SOPRA 5000 ABITANTI	COMUNI SOTTO 5000 ABITANTI
<b>BERGAMO</b>	<b>1</b>	<b>244</b>	<b>67</b>	<b>177</b>
<b>BRESCIA</b>	<b>1</b>	<b>206</b>	<b>67</b>	<b>139</b>
<b>COMO</b>	<b>1</b>	<b>162</b>	<b>27</b>	<b>135</b>
<b>CREMONA</b>	<b>1</b>	<b>115</b>	<b>12</b>	<b>103</b>
<b>LECCO</b>	<b>1</b>	<b>90</b>	<b>13</b>	<b>77</b>
<b>LODI</b>	<b>1</b>	<b>61</b>	<b>8</b>	<b>53</b>
<b>MANTOVA</b>	<b>1</b>	<b>70</b>	<b>27</b>	<b>43</b>
<b>MILANO</b>	<b>1</b>	<b>189</b>	<b>137</b>	<b>52</b>

## XVII

<b>PAVIA</b>	<b>1</b>	<b>190</b>	<b>21</b>	<b>169</b>
<b>SONDRIO</b>	<b>1</b>	<b>78</b>	<b>6</b>	<b>72</b>
<b>VARESE</b>	<b>1</b>	<b>141</b>	<b>46</b>	<b>95</b>
<b>REGIONE</b>	<b>11</b>	<b>1.546</b>	<b>431</b>	<b>1.115</b>

### **5) L'attività di controllo finanziario effettuata dalla Sezione nel 2007**

#### **5.1) Linee guida e questionari compilati dagli organi di revisione degli enti**

L'attività di verifica affidata dalla legge finanziaria per il 2006 alle Sezioni regionali di controllo si basa sulla collaborazione fra l'organo di revisione interno e il controllore esterno.

Tutti gli organi di revisione hanno compilato i questionari contenenti le specifiche linee guida predisposte dalla Corte dei conti, inviandoli alla Sezione ed hanno attivamente collaborato al fine di permettere lo svolgimento dei compiti che il legislatore ha affidato alla magistratura contabile.

Val la pena mettere in luce che nel corso del 2007 si è andato consolidando il rapporto fra la Sezione e gli organi di revisione che, oltre agli adempimenti previsti dalla legge finanziaria per il 2006, hanno effettuato numerose segnalazioni nei casi nei quali hanno riscontrato la sussistenza di possibili irregolarità finanziarie nella gestione degli enti.

#### **5.2) Esame dei questionari e attività istruttoria**

La Sezione ha esaminato tutti i questionari che sono pervenuti dai singoli Comuni, sia quelli relativi agli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che superiore ai 5.000.

Nei casi nei quali alcuni dati non erano chiari ovvero era necessario acquisire ulteriori elementi al fine di verificare la sussistenza di irregolarità nella gestione finanziaria i Magistrati ai quali era affidato l'esame hanno chiesto chiarimenti ed effettuato attività istruttoria, per il tramite principalmente degli organi di revisione che hanno fattivamente collaborato anche in questa fase.

Al termine dell'esame dei questionari o della successiva attività istruttoria, nei casi nei quali non sono emerse irregolarità o situazioni da approfondire i singoli Magistrati istruttori hanno disposto la chiusura dell'attività.

#### **5.3) Le adunanze della Sezione e l'audizione degli amministratori e funzionari dell'ente**

## XVIII

Nei casi nei quali, al contrario, è emersa la necessità di un esame collegiale della situazione al fine di verificare la sussistenza di irregolarità, la Sezione si è pronunciata con delibere specifiche rese a seguito di contraddittorio con l'Amministrazione interessata.

Considerata la natura collaborativa dell'attività svolta dalla Magistratura contabile in sede di controllo, è essenziale il metodo del confronto con gli enti anche al fine di appurare le ragioni che stanno alla base dell'adozione degli atti o dei comportamenti tenuti nel corso della gestione.

Pertanto, al termine dell'istruttoria, il Presidente della Sezione a seguito di specifica richiesta da parte di ogni Magistrato istruttore ha fissato l'adunanza per la discussione informando gli enti interessati che era loro facoltà presenziare all'adunanza e depositare memorie e documenti.

Val la pena mettere in luce che la più parte dei Comuni e delle Province che sono stati invitati hanno inviato memorie illustrative e prodotto documenti a supporto dei comportamenti tenuti, ed hanno presenziato alle adunanze, chiarendo ulteriormente e puntualmente le circostanze esaminate dalla Sezione.

### **5.4) Le deliberazioni della Sezione e la trasmissione ai Consigli degli enti**

Le decisioni della Sezione sono state assunte con deliberazione motivata al fine di segnalare all'ente non solo l'esistenza di una irregolarità o di una situazione anomala, ma anche le ragioni che hanno giustificato l'intervento della magistratura contabile.

Le singole delibere sono state trasmesse ai Consigli di ciascun Ente interessato non solo perché è stabilito dalla legge che ha previsto questa forma di verifica, ma anche in relazione alla natura collaborativa del controllo che rimette all'ente la decisione finale in ordine all'adeguamento ai rilievi svolti dalla Magistratura contabile.

## **6) Le questioni principali trattate dalla Sezione**

### **6.1) Il Patto di stabilità interno per l'anno 2005**

La finanziaria per il 2006 ha attribuito la competenza in questione alle Sezioni regionali della Corte dei conti in considerazione dell'importanza che assume all'interno dell'ordinamento il rispetto del Patto di stabilità interno sia per i riflessi che ha in ordine al rispetto degli obblighi che l'Italia ha assunto nei confronti degli altri paesi appartenenti all'Unione europea (Patto di stabilità e crescita), che per il fatto di costituire grave irregolarità finanziaria.

La Sezione, quindi, ha proceduto all'accertamento di quali enti non abbiano rispettato il Patto di stabilità 2005, e all'accertamento dell'osservanza delle limitazioni previste dalla legge finanziaria per il 2005 ( art. 30 co. 11 l. n. 311 del 2004) rilevando che pressoché tutti gli enti che nel 2005 non avevano rispettato il Patto nel 2006 avevano osservato le limitazioni amministrative all'attività, previste dalla

normativa allora vigente.

## 6.2) Il Patto di stabilità interno per l'anno 2006

Il primo anno nel quale è stato possibile verificare l'applicazione integrale della normativa di verifica sul Patto di stabilità interno è stato il 2006 poiché la Sezione ha potuto esaminare sia i questionari relativi al bilancio di previsione che quelli relativi al rendiconto.

La situazione in ordine al rispetto del Patto di stabilità si presenta complessa perché numerosi enti, come risulta dalla tabella che segue, non hanno rispettato il vincolo.

### REGIONE LOMBARDIA

Province	Numero Comuni	Numero Comuni che non hanno rispettato il P.S.
<b>Bergamo</b>	68	24
<b>Brescia</b>	68	14
<b>Como</b>	28	11
<b>Cremona</b>	13	2
<b>Lecco</b>	14	6
<b>Lodi</b>	9	2
<b>Mantova</b>	28	4
<b>Milano</b>	138	13
<b>Pavia</b>	17	7
<b>Sondrio</b>	7	0
<b>Varese</b>	47	5
<b>REGIONE</b>	437	88

Anche in relazione al Patto 2006 la Sezione ha proceduto ad accertare quali enti non abbiano rispettato la normativa vincolistica che, si ripete, costituisce grave irregolarità finanziaria ed ha invitato i singoli enti a comunicare alla Sezione le eventuali conseguenti misure adottate nel 2007.

## XX

Nonostante l'abrogazione delle limitazioni amministrative, in precedenza stabilite dalla legge finanziaria per il 2005, gli enti sono tenuti ad applicare interventi correttivi per ripristinare la sana gestione finanziaria ed eliminare la grave irregolarità finanziaria (delibera n.449).

A questo proposito in ordine alla valutazione delle conseguenze relative al mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2006, la Sezione ha rilevato che sin dall'inizio dell'esercizio 2006 tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e le Province erano specificamente tenuti all'osservanza del Patto di stabilità interno al fine di garantire l'unità economica della Repubblica e rispettare gli obblighi internazionali assunti nei confronti dell'Unione europea e, a garanzia reciproca dell'osservanza di tale obbligo, era previsto che gli enti che non avessero rispettato tale vincolo nell'esercizio successivo – il 2007 – nello svolgimento della loro attività amministrativa, e segnatamente della gestione finanziaria, avrebbero dovuto sottostare ad alcune limitazioni (art. 1 co. 150 della legge finanziaria per il 2006 che richiamava l'art. 1 co. 33 della legge 30 dicembre 2004 n. 311).

Peraltro, al termine dell'esercizio 2006 il Parlamento, con due interventi legislativi distinti, ha abrogato le limitazioni all'attività amministrativa da adottare nell'anno successivo, cosicché i Comuni e le Province che nell'anno 2006 non hanno raggiunto gli obiettivi finanziari previsti dalla normativa vincolistica nel 2007 non devono sottostare alle limitazioni all'attività amministrativa sopraindicate.

L'abrogazione delle limitazioni amministrative al termine dell'esercizio di riferimento è discutibile poiché pone dei seri problemi di conformità alla Costituzione, sia in relazione ai principi, anche di derivazione comunitaria, che disciplinano i comportamenti nell'ambito della gestione finanziaria che devono essere assicurati da tutti gli enti che costituiscono la Repubblica per rispettare i parametri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, segnatamente, dall'art. 104 del Trattato U.E, che ai principi di parità di trattamento fra tutti gli enti che costituiscono la Repubblica e di buon andamento delle Amministrazioni pubbliche. Al riguardo, non si deve dimenticare che molti Comuni, Province e Regioni hanno osservato la disciplina del Patto di stabilità interno, anche con sacrificio, al fine di evitare di incorrere nelle indicate limitazioni all'attività amministrativa nell'esercizio successivo e ai cittadini di questi enti potrebbe apparire incongruo che nell'esercizio successivo venga riservato lo stesso trattamento sia agli enti che hanno rispettato la disciplina del Patto di stabilità interno che a quelli che non lo hanno osservato.

L'abrogazione delle limitazioni non rende ininfluente l'accertamento del mancato rispetto del Patto di stabilità interno perché il mancato raggiungimento di tali obiettivi costituisce "*comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria*" (art. 1, co. 168, della l. finanziaria per il 2006) e, come tale richiede che l'ente adotti degli specifici provvedimenti per ricondurre la gestione ai principi di correttezza finanziaria, sia in

relazione alla sua specifica situazione che agli sforzi effettuati dagli altri enti che hanno osservato la disciplina vincolistica.

La mancanza di oggettive ed indifferenziate limitazioni all'attività amministrativa quali erano quelle abrogate dal legislatore, impone, quindi, a ciascun ente di esaminare le cause del mancato raggiungimento degli obiettivi e, a seconda del parametro non rispettato, adottare le misure necessarie per riportare la situazione finanziaria dell'ente ad una sana gestione finanziaria.

Le misure correttive adottate dall'ente devono essere comunicate alla Sezione poiché la stessa, a seguito dell'adozione della pronuncia di accertamento del mancato rispetto del Patto di stabilità interno, deve vigilare "*sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive*" (art. 1, co 168 l. finanziaria per il 2006).

Indipendentemente dalla circostanza indicata sopra, l'accertamento del mancato rispetto del Patto di stabilità interno nell'esercizio 2006 è rilevante anche ad altri fini.

Infatti, con alcuni interventi normativi specifici, il legislatore ha inteso riservare alcune facoltà o benefici agli enti che nel 2006 si sono attenuti alla disciplina vincolistica, prevedendo che solamente tali enti possano, da un lato, partecipare nel 2008 alla ripartizione dell'incremento del gettito tributario compartecipato e, dall'altro, utilizzare una quota, sia pure limitata, dell'avanzo di amministrazione per effettuare spese di investimento, senza computarlo nel calcolo delle spese rilevanti ai fini del calcolo del Patto di stabilità interno.

Pertanto, la Sezione ha avviato un'apposita verifica per esaminare le misure correttive adottate dagli enti a seguito dell'accertamento del mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2006.

*Si prende atto di quanto rappresentato ed in particolare si sottolinea il fattivo impegno dell'ente e l'individuazione di alcune misure correttive fra le quali si segnala il rigoroso controllo della spesa corrente, il mancato ricorso a nuovo indebitamento, l'esternalizzazione del servizio mensa alunni della scuola di infanzia e della scuola primaria conseguendo un'economia di bilancio a parità di livello qualitativo e quantitativo adeguato, contenimento della spesa di personale.*

*Degna di nota è anche l'iniziativa rappresentata dal Comune relativa alla costituzione di un "tavolo di lavoro" con altri Comuni finalizzato ad un confronto delle singole realtà, nell'ambito della medesima fascia demografica, con lo scopo di comprendere le motivazioni che hanno generato il mancato rispetto del patto di stabilità e di individuare per il 2007 idonee misure correttive (delibera n. 617).*

Gli enti ai quali è stata indirizzata la delibera di accertamento del mancato rispetto del Patto hanno trasmesso alla Sezione specifica comunicazione in ordine ai procedimenti adottati.

### **6.3) Il Patto di stabilità interno per l'anno 2007**

Le fattispecie esaminate in relazione al Patto di stabilità sono numerose, anche in conseguenza della modifica legislativa contenuta nella finanziaria per il 2007 che ha introdotto un meccanismo di calcolo basato sui saldi finanziari.

## XXII

In alcuni casi la Sezione ha accertato, in sede previsionale, il mancato rispetto del Patto di stabilità per l'esercizio 2007 o per gli esercizi successivi e, conseguentemente ha invitato gli enti interessati a modificare le previsioni del bilancio al fine di ricondurre il bilancio al rispetto della previsione normativa.

Peraltro, in alcuni casi in sede istruttoria e in altri successivamente alla delibera di accertamento della Sezione, gli enti si sono adeguati ai rilievi, modificando il bilancio preventivo.

In alcuni casi la Sezione ha emanato specifica delibera di presa d'atto dell'adeguamento e, in altri, ha verificato, in sede istruttoria, le certificazioni dei revisori e il contenuto delle delibere di adeguamento adottate dai Consigli comunali.

Con altre delibere la Sezione, a seguito di specifica attività istruttoria, ha accertato la conformità del bilancio o degli altri documenti previsionali dell'ente alle disposizioni di legge.

In alcuni casi sono state accertate irregolarità nella determinazione della base di calcolo necessaria al fine di determinare i saldi relativi al Patto di stabilità interno e i singoli enti hanno provveduto alle opportune modifiche.

Da ultimo la Sezione ha esaminato la questione inerente l'appostazione nel bilancio di un apposito fondo denominato " Fondo Patto di stabilità interno" che alcuni enti hanno utilizzato al fine di contemperare il rispetto degli equilibri di bilancio con la disciplina del Patto di stabilità interno. La Sezione ha messo in luce le perplessità in ordine a tale operazione affinché gli enti potessero procedere ad una corretta revisione.

In base agli accertamenti in corso di svolgimento la Sezione ha modo di ritenere, anche in assenza di dati definitivi, che un certo numero di enti anche nel 2007 non abbia rispettato la disciplina del Patto di stabilità interno, in particolare in relazione alla cassa.

La previsione di un meccanismo di Patto di stabilità fondato sulla cassa induce a perplessità poiché il sistema contabile degli enti territoriali è fondato sulla competenza per cui se viene avviata una procedura il pagamento a conclusione sarà inevitabile.

Finché non viene modificato il sistema contabile è necessario verificare con attenzione la competenza, al fine di verificare con rigore il rispetto dei limiti.

In questo contesto il sistema di calcolo del Patto di stabilità interno basato sulla competenza mista previsto dalla legge finanziaria per il 2008 solleva perplessità. Occorrerà monitorare con maggior rigore la competenza delle spese in conto capitale che, oltretutto, possono essere fonte di indebitamento anche elevato per gli enti territoriali.

### **6.4) La spesa per il personale ed i vincoli finanziari**

Da quando il legislatore ha avviato una politica di contenimento della spesa pubblica ed ha introdotto dei limiti che tutti gli enti, anche territoriali, devono osservare

## XXIII

uno dei settori all'interno dei quali la normativa è intervenuta costantemente è quello della spesa relativa al personale.

Innanzitutto, sono stati previsti limiti alle spese di personale per i Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti.

*La Sezione rileva che l'impostazione del bilancio preventivo del Comune di Cremona per l'anno 2007 non assicura la riduzione delle spese di personale espressamente prevista dall'art. 1, comma 557 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).*

*Su questo specifico aspetto e considerando altresì che la funzione di questa Corte è esercitata "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica" (comma 166 dell'art. 1, della legge n. 266 del 2005), la Sezione ritiene di precisare che la verifica di cui sopra deve avere riguardo alle appostazioni di bilancio contenute nel bilancio preventivo, anche se l'effettivo scostamento è accertabile solo al termine dell'esercizio finanziario. Compito di questa Magistratura, infatti, è quello di segnalare agli organi elettivi dell'ente il possibile scostamento, in modo che essi possano intervenire in tempo utile per l'adozione di misure correttive, specialmente se funzionali al rispetto degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno, tra i quali rientra la limitazione delle spese per il personale (cf. Corte Costituzionale, sent. N. 82/2007 e sent. n. 169/2007; in quest'ultima sentenza la Corte Costituzionale ha, anzi, precisato che tale obiettivo, "ha rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno").*

*La disposizione di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 assume una significativa valenza di indirizzo dell'azione degli enti territoriali intesa a garantire la riduzione della spesa per il personale mediante il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale e la razionalizzazione delle strutture burocratiche amministrative.*

*In sostanza la norma, a carattere programmatico, consente agli enti locali la possibilità di un'ampia tipologia di interventi, nessuno dei quali cogenti, per il raggiungimento delle finalità di contenimento della spesa del personale e di razionalizzazione strutturale, finalità peraltro essenzialmente di lungo periodo e non limitate al singolo esercizio finanziario.*

Particolarmente significativi sono i limiti alle spese di personale per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, poiché questi enti non sono soggetti alla disciplina relativa al Patto di stabilità interno.

La Sezione ha provveduto, quindi, a verificare se in sede di bilancio previsionale i costi risultassero contenuti nei limiti di quelli sostenuti nel 2004, così come previsto dal co. 562, dell'art. 1 della l.f. 2007.

*Con questa disciplina, il legislatore è intervenuto nuovamente ad individuare meccanismi di contenimento della spesa di personale, dettando, come si è visto, una disciplina diversificata per gli enti "sottoposti al Patto di stabilità interno" rispetto a quelli "non sottoposti" a quelle regole; i primi nell'ambito della loro gestione finanziaria complessiva debbono raggiungere un "risultato" (i saldi previsti dal Patto) all'interno del quale deve essere conteggiata anche la spesa relativa al personale; i secondi non hanno un obbligo di risultato finanziario complessivo, ma solo alcuni obblighi specifici, fra i quali vi è quello del contenimento della spesa del personale che deve essere mantenuta entro il limite di quella sostenuta nel 2004 (con le precisazioni contenute nel co. 562, dell'art. 1, richiamate sopra).*

*L'intento del legislatore, che si evince dall'esame congiunto delle norme relative al Patto di stabilità interno (art. 1, co. 676 e segg.) e da quelle in tema di contenimento della spesa di personale (art. 1, co. 577 e segg.), è quello che ogni ente limiti in modo significativo la spesa di personale, ricorrendo a quanto previsto dall'una (art. 1, co. 557) o dall'altra disposizione (art. 1, co. 562).*

*Peraltro, non si può non mettere in luce che appare dubbia la razionalità, funzionalità e costituzionalità del sistema delineato dal legislatore poiché viene stabilito un rigido limite quantitativo, ancorato ad un dato di spesa storico (i costi sostenuti nel 2004) che nel corso degli anni potrebbe aver subito legittime modifiche.*

*Infatti pretendere che la spesa di personale dell'ente nel 2007 non sia superiore a quella sostenuta nel 2004 presuppone che l'ente non abbia effettuato alcuna modifica nella sua dotazione di personale nel 2005 e nel 2006. Ma, laddove legittimamente l'ente abbia effettuato assunzioni negli anni 2004 e 2005 o siano venute a cessare cause di sospensione dall'attività lavorativa di dipendenti già in carico all'ente (a puro titolo di esempio: rientro in servizio dopo la*

## XXIV

*maternità, cessazione di un'aspettativa non retribuita, e così via ...), l'ente si troverà nella condizione di non poter rispettare il vincolo.*

*E' ragionevole e necessario che vengano introdotti meccanismi di contenimento della spesa degli enti territoriali la cui popolazione non supera i 5.000 abitanti, ma nella individuazione del meccanismo non può stabilirsi un criterio meccanico, riferito alla spesa sostenuta alcuni anni prima, che non tenga conto delle attività che legittimamente l'ente ha posto in essere negli anni compresi fra quello di riferimento (nel caso di specie il 2004) e quello dell'obiettivo (il 2007).*

*Ciò anche perché gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti hanno, in molti casi, un numero limitato di dipendenti ed ogni legittima variazione in aumento dei costi non può essere riassorbita con facilità e, in alcuni casi, non può esserlo del tutto (n. 588).*

### **6.5) I debiti fuori bilancio**

La Sezione ha esaminato altresì, le problematiche del riconoscimento di debiti fuori bilancio di importo estremamente ingente, accertando le cause e la situazione finanziaria del Comune, determinata dal riconoscimento, mettendo in luce la particolarità di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ai fini di una sana gestione finanziaria e la necessità che in sede di delibera di riconoscimento del Consiglio comunale vengano accertate le responsabilità in ordine alla formazione delle passività extracontabile.

### **6.6) I residui attivi e gli equilibri di bilancio**

Si è accertato che alcuni enti mantengono nel bilancio, dell'ente quali residui attivi, crediti che appaiono di dubbia esigibilità, con conseguenze negative sulla corretta determinazione degli equilibri di bilancio.

*Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, co. del Testo unico sugli enti locali).*

*Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), dopodiché deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio. (n. 474).*

### **6.7) Patrimonio dell'ente e obblighi in materia di aggiornamento dell'inventario**

Particolare attenzione è stata dedicata dalla Sezione alla verifica in ordine all'aggiornamento dell'inventario dei beni, a causa delle conseguenze che il mancato aggiornamento può avere sulla esatta determinazione del patrimonio.

*Il mancato aggiornamento dell'inventario è idoneo ad incidere negativamente sulla esatta determinazione e quantificazione del patrimonio dell'ente.*

*A seguito del processo di riforma dell'ordinamento e della contabilità degli enti territoriali, tutti i Comuni sono tenuti alla predisposizione ed approvazione del Conto del Patrimonio che è elemento costitutivo e parte essenziale del Rendiconto (art. 230 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che riprende testualmente l'art. 72, co. 7 del l. lgs. 25 febbraio 1995, n. 77) e, pertanto, sono tenuti all'aggiornamento annuale dell'inventario dei beni appartenenti all'ente che è presupposto essenziale per la predisposizione del Conto del Patrimonio (art. 230, co. 7 del d. lgs. n. 267 del 2000), risultando improbabile, in caso contrario, che sia rappresentata correttamente e fedelmente l'esatta consistenza patrimoniale dell'ente.*

*L'inventario, infatti, è il documento contabile che contiene l'indicazione di tutti i beni, mobili ed immobili, appartenenti all'ente, con la specificazione del loro valore e, pertanto, rappresenta il punto di partenza per la redazione del Conto del Patrimonio.*

*Inoltre, val la pena mettere in luce che la tenuta e la revisione annuale dell'inventario non è solamente necessaria ai fini di una corretta rappresentazione del patrimonio dell'ente, ma la conoscenza dell'effettiva natura e valore dei beni rientranti nel patrimonio permette al Comune anche un utilizzo più razionale delle risorse e un più redditizio impiego economico dei beni.*

*A detto adempimento sono tenuti tutti gli enti territoriali, anche quelli con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.*

*Infatti, la disciplina speciale dettata per tali enti prevede unicamente che gli stessi siano esentati dalla predisposizione del conto economico e del prospetto di conciliazione (da ultimo: art. 1, co. 164, della l. 23 dicembre 2005, n. 266), ma non anche degli altri documenti che concorrono a formare il rendiconto dell'esercizio, ivi compreso il conto del patrimonio.*

*Se l'ente è tenuto a predisporre il conto del Patrimonio dovrà, altresì, procedere alla redazione dell'inventario, utilizzando i modelli contenuti nel d.p.r. n. 194 del 1996 limitatamente alle componenti che non presuppongono l'adozione del conto economico. (delibera n. 4)*

### **6.8) L'utilizzo dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni a disposizioni del Codice della Strada**

Al fine di verificare gli equilibri di bilancio la Sezione ha verificato quale sia l'effettivo utilizzo della parte vincolata (almeno il cinquanta per cento) delle somme accertate a titolo di sanzioni per la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 208 Codice della Strada.

*L'art. 208 del Codice della strada, nel testo attualmente vigente, prevede al quarto comma che una quota pari al cinquanta per cento dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni delle disposizioni contenute nel Codice della Strada sia "devoluta alle finalità di cui al comma 2 per consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, imputandone la relativa spesa ai medesimi proventi, nonché al miglioramento della circolazione sulle strade, al potenziamento ed al miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, alla fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza, e alla realizzazione di interventi a favore della mobilità ciclistica, nonché, in misura non inferiore al 10% della predetta quota, ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli: bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti".*

*La concreta destinazione delle somme riservate a tali interventi è effettuata ogni anno dalla Giunta comunale con apposita delibera che deve essere inviata, per mera conoscenza, al Ministero delle Infrastrutture.*

*Lo scopo della norma è duplice. Da un lato, è quello di imporre alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel Codice della Strada per effettuare interventi diretti a migliorare la sicurezza stradale, sia attraverso l'educazione degli utenti che attraverso interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche. Dall'altro, è quello di evitare che le Amministrazioni locali possano destinare a spese correnti, che presentino il carattere della stabilità e della ricorrenza, entrate che, al contrario, sono sicuramente aleatorie perché dipendono dalla violazione di disposizioni contenute nel Codice della Strada che, a fronte di comportamenti maggiormente rispettosi delle regole della circolazione da parte degli utenti, potrebbero decrescere sino a scomparire.*

*A questo proposito deve essere messo in luce che il richiamo contenuto nel quarto comma alle finalità indicate nel precedente secondo comma potrebbe indurre a ritenere che tra le finalità alle quali può essere destinata la parte vincolata di tali somme vi sia anche il pagamento degli*

## XXVI

*oneri previdenziali o fiscali riferiti alle posizioni lavorative degli appartenenti al Corpo della Polizia municipale o di altri dipendenti comunali.*

*Invero negli anni scorsi, questa soluzione stata affermata dall'Organo Regionale di controllo della Regione Lombardia che nell'ambito degli "Indirizzi per la predisposizione del bilancio 1999" aveva asserito che con la parte vincolata di tali somme non potevano essere finanziati gli stipendi del personale addetto alla vigilanza stradale ma solo gli oneri previdenziali (Circolare 30 dicembre 1998, prot. n. 1191/98).*

*Tuttavia, occorre rilevare che si tratta di una conclusione erronea, contrastante con la lettera e lo spirito dell'art. 208 del Codice della Strada, poiché il richiamo contenuto nella norma del quarto comma alle finalità di cui al precedente comma secondo è riferito agli scopi che l'ente deve perseguire e non alle effettive destinazioni delle somme che sono specificate nel comma quarto che individua analiticamente quale deve essere la destinazione delle somme, fra le quali non è previsto il pagamento di oneri previdenziali e fiscali dei dipendenti dell'Amministrazione, sia pure addetti alla circolazione stradale.*

*Inoltre, come si è rilevato sopra uno degli scopi del vincolo è quello di evitare che la totalità delle somme accertate a titolo di violazione del Codice della Strada venga utilizzato per spese correnti e costanti nel tempo, quali sono quelle relative agli oneri previdenziali e fiscali che debbono essere sostenuti ogni anno dall'ente, indipendentemente dagli importi accertati a titolo di sanzioni per la violazione del codice della Strada (delibera n.427).*

### **6.9) L'utilizzo dei proventi derivanti da permesso a costruire e la loro allocazione in bilancio**

Analogamente, sempre in relazione agli equilibri di bilancio si è proceduto all'accertamento dell'utilizzo dei proventi derivanti da permesso a costruire al fine di verificare che non fossero utilizzati per spese correnti in misura eccedente, rispetto a quanto previsto dalla disciplina posta dalla legge finanziaria per il 2006.

*In più occasioni, la normativa di contabilità degli enti territoriali ha preso in considerazione le entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione (permesso di costruire) dettando regole specifiche in ordine alla loro classificazione ed al loro utilizzo. Ciò è dovuto alla particolare natura di questa entrata che è strettamente collegata agli interventi edilizi e, quindi, può crescere o diminuire a seconda dell'intensità dell'attività edilizia assentita sul territorio e non può, se non in minima parte, essere considerata quale entrata costante. Inoltre, trattandosi di entrata variabile collegata allo sviluppo del territorio sembrerebbe ragionevole che venisse destinata, in prevalenza, ad investimenti che concorrano ad arricchire le infrastrutture presenti sul territorio comunale.*

*In particolare, in relazione all'oggetto della presente delibera, occorre ricordare che la legge finanziaria per il 2005 ha stabilito che i Comuni nell'anno 2005 potessero utilizzare a copertura di spese correnti i proventi derivanti dal permesso di costruire in misura non superiore al 75% delle somme accertate (art. 1, co. 43 della legge n. 311 del 2004).*

*La circostanza deve essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale perché l'utilizzo di una quota di oneri di urbanizzazione a copertura di spese correnti superiore a quella prevista dalla legge è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di esercizio e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché l'attendibilità del rendiconto dell'ente.*

*L'utilizzo nell'esercizio 2005 di una quota di oneri di urbanizzazione superiore al 75% di quanto accertato per l'effettuazione di spese correnti ha costituito una grave irregolarità alla quale non può essere posto rimedio poiché il rendiconto dell'esercizio è stato già approvato.*

*La presente segnalazione deve essere utilizzata dal Consiglio comunale ai fini della valutazione del comportamento degli organi amministrativi e quale indicazione da seguire al momento dell'approvazione del bilancio di esercizio e dei rendiconti sulla gestione dell'ente. (delibera n. 402)*

La Sezione ha avviato, inoltre, una riflessione in ordine all'allocazione nel bilancio dell'ente dei proventi derivanti da permesso a costruire.

*La classificazione dei proventi derivanti dai permessi a costruire nel bilancio dell'ente è questione che si presta ad alcune incertezze interpretative che dovrebbero essere dissipate, al fine di favorire quell'omogeneità di comportamento da parte degli enti che è indispensabile per poter procedere a verifiche e raffronti, anche in relazione alla sana gestione finanziaria di ciascun Comune.*

*Al riguardo è appena il caso di mettere in luce che non dovrebbero sussistere dubbi in ordine alla classificazione in bilancio di ciascuna risorsa, se solo si considera che la disciplina contenuta nel Testo unico sugli enti locali (d. lgs.18 agosto 2000, n. 267) stabilisce i Titoli all'interno dei quali devono essere iscritte le entrate in relazione alla loro natura (art. 165).*

## XXVII

*Definita, quindi, la natura dei proventi derivanti dai permessi a costruire la loro classificazione in bilancio non dovrebbe presentare alcun dubbio.*

*Tuttavia, negli ultimi anni, le incertezze interpretative sono state originate proprio dall'individuazione della natura di tale tipologia di entrate, considerate le perplessità che da sempre hanno caratterizzato la definizione del "diritto a costruire" e l'individuazione della natura del titolo abilitativo, rilasciato dall'amministrazione comunale.*

*Partendo dalla duplice considerazione che il pagamento dell'onere relativo al permesso a costruire è motivato dal rilascio del titolo che abilita alla realizzazione dell'intervento edilizio e che le somme incassate a tale titolo dall'ente, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10 del D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, non sarebbero state più oggetto di alcun vincolo di destinazione, si è ritenuto che le stesse debbano essere iscritte al Titolo I (Entrate tributarie), Categoria 2 dell'Entrata (sul punto: C. conti, sez. contr. Lombardia, 4 novembre 2004, n. 1, pareri), anche in relazione a quanto precisato dal citato Principio contabile n. 2.*

*Tuttavia, la predetta conclusione deve essere rimeditata alla luce dei recenti interventi normativi che, a partire dalla legge finanziaria per il 2005, hanno stabilito con chiarezza che le entrate in questione dovrebbero essere destinate unicamente ad investimenti e possono essere utilizzate per le spese correnti solo in via eccezionale ed in misura predeterminata di anno in anno (a partire dalla previsione contenuta nell'art. 1, co. 43 della l. n. 311 del 2004).*

*Conseguentemente, anche se la situazione di incertezza non è del tutto dissipata, parrebbe ragionevole prevedere l'iscrizione delle entrate derivanti dai proventi da permessi a costruire al Titolo IV delle Entrate (delibera n. 402).*

### **6.10) Il ricorso reiterato ad anticipazioni di tesoreria**

Si è proceduto all'accertamento in ordine all'utilizzo reiterato e prolungato delle anticipazioni di tesoreria, in relazione alle possibili ricadute negative che può arrecare alla sana gestione finanziaria dell'ente.

*L'anticipazione di tesoreria fisiologicamente deve essere estinta nello stesso esercizio finanziario nel quale vi si è fatto ricorso.*

*Va tenuto presente, d'altro canto, che nella costruzione delle previsioni di cassa, devono essere indicate le somme che si prevede di riscuotere nell'esercizio finanziario, indipendentemente dall'anno di accertamento.*

*Peraltro, ai sensi dell'art. 195 TUEL e con le procedure ivi previste, il Comune può ricorrere all'utilizzo di entrate a specifica destinazione, prima di attivare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria.*

*Pur prendendo atto che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, nel caso in esame, rispetta il disposto di legge, non superando il limite previsto dall'art.222 del TUEL, e cioè i tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio, occorre sottolineare che la fattispecie è sintomo di potenziali anomalie nella gestione finanziaria. Pertanto sussiste la necessità di un attento monitoraggio del ricorso ad anticipazioni di tesoreria, e delle cause che determinano momentanee ma ripetute deficienze di cassa. Potrebbero ad esempio sussistere criticità nella fase della riscossione dell'entrata e/o nello smaltimento dei residui attivi.*

*L'anticipazione dovrebbe avere breve durata, atteso che il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni caratterizzati da veridicità ed attendibilità dovrebbe garantire una soddisfacente condizione di liquidità. (n. 579)*

### **7) Le operazioni di finanza derivata**

Nell'ultima parte dell'anno sono stati avviati accertamenti in ordine all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata, al fine di verificare la regolarità contabile delle operazioni poste in essere dai singoli enti (delibera n. 596).

Nel corso dell'anno 2008, la Sezione intende procedere in questa direzione esaminando i contratti conclusi da tutti gli enti.

## XXVIII

### **8) L'attività di adeguamento posta in essere dagli enti territoriali**

Nell'ambito dell'attività la Sezione ha rilevato una generale tendenza degli enti ad adeguarsi alle prescrizioni contenute nelle delibere, addirittura alle indicazioni fornite in sede istruttoria.

Ad esempio:

- o in materia di Patto di stabilità 2006: a seguito della verifica effettuata nel 2005, 18 enti si sono adeguati, modificando il bilancio di previsione;
- o in materia di inventario, la quasi totalità dei Comuni si è adeguata procedendo all'aggiornamento e comunicando le attività intraprese a tal fine (il riscontro è dato dall'esame di questionari rendiconto 2006 dai quali emerge che quasi tutti i Comuni si sono adeguati o stanno provvedendo);
- o in materia di utilizzo dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni delle disposizioni contenute nel codice della Strada (art. 208 cds), a seguito dell'attività istruttoria espletata dalla Sezione, sia con delibere che con prese d'atto istruttorie (delibera n. 466).

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Il documento che viene presentato intende illustrare l'attività svolta dalla Sezione nell'anno 2007, particolarmente significativo per porre in rilievo l'espansione delle funzioni che vengono attribuite alla Sezione e sul loro modo di svolgimento.

L'attività della Sezione ha così continuato ad investire il controllo sulla gestione della Regione, arricchito da indagini su specifici settori, di una amministrazione provinciale e di alcuni Comuni, controllo di rilevante significato per valutare tutti gli elementi gestionali degli enti e porre in evidenza eventuali criticità da riparare.

## XXIX

L'intervento del controllo trova, peraltro, un limite nella diminuzione numerica degli enti sottoposti a verifica anche se talune osservazioni possono essere indicativamente utili in senso generale.

L'estensione generalizzata dell'attività di controllo finanziario che, in adempimento della competenza attribuita alla Corte dei conti dalla legge finanziaria per il 2006, ha avuto espressione nell'adozione di delibere indirizzate agli enti contenenti indicazioni in merito al rispetto del Patto di stabilità interno o prescrizioni in ordine alla sana gestione finanziaria degli enti.

Complessivamente sono state adottate 649 delibere.

Una particolare attenzione merita l'attività di collaborazione e consultiva in favore della Regione, delle Province e dei Comuni.

La funzione ha il suo fondamento normativo nell'art. 7, co. 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131 il quale prevede che le Regioni, le Province ed i Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti *"ulteriori forme di collaborazione ... ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La norma in esame mette in luce che le amministrazioni regionali, provinciali e comunali possono rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste.

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di *"collaborazione"*, non specificate dalla legge, che siano caratterizzate, però, dalla finalità di assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri nella materia della contabilità pubblica.

Nell'anno 2007 la Sezione ha assunto 60 delibere in ordine alle richieste di parere provenienti da numerosi enti territoriali, sia Province che Comuni, di grandi e piccole dimensioni.

Dal momento di entrata in vigore della previsione normativa quest'attività è stata in costante crescita poiché si è passati dai 10 pareri resi nel 2005, ai 27 pareri resi nel 2006 per giungere ai 60 del 2007.

I casi e le questioni sottoposte all'esame della Sezione nel corso del 2007 sono state numerose e di vario genere, toccando molteplici aspetti della gestione degli enti territoriali in relazione alle regole contabili che questi ultimi sono tenuti ad applicare.

Di essi si dà riassuntiva nozione nella relazione; fra i numerosi temi esaminati val la pena richiamare l'attenzione sui principi e le modalità di applicazione della disciplina relativa al Patto di stabilità interno e sui rigidi limiti che gli enti sono tenuti ad osservare, in relazione alle spese di personale.

Inoltre la Sezione si è pronunciata in merito all'interpretazione ed individuazione delle modalità applicative delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007

### XXX

dirette a contenere il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica locale.

La parte preponderante dell'attività della Sezione ha riguardato le verifiche condotte sui bilanci di previsione e sui rendiconti delle Province e dei Comuni in ordine al rispetto del Patto di stabilità interno ed alla sana gestione finanziaria.

A questo proposito, preliminarmente è bene precisare che in Lombardia sono presenti 11 Province e ben 1.546 Comuni, dei quali 437 con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

L'attività della Sezione è stata quindi diffusa e capillare poiché nel corso dell'anno, a parte le segnalazioni istruttorie, nell'ambito di quest'attività ha reso 605 delibere.

Infatti, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica in ordine al rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno e alla correttezza della gestione finanziaria degli enti territoriali, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile quali garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dei conti dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29 e, ribadita da ultimo, dalla sentenza 7 giugno 2007, n. 179), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo (sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nella delibera di questa Sezione n. 10 del 13 ottobre 2006).

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della funzione collaborativa dell'attività di controllo, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare all'organo elettivo la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente in modo che lo stesso possa responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità della Repubblica cui l'ente appartiene.

In questo contesto, la Sezione ha provveduto in via preliminare, a verificare il rispetto del Patto di stabilità da parte dei Comuni che sono tenuti a tale incumbente, vale a dire quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Nel corso del 2006 si è accertato che 88 Comuni su un totale di 437 non hanno osservato uno o più dei parametri che contraddistinguevano, secondo la normativa allora vigente, il Patto di stabilità interno.

## XXXI

L'esame della Sezione non è stato condotto solo in relazione al bilancio consuntivo di ciascun ente ma, al fine di incentivare comportamenti virtuosi, sono stati esaminati i bilanci di previsione relativi all'anno 2006 ed è stata inviata specifica delibera ai Comuni il cui bilancio non era tale da consentire il rispetto del Patto di stabilità.

L'esame a consuntivo ha messo in luce che numerosi enti, a seguito della delibera della Sezione, hanno modificato le loro previsioni di impegno e di spesa rispettando il Patto.

Si tratta di una circostanza da evidenziare poiché segnala che gli enti, ove possibile, hanno cercato di far fronte agli obblighi finanziari che incombevano su di loro.

L'altra circostanza da rimarcare riguarda l'intervenuta abrogazione delle limitazioni amministrative previste dall'art. 1 co 33 della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311) che poteva far pensare che il mancato rispetto del Patto di stabilità non comportasse alcuna conseguenza negativa per gli enti.

Al contrario, la Sezione ha rilevato che la non osservanza del Patto di stabilità interno costituisce grave violazione finanziaria e come tale comporta l'obbligo dell'ente di attivarsi al fine di porre rimedio nella impostazione e gestione del bilancio degli esercizi successivi.

La Sezione in particolare, ritenuto che dovessero essere adottate misure correttive flessibili riferiti al tipo di obiettivo del Patto di stabilità non rispettato, alle sue dimensioni finanziarie, ai suoi effetti, ha invitato gli enti, con le delibere di accertamento del mancato rispetto del Patto a comunicare le misure correttive adottate e, circostanza estremamente positiva, tutti gli enti interessati hanno adempiuto illustrando le misure intraprese in modo specifico ovvero illustrando le ragioni che ne avevano impedito l'adozione.

L'attività di verifica della Sezione è proseguita in relazione al Patto di Stabilità per l'anno 2007 con la verifica dei bilanci di previsione delle Province e dei Comuni.

Solamente in pochi casi si è accertato che i documenti previsionali non rispettano la disciplina vincolistica; occorre rilevare che in questi casi, dopo l'avvio dell'attività istruttoria o l'adozione di specifica delibera da parte della Sezione gli enti hanno modificato il bilancio.

In ordine al rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2007 ogni valutazione è ancora prematura poiché l'esercizio è appena terminato. Tuttavia in base ad alcune segnalazioni e riscontri sinora effettuati la Sezione ritiene che alcuni enti avranno difficoltà ad osservare il Patto di stabilità interno relativamente alle previsioni di cassa soprattutto per la parte in conto capitale poiché la base di calcolo adottata si riferisce in modo rigido ad un periodo triennale nel quale alcuni enti, per le più varie ragioni, hanno attivato numerosi investimenti, consentiti dalle modalità di calcolo degli obiettivi del Patto allora vigenti.

## XXXII

L'attività di verifica della Sezione ha avuto riguardo a tutti i profili inerenti la sana gestione degli enti territoriali con particolare riferimento alle limitazioni alle spese di personale contenute nella legge finanziaria, sia per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che inferiore ai 5.000, rilevando, con particolare riferimento a questi ultimi, la ragionevolezza e necessità che vengano introdotti meccanismi di contenimento della spesa, ma che nella loro individuazione non può stabilirsi un criterio meccanico, riferito alla spesa sostenuta alcuni anni prima che non tenga conto delle attività che l'ente ha posto legittimamente in essere nel periodo intermedio.

Il controllo svolto dalla Sezione ha permesso di enucleare alcuni principi in materia di debiti fuori bilancio, di mantenimento all'interno del bilancio dei residui attivi, di obblighi in materia di aggiornamento dell'inventario, di utilizzo dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni al Codice della strada e di quelli derivanti dal permesso a costruire, che possono essere utilizzati da tutti gli enti territoriali ai fini di una sana e corretta gestione contabile e finanziaria.

Anche dei contenuti di questi principi viene data riassuntiva notizia nella relazione.

Di sicuro interesse è l'indagine intrapresa nel 2007 sull'utilizzo dello strumento societario da parte delle amministrazioni locali.

Nell'ultima parte dell'anno sono stati avviati accertamenti in ordine all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata e alla verifica della regolarità contabile delle operazioni poste in essere dai singoli enti.

Questa attività ha già consentito di emettere alcune delibere che contengono alcuni principi ed indicazioni di carattere generale utilizzabili da tutte le amministrazioni pubbliche.

Da ultimo è opportuno sottolineare che si è riscontrata una tendenza prevalente da parte degli enti ad adeguarsi alle prescrizioni contenute nelle delibere rese dalla Sezione e, in alcuni casi, l'adeguamento si è avuto anche a seguito di semplice indicazione fornita nel corso dell'istruttoria.

Si tratta di un dato estremamente positivo che mette in luce come la natura collaborativa del controllo affidato alla Sezione possa essere particolarmente incisiva se gli enti territoriali percepiscono, come avviene nella maggioranza dei casi nella realtà lombarda, l'importanza di un ausilio esterno al fine di migliorare la gestione contabile e finanziaria degli enti pubblici.

