CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo
per l'Emilia-Romagna

Audizione innanzi al Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna sui risultati del controllo di regolarità contabile e finanziaria degli enti locali della Regione (art. 1, comma 166 e ss., legge finanziaria 266/2005) e sulle problematiche affrontate in sede consultiva (art. 7, comma 8, legge 131/2003).

Bologna, 26 gennaio 2012

INDICE

Premessa

1. Inquadramento del sistema dei controlli esterni sugli enti locali: il controllo di regolarità contabile finanziario (art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266)

1.1. Modalità di acquisizione dei dati: il sistema S.I.Qu.E.L.

1.2. Esiti complessivi del controllo sui questionari relativi ai rendiconti 2009

1.3. Esiti complessivi del controllo sui questionari relativi ai bilanci di previsione 2011

1.4. Disamina delle deliberazioni più significative adottate dalla Sezione

1.5. Disamina delle deliberazioni più significative adottate dalla Sezione nell'esame dei bilanci di previsione 2011

2. L'attività consultiva svolta dalla Corte dei conti in favore degli enti locali ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003

2.1. La nomofilachia nell'attività consultiva

2.2. L'art. 4 della Convenzione tra Regione Emilia-Romagna, Corte dei conti e C.A.L.E.R.

2.3. I pareri resi dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

3. Programmazione delle attività di controllo per l'anno 2012: il procedimento

3.1. Il quadro di riferimento programmatico definito dalle Sezioni riunite in sede di controllo

3.2. Il programma di lavoro dell'anno 2012 adottato dalla Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

Premessa

Per la prima volta la Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna è chiamata ad un'audizione innanzi al Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 13/2009 quale *"quale organo di rappresentanza delle autonomie locali della regione e di consultazione e coordinamento fra queste e la Regione Emilia-Romagna".*

L'articolo 3 della "*Convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge 131/2003*" tra la Regione Emilia-Romagna e la Sezione regionale di controllo stipulata il 15 ottobre 2010 prevede, infatti, il possibile svolgimento di un'audizione annuale qualora la Sezione abbia rilevato, nell'esercizio delle attività di controllo, problematiche di carattere generale riguardanti gli enti locali (comma 1), aggiungendo, altresì, che la Sezione, nel corso dell'audizione, espone i risultati degli accertamenti effettuati, sulla base delle relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto degli enti autonomi territoriali rimesse dagli organi di revisione economico-finanziaria, sul rispetto degli obiettivi posti dal patto annuale di stabilità e sul vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, ultimo comma della Costituzione, nonché sulla eventuale sussistenza di gravi irregolarità contabili e finanziarie (comma 2).

In relazione alla funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 7, comma 8, legge 131/2003, l'articolo 4 della Convenzione stabilisce che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica da parte degli enti territoriali sono trasmesse alla Sezione regionale per il tramite del Consiglio delle Autonomie e che lo stesso Consiglio può rivolgere alla Sezione quesiti su temi generali in materia di contabilità pubblica.

Trattandosi, come già anticipato, della prima audizione svolta dalla Sezione innanzi al Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna, si è ritenuto opportuno, nonostante la Convenzione sia stata stipulata nel corso del 2010, di riferire, per quanto concerne il controllo di regolarità contabile e finanziaria, non solo sull'attività svolta nel 2011 (che ha riguardato l'esame dei rendiconti del 2009 e dei bilanci di previsione del 2011), ma di segnalare anche le delibere più significative adottate in anni precedenti, indicando anche le nuove modalità di compilazione ed acquisizione dei dati dei questionari, e di riferire, per quanto riguarda l'attività consultiva, sui pareri più rilevanti resi nel 2011.

1. Inquadramento del sistema dei controlli esterni sugli enti locali: il controllo di regolarità contabile finanziario (art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266).

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, attuata con legge costituzionale n. 3/2011, e della conseguente eliminazione del sistema dei controlli su atti ed attività degli enti locali, nel nuovo assetto costituzionale delineatosi anche a seguito dell'adozione della c.d. legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131), è stato attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti un nuovo sistema di controlli sul ciclo del bilancio degli enti locali da svolgersi in stretto raccordo con gli organi di controllo interno, rafforzando in tal modo il ruolo della Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non soltanto dello Stato-Governo (C. cost. 27 gennaio 1995, n. 29; 9 novembre 2005, n. 417; 6 giugno 2007, n. 179).

L'articolo 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) stabilisce, infatti, che gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali trasmettono alle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

Tale controllo è svolto sulla base di criteri e linee guida stabilite in modo unitario ciascun anno dalla Sezione delle Autonomie che, mediante apposita delibera, predispone i c.d. questionari che gli organi di revisione degli enti devono compilare sulla base dei dati di bilancio e/o rendiconto e ritrasmettere poi alle Sezioni regionali. Si tratta di un controllo che si occupa prevalentemente di verificare il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'osservanza del vincolo costituzionale in materia di indebitamento (art. 119 Cost.), nonché l'eventuale rilevazione di gravi irregolarità contabili e finanziarie. Qualora poi a seguito dell'esame delle relazioni inviate dagli organi di revisione emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto , la Sezione regionale adotta specifica pronuncia e vigila sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

Da ultimo, l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n.149 (recante "*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*") ha valorizzato questo tipo di controllo esercitato dalla Corte dei conti, stabilendo che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario",* e lo stesso ente non abbia adottato entro il termine assegnato le

necessarie misure correttive, la Sezione competente, accertato l'inadempimento, sia tenuta a trasmettere gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei predetti casi "*ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore ai trenta giorni per la deliberazione di dissesto".*

1.1. Modalità di acquisizione dei dati: il sistema S.I.Qu.E.L.

Nel corso del 2011 il controllo di regolarità contabile e finanziaria ex art. 1, comma 166, legge 266/2005 ha riguardato, nel primo semestre, l'esame dei questionari inviati dagli organi di revisione degli enti relativi ai rendiconti 2009 e, nel secondo semestre dell'anno, l'esame dei questionari relativi ai bilanci di previsione 2011.

Dal novembre 2010 è stato introdotto, dapprima in via sperimentale (per i rendiconti del 2009), poi in via generalizzata ed obbligatoria (per i bilanci di previsione 2011) un nuovo sistema di compilazione e di trasmissione dei dati dei questionari denominato "S.I.Qu.E.L." (sistemo informativo questionari degli enti locali) che sostituisce il vecchio sistema basato sulla compilazione (su fogli excel) e trasmissione (via email) dei questionari compilati e validati da parte dell'organo di revisione dell'ente.

Il nuovo sistema consente non solo la trasmissione in via telematica dei questionari, ma anche lo svolgimento, già in fase di compilazione, di tre tipologie di controlli automatici:

1) controllo pre invio: si tratta di controlli bloccanti che non consentono al revisore di compilare campi con valori errati e nei c.d. *warning* che avvertono il compilatore nei casi in cui abbia inserito dati discordanti nelle varie parti del questionario. Tale tipologia di controllo è volta ad impedire errori materiali di compilazione.
2) controllo all'invio: si tratta di errori commessi in sede di compilazione che impediscono al revisore di procedere all'invio del questionario.
3) controlli post invio: sono visibili solo dalla Sezione regionale e si tratta di irregolarità amministrative che danno luogo a rilievi, errori di quadratura contabile che, a seconda del livello di gravità si distinguono in errori o *warning*, errori di congruenza, errori di capienza.

In relazione alla gravità degli errori rilevati dal sistema, il questionario viene classificato in "non quadrato" (se sono stati riscontrati errori gravi) e "quadrato" (se privo di errori o con eventuali *warning*).

Gli obiettivi che tale nuovo sistema si prefigge sono:

a) la creazione di una banca dati accessibile da ciascuna Sezione regionale e dalla Sezione delle Autonomie, ai fini della costruzione dei Referti sulla finanza locale e sulle società partecipate dagli enti locali, nonché di eventuali audizioni sia al Parlamento sia alle assemblee legislative regionali;

b) la semplificazione e la velocizzazione delle attività di controllo sui dati del questionario nonché la creazione di veri e propri fascicoli degli enti locali;

c) l'avvio di controlli di secondo livello sia su singoli enti con riferimento a medesimi aspetti gestionali rilevati in periodi diversi, sia trasversalmente riferiti all'intera platea degli enti locali sottoposti al controllo della Sezione regionale;

d) la valorizzazione del carattere collaborativo tipico di tale controllo mediante l'intensificarsi delle modalità di comunicazione tra revisore dell'ente (controllori interni) e Sezione regionale (Controllori esterni);

e) il potenziamento delle attività di raccolta e trasmissione dei dati riferiti agli enti locali da parte delle Sezioni regionali alla Sezione delle Autonomie;

f) l'integrazione tra le banche dati in uso presso la Corte dei conti (SIRTEL, CONOSCO).

1.2. Esiti complessivi del controllo sui questionari relativi ai rendiconti 2009.

Come già ricordato, l'esame dei questionari relativi ai rendiconti per il 2009 è stato svolto dalla Sezione mediante l'applicazione in via sperimentale e volontaria della nuova modalità di compilazione, trasmissione e controllo dei questionari denominato "S.I.Qu.E.L.".

L'attività di controllo avente ad oggetto i questionari relativi ai rendiconti 2009 ha riguardato, oltre ai 59 enti che hanno aderito in via volontaria alla prima sperimentazione del nuovo sistema, tutti gli enti (8) che, sulla base dei dati rilevati dai questionari inviati secondo il vecchio sistema, presentavano gravi irregolarità.

Per tale motivo le deliberazioni assunte dalla Sezione sui questionari relativi ai rendiconti 2009 sono state sensibilmente inferiori rispetto a quelle adottate per i rendiconti 2008 (totale 358[1]) e per i rendiconti 2007 (350). Va al riguardo segnalato che, con legge 3 agosto 2009, n.117, è stato disposto il distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emila-Romagna, nell'ambito

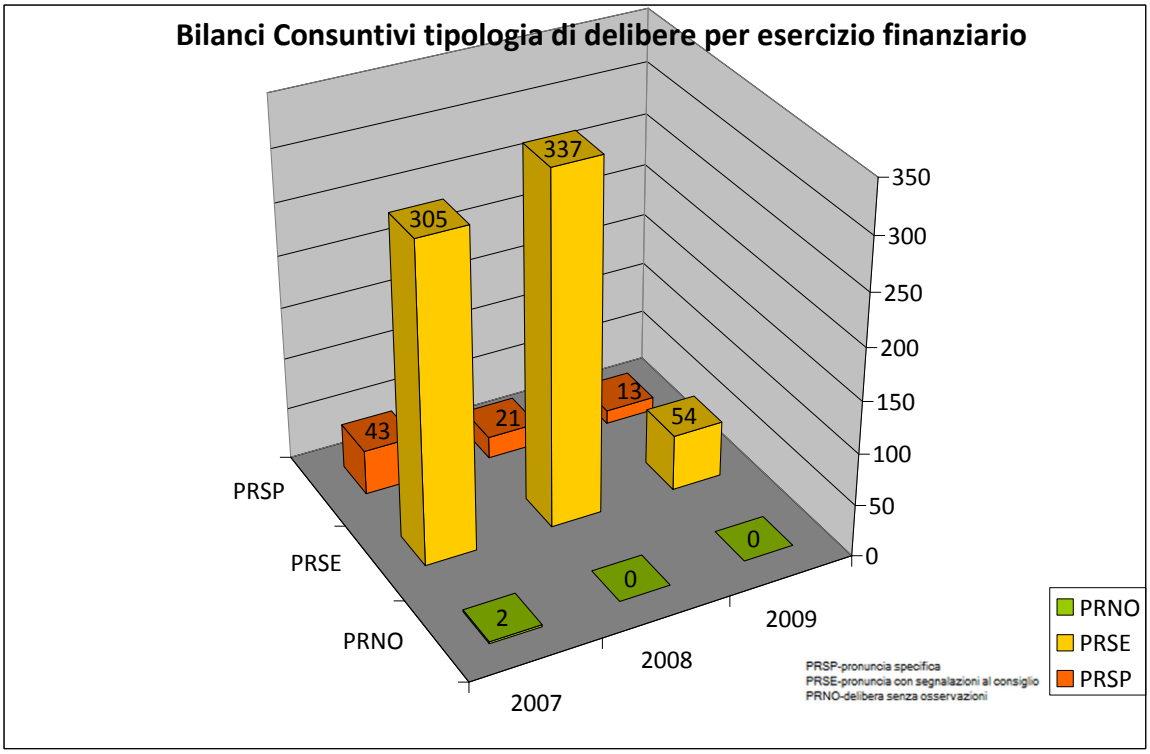
[1] Di cui una ritirata, con atto monocratico del Presidente della Sezione, per erroneo presupposto di fatto.

della Provincia di Rimini; pertanto dal monitoraggio sui consuntivi 2008 la platea degli enti assoggettati ai controlli di questa Sezione regionale è passata da 350 a 357 (All.1-Riepilogo analisi dei consuntivi).

GRAFICO N.1

RIEPILOGO ANALISI DEI BILANCI CONSUNTIVI

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	2007	2008	2009	
Numero di Delibere	350	358	67	
Tipologia di Delibera	2	0	0	PRNO
	305	337	54	PRSE
	43	21	13	PRSP



Nello svolgimento dell'attività istruttoria, sui 67 questionari pervenuti in Sezione, (così suddivisi: 9 relativi ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; 49 relativi a Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, 9 relativi alle Province), sono state avviate 58 richieste istruttorie e sono pervenute 56 note di risposta a seguito delle quali vi è stata, per 13 enti, la comunicazione di fissazione di camera di consiglio e la richiesta di eventuali ulteriori memorie illustrative (All.3-Sintesi dell'attività istruttoria e degli esiti).

I profili che hanno costituito oggetto di approfondimento hanno riguardato il rispetto del termine di approvazione del rendiconto previsto dall'articolo 227 TUEL per

l'assunzione della delibera consiliare, le modalità di conseguimento del risultato di amministrazione, la presenza di debiti fuori bilancio, l'indebitamento, la presenza di procedimenti di esecuzione forzata, i rischi sulla stabilità degli equilibri di bilancio derivanti dalla partecipazione in organismi societari in perdita, il mancato rispetto dell'articolo 62, d.l. 112/2008 e s.m.i., che prescrive per l'ente locale sottoscrittore di strumenti finanziari, anche derivati, l'obbligo di allegazione di specifica nota al bilancio (preventivo e consuntivo), da cui risultino "gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da tale attività, la mancanza di inventario aggiornato sullo stato di consistenza del patrimonio e sulla sua valutazione.

Le deliberazioni contenenti una segnalazione al Consiglio Comunale dell'ente (codice della deliberazione PRSE) sono state 53, le deliberazioni con specifica pronuncia per grave irregolarità hanno riguardato 13 enti (codice della deliberazione PRSP).

Tra le criticità riscontrate 4 hanno riguardato il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione, 172 diversi profili del risultato di amministrazione. Per 34 enti è stato riscontrato il verificarsi di un risultato negativo della gestione di competenza con saldo positivo o uguale a zero della parte corrente, non generato da evenienze specifiche e non ripetibili, ed anche se compensato con un risultato positivo della gestione residui. Per 31 enti è stata riscontrata una bassa capacità di riscossione di entrate straordinarie (proventi per violazione del codice della strada e/o contributo per permesso da costruire e/o risorse da recupero di evasione tributaria) in percentuale stimata, in via prudenziale, inferiore al 70%. In 24 enti è stata accertata la presenza di una considerevole mole di residui attivi con alto grado di vetustà (partite antecedenti al 2005 in percentuale stimata, in via prudenziale, superiore al 15% del totale dei residui al 31.12.2009) e/o la presenza di un elevato importo del totale delle partite residuali attive rispetto alle entrate complessive (in percentuale stimata, in via prudenziale, superiore al 100%). In 35 enti è stato riscontrato che le entrate correnti aventi carattere non ripetitivo risultano superiori alle spese correnti aventi carattere non ripetitivo.

Tra le altre criticità che riscontrate si segnalano quelle relative alla formazione di debiti fuori bilancio (6 enti), all'indebitamento (in 40 enti è stato rilevato che il rapporto tra debito residuo ed entrate correnti accertate è superiore al 60%).

In relazione al fenomeno degli organismi partecipati sono state riscontrate in totale 72 criticità, delle quali 54 hanno riguardato la presenza di partecipazioni dirette in enti o società che, negli ultimi tre esercizi hanno riportato perdite di esercizio; 8 la presenza di organismi direttamente partecipati in perdita per un importo tale da richiedere gli interventi di reintegro del capitale sociale previsti dalla normativa civilistica e la presenza di interventi sul patrimonio netto o sul fondo di dotazione; 7 la

mancata adozione della deliberazione da parte del competente organo dell'ente circa il mantenimento o la dismissione delle società non compatibili con le finalità istituzionali dell'ente; 3 la mancata approvazione del bilancio di esercizio o rendiconto.

In relazione all'utilizzazione degli strumenti di finanza derivata in 3 enti è stato riscontrato il mancato rispetto dell'articolo 62 d.l. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, come riformulato dall'articolo 3 della legge finanziaria per il 2009 che prescrive per l'ente locale sottoscrittore di strumenti finanziari, anche derivati, l'obbligo di allegazione di specifica nota al bilancio (preventivo e consuntivo), da cui risultino gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da tale attività.

In relazione al conto economico e al conto del patrimonio, delle 53 criticità complessivamente riscontrate, 3 hanno riguardato la mancanza di un inventario aggiornato sullo stato di consistenza del patrimonio e sulla sua valutazione; 4 la mancata coincidenza tra la variazione del netto patrimoniale ed il risultato economico di esercizio; 43 il risultato economico dell'esercizio, depurato della parte straordinaria, con saldo negativo; 3 la mancata corrispondenza tra indebitamento complessivo ed i debiti di finanziamento.

Per quanto riguarda, infine, le gravi irregolarità (in totale 14), 9 hanno riguardato la violazione dei vincoli derivanti dal patto di stabilità; 4 la violazione dei vincoli relativi alle spese di personale; 1 il disavanzo di amministrazione.

1.3. Esiti complessivi del controllo sui questionari relativi ai bilanci di previsione 2011.

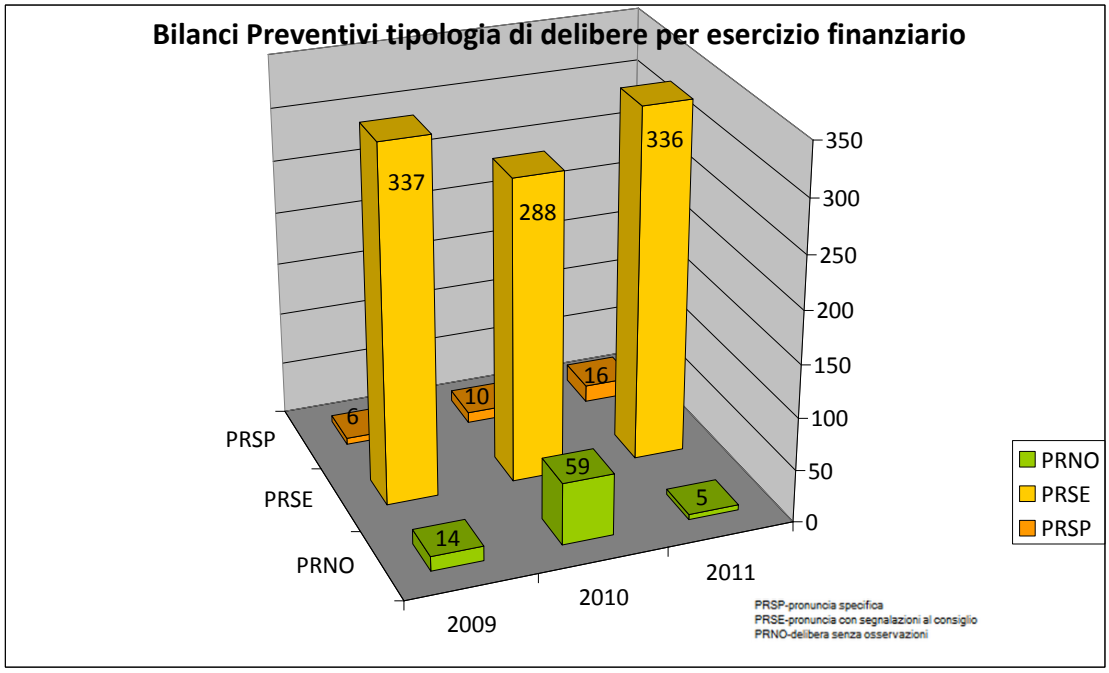
L'attività di controllo avente ad oggetto i questionari relativi ai preventivi 2011 è stata svolta nei confronti di tutti i 357 enti locali della Regione Emilia-Romagna.

Le deliberazioni sono state adottate, in camera di consiglio, a seguito dello svolgimento di attività istruttoria in contraddittorio con l'ente e con l'organo di revisione; nell'ambito di tale attività, sui 357 questionari pervenuti alla Sezione, (così suddivisi: 156 relativi ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; 192 relativi a Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, 9 relativi alle Province), sono state avviate 138 richieste istruttorie e sono pervenute 137 note di risposta. Complessivamente, a seguito delle modifiche apportate ai questionari dagli organi di revisione, la Sezione ha esaminato 610 versioni dei questionari (All.3-Sintesi dell'attività istruttoria e degli esiti).

GRAFICO N.2

RIEPILOGO ANALISI DEI BILANCI PREVENTIVI

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	2009	2010	2011	
Numero di Delibere	357	357	357	
Tipologia di Delibera	14	59	5	PRNO
	337	288	336	PRSE
	6	10	16	PRSP



Per 34 enti l'istruttoria è proseguita con la comunicazione di fissazione di camera di consiglio e la richiesta di eventuali ulteriori memorie illustrative. (All. 2-Riepilogo analisi dei bilanci preventivi).

I profili che hanno costituito oggetto di approfondimento hanno riguardato la costruzione degli equilibri e vincoli di bilancio, i rischi sulla stabilità degli equilibri di bilancio derivanti dalla partecipazione in organismi societari in perdita, il limite di indebitamento, il contenimento delle spese nei limiti fissati dall'art.6 del d.l.78/2010, l'utilizzo di strumenti di finanza derivata, la contrattazione integrativa e la mancata redazione del piano di alienazione e valorizzazione immobiliare.

Le deliberazioni prive di segnalazioni, in quanto non si sono riscontrate irregolarità contabili o criticità da segnalare (codice della deliberazione PRNO), sono state 5; quelle contenenti una segnalazione al Consiglio Comunale dell'ente (codice della deliberazione PRSE) sono state 336, le deliberazioni contenenti una specifica

pronuncia per grave irregolarità sono state rese nei confronti di 16 enti (codice della deliberazione PRSP).

Tra le criticità riscontrate (complessivamente 1021), 612 si riferiscono al profilo degli equilibri e vincoli di bilancio: per 221 enti è stato rilevato un eccessivo incremento previsionale delle entrate straordinarie rispetto agli anni precedenti. Per 100 enti è stata riscontrata un'elevata percentuale, ancorchè legittima, di utilizzo di entrate per permessi di costruire per l'equilibrio della parte corrente. In 8 enti si è rilevata la mancata adozione della delibera di destinazione della parte vincolata delle entrate per violazione del codice della strada; in 3 enti l'utilizzazione di plusvalenze patrimoniali a copertura di spese correnti in misura superiore al 5% delle entrate correnti; in 5 enti l'utilizzo di entrate in conto capitale per il riequilibrio di parte corrente in percentuale superiore al 10% delle spese correnti; in 275 enti è stato riscontrato che le entrate correnti aventi carattere non ripetitivo risultano superiori alle spese correnti aventi carattere non ripetitivo.

Alcune segnalazioni al Consiglio comunale hanno riguardato, in materia di indebitamento, le operazioni di rinegoziazione di mutuo (102 enti) e l'abbassamento del limite di indebitamento introdotto dalla legge di stabilità 12 novembre 2011, n.183. (91 enti).

In materia di riconoscimento di debito fuori bilancio per 2 enti è stata rilevata la necessità di costituire un apposito fondo a copertura di potenziali debiti fuori bilancio e probabili passività.

In relazione al fenomeno degli organismi partecipati sono state riscontrate in totale 15 criticità, di cui 6 relative alla presenza di partecipazioni per le quali, nel bilancio preventivo dell'ente, sono previsti interventi per aumento di capitale o del fondo di dotazione per ripiano delle perdite, e 9 relative alla presenza di organismi partecipati in perdita per un importo tale da richiedere gli interventi di reintegro del capitale sociale previsti dalla normativa civilistica.

In relazione alla riduzione dei costi per gli apparati amministrativi è stato riscontrato per 6 enti lo stanziamento di bilancio superiore rispetto ai limiti previsti dall'art.6 del D.L. 78/2010 e la Sezione si è riservata di monitorare il rispetto del limite di spesa in sede di esame del rendiconto 2011.

Per 180 enti è stata rilevata la mancata costituzione del fondo per la contrattazione integrativa; inoltre per 5 enti è stata riscontrata la mancata redazione del piano di alienazione e valorizzazione immobiliare.

Per quanto riguarda, infine, le gravi irregolarità (totale 16), 3 hanno riguardato la violazione dei vincoli derivanti dal patto di stabilità; 4 la violazione dei vincoli relativi alle spese di personale; 3 il superamento del limite massimo di indebitamento; 1 la violazione dei principi contabili di veridicità, attendibilità e prudenza; 1 la

incompletezza dei dati contabili e il mancato tempestivo aggiornamento degli stessi; 4 il superamento dei limiti di spesa ex art.6 del D.L.78/2010.

1.4. Disamina delle deliberazioni più significative adottate dalla Sezione.

Si esaminano ora le più significative deliberazioni adottate dalla Sezione nell'ambito del controllo di regolarità contabile finanziario di cui all'articolo 1, commi 166 e ss., l. 266/2005 pur, come già fatto presente, non riferendosi tutte all'attività svolta dalla Sezione nel corso del 2011.

Dall'esame di alcuni questionari relativi ai rendiconti è emersa la sussistenza di un disavanzo di amministrazione, rappresentato, come noto, da un risultato di amministrazione (fondo cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi ex art. 186 TUEL) negativo.

Nei confronti di un ente locale che aveva accertato in ritardo il proprio disavanzo di amministrazione, la Sezione ha osservato che gli enti locali devono rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento delle spese di investimento (articolo 193 TUEL). Tali obiettivi primari della gestione contabile-finanziaria sono tutelati mediante l'obbligo, da stabilirsi con regolamento contabile dell'ente, di ricognizione periodica, o almeno annuale, con atto del Consiglio Comunale, dello stato di attuazione dei programmi. In tale sede devono essere verificati il permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, devono essere contestualmente adottati i provvedimenti per il ripiano dei debiti e dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato. Nell'ipotesi in cui i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o gestionale, devono essere adottate le misure per il ripristino del pareggio (Deliberazione n. 15/2008).

Nei confronti di un altro ente nel quale il disavanzo di amministrazione conseguiva al mancato riaccertamento periodico dei residui attivi, la Sezione ha rilevato che la sovrastima dei residui attivi ha effetti pregiudizievoli sugli equilibri sostanziali di bilancio, in quanto legittima una capacità di spesa dell'ente solo apparente, in violazione dei principi di prudenza, veridicità ed attendibilità (Deliberazione n. 38/2011).

Significativa è stata la deliberazione in tema di rilascio di lettere di *patronage* a garanzia del consistente indebitamento delle società partecipate.

La Sezione, dopo aver richiamato l'elaborazione giurisprudenziale dell'istituto di derivazione anglosassone e la distinzione tra *patronage* debole e forte, ha ritenuto necessaria per la seconda tipologia, che costituisce una vera forma di garanzia impropria, l'applicazione dell'articolo 207 TUEL, sia con riferimento alla competenza

soggettiva a deliberarlo (Consiglio), sia con riferimento al calcolo degli interessi, che dovrebbero entrare a far parte della capacità di indebitamento, alla stregua di quelli delle garanzie fideiussorie (articolo 207, ultimo comma, TUEL) (Deliberazione n. 17/2011).

Devono essere segnalate alcune deliberazioni in tema di riconoscimento di debito nelle quali la Sezione ha ritenuto comportamenti non conformi alla sana gestione finanziaria dell'ente l'adozione di delibere consiliari con le quali la predetta operazione è stata effettuata a copertura del disavanzo di una fondazione privata in quanto soggetto non rientrante tra quelli previsti dall'articolo 194, lett. b), TUEL (Deliberazione n. 73/2007); di un debito derivante dalla stipulazione di un contratto di locazione di un immobile con un soggetto privato da destinare a sede di uffici pubblici non dell'ente locale, ma di altri soggetti pubblici (Deliberazione 98/2008); di un debito conseguente alla stipulazione di una transazione stragiudiziale che non può ritenersi assimilabile alla sentenza passata in giudicato di cui all'articolo 194, lett. a), TUEL (Deliberazione n. 99/2008).

In tema di accollo di mutuo, la Sezione ha stabilito che, conseguendo gli stessi effetti di una fideiussione, deve ritenersi sottoposto agli stessi limiti e condizioni previsti dall'articolo 207 TUEL e che con esso si può determinare uno schema negoziale elusivo dei vincoli normativi in tema di indebitamento degli enti locali, con particolare riferimento alla mancata evidenziazione nelle scritture contabili dell'ente del limite di cui all'articolo 204 TUEL (Deliberazione n. 97/2008).

Infine, la Sezione ha ritenuto che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, pur se nei limiti fissati dall'articolo 195 e 222 TUEL, deve rappresentare uno strumento eccezionale per fronteggiare esigenze di liquidità temporanee ed eccezionali (Deliberazione n. 417/2010).

1.5. Disamina delle deliberazioni più significative adottate dalla Sezione a seguito del controllo svolto sui bilanci di previsione 2011.

Le delibere più rilevanti adottate dalla Sezione in sede di esame dei questionari relativi ai bilanci di previsione 2011 hanno riguardato i seguenti argomenti.

Nei confronti di un ente che ha inviato con estremo ritardo il questionario non completo dei dati relativi all'indebitamento, la Sezione ha deliberato di sospendere la pronuncia riservandosi di esaminare le risultanze del bilancio di previsione 2011 unitamente al rendiconto del medesimo anno in presenza di dati contabili certi e definitivi (Deliberazione n. 160/2011).

La valutazione dei flussi finanziari relativi alle entrate straordinarie (entrata per permesso da costruire, entrate per recupero evasione tributaria, entrata per sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni del codice della strada), variabili ed

aleatorie sia con riferimento all'*an* sia al *quantum* per loro stessa natura, essendo la fonte da cui provengono legata a fattori contingenti e derivanti da soggetti terzi, deve avvenire nel rispetto dei principi contabili di veridicità, attendibilità e prudenza, attualmente recepiti dall'articolo 3, d.lgs. 118/2011, tenendo conto della media degli accertamenti nel triennio precedente, destinando tali introiti al finanziamento di spese correnti non ripetitive e di spese di investimento (Deliberazione n. 159/2011).

In tema di contenimento delle spese previste nell'articolo 6, commi 7-8, 12-14 d.l. 78/2010, convertito in l. 122/2010, la Sezione ha considerato grave irregolarità contabile il superamento dei limiti di spesa ivi previsti (Deliberazioni nn. 382 e 409 del 2011); ha, inoltre, rilevato la mancata adozione da parte del competente organo dell'ente della delibera di variazione compensativa prevista dall'articolo 6, comma 10, tra le spese per "studi ed incarichi di consulenza" e le spese per "relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza" (Deliberazioni nn. 403, 409, 411 del 2011).

E' stata segnalata come irregolarità contabile, per violazione del principio di veridicità del bilancio, l'erronea imputazione di plusvalenze da alienazione al Titolo III dell'entrata, anziché al Titolo IV (Deliberazione n. 378/2011).

In relazione alla necessità di costituire un apposito fondo per la copertura di potenziali debiti fuori bilancio e probabili passività sono state adottate le Deliberazioni nn. 359 e 400 del 2011.

Infine, la Sezione ha rilevato che la contabilizzazione di entrate derivanti da un accordo perfezionato nell'esercizio, che produrrà i suoi effetti negli esercizi successivi, sebbene compatibile con il principio di competenza finanziaria risultante dalla normativa ancora in vigore, e che sarà superato per effetto dei nuovi criteri conseguenti all'entrata in vigore del d.l.gs. 23 giugno 2011, n. 118 richiede un'attenta valutazione dell'Ente allo scopo di salvaguardare l'equilibrio di bilancio anche negli esercizi futuri (Deliberazione n. 474/2011).

2. L'attività consultiva svolta dalla Corte dei conti in favore degli enti locali ai sensi dell'articolo 7, comma 8, legge n.131/2003.

La legge n.131/2003 (c.d. "legge La Loggia") ha stabilito che "*Le Regioni possono richiedere …(alla) Corte dei conti…pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

L'attribuzione alla Corte dei conti della funzione consultiva in favore degli enti territoriali ha costituito la massima espressione del carattere collaborativo, che contraddistingue le attribuzioni concernenti gli enti territoriali, conferite alle Sezioni regionali di controllo. La funzione *de qua* si è peraltro inserita armonicamente nel contesto istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha posto le basi per la graduale trasformazione del nostro Stato in una Repubblica federale.

Il legislatore statale ha opportunamente ritenuto che il giudice contabile fosse il più adatto a fornire pareri agli enti territoriali, in materia di contabilità pubblica, in evidente parallelismo sia con le funzioni giurisdizionali, che con quelle di controllo finanziario assegnate alla Corte dei conti.

La funzione consultiva si è subito rivelata di un'importanza decisiva per gli enti locali, le cui funzioni di gestione amministrativa e finanziaria sono state incrementate dalla riforma in senso federale dello Stato. Peraltro, è facile prevedere che le varie manovre economiche determineranno un ulteriore proliferare di quesiti formulati alla Corte dei conti.

Procedendo ad una breve analisi del procedimento, che si apre con una richiesta di parere, è necessario iniziare dai relativi requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Il requisito di ammissibilità soggettiva non presenta particolari problematiche.

Il comma 8 dell'art. 7 della legge "*La Loggia*" prevede che "*le Regioni possono richiedere…pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*". Pertanto, le Regioni possono esercitare la facoltà direttamente, mentre gli enti locali devono passare (di norma) dal Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto invece concerne l'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, occorre innanzitutto verificare l'attinenza della richiesta con la materia della contabilità pubblica, presupposto necessario, ai sensi del precitato art.7, comma 8.

In proposito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con deliberazione n.54/2010, hanno precisato l'ambito della "contabilità pubblica", rilevante ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva. E' stato evidenziato che in tale concetto non

rientra qualsivoglia attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa; al contrario, la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva ha un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti che disciplinano in generale l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti. Le Sezioni riunite, tuttavia, ritenendo che la funzione consultiva sarebbe incompleta se non potesse svolgersi anche nei confronti di quesiti comunque connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, hanno considerato riconducibili alla "contabilità pubblica" ulteriori materie, ad essa estranee nel loro nucleo originario, quale quella concernente il personale. Ciò, in una visione dinamica, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri, ma limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Una volta verificato che il quesito rientra nell'ambito della contabilità pubblica, la Sezione deve riscontrare che la richiesta abbia un oggetto di portata generale ed astratta, e non un fatto gestionale specifico nonché, a maggior ragione, che non implichi valutazioni relative a comportamenti amministrativi già espletati, o ad atti già adottati. In caso contrario, la Corte dei conti rischierebbe di essere coinvolta nella funzione di amministrazione attiva, incompatibile con il suo carattere di organo terzo. Peraltro, in alcuni casi, un parere reso in merito a specifici fatti gestionali rischierebbe di determinare un conflitto tra l'esercizio della funzione consultiva e la funzione giurisdizionale, svolta dalla medesima Corte dei conti o da diverse Autorità giudiziarie.

2.1. La nomofilachia nell'attività consultiva.

L'importanza di un parere, reso da una Sezione regionale di controllo, a seguito di un quesito posto da un singolo ente, travalica la capacità di indirizzare il soggetto richiedente.

Se ciò è vero, se quindi lo sforzo profuso dalla Corte nel rendere collegialmente pareri, in alcuni casi particolarmente complessi, ha l'attitudine a fornire importanti elementi conoscitivi a tutti gli amministratori e funzionari appartenenti all'universo degli enti locali, che tentano di trovare un ausilio per risolvere le più disparate problematiche, mediante ricerche spesso operate mediante la rete internet, assume un'importanza decisiva l'assicurare che gli operatori traggano un effettivo giovamento dalle deliberazioni in materia.

A tal fine, per evitare il rischio di antinomie interpretative da parte delle diverse Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con deliberazione n.8/2010, hanno dichiarato, offrendo un'interpretazione estensiva dell'art.17, comma 31, del d.l.

n. 78/2009, il proprio "*potere di affermare principi a carattere di orientamento generale nei confronti delle Sezioni competenti a pronunciarsi in materia consultiva*". Il momento di sintesi così delineato mediante individuazione di una sede ove comporre, nell'ambito di una funzione tipicamente nomofilattica, eventuali antinomie interpretative, è di grande utilità.

Le Sezioni regionali sono conseguentemente tenute ad operare una rimessione alle Sezioni riunite in sede di controllo, a fronte di pareri di rilevanza generale, oppure nel caso in cui su una medesima problematica si siano già pronunciate altre Sezioni e si ritenga di non aderire alla pregressa interpretazione, cioé in presenza di questioni di non pacifica soluzione. In tale ultima circostanza, la Sezione regionale rimettente deve evidenziare gli argomenti sulla base dei quali ritiene di doversi discostare dal precedente.

2.2. L'art. 4 della Convenzione tra Regione Emilia-Romagna, Corte dei conti e C.A.L.E.R.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 (c.d. "legge La Loggia"), come già accennato, oltre ad attribuire alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, agli enti locali la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, ha previsto che "*le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*".

Sulla base di tale possibilità, in data 15 ottobre 2010 è stata stipulata tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed il Consiglio delle Autonomie locali, la "*Convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n.131 del 2003*". Tale convenzione, all'art. 4, ha stabilito che "*Le richieste di parere, in materia di contabilità pubblica, da parte degli enti autonomi territoriali sono trasmesse alla Sezione regionale, di norma tramite il CAL; quest'ultimo, in ogni caso, è messo a conoscenza dell'invio anche tramite la Sezione stessa*", nonché che "*Il CAL, anche avvalendosi del contributo degli esperti di cui all'art. 6, comma 2, può richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica*".

In virtù della Convenzione, quindi, il C.A.L. svolge un'utilissima funzione di raccordo tra enti locali e magistratura contabile. In particolare, opera una prima analisi sulle problematiche portate alla propria attenzione dai Comuni e dalle Province, sia relativamente alla sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva dell'esercizio della funzione consultiva, sia in relazione al merito dei quesiti, al fine di rilevare se la questione sia stata già oggetto di parere da parte della Sezione. A questa attività di filtro, si affianca un'utile funzione istruttoria effettuata dal gruppo tecnico del C.A.L., a seguito della quale le richieste di parere vengono trasmesse alla Sezione

regionale di controllo, corredate da una prima istruttoria, nonché dall'orientamento del medesimo gruppo tecnico.

2.3. I pareri resi dalla Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

Nel corso dell'anno 2011, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha reso 42 pareri, a seguito di quesiti inoltrati dagli enti locali, quasi sempre per il tramite del C.A.L. Anche nei pochi casi in cui le richieste di parere sono state inoltrate dagli enti locali direttamente a questa Sezione, vi è comunque stata la successiva collaborazione da parte del Consiglio precitato.

Si riportano qui di seguito le deliberazioni concernenti le problematiche di maggior rilievo, tra quelle trattate.

- Deliberazione n. 3/2011, relativa all'interpretazione dell'inciso "*presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate*", di cui all'art. 84, comma 3 del t.u.e.l., il quale legittima il rimborso delle spese di viaggio. Il disposto deve essere interpretato, con riferimento alla figura del sindaco e degli assessori, nel senso che costituisce presenza necessaria non solo la loro partecipazione alle riunioni di Giunta, ma anche a quelle del Consiglio, nei casi in cui siano trattate materie inerenti alla loro carica e alle deleghe ricevute e, comunque, in tutti i casi in cui la loro presenza alle sedute del Consiglio sia espressamente richiesta da norme statutarie o regolamentari dell'ente di appartenenza;
- Deliberazione n. 13/2011: le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 7/2011, nell'interpretare l'art. 6, comma 7 del d.l. n. 78/2010, hanno affermato il principio di diritto per cui "*…con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati*". La Sezione per l'Emilia-Romagna ha ritenuto che la regola possa trovare applicazione analogica anche al tetto relativo alle spese di pubblicità, di cui al successivo comma 8 dell'art.6;
- Deliberazione n. 15/2011: la previsione di cui all'art. 6, comma 8 del d.l. n. 78/2010, che stabilisce un tetto di spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, non si applica, per espresso disposto del medesimo comma, ultima parte, "*agli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari*";
- Mediante la deliberazione n. 18/2011, questo Collegio ha fornito risposta ad una serie di quesiti formulati dal C.A.L., con nota n. 50829 del 24 febbraio 2011, tutti relativi alla corretta interpretazione dell'art.6 del d.l. n.78/2010.

  Si ricordano le principali risposte.

1. La riduzione dei compensi corrisposti dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione, organi collegiali ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, prevista dal comma 3, non trova applicazione nel caso in cui si verifichi una modifica nell'attribuzione delle competenze, tale da determinare un sostanziale e rilevante ampliamento delle attribuzioni previste, rispetto a quelle precedentemente conferite.
2. La riduzione delle spese "*per studi ed incarichi di consulenza*", stabilita dal comma 7, non ricomprende gli incarichi che trovano copertura finanziaria da parte dell'Unione europea o dello Stato. L'esclusione opera anche quando l'intervento sia oggetto di un cofinanziamento da parte dell'ente locale, reso necessario, per attivare il contributo, da un'esplicita previsione normativa.
3. Dalle spese di formazione del personale, soggette a riduzione per l'operare del comma 13, devono essere escluse le spese necessarie per corrispondere a precisi obblighi normativi, che non possono essere disattesi o differiti ad altro esercizio.
4. In merito alla limitazione delle spese sostenute per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, introdotta dal comma 14, questa Sezione ha evidenziato come l'esclusione dalla limitazione di spesa, espressamente prevista dalla legge per i servizi istituzionali dell'ordine e della sicurezza pubblica, possa estendersi anche ai servizi di polizia locale facenti capo agli enti territoriali. E' stato chiarito, inoltre, come il preciso riferimento contenuto nella norma alle spese per "autovetture", non consenta di includere nella portata della limitazione le spese sostenute per veicoli diversi.

Questa Sezione regionale, inoltre, ha operato una rimessione alle Sezioni riunite, concernente due questioni di massima di particolare rilevanza, emerse dall'esame della citata nota del C.A.L., concernenti l'esatta portata applicativa dell'art. 6, commi 7 ed 8 del d.l. n. 78/2010, stante il diverso avviso del Collegio rispetto alla soluzione già prospettata da altra Sezione di controllo.

Il comma 7 dell'art. 6 prevede che "*Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza…non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009*". Le Sezioni riunite, nell'esaminare la questione con successiva deliberazione n. 50/2011, hanno fatto propria l'interpretazione proposta da questo Collegio, spiegando che non merita accoglimento la ricostruzione secondo la quale il legislatore, riferendosi alla finalità di valorizzare le professionalità interne alle

amministrazioni, avrebbe escluso, dal novero delle spese soggette a limitazione, le consulenze talmente specialistiche da essere al di fuori da tali professionalità. In senso contrario depongono sia l'ampia locuzione utilizzata dal legislatore, che la previsione di cui all'art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, in forza della quale, tra i presupposti per il ricorso a collaborazioni, vi è il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione.

La seconda problematica portata all'attenzione delle Sezioni riunite aveva ad oggetto il comma 8 dell'art. 6, in base al quale: "*A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche…non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009…*". Al riguardo il Collegio centrale, con la già citata deliberazione n. 50 del 2011, ha fatto propria l'interpretazione secondo la quale le limitazioni di spesa per relazioni pubbliche e pubblicità previste dalla norma ricomprendono anche le spese relative alla c.d. pubblicità istituzionale; al contrario, non si applicano alle forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie.

- Deliberazione n. 25/2011: l'aggiornamento annuale del buono pasto, calcolato in base al tasso programmatico di inflazione, deve intendersi ricompreso nel divieto di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010, nella parte in cui dispone che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti non possa superare, per gli anni 2011, 2012 e 2013, quello in godimento nell'anno 2010. Quanto sopra, tuttavia, trova applicazione solo in riferimento alla quota eccedente l'importo di euro 5,29 in quanto, secondo la giurisprudenza prevalente, entro tale ammontare il buono pasto non ha natura retributiva, ma assistenziale.
- Deliberazione n. 29/2011: il divieto di cui all' art.6, comma 19 del d.l. n.78/2010, che preclude alle pubbliche amministrazioni di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio, non trova applicazione ad un consorzio tra enti locali, per la diversa natura di soggetto strumentale degli enti partecipanti, che dev'essere riconosciuta al consorzio stesso. Gli enti locali partecipanti sono comunque tenuti ad operare un attento monitoraggio delle cause che hanno comportato le eventuali perdite, al fine di evitare che sia compromessa la futura solidità finanziaria degli enti.
- Deliberazione n. 30/2011: la disposizione di cui all'art. 14, comma 32 del d.l. n.78/2010 prevede un divieto assoluto, per Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, di costituire nuove società. Conseguentemente al richiamo, operato dalla norma in esame, all'art. 3, commi 27, 28 e 29 della legge n. 244/2007, il mantenimento delle società esistenti, o l'assunzione di nuove

partecipazioni sociali è subordinato all'autorizzazione, da parte dell'organo consiliare, con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al precitato comma 27.

- Deliberazione n.32/2011, in merito all'interpretazione dell'art. 194, comma 1, lett. e), del t.u.e.l., con riferimento ai requisiti dell' "utilità ed arricchimento dell'ente", che devono essere accertati e dimostrati per poter attivare la procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio per passività pregresse. Viene chiarito che l'utilità della prestazione dev'essere accertata dall'organo consiliare in un'ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione, mentre l'arricchimento, individuato con riferimento a criteri oggettivi, può consistere sia in un accrescimento patrimoniale, che in un risparmio di spesa.
- Deliberazione n. 109/2011: le entrate derivanti dalla vendita di un immobile di proprietà comunale devono essere incluse nel saldo finanziario, calcolato in termini di competenza mista, ma non anche ai fini del saldo obiettivo. L'estinzione del debito, originato dall'esecuzione di lavori pubblici a favore del Comune, dovendo risultare tra i residui passivi del bilancio, incide sui saldi del patto di stabilità ed è finanziabile con avanzo di amministrazione, nel rispetto dei vincoli di cui all'art. 187 t.u.e.l.
- Deliberazione n. 112/2011: la spesa sostenuta dal gestore del servizio di igiene ambientale non può essere inclusa nella spesa corrente, ai fini della determinazione del rapporto tra quest'ultima e la spesa di personale. L'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/112, infatti, nel disciplinare le conseguenze del rapporto in analisi, fa letterale riferimento alle "*spese correnti*", in tal modo non consentendo margini interpretativi circa il significato della grandezza contabile da considerare, che non può che essere quella della spesa corrente riferibile all'ente. A supporto dell'interpretazione restrittiva depongono anche le linee guida per la compilazione dei questionari richiesti ai fini del controllo di cui all'art.1, commi 166 e segg. della legge n. 266/2005.
- Deliberazione n. 282/2011. Nella spesa di personale di un Comune devono in generale essere computate sia le spese relative al personale trasferito presso un'azienda speciale consortile costituita, per la gestione dei servizi sociali, ai sensi degli articoli 13 e 114 del t.u.e.l, sia, pro quota, le spese relative al personale direttamente assunto dall'azienda speciale medesima. Tuttavia, qualora le determinate risorse regionali vengano trasferite dalle AUSL ad un'azienda speciale consortile, costituita da alcuni Comuni per contribuire all'erogazione di servizi sociali in favore di una particolare categoria di soggetti bisognosi, le spese relative al personale eventualmente assunto dall'azienda non gravano sui Comuni costitutori, purché tale personale venga adibito allo svolgimento di attività non

delegate dai Comuni e finanziate con fondi non a carico del bilancio comunale. Le spese in argomento dovranno essere computate nella spesa di personale delle AUSL.

Allo stesso modo la spesa per il personale assunto dall'azienda speciale consortile, finanziata con entrate dirette dell'azienda medesima, non dev'essere computata tra la spesa di personale dell'ente locale, in quanto non incide sul bilancio comunale. L'azienda speciale consortile deve rispettare la disciplina in tema di contenimento delle spese per il personale prevista per le aziende a partecipazione pubblica, discendendo quest'ultima dai principi generali di cui all'art. 97 Cost.

- Deliberazione n. 306/2011: la nozione di biblioteca di cui all'art. 2, comma 4° lett. b) della legge n. 128/2011 ricomprende anche le biblioteche pubbliche alle quali, pertanto, si applica il divieto di sconto superiore al 20%. Il testo della legge, infatti, non lascia adito a dubbi in proposito. Il divieto di sconto superiore al 20%, si applica anche agli appalti di forniture aggiudicati in favore di biblioteche pubbliche, prima dell'entrata in vigore della norma. La soluzione deriva dal disposto di cui all'art. 1339 del codice civile, secondo il quale le clausole ed i prezzi imposti dalla legge sono di diritto inseriti nel contratto.

3. Programmazione delle attività di controllo per l'anno 2012: il procedimento.

Il vigente regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti prevede che le Sezioni riunite, in sede di controllo, ogni anno definiscono il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento. La relativa deliberazione si colloca, quindi, a monte dei programmi deliberati dalle singole Sezioni regionali di controllo, la cui autonomia viene così rispettata, pur nell'ambito di un necessario coordinamento.

Nella specifica realtà dell'Emilia-Romagna, un ulteriore elemento arricchisce il procedimento destinato a sfociare nella deliberazione della Sezione regionale, avente ad oggetto il programma annuale dell'attività. La Convenzione stipulata tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed il Consiglio delle Autonomie locali, infatti, all'art. 2 rubricato "*Programmazione annuale dei controlli*" prevede che, con riguardo ai controlli di sana gestione finanziaria, "*…il CAL può indicare alla Sezione regionale profili della gestione degli enti autonomi territoriali da inserire eventualmente nel programma dei controlli annualmente predisposto dalla stessa Sezione. A tal fine, la Sezione regionale trasmette al CAL la bozza di programma annuale dei controlli da essa predisposto*".

E' evidente come la possibilità che ha il C.A.L. di proporre profili di gestione, in grado di arricchire la bozza di programma predisposta da questo Collegio, renda particolarmente stretta la collaborazione tra i due soggetti, anche rispetto alle verifiche di sana gestione, esaltando il momento collaborativo del controllo esercitato dalla Corte sulle Autonomie locali.

3.1. Il quadro di riferimento programmatico definito dalle Sezioni riunite in sede di controllo

In data 2 dicembre 2011, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno adottato, mediante la deliberazione n. 61 del 2 dicembre 2011, la "*Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2012*".

In via preliminare, erano state coinvolte tutte le Sezioni della Corte, chiamate a fornire indicazioni e proposte in ordine alle priorità della programmazione, agli indirizzi di coordinamento, ai criteri di massima ed a programmi di indagine intersettoriale. Il coinvolgimento delle singole Sezioni, risultato decisivo per l'elaborazione del programma generale, ha permesso di delineare un quadro di riferimento coerente con la domanda di controllo.

In particolare, le Sezioni riunite hanno considerato centrale, ai fini della programmazione 2012, lo svolgimento di indagini comuni a più Sezioni, su argomenti selezionati nelle aree di intervento di politica pubblica riguardanti:

a) l'attendibilità delle previsioni delle entrate fiscali;
b) le problematiche relative alle politiche degli investimenti pubblici e di sostegno delle attività produttive nel percorso di riequilibrio 2012-2014;
c) i ritardi di pagamento.

Le modalità operative di svolgimento di dette indagini sono in corso di definizione da parte delle Sezioni riunite.

3.2. Il programma di lavoro dell'anno 2012, adottato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

Prima di esporre nel merito il contenuto del programma di lavoro per l'anno 2012, adottato dalla Sezione con deliberazione n. 2/2012/INPR del 19 gennaio 2012, occorre premettere che ogni pianificazione deve prendere l'avvio da un'analisi di fattibilità.

In proposito, è utile ricordare che, oltre al controllo di regolarità contabile e finanziaria, avente ad oggetto le relazioni sui bilanci preventivi e sui conti consuntivi che gli organi di revisione degli enti locali sono tenuti a trasmettere alla Corte dei conti, un'altra attività, alla quale la Sezione dedica importanti energie, è quella consultiva in materia di contabilità pubblica; a seguito di essa, come già evidenziato, sono stati resi 42 pareri nel solo 2011.

La tradizionale attività di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato, inoltre, si è estesa, per l'operare della legge n.10/2011, ai provvedimenti dei Commissari delegati di protezione civile.

Pertanto, da una preliminare analisi di fattibilità, emerge il notevole carico di lavoro incombente su questa Sezione che, rapportato alle risorse disponibili, non consente di programmare un cospicuo numero di verifiche di sana gestione.

Tanto premesso, è utile procedere all'esposizione dei profili di maggiore interesse concernenti il programma per il 2012, precisando che lo schema delineato è modificabile dalla Sezione anche in relazione all'eventuale evoluzione del quadro normativo.

Tutte le indagini in corso, già stabilite per gli anni 2010 e 2011, sono confermate, fatta eccezione per quella concernente le Unioni dei Comuni, che la Sezione ha ritenuto opportuno stralciare.

Conseguentemente, saranno definite nel corso del 2012, le seguenti indagini:

- "P*rogrammazione sanitaria regionale e relativa attuazione*";

- "*La spesa sanitaria regionale alla luce dei bilanci delle Aziende Sanitarie locali, delle Aziende Ospedaliere e dell' IRCCS*",
- "*Monitoraggio degli atti di spesa relativi a collaborazioni, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza*";
- "*Monitoraggio delle delibere di ricognizione delle partecipazioni societarie nei servizi pubblici locali, emesse da Comuni e Province dell'Emilia-Romagna*";
- *"Stato di realizzazione delle opere pubbliche mediante la modalità della finanza di progetto nei Comuni e Province dell'Emilia*";
- *"Esame di regolamenti degli Enti locali per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza";*
- *"La politica delle entrate da parte degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna";*
- *"Monitoraggio dell'evoluzione del quadro normativo relativo alle amministrazioni controllate e delle conseguenti problematiche per l'anno 2010.*

Alle indagini già programmate, destinate ad essere completate nel corso dell'anno 2012, si aggiungono le nuove indagini individuate da questo Collegio:

- "*La gestione finanziaria e l'attuazione della programmazione di bilancio della Regione per l'anno 2011*";
- "*La sanità, con riguardo all'evoluzione delle spese relative, alla stregua anche dei consuntivi delle Aziende Sanitarie locali, delle aziende Ospedaliere e dell'Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna per gli esercizi finanziari 2009 e 2010, con aggiornamenti 2011*";
- "*Esame delle relazione degli organi di revisione delle Provincie e dei Comuni della Regione, concernenti i conti consuntivi 2010*";
- "*Esame delle relazioni degli organi di revisione delle Province e dei Comuni della Regione concernenti i bilanci preventivi 2012*";
- "*Esame delle relazioni dei collegi sindacali degli Enti del servizio Sanitario Nazionale aventi sede nella Regione concernenti i bilanci di esercizio 2010, 2011 e 2012*";
- "*Monitoraggio dell'evoluzione del quadro normativo relativo alle amministrazioni controllate e delle conseguenti problematiche per l'anno 2011*".

A completamento di quanto già definito, la Sezione si è riservata, a chiusura dei controlli sui questionari dei bilanci di previsione 2011, di integrare il programma di attività per l'anno 2012 con una successiva deliberazione, nell'ambito della quale saranno selezionati gli enti da assoggettare a verifiche di sana gestione finanziaria, di cui all'art. 7, della legge n. 131/2003.

Le Sezioni riunite definiranno, entro il mese di gennaio 2012, le modalità operative di svolgimento delle indagini, concernenti l'attendibilità delle previsioni delle

entrate fiscali, nonché la diversa problematica relativa alle politiche degli investimenti pubblici e di sostegno delle attività produttive nel percorso di riequilibrio 2012-2014.

Tali indagini verranno successivamente inserite anche nel programma di questa Sezione.

RIEPILOGO ANALISI DEI BILANCI CONSUNTIVI

ESERCIZI DI RIFERIMENTO		2007	2008	2009
Numero di Delibere		350	358	67
Tipologia di Delibera:	PRNO	2	0	0
	PRSE	305	337	54
	PRSP	43	21	13
Rettifica		0	1	0
Note sulla delibera		5	7	0
CRITICITA'		*1247*	*1461*	*350*
Ritardo nell'Approvazione del Bilancio		6	29	4
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	*Totali*	*669*	*791*	*172*
Risultato di Amministrazione A		15	4	2
Risultato di Amministrazione B		3	1	0
Risultato di Amministrazione C		179	226	34
Risultato di Amministrazione D		17	64	7
Risultato di Amministrazione E		1	4	0
Risultato di Amministrazione F		3	11	0
Risultato di Amministrazione G (2007) - Risultato di Amministrazione G2 (2008)		3	4	2
Risultato di Amministrazione G1 (2008)			29	0
Risultato di Amministrazione H		0	1	0
Risultato di Amministrazione I		0	0	0
Risultato di Amministrazione L		44	44	7
Risultato di Amministrazione M		7	7	2
Risultato di Amministrazione N		9	6	0
Risultato di Amministrazione O		16	15	5
Risultato di Amministrazione P		196	201	31
Risultato di Amministrazione Q		3	3	0
Risultato di Amministrazione R		124	67	22
Risultato di Amministrazione S (2007) - Risultato di Amministrazione S1 (2008)		45	60	24
Risultato di Amministrazione S2 (2008)			2	0
Risultato di Amministrazione T		4	40	0
Risultato di Amministrazione U		0	2	1
Risultato di Amministrazione V		0	0	35
DEBITI FUORI BILANCIO	*Totali*	*74*	*32*	*6*
Debiti Fuori Bilancio A		9	10	2
Debiti Fuori Bilancio B		48	7	2
Debiti Fuori Bilancio C		17	15	2
INDEBITAMENTO	*Totali*			*40*
INDEBITAMENTO A				40
Procedimenti Esecuzione Forzata A		0	0	0
Organismi Partecipati	*Totali*	*331*	*189*	*72*
Organismi Partecipati A		92	101	54
Organismi Partecipati B		30	20	8
Organismi Partecipati C		209	68	7
Organismi Partecipati D				3
FINANZA DERIVATA	*Totali*	*11*	*14*	*3*
Finanza derivata A		11	14	0
Finanza derivata B				3
CONTO ECONOMICO E DEL PATRIMONIO	*Totali*	*156*	*197*	*53*
Conto Economico e del Patrimonio A		35	27	3
Conto Economico e del Patrimonio B		11	10	4
Conto Economico e del Patrimonio C		110	135	43
Conto Economico e del Patrimonio D (2008)			25	3
SPESE PER IL PERSONALE (Criticità)	*Totali*		*209*	
Spese per il Personale A (2008)			204	
Spese per il Personale B (2008)			5	
GRAVI IRREGOLARITA'	*Totali*	*43*	*21*	*14*
Irregolarità: Gravi Irregolarità Contabili (dal collegio dei revisori)		0	0	0
Irregolarità: Violazione Vincolo del Patto di Stabilità		8	4	9
Irregolarità: Violazione Vincoli per le Spese per il Personale		35	16	4
Irregolarità: Indebitamento Eccessivo		0	0	0
Irregolarità: Debiti Fuori Bilancio Eccessivi		0	1	0
Irregolarità: Utilizzo per Cassa di Fondi a Specifica Destinazione		0	0	0
Irregolarità: Mancata Coincidenza Risultato Gestione Competenza e Avanzo di Amministrazione		0	0	0
Irregolarità: Risultato Negativo di Cassa		0	0	0
Irregolarità: Difformità Art186 del TUEL		0	0	0
ALTRE IRREGOLARITA'		0	0	1
Ulteriori Note & Misure Consequenziali		5	8	0

RIEPILOGO ANALISI DEI BILANCI PREVENTIVI

ESERCIZI DI RIFERIMENTO	2009	2010	2011	
Numero di Delibere	357	357	357	
Tipologia di Delibera: PRSP-pronuncia specifica	14	59	5	PRNO
Tipologia di Delibera: PRSE-pronuncia con segnalazioni al consiglio	337	288	336	PRSE
Tipologia di Delibera: PRNO-delibera senza osservazioni	6	10	16	PRSP
Rettifica	0	0	1	
Note sulla delibera	1	18	48	
Ritardo approvazione bilancio preventivo		0	0	
CRITICITA' *Totali*	*1164*	*560*	*1021*	
EQUILIBRI E VINCOLI DI BILANCIO *Totali*	*443*	*386*	*612*	
Equilibri di Bilancio A	236	213	221	
Equilibri di Bilancio B	139	135	100	
Equilibri di Bilancio C	3	1	0	
Equilibri di Bilancio D	6	2	0	
Equilibri di Bilancio E	7	3	0	
Equilibri di Bilancio F	0	1	0	
Equilibri di Bilancio G	22	7	8	
Equilibri di Bilancio H	9	5	3	
Equilibri di Bilancio I	21	8	5	
Equilibri di Bilancio L (2010)		11	0	
Equilibri di Bilancio L (2011)			275	
ORGANISMI PARTECIPATI *Totali*	*127*	*130*	*15*	
AFFIDAMENTO DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E ORGANISMI PARTECIPATI A (2009)	127			
ORGANISMI PARTECIPATI O COMUNQUE SOTTOPOSTI A DIREZIONE E COORDINAMENTO A (2010)		25	6	
ORGANISMI PARTECIPATI O COMUNQUE SOTTOPOSTI A DIREZIONE E COORDINAMENTO B (2010)		16	9	
ORGANISMI PARTECIPATI O COMUNQUE SOTTOPOSTI A DIREZIONE E COORDINAMENTO C (2010)		89	nel 2011 irreg.	
INDEBITAMENTO *Totali*	*19*	*9*	*197*	
INDEBITAMENTO A (2009)	18			
INDEBITAMENTO A1 (2010)		5	3	
INDEBITAMENTO A2 (2010)		4	1	
INDEBITAMENTO A3 (2011)		0	91	
INDEBITAMENTO B (2009)	1	0	0	
INDEBITAMENTO C (2011)			102	
CONTENIMENTO DELLE SPESE				
CONTENIMENTO DELLE SPESE A (2011)			6	
UTILIZZO DI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA *Totali*	1	12	6	
UTILIZZO DI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA A	0	1	0	
UTILIZZO DI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA B (2009)	1			
UTILIZZO DI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA B (2010)		11	6	
SPESE DI PERSONALE *Totali*	*232*			
SPESE DI PERSONALE A (2009)	21			
SPESE DI PERSONALE B (2009)	0			
SPESE DI PERSONALE C (2009)	211			
CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA				
CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA A (2011)			180	
GETTITO ICI				
GETTITO ICI A (2009)	159			
PIANO TRIENNALE PREVISTO DAL COMMA 594, ART.2, DELLA LEGGE 244/2007				
PIANO TRIENNALE PREVISTO DAL COMMA 594, ART.2, DELLA LEGGE 244/2007 - A (2009)	156			
PIANO DI ALIENAZIONE E VALORIZZAZIONE IMMOBILIARE				
PIANO DI ALIENAZIONE E VALORIZZAZIONE IMMOBILIARE - A	11	4	5	
INCARICHI DI COLLABORAZIONE				
PREVISIONE DEL LIMITE DI SPESA PER INCARICHI DI COLLABORAZIONE - A (2009)	16			
PREDISPOSIZIONE PROGRAMMA INCARICHI DI COLLABORAZIONE E PREVISIONE RELATIVO LIMITE DI SPESA - A (2010)		19	0	
GRAVI IRREGOLARITA' *Totali*	*6*	*11*	*16*	
Irregolarità: Gravi Irregolarità Contabili (dal collegio dei revisori)	0	0	0	
Irregolarità: Violazione Vincolo del Patto di Stabilità	2	3	3	
Irregolarità: Spese per il personale	0	5	4	
Irregolarità: Indebitamento Eccessivo	0	0	3	
Irregolarità: Debiti Fuori Bilancio Eccessivi	0	1	0	
Irregolarità: Utilizzo per Cassa di Fondi a Specifica Destinazione	0	0	0	
Irregolarità: Mancata Coincidenza Risultato Gestione Competenza e Avanzo di Amministrazione	0	0	0	
Irregolarità: Risultato Negativo di Cassa	0	0	0	
Irregolarità: Difformità Art186 del TUEL	0	0	0	
ALTRE IRREGOLARITA'	4	2	6	
Ulteriori Note & Misure Consequenziali	5	5	1	

17/01/2012

SINTESI DELL'ATTIVITA' ISTRUTTORIA E DEGLI ESITI **ALL.3**

CONSUNTIVI 2009	Enti	ATTIVITA' ISTRUTTORIA					PRONUNCE ADOTTATE			
		questionari pervenuti	numero istruttorie	risposte pervenute	numero fissazioni camere di consiglio	memorie illustrative	Pronuncia senza osservazioni	Pronuncia con segnalazioni	Pronuncia specifica	Totale
	Comuni:									
	-5.000 ab.	9	6	6	1	0	0	8	1	**9**
	+5.000 ab.	49	47	44	12	3	0	36	13	**49**
	Totale comuni	**58**	**53**	**50**	**13**	**3**	**0**	**44**	**14**	**58**
	Province	**9**	**5**	**6**	**0**	**0**	**0**	**9**	**0**	**9**
	Totale generale	**67***	**58**	**56**	**13**	**3**	**0**	**53**	**14**	**67**

* Complessivamente, a seguito delle modifiche apportate dai revisori, sono stati acquisite 104 versioni dei questionari

PREVENTIVI 2011	Enti	ATTIVITA' ISTRUTTORIA					PRONUNCE ADOTTATE			
		questionari pervenuti	numero istruttorie	risposte pervenute	numero fissazioni camere di consiglio	memorie illustrative	Pronuncia senza osservazioni	Pronuncia con segnalazioni	Pronuncia specifica	Totale
	Comuni:									
	-5.000 ab.	156	56	55	12	3	2	147	7	**156**
	+5.000 ab.	192	80	80	21	9	3	180	9	**192**
	Totale comuni	**348**	**136**	**135**	**33**	**12**	**5**	**327**	**16**	**348**
	Province	**9**	**2**	**2**	**1**	**1**	**0**	**9**	**0**	**9**
	Totale generale	**357***	**138**	**137**	**34**	**13**	**5**	**336**	**16**	**357**

* Complessivamente, a seguito delle modifiche apportate dai revisori, sono stati acquisite 610 versioni dei questionari