

**I PARERI DELLA CORTE DEI CONTI
NELLA CONVENZIONE
CAL - REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

**IL QUADRO
DELL'ATTIVITA'
2020**

A cura di

Dott. Alberto Scheda

Gabinetto del Presidente della Giunta

Dott.ssa Anna Maria Frate

Servizio Riordino Sviluppo istituzionale e territoriale. Partecipazione

E con la collaborazione del Gruppo tecnico di lavoro:

Dott.ssa Elena Masini

Dott. Alberto Scheda

Dott.ssa Stefania Storti

Dott. Walter Laghi

1. LA CONVENZIONE REGIONE, CORTE DEI CONTI, CAL

La Legge n. 131/2003 ha affidato alle sezioni regionali della Corte dei Conti funzioni di controllo collaborativo sulla sana gestione degli enti autonomi territoriali e sul funzionamento dei controlli interni, ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Nell'ambito del predetto rapporto collaborativo, il CAL, in particolare, è espressamente chiamato a farsi partecipe delle "ulteriori forme di collaborazione" da svilupparsi con la Sezione regionale di controllo e con la Regione (art. 7, co. 8. Legge 131/2003) e rappresenta, per la Sezione regionale, l'organo di riferimento per la programmazione e le questioni di carattere generale inerenti all'esercizio dei controlli nei confronti di singoli enti locali dell'Emilia-Romagna, ovvero per referti relativi a profili settoriali e specifici della gestione estesi a categorie di enti.

Il CAL può altresì segnalare alla Sezione regionale di controllo profili della gestione sugli enti locali di cui riterrebbe opportuno l'inserimento nel programma dei controlli annualmente predisposto dalla stessa Sezione.

Tali attività vengono svolte dal CAL attraverso il supporto di un gruppo di esperti in materia contabile, nominato con decreto del Presidente, che istruisce le richieste di parere provenienti dagli enti locali per la trasmissione alla Sezione regionale e cura altresì lo scambio di informazioni o dati di reciproco interesse inerenti gli aspetti di finanza locale.

Tutto ciò premesso, e nell'ottica delle attività di controllo collaborativo sopra specificate, con deliberazione di GR n. 1408 del 27/09/2010 è stata approvata una convenzione tra Regione, CAL e Sezione Regionale della Corte dei Conti sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva (legge n. 131/2003).

Visto il buon esito dell'andamento della convenzione in essere e tenuto conto delle novità normative intervenute e delle nuove prassi instaurate nelle modalità di controllo da parte della Sezione Regionale della Corte dei Conti, si è valutato utile aggiornarne il contenuto sulla base dell'esperienza svolta in questi anni e delle attività realmente efficaci svolte al fine di mantenere i buoni rapporti collaborativi fra gli enti firmatari (Delib. GR n. 1591 del 01/10/2018).

In particolare, l'art. 1 della convenzione sopra citata definisce l'ambito di collaborazione tra Sezione regionale di controllo e CAL relativamente alla programmazione e per le questioni di carattere generale inerenti all'esercizio dei controlli sulla regolare e sana gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni nei riguardi di singoli enti dell'Emilia-Romagna e per referti inerenti a particolari categorie di essi.

L'art. 4, invece, definisce nel dettaglio l'attività consultiva che la Sezione regionale di controllo svolge, tramite il CAL, sulle richieste di parere trasmesse dagli enti locali in materia di contabilità pubblica. Il CAL, infatti, mediante un gruppo di esperti in materia contabile appositamente nominato, prepara un'istruttoria tecnica, a corredo del parere, che trasmette alla Sezione regionale (co. 2).

Spetta inoltre al CAL, unitamente alla Regione, favorire la conoscenza, attraverso i propri siti web, delle deliberazioni e dei pareri trasmessi dalla Sezione regionale, nonché delle relazioni dalla stessa elaborate (co. 4).

Nell'ottica delle funzioni di controllo collaborativo (L. 131/2003), l'art. 2 della convenzione prevede che il CAL, anche avvalendosi del contributo del gruppo di esperti, può segnalare alla Sezione regionale di controllo profili sulla gestione degli enti locali di cui riterrebbe opportuno l'inserimento nel Programma annuale dei controlli;

L'art. 3, invece, prevede la possibilità di concordare incontri in cui possono partecipare anche le associazioni degli enti locali, qualora, sia la Sezione regionale, che il CAL, nell'esercizio delle rispettive attività, rilevino problematiche di carattere generale riguardanti gli enti locali. In tali incontri, in particolare, la Sezione regionale evidenzia i risultati degli accertamenti effettuati sulla base delle

relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto degli enti locali, sul rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio e sul vincolo previsto in materia di indebitamento, nonché sulla eventuale sussistenza di irregolarità contabili e finanziarie (co. 2)

2. ANALISI DEI PARERI DELL'ANNO 2020

Richieste di parere pervenute: 23 (16 tramite CAL e 7 trasmesse direttamente alla Sezione Regionale di controllo).

Al riguardo occorre precisare che, in base alla Convenzione, le richieste di parere vanno trasmesse alla Sezione regionale di controllo tramite il CAL. Sebbene sia prevalente il numero di richieste pervenute attraverso questa modalità (16) rimane ancora una piccola tendenza, da parte di alcuni enti, a trasmettere le richieste direttamente alla Sezione di controllo che, in ogni caso, prima di ogni decisione nel merito, inoltra la richiesta al CAL per la preliminare istruttoria a cura del gruppo di esperti incardinato in capo al CAL.

Deliberazioni: 15

Il numero di deliberazioni riscontrato prende in considerazione anche quelle di richieste di parere pervenute alla fine del 2019 che sono state istruite e, dunque, decise a cavallo tra il 2019 e il 2020

Richieste suddivise per Provincia

Provincia di PC	3
Provincia di MO	4
Provincia di PR	5
Provincia di FE	3
Provincia di RA	1
Provincia di FC	2
Provincia di BO	4
Provincia di RE	1

L'indagine mette in evidenza come il maggior numero di richieste di parere sia pervenuto dalla Provincia di Parma (5), seguita dalle Province di Bologna e Modena (4) che presentano Comuni con il maggior numero di abitanti.

Richieste pervenute dai Comuni in base alla popolazione abitante

Richieste provenienti dalle Province (Modena e Piacenza)	3	
Richieste provenienti dai Comuni capoluogo (Bologna e Piacenza)	3	
Richieste provenienti dalle Unioni (Unione Rubicone e mare)	1	
Richieste provenienti da Comuni da 0 a 10.000 abitanti		10
Richieste provenienti da Comuni da 10.001 a 50.000 abitanti	6	

Tale valutazione ha escluso le Province e l'Unione di Comuni per concentrarsi più concretamente sull'analisi dei Comuni suddivisi in base al numero di abitanti. L'indagine, pertanto, ha messo in evidenza come il numero di richieste di parere alla Sezione regionale di controllo sia maggiore (10) da parte dei Comuni di piccole dimensioni (fino a 10.000 abitanti), sebbene un numero altrettanto importante di richieste (6) provenga anche da parte dei Comuni di dimensioni più grandi (fino a 50.000 abitanti), a riprova del fatto che la necessità interpretativa di norme aventi natura contabile si riscontra anche in capo a quei Comuni più strutturati e dotati di un maggior numero di funzionari competenti nella materia contabile.

Richieste suddivise per materia

Contabile:	5
Personale:	16
Consorzi e partecipate:	2

Dall'esame di tutte le richieste di parere pervenute nel corso del 2020 è emerso come la prevalenza dei quesiti proposti da parte degli enti riguardi la materia del personale. Questo risultato rispecchia pienamente la complessità della materia che si presenta, a sua volta, articolata ed in continuo aggiornamento, tale da richiedere necessariamente un'interpretazione adeguata da parte di un organo deputato al controllo contabile, a sua volta coadiuvato da un gruppo di esperti in materia contabile incardinato presso il CAL.

3. L'AMMISSIBILITA' DELLE RICHIESTE DI PARERE

a. L'ammissibilità oggettiva

Secondo la giurisprudenza contabile ormai consolidata, l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo prevede che il quesito presenti alcuni requisiti di ammissibilità oggettiva e soggettiva. In particolare, tra i casi di ammissibilità oggettiva è specificato che il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, presentare il requisito della generalità e astrattezza e non deve interferire con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

Quanto al primo aspetto occorre delineare i contorni della materia della contabilità pubblica, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La giurisprudenza contabile ha delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri; pertanto la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

Quanto all'aspetto della generalità ed astrattezza, il parere della Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Il parere potrà quindi essere reso solo su questioni di carattere generale che si prestano ad essere astrattamente valutate, né è ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva. L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali ed astratti non implica comunque un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali, ai quali applicare le norme coinvolte nella richiesta di parere e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto.

Infine, altro requisito indispensabile di ammissibilità oggettiva riguarda la non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

La funzione consultiva, infatti, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Dall'esame di tutte le deliberazioni pronunciate dalla Sezione regionale di controllo nel corso del 2020 sono emersi i seguenti casi di inammissibilità oggettiva:

Inammissibilità oggettiva totale: 1 (Delib. n. 16/2020)

Inammissibilità oggettiva con circoscrizione del “thema decidendum” limitatamente agli aspetti generali ed astratti: 3 (Delib. nn. 105/2020, 118/2020 e 120/2020)

Ciò anche grazie ad un rapporto di collaborazione costante con gli enti locali, a cui vengono fornite puntualmente, da parte del gruppo tecnico di esperti presso il CAL, tutte le informazioni necessarie per la presentazione dei quesiti.

b. Ammissibilità soggettiva:

Ai fini dell'ammissibilità soggettiva della richiesta, invece, la giurisprudenza oramai consolidata ha affermato che la richiesta oggetto di parere da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune).

Tuttavia, con la deliberazione n. 1/2021 la Corte dei Conti, Sezione autonomie, è giunta alla conclusione che anche le Unioni di Comuni potranno accedere alla funzione consultiva della Corte dei conti, ribaltando precedenti orientamenti che avevano invece negato tale possibilità.

Infatti, già in passato, la Sezione autonomie della Corte dei conti si era già espressa su tale argomento, disconoscendo la legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri in capo alle unioni, in considerazione del carattere tassativo dell'elencazione degli enti autorizzati, contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, individuati nelle regioni, province, comuni e città metropolitane (adunanza del 27 aprile 2004, deliberazione n. 13/2007/SEZAUT, deliberazione n. 11/2020/QMIG).

In particolare, nella deliberazione n. 13/2007, riferita alla possibilità di richiedere pareri da parte di una comunità montana, il superamento di tale elenco tassativo era ritenuto possibile solamente se si dimostrava una omissione involontaria del soggetto da parte del legislatore. Omissione che nel caso delle comunità montane non era stato rinvenuto, escludendo così anche tali enti dalla platea di soggetti che potevano ricorrere alla funzione consultiva della Corte.

Ciononostante, nel tempo sono maturati orientamenti diversi che hanno riconosciuto in capo alle unioni la facoltà di richiedere pareri, a condizione che:

- la richiesta sia imputabile ai comuni facenti parte dell'Unione e finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi;
- la riferibilità del quesito anche al Comune facente parte della Unione non esclude la legittimazione alla richiesta di parere da parte di quest'ultima quando il Sindaco sottoscriva la richiesta in veste di Presidente della Unione medesima

Tuttavia, la Sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna (delibera n. 99/2020/QMIG), ha ritenuto sottoporre nuovamente alla Sezione Autonomie la questione di massima sull'ammissibilità delle richieste di parere formulate dalle unioni di comuni, in considerazione *“dell'assoggettamento delle Unioni di comuni alle norme di coordinamento della finanza pubblica e di razionalizzazione della spesa (...) e tenuto conto del ruolo delle Unioni di Comuni nell'ambito delle norme di coordinamento della finanza pubblica”*. La questione sollevata dalla sezione emiliano-romagnola ha rappresentato l'occasione per una generale rivisitazione della problematica da parte della Sezione autonomie, che ha ritenuto di mutare il proprio precedente orientamento, allentando la clausola di tassatività ed aprendo quindi la porta alle unioni di comuni.

Le motivazioni di tale ripensamento risiedono:

- a) nella riforma organica degli enti locali operata dalla legge 56/2014 (legge Delrio), finalizzata a *“superare la stratificazione delle piccole e separate realtà locali con il loro potenziamento attraverso lo strumento delle fusioni e delle Unioni dei Comuni”*;
- b) nelle disposizioni che assoggettano le unioni a norme di coordinamento della finanza pubblica (DL 90/2014, leggi di stabilità 2014 e 2015) ed in generale nel ruolo loro riconosciuto non solo di strumento volto a superare la frammentazione dei piccoli comuni ma anche di modalità attuativa della volontà di indirizzo politico amministrativo (Corte costituz., sentenza 33/2019);
- c) nella rilevanza del fenomeno delle unioni, che hanno raggiunto il numero di 556 enti che raggruppano 2985 comuni;
- d) non ultimo, nel fatto che tra le componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata, legittimata a formulare pareri, vi è l'ANCI che (punto 1.4 del proprio Statuto) tutela e rappresenta gli interessi generali non solo dei comuni, ma anche delle unioni dei comuni. Quindi le unioni dei comuni avrebbero una componente rappresentativa che potrebbe presentare la richiesta di parere anche direttamente alla Sezione delle autonomie.

Pertanto, secondo i giudici, le unioni sono enti chiamati a svolgere le funzioni per conto dei comuni, laddove non svolte singolarmente dal singolo ente, quindi esse svolgono funzioni proprie dell'ente “comune” in virtù del patto associativo (normativamente imposto o liberamente contratto). In questa prospettiva non vi è differenza tra la richiesta di parere avanzata da un comune e quella avanzata dall'unione, in quanto *“le Unioni di comuni sono quindi proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti”*. Per questo motivo la Sezione autonomie legittima le unioni a ricorrere alla funzione consultiva, limitatamente alle funzioni proprie dalle stesse esercitate per conto dei comuni.

4. CONCLUSIONI

In conclusione, è possibile affermare che l'attività di controllo collaborativo con la Sezione regionale di controllo, così come concepita dalla Convenzione, è cospicua ed in continua crescita, a riprova del fatto che gli Enti locali spesso sono in difficoltà in sede di applicazione delle norme di natura contabile, sempre più articolate e in continua evoluzione.

Pertanto, attraverso tale attività, gli enti trovano sempre una risposta concreta alle casistiche reali e ciò anche in tempi ragionevolmente adeguati.

La Convenzione, dunque, rappresenta uno strumento che ha permesso di declinare correttamente il controllo collaborativo tra Sezione regionale di controllo, CAL ed enti locali ed ha intensificato il rapporto di collaborazione anche su altre tematiche che non trovano forma nei pareri.

Infine, tale attività, ha fatto emergere un dato particolarmente importante, ovvero la possibilità, anche da parte delle Unioni di Comuni, di formulare richieste di parere alla Sezione regionale di controllo, sebbene inizialmente escluse, (Delib. n. 1/2021 Sez. Autonomie) ribaltando i precedenti orientamenti che avevano invece negato tale possibilità.