

l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa dell'ente stesso e degli enti da essa dipendenti.

Si ribadisce che le attribuzioni del suddetto organo di controllo mal si conciliano con l'articolazione degli strumenti di controllo di cui al D. Lgs. n. 286/1999 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti, dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche), che prevede il divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti ed al controllo strategico (art. 1 lett. e).

Si segnala che anche nel 2007 il Nucleo ha continuato ad operare – senza alcun intervento correttivo da parte dei responsabili vertici amministrativi e di quelli cui spetta la responsabilità dell'indirizzo politico della Provincia autonoma – con sole due unità di personale, a fronte delle tre stabilite nella legge. Poiché anche la Provincia autonoma di Bolzano deve provvedere ai sensi dell'art. 10.4 alle finalità del prefato decreto legislativo nell'ambito delle proprie competenze, va ribadita l'esigenza di una revisione e di un potenziamento dell'attuale sistema dei controlli interni. Tanto ed in raccordo anche con un rafforzamento della funzione di controllo esterno demandata alla Corte dei conti, limitata a tutt'oggi al controllo preventivo di legittimità (peraltro su due sole categorie di provvedimenti) e al controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano.

Il legislatore della Provincia autonoma di Trento con l'art. 72 del D.P.P. 29 settembre 2005 n. 18 (Regolamento di contabilità di cui all'art. 78 ter della L.P. n. 7/1979), ha recentemente previsto, nell'ambito del "(...) rapporto di collaborazione con la Corte dei conti (...)," l'accesso della Magistratura contabile alle banche dati necessarie per lo svolgimento delle attività di controllo e in particolare l'accesso ai documenti contabili, anche informatici, secondo modalità da stabilirsi in apposito protocollo.

Per una maggiore funzionalità del sistema è auspicabile che analoghe disposizioni vengano emanate anche dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Ulteriore aspetto ancora in attesa di un completo recepimento a livello regionale e provinciale è quello inerente la progressiva riduzione dei costi delle strutture politiche ed amministrative. Come è noto, già la L. n. 296/2006 (L.F. 2007), prevedeva al comma 721 dell'art. 1 (con una disposizione che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, come ribadito dal comma successivo), che ai fini del contenimento della spesa pubblica, le Regioni avrebbero dovuto adottare - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge - disposizioni normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative.

Tali commi sono stati considerati legittimi dalla Corte Costituzionale (sent. N. 159 del 07.05.2008), in quanto "non vanno oltre la individuazione di obiettivi finanziari globali" (miglioramento dei saldi finanziari dei bilanci regionali, pari al 10 per cento, rispetto ai saldi dell'anno precedente, come stabilito dal comma 723 dell'articolo suddetto).

Il recepimento di tale principio, come ribadito, nella surrichiamata decisione della Consulta, era da attuarsi in via legislativa od anche solo amministrativa.

Per converso dall'analisi dei dati dell'esercizio in esame, il saldo finanziario tra le attività finanziarie (residui attivi più giacenza di cassa) e le passività finanziarie (costituite dai soli residui passivi), che nel 2006 ammontava a 338,9 milioni di euro, è passato

nell'esercizio 2007 a 349,8 milioni di euro, con un miglioramento solo del 3,2% e con un saldo di cassa, tra riscossioni e pagamenti, positivo al 31.12.2007 ammontante a 17,6 milioni di euro, diminuito di 4,8 milioni di euro (pari al 21,4%) rispetto a quello iniziale ammontante a 22,4 milioni di euro.

Al riguardo risulta essersi interessato nel maggio 2007 anche il Ministro degli Affari regionali che interpellava i vertici della Provincia, per avere ogni utile informazione in ordine alle iniziative sviluppate nel quadro di una generale razionalizzazione e un contenimento delle spese degli apparati pubblici, il tutto finalizzato alla riduzione degli oneri e dei compensi degli organi rappresentativi e degli organismi partecipati, in linea con l'esigenza di rispettare precisi impegni a carattere europeo e di conseguire puntuali risparmi di spesa direttamente incidenti sui saldi della finanza pubblica.

Anche nell'Accordo interistituzionale del 12 luglio 2007, Governo, Regioni, Province Autonome, Province, Comuni e Comunità montane convenivano su un indispensabile obiettivo di definizione di un rapporto equilibrato, nel bilancio di ciascuna amministrazione, tra i costi degli organi elettivi e degli apparati amministrativi e di quelli necessari per l'esercizio delle funzioni pubbliche di ciascun livello, impegnandosi, fra l'altro, a intraprendere azioni legislative, di governo e amministrative, al fine di rendere più efficaci ed efficienti il funzionamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione per riqualificarne il ruolo e ridurre l'incidenza del costo del funzionamento dell'apparato pubblico rispetto alla ricchezza prodotta dal Paese, con la finalità ultima di ridurre il carico fiscale che grava sui cittadini. Ulteriori misure erano previste al fine del contenimento dei costi delle istituzioni dell'intero sistema delle regioni e delle autonomie, della riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori comunali, prevedendo tetti massimi alle relative indennità e regole di trasparenza di ogni forma di compenso o di emolumento.

Risulta che in argomento con L.P. n. 14/2007 (legge finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2008) sono state introdotte in ambito provinciale nuove norme volte a ridurre il numero dei componenti degli organi societari e a disciplinarne i relativi emolumenti, imponendo alle Amministrazioni che detengono o mantengono direttamente o indirettamente il controllo di società, di promuovere entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria le relative iniziative.

Con la L. n. 244 del 24 dicembre 2007 (L.F. 2008) il Parlamento nazionale ha previsto altresì, al comma 44 dell'art. 3 che il trattamento economico omnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni, nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo, con enti pubblici, anche economici e società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica, non possa superare quello del Primo Presidente della Corte di cassazione (attualmente euro 289.984,00 lordi).

Le nuove disposizioni prevedono, fra l'altro, nel caso di violazione, che l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo, siano tenuti al rimborso a titolo di danno all'erario di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita ed introducono altresì un sistema di preventive comunicazioni alla Corte dei conti.

La circolare n. 1 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica del 24 gennaio 2008 ha puntualizzato che la disciplina *de qua* vale come principio per tutte le amministrazioni pubbliche, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e pertanto anche le Regioni devono ispirare la propria condotta finanziaria ai principi in parola (sentenza della Corte Costituzionale n. 414/2004).

Le suddette prescrizioni (norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali ai sensi del comma 162 della legge finanziaria) non sono state ancora recepite in ambito provinciale, dove è in vigore la disciplina di cui alla L.P. n. 50/1975

(Determinazioni delle indennità spettanti ai membri della Giunta provinciale) e successive modiche e integrazioni.

Permane disciplinata dall' art. 10 della L.P. n. 7/2001 (Riordino del servizio sanitario provinciale) la prestazione d' opera intellettuale del Direttore Generale dell' Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano; le relative clausole contrattuali sono fissate dalla Giunta provinciale tenuto conto dei livelli retributivi del settore.

Importanti obblighi di trasmissione alle Sezioni regionali della Corte dei conti sono stati previsti dalla legge finanziaria 2008 al comma 597 dell' art. 2 con riguardo alle relazioni degli enti, in merito all' attuazione di piani triennali finalizzati alla riduzione delle spese di funzionamento delle strutture pubbliche concernenti l' utilizzo delle dotazioni strumentali, delle autovetture di servizio e dei beni immobili.

La disposizione si inserisce nell' ambito di una serie di norme di coordinamento finanziario (da 588 a 602) i cui principi sarebbero dovuti essere recepiti anche dalle Regioni e dalle Province autonome entro 90 giorni dall' entrata in vigore della legge finanziaria stessa.

Analoghe esigenze di potenziamento dei controlli in essere e di riforma vanno ribadite con riguardo al sistema dei controlli vigenti sugli enti locali della provincia.

Ai sensi del disposto dell' art. 56.3 della L.R. n. 7/2004 (Riforma dell' ordinamento delle autonome locali) spetta alle leggi provinciali individuare, nel rispetto dell' autonomia comunale, forme di controllo interno degli enti locali, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità nell' impiego delle risorse.

Ai fini di consentire anche alle Sezioni regionali di Trento e di Bolzano della Corte dei conti l' effettuazione di un incisivo controllo sulla gestione nei confronti di tali enti (controllo esterno a garanzia dell' ordinamento, previsto dalla L. n. 20/1994 sull' intero universo delle pubbliche amministrazioni), si renderebbe necessario prevedere anche per gli enti locali della Regione (analogamente a quanto previsto in ambito nazionale dagli artt. 198 e 198 bis del D.Lgs. n. 267/2000), che la struttura comunale alla quale è affidato il controllo di gestione interno all' ente, fornisca le relative conclusioni, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alle suddette Sezioni di controllo, al fine di raccordare il sistema dei controlli in essere.

Sempre per quanto concerne i controlli esterni agli enti locali (dopo la revisione del titolo V della Costituzione e la soppressione del controllo preventivo di legittimità sugli atti da parte della Provincia autonoma di Bolzano), anche nell' anno 2007 non risultano assunte, né a livello di norme di attuazione, né da parte della Regione né da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano, iniziative normative o amministrative volte all' adeguamento delle disposizioni in vigore alla disciplina di cui all' art. 7.7 della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia).

In particolare, l' art. 7.7 della predetta legge di adeguamento dell' ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n.3/2001, affida alle Sezioni regionali della Corte dei conti la verifica, nei confronti delle autonomie territoriali, del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi, della sana gestione finanziaria e del funzionamento dei controlli interni (c.d. controllo sulla gestione) ed ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall' appartenenza dell' Italia all' Unione europea (c.d. controllo di regolarità contabile).

Inoltre, come noto, con la L. n. 266/2005 (L.F. 2006), sempre in una ottica collaborativa, sono state previste a livello nazionale ulteriori significative novità in materia di controlli affidati alla Corte dei conti:

- ai fini dell' esercizio del controllo sulla gestione, la legge ha imposto a tutte le Amministrazioni (enti locali, regioni ordinarie e ad autonomia differenziata)

l'obbligo dell'invio alla Corte dei conti di importanti tipologie di atti (comportanti spese al di sopra di 5000 euro di valore), quali le spese per incarichi di consulenza e studio a soggetti estranei all'Amministrazione, per pubbliche relazioni, pubblicità, convegni, spese di rappresentanza (art. 1.173). Nell'Adunanza del 17 febbraio 2006 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha al riguardo puntualizzato che la trasmissione riguarda i provvedimenti di impegno e deve essere effettuata alle competenti Sezioni regionali di controllo "(...) per l'esercizio del controllo sulla gestione da esercitare con le modalità e secondo i principi e i procedimenti propri del controllo medesimo";

- è stato introdotto l'obbligo (art. 1 commi 166, 167, 168 e 170) degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale di trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni sul bilancio preventivo e sul rendiconto, predisposte sulla base di criteri definiti unitariamente dalla Corte e che devono dar conto del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, del limite costituzionale all'indebitamento e segnalare ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, riguardo alla quale le Amministrazioni non abbiano adottato interventi correttivi segnalati in precedenza dall'organo di revisione;
- le Sezioni regionali della Corte dei conti indicano, in apposite pronunce, le misure da adottare per correggere le disfunzioni rilevate nel caso di comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria.

Corre l'obbligo di evidenziare che la Provincia autonoma di Bolzano ha ritenuto il controllo di cui sopra non immediatamente applicabile e comunque non pertinente nei confronti degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti del territorio provinciale rispetto agli obiettivi concretamente perseguiti (compresi quelli sanitari ed ausiliari) e con nota n. 6439 del 29.09.2006 ha fatto presente che i suddetti enti devono attenersi unicamente alle previsioni contenute nel patto di stabilità provinciale. Inoltre, è stato puntualizzato che gli effetti del mancato conseguimento degli obiettivi pattuiti tra la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti del territorio, ricadono esclusivamente sulla Provincia stessa (art. 28.8 L. n. 448/98), la quale provvede in regime di autofinanziamento al Servizio Sanitario Provinciale (art. 34 della L. n. 724/1994), senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato. Il comma 148 della legge finanziaria 2006 prevede che le disposizioni del patto di stabilità a carattere nazionale concernenti gli enti locali si applicano quelli delle province autonome solamente qualora le stesse non provvedano alla stipulazione (entro il 31 marzo di ciascun anno) di un patto di stabilità con gli enti locali di competenza, adempimento osservato dalla Provincia autonoma di Bolzano anche nel 2007 (accordo di data 12 dicembre 2006).

Tali considerazioni, tenuto soprattutto conto che l'art. 54 del D.P.R. n. 670 (Statuto speciale di autonomia) riserva alla Giunta provinciale, la vigilanza e la tutela delle Amministrazioni comunali e degli altri enti ed istituzioni della Provincia e l'intero loro finanziamento, sono state condivise anche dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo per la pronuncia sulla regolarità del rendiconto generale della provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2006 (decisione n. 27 del 20 luglio 2007). Come peraltro è noto, con la sentenza n. 179/2007 la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 166-169 della legge 23.12.2005, n. 266, sollevate in riferimento all'art. 60 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia), affermando che il controllo previsto dai predetti commi dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 è dettato dalle esigenze degli equilibri di bilancio e della tutela dell'unità economica della

Repubblica e quindi del coordinamento della finanza pubblica concernente pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata".

Si consideri sul punto, con riferimento alle peculiarità della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, che la norma di attuazione statutaria di cui al D.P.R. n. 305/1988 rimette in via esclusiva alle Sezioni di controllo di Trento e di Bolzano della Corte dei conti, rispettivamente e unicamente il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione e delle due Province (a differenza di quanto prevede, ad esempio, la norma di attuazione in vigore nella Regione Friuli Venezia Giulia, che considera espressamente all' art. 3 del D.Lgs. n. 125/2003 anche gli enti locali, i loro enti strumentali e le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione) e che è orientamento del Giudice delle leggi che *"...non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario..."* e che *"...va considerato che le vigenti norme di attuazione statutaria, limitando il controllo della Corte dei conti ad una tipologia puntuale di procedure ed atti, non possono logicamente prevedere tipi di controllo diversi, sotto il profilo formale ed oggettivo, da quelli espressamente indicati..."* (sentenza della Corte costituzionale n. 171/2005).

Al fine di poter esercitare il sindacato sugli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in ordine alla legalità e regolarità delle relative gestioni da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - garante imparziale dell' equilibrio economico-finanziario del complesso ed unitario settore pubblico in un quadro di tutela dell' unità economica e di coordinamento della finanza pubblica complessiva - ad adeguamento di quanto già in essere nelle restanti regioni ordinarie e ad autonomia differenziata, si è ancora in attesa di un auspicabile intervento normativo.

Un opportuno adeguamento dell' attuale normativa statutaria (D.P.R. n. 305/1988 e successive modifiche) al nuovo assetto ordinamentale della Repubblica è stato anche recentemente e formalmente sollecitato dai Presidenti delle Sezioni di controllo di Trento e di Bolzano della Corte dei conti con nota del 18.04.2008 (prot. 573), indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Regione, delle due Province autonome e alla Segreteria della Commissione paritetica di cui all' art. 107 del D.P.R. n. 670/1972 presso il Dipartimento per gli Affari regionali (Servizio regioni a statuto speciale e province autonome).

Le disposizioni di cui ai commi 166 e seguenti della legge finanziaria 2006 costituiscono infatti norme di coordinamento della finanza pubblica e sono applicabili anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti (commi 601 e 611 dell' art. 1).

Appare inoltre evidente che un tale controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa ed il relativo fondamento - come puntualizzato dalla Consulta nella sentenza n. 179/2007 - è da rinvenire in primo luogo nell' art. 100 della Costituzione *"...il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio come controllo esterno ed imparziale"*.

Sempre alla luce delle competenze che lo Statuto di autonomia e le norme di attuazione riservano alla Regione e alle Province autonome (competenza primaria regionale, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. n. 670/1972, in materia di ordinamento degli enti locali e affida alla legge provinciale di disciplinare l' attività contrattuale comunale), si è in attesa altresì degli opportuni interventi legislativi necessari per recepire le ulteriori norme di coordinamento della finanza pubblica di cui ai commi 55 e seguenti dell' art. 3 della L. n. 244/2007 (L.F. 2008), che introducono l' obbligo di normazione regolamentare da parte

degli enti locali dei limiti, criteri e modalità di affidamento degli incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenze a soggetti estranei all'amministrazione con la fissazione di un tetto di spesa annua e la subordinazione degli stessi ad un documento programmatico. Tali disposizioni regolamentari, una volta adottate, vanno trasmesse, ai sensi del comma 57, per estratto, anche alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Un unico comune sinora risulta aver adempiuto all'obbligo di trasmissione.

La norma fa seguito a quanto già previsto, in materia di affidamento di incarichi e consulenze dalla L. n. 311/2004 (L.F. 2005) e dalla L. n. 266/2005 (L.F. 2006) che prevedono, sempre con disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, la trasmissione alla Corte dei conti degli atti di affidamento di incarichi e consulenze da parte degli enti locali (commi 11 e 42 dell'art. 1 della L. 311/2004 e comma 173 della L. 266/2005).

IL RELATORE
LUIGI POLITO

