



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 8/2006

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei Conti

in

Sezione regionale di controllo per la Basilicata
composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione:	dr. Francesco Manganelli	Presidente
Primo Referendario:	dr. Antonio Nenna	Componente-relatore
Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente-relatore

nella camera di consiglio del 19 ottobre 2006;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3, commi 4, 5, 6, 8, 9 e 12, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 2, comma 2 bis, della legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista la deliberazione n.14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e successive modificazioni, con la quale è stato approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n.4/2005 in data 30 novembre 2005, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha approvato il proprio programma annuale di controllo sulla gestione per l'anno 2006;

Vista la deliberazione n.3/2006 in data 5 aprile 2006, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha approvato alcune modifiche al proprio programma annuale di controllo sulla gestione per l'anno 2006, disponendo, tra l'altro, la realizzazione di un monitoraggio ed un'analisi degli elementi acquisiti in ordine alla sana gestione finanziaria, ai controlli interni ed all'affidamento (ai sensi dell'art.1, comma 42, della legge n.311/2004) di incarichi di studio o di ricerca,

ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione nell'ambito degli enti locali aventi sede nella regione Basilicata;

Vista l'ordinanza n.7/2006 in data 15 settembre 2006, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione regionale per il giorno 19 ottobre 2006;

Viste le note n.1071 in data 26 settembre 2006 e n.1081 in data 27 settembre 2006, con le quali i magistrati istruttori hanno comunicato tale convocazione alle Amministrazioni interessate trasmettendo, altresì, lo schema di relazione, al fine di instaurare il contraddittorio con le stesse;

Viste le note pervenute contenenti osservazioni sullo schema di relazione;

Uditi nella odierna adunanza i magistrati relatori dott. Antonio Nenna e dott. Rocco Lotito;

Rilevato che non è intervenuto alcun rappresentante per le amministrazioni interessate;

delibera

di approvare l'acclusa relazione, in attuazione del programma di controllo per l'anno 2006 citato in epigrafe, relativa a "monitoraggio ed analisi degli elementi acquisiti in ordine alla sana gestione finanziaria, ai controlli interni ed all'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione nell'ambito degli enti locali aventi sede nella regione Basilicata";

ordina

che copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione sia trasmessa alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di Consiglio del 19 ottobre 2006

Il Presidente della Sezione
F.to Dott. Francesco Manganelli

I componenti-relatori
F.to Dott. Antonio Nenna
F.to Dott. Rocco Lotito

Depositata in Segreteria il 20 ottobre 2006
Il Preposto ai Servizi di supporto
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO

Monitoraggio ed analisi degli elementi acquisiti in ordine alla sana gestione finanziaria, ai controlli interni ed all'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione nell'ambito degli enti locali aventi sede nella regione Basilicata

PROGRAMMA DI CONTROLLO SULLA
GESTIONE 2006

(ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20
e dell'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131)

Monitoraggio ed analisi degli elementi acquisiti in ordine alla sana gestione finanziaria, ai controlli interni ed all'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione nell'ambito degli enti locali aventi sede nella regione Basilicata

PROGRAMMA DI CONTROLLO SULLA
GESTIONE 2006

(ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20
e dell'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131)

✓ MAGISTRATI ISTRUTTORI E RELATORI	Dott. Antonio NENNA Dott. Rocco LOTITO
✓ COORDINAMENTO GEN. E ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA Cap. 2 SUPPORTO AMMINISTRATIVO	Dott. Francesco MICUCCI Dott. Paolo PELLECCIA Giovanna PERROTTA Vittoria MATTA Incoronata MECCA

INDICE

PREMESSA.....	7
CAPITOLO 1.....	26
- I CONTROLLI INTERNI -.....	26
PREMESSA AL CAPITOLO 1.....	26
1.1 CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE.....	31
1.1.1 CONTROLLO DI LEGITTIMITA'.....	32
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA.....	32
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA.....	34
COMUNITA' MONTANE.....	36
1.1.2 CONTROLLO DI REGOLARITA' CONTABILE.....	37
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA.....	37
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA.....	38
COMUNITA' MONTANE.....	39
1.1.3 CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA.....	40
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLE PROVINCIA DI POTENZA.....	40

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA.....	41
COMUNITA' MONTANE.....	42
1.2 CONTROLLO DI GESTIONE.....	43
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA.....	47
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA.....	51
COMUNITA' MONTANE.....	54
1.3 VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI.....	55
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA.....	56
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA.....	58
COMUNITA' MONTANE.....	59
1.4 CONTROLLO STRATEGICO.....	60
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA.....	61
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA.....	62
COMUNITA' MONTANE.....	63
CAPITOLO 2	64
- LA SANA GESTIONE FINANZIARIA -	64
CAPITOLO 3	71
- I CONFERIMENTI DI INCARICHI ESTERNI -	71
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA.....	73
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA	74
COMUNITA' MONTANE.....	75
SINTESI	76
TABELLE	Errore. Il segnalibro non è definito.

PREMESSA

Con recenti varie norme il legislatore ha disposto diversi obblighi di comunicazione alla Corte dei conti da parte di amministrazioni pubbliche.

Innanzitutto l'art.1, comma 5, del decreto legge 12 luglio 2004, n.168, convertito in legge 30 luglio 2004, n.191 (c.d. "decreto taglia spese"), ha inserito, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL (d.lgs. n.267/2000), l'art.198-bis (rubricato: "Comunicazione del referto") che stabilisce che "la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'art.198, anche alla Corte dei conti". Su tale ultimo specifico punto, deve osservarsi che l'onere della trasmissione dei documenti (il referto) relativi al controllo di gestione è posto a carico della struttura che provvede al controllo interno di gestione, intendendosi come tale qualsiasi struttura operativa, anche se a ciò non preposta in modo specifico, ma che, comunque, in concreto, effettui il controllo di gestione (ad esempio: Ufficio operativo, Segretario generale o Direttore generale, etc.).

Ciò premesso, è evidente che la trasmissione delle relazioni degli organi di controllo interno di gestione, di cui al predetto comma 5, deve essere effettuata alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ma, poiché la legge parla genericamente di Corte dei conti, è risultata prevedibile (come l'esperienza passata ha dimostrato) l'incertezza (e, quindi, il ritardo o l'omissione dell'adempimento) da parte degli Enti interessati. Pertanto, molti Uffici regionali della Corte dei conti hanno inviato una specifica segnalazione alle Amministrazioni interessate.

In tal senso s'è orientata anche la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, che ha invitato, con lettera circolare n. 971 del 15.12.2004 (richiesta rinnovata con la nota n. 665 del 28.6.2005), gli enti locali presenti sul territorio della Regione Basilicata a trasmettere la documentazione relativa al controllo di gestione¹. Nella predetta nota si evidenzia la possibilità dell'utilizzo di tale documentazione per verificare il grado di attuazione dei controlli interni nei predetti enti (con eventuale segnalazione ai competenti organi elettivi - i consigli - delle omissioni o insufficienze che dovessero emergere) oltre che nell'ambito dei procedimenti di

¹ Allo stato risulta che hanno provveduto ad inoltrare a questa Sezione regionale di controllo il referto di controllo interno di gestione relativo all'esercizio 2004 solo 33 comuni della provincia di Potenza (su 100 comuni complessivi), un comune della provincia di Matera (su 31), 3 comunità montane (su 11) della provincia di Potenza ed, infine, una comunità montana (su 3) della provincia di Matera (si vedano le tabelle 35, 39, 41 e 42). Nessuna delle due amministrazioni provinciali ha, allo stato, provveduto. Per quanto riguarda l'esercizio 2005 risultano pervenuti, sino ad ora, soltanto n. 8 referti. Il dato sopra riferito non può che apparire indice di una scarsa effettività del sistema complessivo dei controlli interni in seno agli enti locali della Basilicata, come meglio si esporrà nel prosieguo della trattazione.

verifica della sana gestione finanziaria, disposti in attuazione dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 5 giugno 2003. Infatti, ai sensi di quest'ultima disposizione, "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa² del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati".

Nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 6/2004 del 30.11.2004 di approvazione del programma di controllo sulla gestione relativamente all'anno 2005 è stato specificato che necessario adempimento preliminare all'individuazione degli enti da sottoporre a verifica sotto il profilo della sana gestione finanziaria e del funzionamento dei controlli interni sarebbe stato costituito dalla acquisizione dei dati essenziali della gestione finanziaria tratti dagli ultimi bilanci, conti consuntivi e, in generale, documenti finanziari disponibili per ciascuno degli enti locali della Regione Basilicata, che si sarebbero potuti richiedere ad altre amministrazioni pubbliche (Ministero degli Interni, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ISTAT, Regione Basilicata, ecc.) o direttamente agli enti interessati anche a mezzo di appositi questionari. All'esito dell'acquisizione della predetta documentazione e anche sulla base dei dati scaturenti dalla stessa si sarebbe provveduto, con separata deliberazione della Sezione, all'individuazione del campione di enti da sottoporre a più approfondita verifica al fine di poterne riferire ai relativi consigli³.

Sulla scorta delle predette considerazioni, un precipuo strumento conoscitivo dei dati essenziali di carattere finanziario è evidentemente costituito dalle certificazioni di bilancio che gli enti sono tenuti a redigere ai sensi dell'art. 161 del d.lgs. n. 267/2000 (cioè specifiche certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto, che devono essere sottoscritte dal segretario e dal responsabile del servizio finanziario).

² La affermazione della "natura collaborativa" del controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti è stata fonte di qualche equivoco interpretativo da parte di alcuni dei suoi destinatari. A tal proposito deve essere chiaro innanzitutto che essa concerne esclusivamente la suddetta specifica forma di controllo (quindi non riguarda affatto le altre tipologie di controllo intestate alla Corte dei conti né, a maggior ragione, i compiti svolti dalle Procure della Corte stessa) e, soprattutto, che essa deve intendersi nel senso stretto (senza possibilità di significati ultronei e fuorvianti) evidenziato nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995. Quest'ultima ha, infatti, ribadito che il controllo sulla gestione non "assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari" e, più in generale, che esso non ha finalità sanzionatorie e repressive, **né ha effetto impeditivo dell'efficacia giuridica di atti amministrativi (come, invece, è per il controllo preventivo di legittimità su atti che, come è noto, viene svolto dalla Corte dei conti solo su alcune tipologie di atti delle amministrazioni dello Stato)**, ma "svolge un compito essenzialmente collaborativo" nel senso che esso "è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati **processi di autocorrezione**". Fermo restando, però, che: a) la collaborazione deve intendersi sempre bilateralmente; b) non si tratta di un controllo "a richiesta"; c) le criticità evidenziate devono essere oggetto di meditata valutazione da parte dell'amministrazione controllata (che deve comunicare, ai sensi dell'art.3, comma 6, della legge n.20/1994, le misure consequenziali adottate). Un primo passo verso il (necessario) potenziamento dell'effettività del controllo sulla gestione è stato fatto con il comma 172 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2006 (legge n.266/2005) che ha statuito che tale (obbligatoria) comunicazione (che, è bene precisare, dovrebbe aver luogo automaticamente, cioè senza attendere alcuna specifica nota di richiesta o di sollecito) deve intervenire **(anche se negativa) "entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione"**.

³ In realtà, come si dirà appresso, successive modificazioni normative (in particolare contenute nelle leggi finanziarie per il 2005 ed il 2006) hanno comportato, tra l'altro, la necessità per questa Sezione regionale di modificare il predetto intento iniziale al fine di assicurare l'adeguamento alle stesse.

Sono stati, quindi, approntati due questionari, il primo relativo ai controlli interni e l'altro alla sana gestione finanziaria, che sono stati trasmessi, con la già citata nota n. 971/2004, agli enti interessati, in uno con la prima citata deliberazione n. 6/2004. Gli enti locali aventi sede in Basilicata sono stati, pertanto, invitati ad inviare i predetti questionari debitamente compilati con copia dell'ultima certificazione di bilancio (preventivo e consuntivo) a questa Sezione regionale di controllo.

L'art. 1, comma 9, del d.l. n. 168/2004, convertito in legge n.191/2004, disponeva, poi, che le spese delle Amministrazioni pubbliche (escluse le università ed il settore della ricerca) per studi e consulenze non avrebbero dovuto essere superiori, per l'anno 2004, alla spesa annua media sostenuta nel biennio 2001-2002, ridotta del 15%. Inoltre, l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, avrebbe dovuto essere adeguatamente motivato e consentito soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari.

All'art. 1, comma 10, del d.l. n. 168/2004 si ponevano, poi, vincoli quantitativi per le missioni all'estero, le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche ed i convegni (la relativa spesa per l'anno 2004 non doveva essere superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15%), demandando agli "organi di controllo e di revisione" interni la vigilanza sulla corretta applicazione della disposizione, seppur consentendo deroghe in casi eccezionali e con assunzione di provvedimenti motivati da comunicare preventivamente agli organi di controllo interno. I provvedimenti assunti in deroga avrebbero poi costituito comunque una parte del successivo controllo di gestione interno le cui risultanze, come detto, devono essere comunicate, ex art. 198 bis del TUEL (d.lgs. n. 267/2000) alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente. Gli atti e i contratti posti in essere, dalla data di entrata in vigore del decreto legge (12 luglio 2004), in violazione della predetta disposizione avrebbero costituito illecito disciplinare e determinato responsabilità per danno erariale.

Il comma 11, invece, prevedeva che le regioni ordinarie, le province ed i comuni oltre i 5.000 abitanti avrebbero dovuto assicurare che la spesa per l'acquisto di beni e servizi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta nell'anno 2004 non fosse superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10%. Tale riduzione si applicava anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità conferiti ai sensi del comma 6 dell'art. 110 del TUEL.

I commi 9 e 11 prevedevano, inoltre, che i provvedimenti di affidamento dei predetti incarichi di studio e di consulenza avrebbero dovuto essere adeguatamente motivati e che

sarebbero stati ammessi nei soli casi legislativamente previsti ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. Il provvedimento di affidamento era assoggettato, in ogni caso, a comunicazione in via preventiva "agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente". In assenza di questi presupposti, l'adozione di tali provvedimenti costituiva illecito disciplinare e determinava responsabilità per danno erariale.

Tuttavia la sentenza della Corte costituzionale n. 417/2005 del 9.11.2005 ha dichiarato incostituzionali le disposizioni sopra esposte del c.d. "decreto tagliaspese" nella parte in cui con esse, in contrasto con l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost. agli enti territoriali (Regioni ed enti locali), lo Stato centrale ha imposto in maniera dettagliata non solo la misura complessiva di riduzioni della spesa da effettuare (consentita in applicazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. e anche ai fini del rispetto del Patto di stabilità), ma pure l'indicazione delle singole voci di spesa su cui effettuare le predette riduzioni.

Comunque i commi 9, 10 e 11 del "decreto tagliaspese" avevano già cessato di essere in vigore il 31.12.2004 e, nel contempo, con la legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004 del 30.12.2004) le disposizioni in materia sono state modificate ed integrate.

E' bene evidenziare che la sentenza n. 417/2005 della Corte costituzionale non ha riguardato le assimilabili e successive disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 11 e 42, della legge n. 311/2004 (di cui si dirà di seguito) che, pertanto, con riferimento all'anno 2005, sono da considerarsi, allo stato, vigenti. Esse, tuttavia sono da ritenersi abrogate a partire dall'1.1.2006 per incompatibilità con le nuove disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005)⁴.

L'appena richiamata successione di interventi del legislatore (e della Corte costituzionale) mostra, con tutta evidenza, la oggettiva difficoltà di districarsi nella recente stratificazione normativa in materia che, in verità, avrebbe bisogno di una maggiore "stabilità".

Ad ogni modo, con il comma 42 dell'art. 1, la legge n. 311/2004 ha disposto che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi (ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge sui lavori pubblici - la legge n.109/1994 - e successive modificazioni). In ogni caso l'atto di affidamento degli incarichi e consulenze di cui sopra deve essere corredato dalla valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale ed essere trasmesso alla Corte dei conti (cioè alla competente Sezione regionale di controllo). L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al citato comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità per danno erariale. Le suddette disposizioni si applicano solo agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

⁴ Cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 di cui si dirà di seguito.

A parte i predetti enti, per tutte le altre PP.AA. di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, il comma 11 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2005 stabilisce che "fermo restando quanto stabilito per gli enti locali dal comma 42, la spesa annua per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione sostenuta per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007 (...) non deve essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2004". Inoltre, "l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari". In ogni caso, l'atto di affidamento dei predetti incarichi e consulenze deve essere trasmesso alla Corte dei conti (evidentemente alla competente Sezione centrale o regionale di controllo). L'affidamento di incarichi in assenza dei suddetti presupposti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità per danno erariale.

Si segnala, poi, che le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con la deliberazione n. 6/CONTR/05 del 15.02.2005 (disponibile, come tutte le altre, sul sito Internet www.corteconti.it), hanno approvato le "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)".

Si evidenzia, peraltro, che le definizioni e i principi richiamati nelle sopra citate "Linee di indirizzo" sono, in buona parte, da considerarsi aventi carattere generale e, pertanto, essi conservano la loro validità anche in ordine all'applicazione delle norme che si sono poi succedute in materia.

Dunque le predette "Linee di indirizzo" precisano, tra l'altro, che:

- gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D.P.R. n. 338/1994 che, all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte;
- gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione;
- le consulenze, infine, riguardano le richieste di pareri ad esperti.

Il contenuto degli incarichi, cui fanno riferimento i commi 11 e 42, coincide quindi con il contratto di prestazione d'opera intellettuale, regolato dagli articoli 2229 – 2238 del codice civile.

Per valutare se un incarico rientra in una delle categorie previste dai commi 11 e 42, occorre considerare il contenuto dell'atto di conferimento, piuttosto che la qualificazione formale adoperata nel medesimo.

A titolo meramente esemplificativo, sono stati elencati alcuni tipi di prestazione che rientrano nella previsione normativa:

- studio e soluzione di questioni inerenti all'attività dell'amministrazione committente;
- prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi;
- consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione;
- studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

Non rientrano, invece, nella previsione dei commi 11 e 42:

- le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora non vi siano uffici o strutture a ciò deputati;
- la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione;
- gli appalti e le "esternalizzazioni" di servizi, necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione.

Non rientrano, in sostanza, nella previsione gli incarichi conferiti per gli adempimenti obbligatori per legge, mancando, in tali ipotesi, qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione.

L'esclusione di questo tipo di incarichi è, del resto, convalidata dallo stesso comma 42 dell'art.1 della legge n. 311/2004 che esclude dall'ambito della sua applicazione gli incarichi conferiti ai sensi della legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109.

Restano fuori dall'oggetto dei commi 11 e 42 anche i "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa" (co.co.co.), che rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato (art. 409, n. 3 del codice di procedura civile; art. 61 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276). L'esclusione di questo tipo di rapporti si ricava, del resto, dalla stessa legge n. 311/2004 la quale, al comma 116 dell'articolo 1, prevede che le pubbliche amministrazioni, comprese regioni, province e comuni, possano avvalersi, nel 2005, di personale a tempo determinato, esclusa la nomina del direttore generale dei comuni (art. 108 del d.lgs. n.267/2000), "con contratti di collaborazione coordinata e continuativa". I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa sono quindi utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò il ricorso agli incarichi esterni. Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, infatti, per la loro stessa natura che prevede la continuità della prestazione e un potere di direzione dell'amministrazione, appaiono distinti dalla categoria degli incarichi esterni, caratterizzata dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione. Resta fermo, peraltro, che, qualora un atto sia indicato come collaborazione coordinata e continuativa, ma, per il suo contenuto, rientri nella categoria degli incarichi di studio o di ricerca o di consulenza, il medesimo è da considerarsi soggetto al limite di spesa, alla motivazione e all'invio alla Corte dei conti, secondo le previsioni dei commi 11 e 42.

In disparte le sopra riportate considerazioni derivanti dalle linee di indirizzo approvate con la deliberazione n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, deve ricordarsi che anche i principi generali esplicitati nell'art. 1, commi 11 e 42, della legge n. 311/2004 in ordine all'affidamento dei suddetti incarichi e consulenze sono da ritenersi comunque presupposto di legittimità degli stessi pure nei confronti degli enti non assoggettati alle citate norme (quali gli enti locali con popolazione non superiore a 5.000 abitanti) e che, secondo la costante e consolidata giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, la loro violazione può determinare comunque responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale.

A titolo esemplificativo si riportano i principali criteri di valutazione della legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne desumibili dalla giurisprudenza contabile sia in sede di controllo e sia in sede giurisdizionale:

- a) i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e conseguentemente implicino conoscenze specifiche che non si possono, nella maniera più assoluta, riscontrare nell'apparato amministrativo;
- b) l'incarico stesso non deve implicare uno svolgimento di attività continuativa bensì la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto espresso;
- c) l'incarico si deve caratterizzare per la specificità e la temporaneità, dovendosi, altresì, dimostrare l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo;
- d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge;
- e) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionato all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria;
- f) l'atto di conferimento deve essere adeguatamente motivato al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti;
- g) l'organizzazione dell'amministrazione deve essere comunque caratterizzata dal rispetto dei principi di razionalizzazione, senza duplicazione di funzioni e senza sovrapposizione dell'incarico all'attività ed alla gestione amministrativa, dalla migliore possibile utilizzazione e flessibilità delle risorse umane nonché per l'economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa e per il prioritario impiego e la valorizzazione delle risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato;

- h) l'incarico non deve essere generico o indeterminato al fine di evitare un evidente accrescimento delle competenze e degli organici dell'ente, il che presuppone la previa ricognizione e la certificazione dell'assenza effettiva nei ruoli organici delle specifiche professionalità richieste;
- i) i criteri di conferimento non devono essere generici, perché la genericità non consente un controllo sulla legittimità dell'esercizio dell'attività amministrativa di attribuzione degli incarichi.

Anche il decreto legge 4 luglio 2006, n.223, convertito in legge n.248/2006 (c.d. "decreto Bersani"), ha previsto, agli artt. 32 e 34, alcune ulteriori disposizioni in materia di incarichi e consulenza esterne⁵.

Con nota n. 665 del 28 giugno 2005 è stata trasmessa, fra gli altri, anche ai destinatari della precedente, già citata, nota n. 971 del 15 dicembre 2004, la deliberazione n. 2/2005 del 28 giugno 2005 con la quale questa Sezione regionale di controllo - nel prendere atto della deliberazione n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo - ha definito propri ulteriori criteri applicativi ed organizzativi relativi ai commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito in legge 30 luglio 2004, n. 191, ed ai commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Con la nota n. 665/2005, è stata, inoltre, rinnovata la richiesta di procedere alla trasmissione alla Sezione regionale di controllo, unitamente ai due questionari (sui controlli interni e sulla sana gestione finanziaria) allegati alla nota n. 971 del 2004, anche della certificazione di bilancio di previsione per gli anni 2003, 2004 e 2005, e della copia dei certificati del conto consuntivo 2003 e 2004 (quest'ultima annualità non appena disponibile).

⁵ Si riportano, di seguito i testi dei sopra citati articoli 32 e 34 del "decreto Bersani".

32. Contratti di collaborazione.

1. Ai fini del contenimento della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, all'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, il comma 6 è sostituito dai seguenti:

«6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, in presenza dei seguenti presupposti:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, si adeguano ai principi di cui al comma 6.».

34. Criteri per i trattamenti accessori massimi e pubblicità degli incarichi di consulenza.

1. All'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi, secondo principi di contenimento della spesa e di uniformità e perequazione.».

2. All'articolo 53, comma 14, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: «Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico.».

3. All'articolo 53, comma 16, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, dopo le parole: «dati raccolti» sono inserite le seguenti: «,adotta le relative misure di pubblicità e trasparenza».

Nei capitoli successivi si affronteranno, nel dettaglio, le problematiche emerse dalla analisi della documentazione richiesta alle 2 province, ai 131 comuni ed alle 14 comunità montane presenti nel territorio della regione Basilicata.

Al riguardo deve anticiparsi che, al di là delle molte incompletezze e gravi insufficienze riscontrate nei dati forniti (evidenziate nel corpo di questo referto) e delle incomplete trasmissioni degli atti richiesti⁶, ancor più grave appare l'atteggiamento di 20 comuni⁷ della

⁶ Con nota n. 6995 del 1 agosto 2005, la PROVINCIA DI POTENZA, senza inviare alcuno dei due questionari, ha provveduto alla trasmissione dei soli certificati di bilancio di previsione 2003, 2004, 2005 e del conto consuntivo 2003. Soltanto con nota n. 299/DG dell'11.10.2006 (in sede di controdeduzioni allo schema di referto trasmesso agli enti locali con nota n. 1081 del 27.09.2006), il direttore generale, nel rappresentare che "(...) il ritardo maturato nel fornire le informazioni richieste è connesso ad un disagio organizzativo interno, nonché all'apprestamento di procedure complesse in merito al sistema dei controlli (...)", ha finalmente provveduto a trasmettere i questionari compilati (richiesti, si ricorda, quasi due anni prima).

Così come, tra i comuni della provincia di Potenza, non hanno restituito nessuno dei 2 questionari i comuni di BARILE, MARSICOVETERE (entrambi hanno solo fornito le certificazioni di bilancio) e ABRIOLA (che non ha fornito neanche le certificazioni di bilancio, ma si è limitato a comunicare alcune notizie sul sistema dei controlli interni con una nota, a firma del responsabile finanziario, nella quale veniva evidenziata l'istituzione del nucleo di valutazione senza specificare a quale tipologia di controllo fosse destinato, se al controllo di gestione o alla valutazione dei dirigenti, oppure ad entrambi); inoltre, pur avendo risposto ai questionari, non hanno spedito le certificazioni di bilancio i comuni di: ANZI, ARMENTO, BRIENZA, GALLICCHIO, LATRONICO, RUOTI, SASSO DI CASTALDA TERRANOVA DI POLLINO e VENOSA. Sempre tra i comuni della provincia di Potenza, non hanno risposto al questionario sulla sana gestione finanziaria i comuni di: PATERNO, RIPACANDIDA e SAN MARTINO D'AGRI; così come il comune di BELLA (che, pur non restituendo il questionario sui controlli interni, ma solo quello sulla sana gestione finanziaria e le certificazioni di bilancio, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale, ha fornito alcune notizie sui controlli interni); infine, il comune di FRANCAVILLA IN SINNI non ha restituito nessuno dei 2 questionari, ma, nel referto sul controllo di gestione per l'anno 2004, ha provveduto ad indicare quale tipologia di controllo interno fosse assente, istituita o attivata. Analogamente, per la provincia di Matera, 3 comuni (ROTONDELLA, SALANDRA e TURSI) non hanno rispedito i questionari, ma hanno fornito le sole certificazioni di bilancio. In data 13.10.2006, il responsabile del servizio finanziario del comune di ROTONDELLA ha inviato via fax la nota n. 7329 del 13.10.2006 con la quale, in sede di controdeduzioni allo schema di referto, si comunica la trasmissione del questionario sui controlli interni che, tuttavia, è pervenuto solo in data 16.10.2006, per cui di esso non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo dal questionario emerge che:

- il modulo relativo al controllo di legittimità non è stato compilato;
- il controllo di regolarità contabile viene svolto dal responsabile del servizio finanziario;
- il controllo di regolarità amministrativa è affidato al segretario comunale;
- il controllo di gestione è stato attivato nel corso del 2005 ed affidato ad un organo composto da tre elementi (segretario comunale, revisore dei conti ed un elemento esterno); lo stesso organo svolge anche le funzioni riferite alla valutazione dei dirigenti;
- il controllo strategico è in corso di predisposizione.

Altri 2 comuni (FERRANDINA e GRASSANO) non hanno restituito il questionario sui controlli interni. Il sindaco del comune di GRASSANO, in sede di controdeduzioni con nota n. 10156 del 13.10.2006 ha trasmesso il questionario sui controlli interni ed i certificati del conto consuntivo riferiti agli anni 2004 e 2005 oltre al certificato relativo al bilancio preventivo 2006.

⁷ Comuni di: ATELLA, AVIGLIANO, CALVERA (con nota n. 2872 del 12.10.2006, trasmessa a mezzo fax, il sindaco, in riferimento alla nota n. 1081 del 27.09.2006 con la quale la scrivente Sezione regionale di controllo ha trasmesso a tutti gli enti locali la "bozza" di referto ai fini del previsto contraddittorio, nell'assicurare una tempestiva trasmissione della documentazione richiesta con la nota n. 971/2004, ha comunicato che i motivi della mancata trasmissione di detta documentazione sono da addebitarsi a svariate cause: l'insediamento della nuova amministrazione comunale registratasi nel 2004, la chiusura contabile ed amministrativa di alcuni procedimenti di liquidazione di debiti fuori bilancio (registratasi solo intorno alla metà dell'anno 2006), la gravosa situazione finanziaria del comune che di fatto ha "(...) impedito l'attuazione di misure di controllo quali il controllo di gestione e l'istituzione del nucleo di valutazione (...)", la ridotta dotazione organica ed il succedersi di segretari comunali. In pari data (12.10.2006), ma con nota 2875, sempre anticipata a mezzo fax, il sindaco, oltre a fornire notizie su conferimenti di incarichi e l'assenza di società a totale partecipazione pubblica, ha comunicato, tra l'altro, la trasmissione di tutta la documentazione che, tuttavia, risulta pervenuta solo in data 16.10.2006, pertanto, di essa non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo il questionario sui controlli interni evidenzia che: il controllo di legittimità viene svolto dai singoli responsabili di area; il controllo di regolarità contabile è svolto dall'area finanziaria; quello di regolarità amministrativa è svolto dai singoli responsabili di area per gli atti di competenza; il controllo di gestione è solo previsto; la valutazione dei dirigenti è stata attivata nel 2006 ma non si sono ancora individuati i componenti; il controllo strategico è anch'esso solo previsto), CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, LAGONEGRO, LAURIA (con nota n. 17383 del 17.10.2006, il segretario-direttore generale ha comunicato: "Si inviano, inoltre, perché non inviati in precedenza per un mero disagio, numero due questionari alla data del 31/01/2005.". Anche di detti questionari non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle perché presentati oltre la data indicata come termine ultimo. Tuttavia, dal questionario sui controlli interni si evince che il controllo di legittimità viene svolto dai dirigenti e responsabili di ogni singolo settore/servizio; il controllo di regolarità contabile è affidato al responsabile

provincia di Potenza e di un comune⁸ della provincia di Matera, di 2 comunità montane⁹ della provincia di Potenza e di una comunità montana¹⁰ della provincia di Matera che, addirittura, non hanno fornito alcuna risposta alle 2 citate note (la n. 971 del 15.12.2004 e la n. 665 del 28.06.2005) - TABELLE 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6bis e 6ter.

Pare, peraltro, superfluo sottolineare che, ove siano state riscontate rilevanti insufficienze e gravi incompletezze nelle risposte fornite nei questionari compilati e, ancor più, ove sia addirittura mancata la trasmissione degli stessi, potranno determinarsi ulteriori attività istruttorie, anche mediante accertamenti diretti sul posto, al fine di acquisire i dati necessari.

La legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005) ha previsto una serie di nuove disposizioni al riguardo (vigenti, come detto, a far data dal 1.1.2006).

Così come già avvenuto per il controllo sulla gestione con l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 168 del 2004, il c.d. "decreto tagliaspese" (disposizione che, si ripete, pone a carico delle apposite strutture degli enti locali l'obbligo di invio alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti del referto relativo al controllo interno di gestione), la legge n.266/2005, nell'affidare alla magistratura contabile anche la verifica dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali al fine di accertare le eventuali violazioni delle regole di sana gestione finanziaria e contabile, ha seguito un indirizzo teso a valorizzare una maggiore sinergia tra organi interni di revisione ed organi esterni di controllo.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, commi 166-168, della legge finanziaria per il 2006, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (degli enti del S.S.N. si occupa il comma 170 di cui si dirà appresso), sulla base dei criteri e delle linee guida la cui definizione unitaria (onde assicurarne la coerenza e l'omogeneità per l'intero territorio nazionale) è stata affidata alla Corte dei conti (comma 167), sono ora tenuti a trasmettere annualmente (comma 166), ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, alle Sezioni regionali di controllo una relazione sui documenti di bilancio dell'esercizio di competenza (preventivo e rendiconto) nella quale non soltanto si deve dar conto del rispetto

dell'ufficio di bilancio; quello di regolarità amministrativa è svolto dal segretario-direttore generale; il controllo di gestione risulta essere in corso di predisposizione; mentre la valutazione dei dirigenti risulta attivata fin dal 1998 ed affidata al nucleo di valutazione che è composto di 3 elementi, tutti esterni; il controllo strategico è in corso di predisposizione), MARSICO NUOVO, NOEPOLI, PALAZZO SAN GERVASIO, PESCOFAGANO, RIONERO IN VULTURE, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA, SENISE e VIGGIANELLO (con nota n. 6419 del 16.10.2006, non fornisce alcuna spiegazione circa il mancato invio, a suo tempo, delle documentazione richiesta con la citata circolare n. 971/2004 e con la nota di sollecito n. 665/2005, ma si limita a segnalare che: "Lo strumento del controllo strategico purtroppo non è stato ancora attivato per difficoltà di nominare esperti esterni, tuttavia è intenzione di questa Amministrazione di attivarsi in tal senso" e inoltre che "Per ciò che attiene il controllo di gestione esso non è stato attivato, ma è in atto l'istruttoria di un procedimento teso a costituire, attivando la stipula di convezioni, uffici unici, così come previsto dalla legge. Per ciò che riguarda i certificati di bilancio, gli stessi verranno trasmessi quanto prima". Nulla, tra l'altro, viene detto circa i due questionari e le certificazioni di bilancio che non sono mai stati trasmessi.).

⁸ Comune di POMARICO.

⁹ Comunità montana ALTO SINNI e VAL SARMENTO.

¹⁰ Comunità montana COLLI NA MATERANA. Il presidente pro-tempore della citata comunità montana, solo in sede di controdeduzioni, con la nota n. 2632 del 12.10.2006 ha inviato la propria nota n. 2250 del 20.9.2005 (ed i documenti alla stessa allegati) comunicando che: "(...) dopo una verifica, per mero errore di trasmissione i relativi documenti sono ancora presso questo Ente, poiché archiviati prima della spedizione. Scusandoci per l'inconveniente (...) si trasmette la propria nota prot. n. 2250 del 20/09/2005 relativa al sopra richiamato adempimento, chiedendo di tenerne conto nella redazione definitiva del referto."

degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità e dei vincoli costituzionali sul ricorso all'indebitamento (art. 119 cost.), ma devono essere segnalate altresì le eventuali gravi irregolarità contabili e finanziarie rispetto alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure di correzione segnalate dall'organo di revisione medesimo.

In questi casi è previsto che le Sezioni regionali di controllo adottino una specifica pronuncia (comma 168), da rendersi in contraddittorio con l'ente, con la quale possono semplicemente limitarsi a prendere atto delle giustificazioni e delle motivazioni dell'ente oppure riferire agli organi elettivi – i consigli - e comunicare a quelli di governo dell'ente locale le irregolarità rilevate onde consentire l'adozione delle necessarie misure correttive, di norma, però, esercitando, poi, in entrambi i casi, una più attenta e stringente attività di controllo¹¹.

Ai sensi del comma 170, le disposizioni di cui ai commi 166 e 167 si applicano anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, in questo caso la violazione degli obblighi di cui al comma 166 comporta la segnalazione alla Regione interessata per la adozione dei conseguenti provvedimenti.

Con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 6 del 27.4.2006 sono state approvate le "Linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali" inerenti al bilancio preventivo per il 2006, mentre con la deliberazione n. 7 in pari data sono state approvate le "Linee guida per i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale" (che si riferiscono al bilancio di esercizio, cioè consuntivo, 2005). Con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11 del 7.7.2006 sono state, poi, approvate le "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2005". Nulla, allo stato, è stato ancora previsto per le comunità montane.

Una prima osservazione che può essere fatta sui questionari allegati alle predette linee guida è che la loro compilazione, in realtà, non dovrebbe comportare (almeno allorché andrà "a regime") particolari difficoltà per l'organo di revisione economico-finanziaria, visto che le informazioni da fornire corrispondono sostanzialmente a quelle necessarie per la formulazione dell'obbligatorio parere all'organo consiliare in sede di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto (e che sono assimilabili a quelle incluse nei modelli già normalmente utilizzati al riguardo).

¹¹ "Al riguardo è anche da ricordare che, poiché sopravvive l'attività programmata di controllo delle Sezioni regionali, è possibile che si verifichino delle connessioni tra questo genere di analisi e quelle introdotte dalla legge finanziaria. Per esempio nella programmazione dei controlli si potrebbero stabilire approfondimenti sugli Enti che hanno dato luogo a dubbi sulla regolarità delle loro procedure di bilancio, effettuando una verifica completa sulla gestione finanziaria che sfoci in una relazione più estesa agli organi rappresentativi. Sempre in tema di funzioni assegnate alle Sezioni regionali va ricordato che emerge l'ulteriore compito di vigilare sulla applicazione delle misure correttive sia espressamente previste da norme che ricavabili dai principi di sana gestione finanziaria che sulle misure conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità interno. Nel caso in cui gli Enti non avessero intrapreso le azioni di risanamento imposte dalle norme e suggerite dai revisori e dalla Sezione dovrà essere adottata una formale pronuncia che dia atto della grave irregolarità contabile che permane, per gli eventuali ulteriori interventi previsti dall'ordinamento" (Cfr. "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2004-2005", approvata con deliberazione n.15 del 7.7.2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pag. 22).

La finalità evidente è quella di consentire all'organo rappresentativo (e, quindi, alla comunità amministrata che lo elegge) di venire a conoscenza in modo puntuale e auspicabilmente preventivo anche del mero rischio del verificarsi di gravi irregolarità contabili e finanziarie, delle violazioni dei vincoli costituzionali sul ricorso all'indebitamento o del mancato rispetto del Patto di stabilità, onde consentire, tra l'altro, al consiglio stesso di svolgere, in modo, auspicabilmente, più pregnante rispetto al passato, i propri fondamentali compiti di indirizzo e controllo.

Ovviamente la pronuncia di cui sopra deve essere diretta ad evidenziare e censurare le eventuali (concrete o potenziali) irregolarità contabili e finanziarie riscontrate tali da rilevare comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o la violazione dei vincoli del Patto di stabilità o di quelli relativi al ricorso all'indebitamento, anche peraltro al fine (collaborativo) di prevenire l'effettivo verificarsi di danni erariali. In tale sede, inoltre, non dovrebbero trovare spazio altri profili inerenti più propriamente al controllo sulla gestione (efficacia, efficienza ed economicità)¹².

¹² Una puntuale disamina della casistica di "gravi irregolarità" che potrebbero realizzarsi (e che dovrebbero essere segnalate dall'organo di revisione economico-finanziaria) è stata elaborata dal cons. Aldo Carosi ("Irregolarità grave se a rischio squilibri" – in "Le guide del professionista" – Il Sole 24 ore del 18.5.2006) nello scritto che di seguito si riporta.

<Nella delibera con cui ha varato le linee guida per la revisione dei bilanci negli enti locali, la Sezione Autonomie della Corte dei conti ha specificato che il concetto di "grave irregolarità contabile", della quale la legge pretende la segnalazione, è direttamente proporzionato al rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio.

Il corpo delle nuove norme ha infatti la finalità esclusiva di consentire alle Sezioni regionali, nel quadro del controllo disciplinato dalla legge "la Loggia" (legge 131/03), di segnalare tempestivamente agli enti interessati, per le necessarie misure correttive, situazioni concretamente o potenzialmente lesive degli equilibri di bilancio.

Come è stato precisato dall'Istituzione di controllo, "una minaccia al conseguimento o tenuta degli equilibri può anche derivare, al di là del formale conseguimento, da parte del bilancio, degli equilibri e il formale rispetto del patto di stabilità e dei limiti all'indebitamento, dalla errata collocazione contabile di alcune poste strategicamente rilevanti (oneri di urbanizzazione, proventi contravvenzionali eccetera), dalla quantificazione di entrate in misura ripetutamente rivelatasi esuberante nei precedenti esercizi, dalla conservazione di residui attivi di dubbia esigibilità, dal decisivo ricorso a poste di non ripetibile utilizzazione (avanzo di amministrazione, entrate straordinarie, indebitamento eccetera)".

Controllo di legittimità. Il controllo in questione appartiene al genere della legittimità - regolarità, il cui esercizio ha come parametro esclusivo la conformità a espresse norme di legge o regolamenti e comunque a regole e principi contabili. Questi ultimi, ancorché non espressamente codificati, si rinvergono dalla pratica corrente e consolidata o, indirettamente, da altri principi correlati a concetti di carattere generale come l'equilibrio di bilancio.

Rispetto alle altre ipotesi tipizzate dal comma 166 e seguenti della Finanziaria per il 2006 (violazione del Patto di stabilità, dei limiti di indebitamento, turbamento degli equilibri di bilancio), la locuzione "gravi irregolarità contabili" riveste un carattere più ampio e residuale, essendo idonea a intercettare tutti i potenziali comportamenti, suscettibili di alterare la sana gestione finanziaria.

La terminologia del legislatore è circoscritta rispetto al più ampio concetto di illegittimità amministrativa, perché riguarda solamente l'articolazione e la tenuta delle scritture contabili, rispetto alle quali, i fatti economici, finanziari, patrimoniali, ivi illustrati, sono collegati solo in base al rapporto di conformità-sincerità, principio base della correttezza contabile.

Il carattere pregiudizievole di queste fattispecie non deve essere verificato in concreto (peraltro si è già avuto modo di precisare che le verifiche prescritte dalla Finanziaria per il 2006 non riguardano quantificazione di eventuali danni o deterioramenti patrimoniali), ma valutato in astratto per la sua intrinseca capacità di generare rischi al conseguimento o al mantenimento degli equilibri, al rispetto dei limiti di spesa e di indebitamento, agli obiettivi di finanza pubblica.

Venendo alle esemplificazioni, si può dire che diverse fattispecie possono assumere, se rapportate, qualitativamente e quantitativamente, al complesso del bilancio, cui si riferiscono, la classificazione di gravi irregolarità contabili.

- Negli enti di grandi e medie dimensioni un fenomeno da sottoporre a costante monitoraggio è quello della esternalizzazione dei servizi, attraverso società proprie o partecipate, le cui operazioni di finanziamento, capitalizzazione, modifica di patti parasociali, conferimenti patrimoniali possono incidere immediatamente o nel breve periodo sugli equilibri di bilancio e sui limiti sottesi agli obiettivi di finanza pubblica;
- Per la finanza creativa, invece, il rischio di eventi dannosi per la sana gestione finanziaria è incombente anche per i piccoli Comuni, per i quali, anzi, appare più concreto, in ragione del rapporto tra dimensioni economiche dei diversi contratti atipici e volumi complessivi dei bilanci.

Resta fermo, però, che, allorché il danno erariale si sia comunque, concretamente, realizzato (anche a seguito della mancata adozione delle misure suggerite), la segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti non potrà essere omessa (come, del resto, ricordato anche nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 29/1995).

Queste nuove disposizioni rivestono, con tutta evidenza, un rilievo particolare che non si esaurisce nell'ambito della singola amministrazione locale, ma riguardano indirettamente tutta la comunità nazionale stante il collegamento tra finanza locale e statale per il principio solidaristico predicato dalla Costituzione che impone allo Stato di intervenire per garantire i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

Esse, d'altro canto, rappresentano una nuova sfida per la Corte dei conti, sia al centro, sia soprattutto in periferia, chiamata dal legislatore, in attuazione di un disegno auspicato all'esterno ed all'interno dell'Istituto, a colmare il "vuoto" nel sistema dei controlli conseguente all'abrogazione degli artt. 125 e 130 della Costituzione, con una disciplina maggiormente

-
- A rischio appaiono altresì le operazioni di rinegoziazione dei prestiti e l'adozione di contratti atipici come gli swap, nelle varie configurazioni che il mercato bancario propone. Le fattispecie patologiche, generalmente finalizzate a ridurre le rate di ammortamento dei prestiti, producono un drastico incremento della durata del debito. In tal modo si verifica uno degli effetti paventati dalla Corte dei conti già in precedenti pronunce, perché il contratto, ancorché favorevole nel breve periodo per l'aumento della disponibilità delle entrate e della correlata capacità di spesa, incrementa lo stock di debito complessivo, comprimendo gli equilibri futuri nel medio e lungo periodo.
 - Nell'amplicissima casistica devono essere ricomprese le dichiarazioni di insussistenza di residui passivi inerenti alla realizzazione di opere pubbliche attraverso la emissione di Boc e Bop (quando si verificano economie o modifiche in riduzione del piano degli investimenti ad essi collegato) e la destinazione del conseguente avanzo di amministrazione a spese correnti. Attraverso la correlazione di atti formalmente corretti, si viene in tal modo a violare il divieto di destinare risorse acquisite tramite operazioni di indebitamento a spese correnti.
 - Aperture di credito con riconoscimento successivo di debito, a scadenze prefissate, possono celare mere operazioni di provvista finanziaria, da gestire in modo non conforme alla logica degli investimenti (si veda in tal senso la preoccupazione del legislatore di disciplinare questo contratto con la Finanziaria per il 2005, che ha introdotto l'articolo 205-bis nel Testo unico degli enti locali, D.lgs 267/2000). Peraltro anche gli interventi legislativi tesi a evitare lo sviamento di strumenti contrattuali, in astratto congruenti con l'articolo 1322 del Codice civile, scontano l'impossibilità di incidere su fattispecie negoziali già perfezionate e operanti con forza di legge per l'intera durata del contratto. Ne deriva che l'analisi contabile può evidenziare la pericolosità di fattispecie in corso di esecuzione, che il legislatore ha potuto risolvere solo a far data dalle nuove prescrizioni.
 - Anche ipotesi di irregolarità "tradizionali" mantengono potenzialità di pericolo per gli equilibri di bilancio: anomale gestioni dei residui attivi e passivi costituiscono elementi sintomatici di gravi turbative per la sana gestione finanziaria.
 - Così le dichiarazioni di insussistenza o inesigibilità di residui attivi ascritti alle contabilità speciali, oltre a produrre automatici squilibri di bilancio, possono celare spese totalmente o parzialmente in deroga a quanto consentito dalla legge.
 - Analogamente la allocazione di investimenti patrimoniali nel campo dei servizi previsti a carico dell'utenza, senza che sia attivata alcuna attività giuridicamente rilevante per realizzare le poste di entrata, correlate all'eseguito investimento, emergono dalla presenza di residui attivi insussistenti per mancanza del creditore.
 - Sottostima o sovrastima delle entrate possono provocare effetti gravemente lesivi degli equilibri quando si ripetono nel tempo, sommando i loro esiti nei risultati di amministrazione.
 - Le gestioni dei consorzi, rappresentate in modo finanziariamente non corretto nella parte spesa, liberano nel breve periodo risorse per incrementare le spese correnti ma creano gravi passività quando raggiungono percentuali significative, in relazione al budget complessivo dell'ente consorziato.
 - Per quel che concerne il project finance, istituto che si sta diffondendo nella realtà degli enti locali, le sue implicazioni economico-finanziarie dovrebbero trovare nei bilanci rappresentazioni precise e costanti, in grado di evidenziare la natura dei rischi a carico del privato e gli oneri sostanzialmente costanti a carico dell'amministrazione. Il deficit nella progettualità finanziaria delle nostre amministrazioni pubbliche produce invece impatti incostanti e progressivamente onerosi sui bilanci, talvolta frantumati in partite contabili eterogenee, ove non è possibile verificare il negativo impatto delle convenzioni stipulate, se non quando il pregiudizio abbia assunto carattere di irreparabilità. La capacità professionale dei revisori di leggere tempestivamente questi fenomeni degenerativi, sotto la guida delle sezioni regionali, può costituire un utile prevenzione ai rischi così configurati. >.

rispettosa degli ambiti d'autonomia¹³ riconosciuti a tutti gli enti che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica¹⁴.

In particolare l'obbligo di trasmissione alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della relazione prevista dal comma 166 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2006 "si inserisce nel solco indicato dalla legge 131/03 (art. 7), che già aveva assegnato alla Corte la verifica di: equilibri di bilancio degli Enti territoriali in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli comunitari; perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma; sana gestione finanziaria degli Enti locali; funzionamento dei controlli interni. È evidente la connessione con il citato art. 7, comma 7, della legge 131/03, che fa riferimento alla 'natura collaborativa del controllo sulla gestione' e più in là all'esigenza, per la Corte, di determinare i parametri di gestione (avvalendosi anche degli studi condotti dal Ministero dell'interno) relativi al controllo interno. La norma della finanziaria costituisce un continuum rispetto alla disposizione precedente e tende a darle sostanza, rafforzando il collegamento Corte-organi di revisione. Si tratta, quindi, di una misura strumentale importante ai fini di un migliore esercizio del controllo sia interno, da parte degli organi di revisione, sia esterno, da parte delle Sezioni regionali della Corte"¹⁵.

¹³ Tuttavia deve sgombrarsi il campo da un malinteso concetto d'autonomia che, a volte, affiora: la maggiore autonomia acquisita dagli enti locali con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 (che ha provveduto alla modifica del titolo V della parte II della Costituzione in un'ottica di più marcato c.d. "federalismo solidale") comporta innanzitutto (e soprattutto) maggiori responsabilità e, comunque, non può mai essere intesa come esenzione da ogni tipo di controllo esterno.

¹⁴ "L'affermazione dell'autonomia degli Enti territoriali comporta significative conseguenze sul versante dei controlli. Dopo le modifiche al titolo V la complessiva disciplina dei controlli ha risentito dell'abrogazione, effettuata dall'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dei controlli previsti dagli articoli 125, c. 1 e 130 della Costituzione, connaturati al precedente sistema ispirato a principi di gerarchia territoriale.

Nel sistema dei controlli delineato dal nuovo contesto istituzionale, numerosi altri articoli interessano la materia, al di là dell'abrogazione degli articoli 125 e 130.

Le disposizioni in materia finanziaria, hanno rilevanza per lo stretto raccordo tra regime dei controlli e principi dell'ordinamento finanziario e contabile. La materia 'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario' è attribuita alla potestà concorrente di Stato e Regioni (art. 117, 3 comma), mentre alla competenza esclusiva dello Stato attiene la perequazione (articolo 117, secondo comma, lett. e) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m).

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce un punto di rilievo nell'evoluzione del sistema. Essa risulta necessaria per il consolidamento dei conti a livello UE ed internazionale, per rendere possibile il coinvolgimento degli Enti territoriali nella realizzazione del 'Patto di stabilità e crescita' e per raccordare, nel quadro di convergenza comunitario, le politiche finanziarie e le linee di programmazione regionali e nazionali.

Ulteriore esigenza concerne la rilevazione omogenea, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, delle situazioni economiche e finanziarie ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma della Costituzione.

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Regioni ed Enti locali, assicurata dall'art. 119, si fonda sulla copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite (comma 4). La norma costituzionale dispone che 'I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante'. Con queste risorse gli Enti locali finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

L'attuazione delle disposizioni dell'art. 119 Cost., richiede l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali" (Cfr. "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2004-2005", approvata con deliberazione n.15 del 7.7.2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pag.18).

¹⁵Cfr. "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2004-2005", approvata con deliberazione n.15 del 7.7.2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pag. 15.

D'altronde "l'ampliamento del ruolo dei revisori si realizza aggiungendo nuove funzioni a quelle già previste dal Testo unico n. 267 del 2000, si tratta di funzioni che sul piano dei contenuti non sembrano spostare l'asse di attenzione da quella che è sempre stata e dovrebbe essere l'attività dei revisori. Gli organi di revisione vanno annoverati tra quelli di controllo interno dell'ente, anche se sono costituiti da soggetti non integrati nella struttura dell'ente stesso; il potere di nomina e la responsabilità del collegio fa sempre capo all'ente locale. In sostanza è stata scelta la via di affidarsi in prima battuta ai controlli interni, soluzione questa che non risulta affatto nuova nella normativa in materia, infatti il ruolo di verifica dei controlli interni prende le mosse dal d.lgs. 29 del 1993, viene corroborato nella legge n. 20 del 1994 che stabilisce uno stretto collegamento con la Corte dei conti, si sviluppa nel d.lgs. n. 286 del 1999 ed è ancora ribadito nella legge n.131 del 2003. Nello stesso tempo risulta potenziata la possibilità di operare controlli da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti al fine dichiarato della tutela della unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica. L'apporto fondamentale che viene dato alle Sezioni regionali è di tipo organizzativo in quanto da un lato viene stabilito un procedimento di controllo preordinato e dall'altro l'attività dei collegi dei revisori viene più specificamente finalizzata al rapporto con il controllo esterno"¹⁶.

Occorre anche aggiungere che i commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 (legge 23.12.2005, n.266) hanno introdotto, a decorrere dal 1.1.2006, un limite alla spesa annua delle pubbliche amministrazioni (pari al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2004¹⁷) per studi ed incarichi di consulenza a soggetti esterni (comma 9) e per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 10). Espressamente è stabilito (comma 12) che le predette disposizioni non si applicano a Regioni, enti locali ed enti del S.S.N. (anche in osservanza dei principi espressi dalla sentenza della Corte cost. n. 417/2005, che riguardava, come già detto, il cd. "decreto tagliaspese"). Parimenti (ai sensi del comma 64) non si applicano a tali enti le disposizioni relative alla automatica riduzione del 10% (per il triennio 2006-2008), rispetto agli importi risultanti al 30.9.2005, delle indennità, dei compensi e delle retribuzioni per incarichi di consulenza (commi 56 e 57) ed agli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazioni ed organi collegiali (commi 58 e 59).

E' stato, poi, disposto (dal comma 173) che gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 (spese per studi ed incarichi di consulenza a soggetti esterni nonché per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza) devono essere trasmessi alla competente Sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione, ma solo nel caso di superamento dell'importo di 5.000 euro.

¹⁶ Cfr. "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2004-2005", approvata con deliberazione n.15 del 7.7.2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pag. 20.

¹⁷ Limite che è stato poi portato al 40% dall'art.27 del d.l. 4.7.2006, n. 223, convertito in legge 4.8.2006, n. 248.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 4/AUT/2006 del 17.2.2006, ha approvato le "Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali".

Le predette linee guida, innanzitutto, evidenziano come la nuova disciplina della legge n. 266/2005 (a far data dal 1.1.2006) "sostituisca ed abroghi, per evidenti motivi di incompatibilità, l'art. 1, commi 11 e 42 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005)" e, poi, precisano quanto segue:

- a) l'obbligo di trasmissione di cui al comma 173 si applica anche alle Regioni e agli enti locali¹⁸, in quanto il rinvio ai commi 9, 10, 56 e 57 identifica la tipologia degli atti da inviare e non i soggetti obbligati e, quindi, non è invocabile, in questo caso, la norma di salvaguardia fissata dai commi 12 e 64, il cui valore precettivo si esaurisce nell'esclusione di tetti e limiti alle spese in questione;
- b) la trasmissione riguarda i provvedimenti d'impegno o di autorizzazione e gli atti di spesa, questi ultimi solo quando adottati senza un previo provvedimento;
- c) l'obbligo di invio riguarda i provvedimenti e gli atti di cui sopra in quanto comportino, singolarmente nel loro ammontare definitivo, una spesa eccedente i 5.000 euro;
- d) l'obbligo si estende anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, poiché il comma 173 non ha confermato la esenzione prevista dal non più vigente, a far data dal 1.1.2006, comma 42 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005);
- e) la trasmissione deve avvenire alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione da effettuare con le modalità e secondo i principi e i procedimenti propri del controllo medesimo.

Orbene, questa Sezione regionale di controllo, anche al fine di predisporre agli adempimenti richiesti dalle nuove disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006, conseguenti all'acquisizione delle relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e degli enti del S.S.N. aventi sede nella regione Basilicata (oltre che alla ricezione degli atti di spesa di cui al comma 173 dell'art. 1), ha ritenuto, con la deliberazione n. 3/2006 del 5 aprile 2006, di disporre la realizzazione del presente monitoraggio, comprensivo di una analisi generale degli elementi già acquisiti (a seguito della citata nota n. 971 del 2004) attraverso i referti di controllo interno di gestione e le risposte fornite ai questionari sui controlli interni e sulla sana gestione finanziaria (per quest'ultimo aspetto soprattutto attraverso le annesse certificazioni di bilancio) negli enti locali aventi sede nella regione Basilicata nonché attraverso gli atti di affidamento di incarichi esterni di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione trasmessi dagli stessi enti locali (ai sensi del comma 42 dell'art. 1 della legge n. 311/2004).

¹⁸ E, quindi, di conseguenza deve ritenersi si applichi anche agli enti del S.S.N.

Per ciò che attiene all'esame e monitoraggio di tali aspetti relativamente alla Regione Basilicata ed agli enti del Servizio sanitario nazionale si rinvia alla già programmata redazione dei relativi, specifici, referti.

La prima citata deliberazione n. 3/2006, tra l'altro, ha ritenuto opportuno che la individuazione degli enti locali da sottoporre ad un più approfondito esame circa la sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni potesse essere più proficua se effettuata anche sulla base dell'esito del suddetto monitoraggio oltre che sulla base dell'acquisizione sia degli ulteriori referti di controllo interno di gestione (che, nel frattempo, perverranno), sia delle specifiche relazioni¹⁹ sui documenti di bilancio dell'esercizio di competenza (preventivo e rendiconto) che, come detto, ai sensi del comma 166 della legge n. 266 del 2005, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali²⁰ devono annualmente trasmettere (subito dopo l'avvenuta approvazione di ciascuno dei predetti documenti contabili).

Allo stato attuale risultano pervenute le relazioni degli organi di revisione riguardanti i bilanci preventivi per il 2006 delle 2 province, di tutti i 34 comuni²¹ con popolazione superiore ai 5.000 abitanti²² che enumera la regione Basilicata e di 94 comuni²³ con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (su 97 comuni²⁴ complessivi).

¹⁹ Consistenti, si ricorda, nella compilazione di specifici questionari allegati alle citate linee guida definite unitariamente (e, quindi, centralmente) dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ai sensi dei commi 167 e 170 dell'art.1 della legge n.266/2005.

²⁰ Collegio dei revisori o revisore dei conti, quest'ultimo previsto nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nelle unioni dei comuni e nelle comunità montane.

²¹ Si sottolinea, comunque, che nel calcolo delle relazioni pervenute sono ricomprese anche le relazioni di 3 comuni della provincia di Matera destinatari di note di sollecito (datate 27 luglio 2006) essendo scaduto il 30 giugno 2006 il termine di trasmissione fissato da questa Sezione regionale di controllo.

²² Sulla base dei dati dell'ultimo censimento ISTAT della popolazione (2001) i 34 comuni della Basilicata con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono, per la provincia di Potenza: i comuni di AVIGLIANO, BELLA, GENZANO DI LUCANIA, LAGONEGRO, LATRONICO, LAURIA, LAVELLO, MARATEA, MARSICO NUOVO, MELFI, MURO LUCANO, PALAZZO SAN GERVASIO, PICERNO, PIGNOLA, POTENZA, RIONERO IN VULTURE, SANT'ARCANGELO, SENISE, TITO, e VENOSA; per la provincia di Matera: i comuni di BERNALDA, FERRANDINA, GRASSANO, IRSINA, MATERA, MONTALBANO JONICO, MONTESCAGLIOSO, NOVA SIRI, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO, STIGLIANO, TRICARICO e TURSI.

²³ Sono ricomprese anche le relazioni dei revisori dei conti di 6 comuni della provincia di Potenza e di 3 comuni di quella di Matera destinatari di note di sollecito del 27 luglio 2006.

²⁴ Sulla base dei dati dell'ultimo censimento ISTAT della popolazione (2001) i 97 comuni della Basilicata con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono, per la provincia di Potenza: i comuni di ABRIOLA, ACERENZA, ALBANO DI LUCANIA, ANZI, ARMENTO ATELLA, BALVANO, BANZI, BARAGIANO, BARILE, BRIENZA, BRINDISI DI MONTAGNA, CALVELLO, CALVERA, CAMPOMAGGIORE, CANCELLARA, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELLUCCIO INFERIORE, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CASTELMEZZANO, CASTELSARACENO, CASTRONUOVO SANT'ANDREA, CERSOSIMO, CHIAROMONTE, CORLETO PERTICARA, EPISCOPIA, FARDELLA, FILIANO, FORENZA, FRANCAVILLA IN SINNI, GALLICCHIO, GINESTRA, GRUMENTO NOVA, GUARDIA PERTICARA, LAURENZANA, MARSICO NUOVO (sebbene il responsabile del servizio finanziario di quest'ultimo comune, con nota n. 11773 del 05.10.2006, spedita, peraltro, in relazione ad altra indagine di questa Sezione regionale di controllo, ha precisato che la popolazione residente al 31.05.2005 era pari a 4.860 unità), MARSICOVETERE, MASCHITO, MISSANELLO, MOLITERNO, MONTEMILONE, MONTEMURRO, NEMOLI, NOEPOLI, OPPIDO LUCANO, PATERNO, PESCOPIAGANO, PIETRAGALLA, PIETRAPERTOSA, RAPOLLA, RAPONE, RIPACANDIDA, RIVELLO, ROCCANOVA, ROTONDA, RUOTI, RUVO DEL MONTE, SAN CHIRICO NUOVO, SAN CHIRICO RAPARO, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN FELE, SAN MARTINO D'AGRI, SAN PAOLO ALBANESE, SANSEVERINO LUCANO, SANT'ANGELO LE FRATTE, SARCONI, SASSO DI CASTALDA, SATRIANO DI LUCANIA, SAVOIA DI LUCANIA, SPINOSO, TEANA, TERRANOVA DI POLLINO, TOLVE, TRAMUTOLA, TRECCHINA, TRIVIGNO, VAGLIO DI BASILICATA, VIETRI DI POTENZA, VIGGIANELLO e VIGGIANO; per la provincia di Matera: i comuni di ACCETTURA, ALIANO, CALCIANO, CIRIGLIANO, COLOBRARO, CRACO, GARAGUSO, GORGOLIONE, GROTTOLE, MIGLIONICO, OLIVETO LUCANO, POMARICO, ROTONDELLA, SALANDRA, SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

Occorre evidenziare che nei comuni più grandi (che si ricorda sono 34), in soli 2 casi non sono emersi, dall'esame dei questionari, carenze nella compilazione, dubbi sulla esattezza dei dati finanziari in essi riportati o indizi di irregolarità finanziaria, per cui si è reso necessario procedere alla formulazione di ben 32 richieste istruttorie rivolte all'organo di revisione economico-finanziaria (con una percentuale altissima, pari al 94% circa).

Il risultato dell'analisi delle 94 relazioni pervenute dai revisori dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti appare leggermente migliore. Infatti, in 58 casi su 94 sono state inviate richieste istruttorie inerenti ad indizi di irregolarità finanziaria o tesse a chiarire le ragioni di carenze o di inesattezze contenute nei questionari compilati.

Infine, per ciò che attiene alle amministrazioni provinciali, è stata necessaria la formulazione di una nota istruttoria (quindi s'è riscontrata una percentuale del 50% rispetto alle due relazioni pervenute).

L'alto numero di richieste istruttorie, in molti casi determinate da errori o da evidenti carenze nelle risposte fornite ai questionari, porta a rivolgere un invito agli organi di revisione economico-finanziaria a prestare, per il futuro, una maggiore attenzione e cura nella compilazione degli stessi.

È, comunque, stato completato l'esame delle risposte sino a questo momento fornite alle note istruttorie, all'esito del quale questa Sezione regionale di controllo dovrà (a breve) procedere, previo contraddittorio con l'ente, alla deliberazione delle pronunce previste dal comma 168 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006).

In conclusione si ritiene di dover pure riferire circa l'infruttuoso tentativo posto in essere da questa Sezione regionale di controllo teso ad utilizzare, per la trasmissione dello schema del presente referto a tutte le amministrazioni interessate, gli indirizzi di posta elettronica forniti a tutti gli enti locali lucani dalla Regione Basilicata.

Questa infatti ha da tempo tentato di creare una rete telematica per consentire comunicazioni tra i predetti enti per posta elettronica (cosa che, oltre a permettere comunicazioni in tempo reale, consentirebbe notevoli risparmi sia dei costi connessi alla riproduzione di copie cartacee sia di quelli necessari per la spedizione postale)²⁵.

²⁵ Al riguardo il presidente della giunta regionale, con nota n. 209016/7101 del 13.10.2006, ha fornito le seguenti notizie:

"Con riferimento alla questione sollevata in relazione allo scarso utilizzo, da parte degli enti locali lucani, degli indirizzi di posta elettronica del dominio: "rete.basilicata.it", si rappresenta quanto segue.

Il dominio "rete.basilicata.it" è stato predisposto dalla Regione Basilicata in occasione della realizzazione della RUPAR. In tale occasione fu fornito, ad ogni ente locale, una postazione di lavoro composta da un PC, una stampante ed un router per la connessione telematica alla rete regionale RUPAR; fu inoltre configurato per ogni comune un indirizzo di posta elettronica sul dominio "rete.basilicata.it" al fine di garantire ad ogni ente la possibilità di disporre di almeno una e-mail.

Con il progetto entiloc@linrete, avviato nel 2003 e concluso tecnicamente alla fine dello scorso anno, la regione ha inteso finanziare gli enti locali lucani che, sulla base di un progetto presentato all'Ufficio Società dell'Informazione, avessero provveduto ad ammodernare le proprie strutture informatiche e a dotarsi di un sistema informativo minimale, così esplicitato:

- Rete LAN disponibile per tutti gli uffici dell'ente e realizzata a regola d'arte con certificazione in categoria 5 (secondo le normative italiane e internazionali);
- Sistema delle anagrafi predisposto per la cooperazione applicativa secondo le specifiche dettate dal CNIPA (centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione – presidenza del consiglio dei ministri);
- Sito web comunale su indirizzo istituzionale (www.comune.<nome comune >.<sigla provincia>.it);

Ebbene pochissimi comuni hanno notificato l'avvenuta lettura dell'avviso che questa Sezione regionale ha trasmesso in data 18.09.2006 per posta elettronica.

Ciò ha costretto questa Sezione di controllo a servirsi ancora una volta del tradizionale sistema di invio per posta ordinaria, provvedendosi, però, per lo schema di referto e le allegate tabelle, alla più economica (e veloce) riproduzione su floppy disk.

In occasione dell'invio della "bozza" di referto si è, pertanto, provveduto a richiedere, tra l'altro, agli enti predetti la comunicazione di un indirizzo di posta elettronica utilizzabile per comunicazioni ufficiali.

Infine, si precisa che il presente testo definitivo dà conto di tutte le controdeduzioni²⁶ allo schema (o "bozza") di referto (inviato con nota n. 1081 del 27.09.2006), allorché fornite in tempo utile dagli enti controllati²⁷. Peraltro, si è tenuto conto, oltre che delle precisazioni e

-
- Apertura di uno sportello telematico assistito disponibile al pubblico in determinati orari prefissati, denominato "sportello Basilicatanet";
 - Adeguata formazione del personale dell'ente impiegato nelle operazioni informatiche.

Tutti gli enti locali hanno partecipato al progetto entiloc@linrete e tutti hanno completato i lavori previsti, per cui dispongono di un sito di primo livello, che per molti di loro è ospitato presso la "server farm" della Regione Basilicata; tutti hanno però provveduto a configurare indirizzi di posta elettronica sul loro dominio istituzionale, abbandonando di fatto l'indirizzo e-mail sul dominio "rete.basilicata.it".

Tale procedura è tuttora in fase di completamento e in allegato sono riportati gli indirizzi e-mail predisposti dalla Regione Basilicata per gli enti che le hanno demandato questo compito; ma anche coloro che non hanno affidato alla Regione la manutenzione del sito web, hanno comunque provveduto a configurare e-mail sull'indirizzo istituzionale attivato.

Pertanto il dominio "rete.basilicata.it" pur esistendo ancora, viene utilizzato solo dalle ASL, dalle comunità montane e da quei comuni che ancora non si sono attivati per la configurazione delle e-mail sull'indirizzo istituzionale, in ogni caso già predisposto.

La Regione Basilicata sta tuttora mettendo in campo azioni di assistenza, supporto ed animazione affinché tutti gli enti, gradualmente, si spostino verso il loro dominio istituzionale, ed in questa azione è supportata dalla struttura mista stato-regioni CRC (centro Regionale di Competenza per l'e-government), funzionalmente collocata all'interno dell'Ufficio società dell'informazione.

Va sottolineato, inoltre, che all'interno del progetto regionale di e-government denominato "Protocollo.bas", la Regione si sta attivando affinché tutti gli enti locali dispongano anche di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC), al fine di adempiere a quanto stabilito dal recente "Codice delle Amministrazioni Digitali". Entro il mese di ottobre tutte le amministrazioni interessate dovranno far pervenire la richiesta di un indirizzo di PEC.

Un'ultima considerazione va però fatta, ed è che, nonostante l'impegno a tal fine posto in essere dalla Regione Basilicata, non può certo considerarsi compiuto il passaggio culturale in grado di assegnare alla posta elettronica il valore e l'importanza che essa dovrebbe avere in una amministrazione efficiente."

²⁶ Al riguardo deve rimarcarsi che molte delle controdeduzioni risultano sottoscritte, non correttamente, da organi diversi (direttore generale, responsabile dei servizi finanziari, segretario comunale, ecc.) rispetto a quelli propriamente destinatari dello schema di referto (presidenti di provincia, sindaci, presidenti di comunità montana, in quanto legali rappresentanti oltre che vertici dell'organo di governo dell'ente locale).

²⁷ La citata nota di trasmissione del 27.09.2006 precisava che si sarebbe tenuto conto delle controdeduzioni allo schema di referto solo se pervenute entro e non oltre la data del 13.10.2006, ultima data consentita dalla necessità di procedere alla delicata e complessa operazione di revisione integrale del testo e delle tabelle alla luce proprio delle controdeduzioni formulate dagli enti interessati (2 province, 131 comuni e 14 comunità montane) prima della adunanza (e della successiva camera di consiglio), fissata al giorno 19.10.2006, per l'approvazione del referto stesso. Pertanto non s'è potuto tener conto, ai fini dell'aggiornamento delle tabelle e del corpo del referto, delle comunicazioni pervenute (oltre il termine del 13.10.2006) dai seguenti enti:

- Comune di CALVERA, con nota n. 2872 del 12.10.2006, trasmessa a mezzo fax, il sindaco, in riferimento alla nota n. 1081 del 27.09.2006 con la quale la scrivente Sezione regionale di controllo ha trasmesso a tutti gli enti locali la "bozza" di referto ai fini del previsto contraddittorio, nell'assicurare una tempestiva trasmissione della documentazione richiesta con nota n. 971/2004, ha comunicato i già riferiti motivi della mancata trasmissione di detta documentazione. In pari data (12.10.2006), ma con nota 2875, sempre anticipata a mezzo fax, il sindaco ha comunicato, tra l'altro, la trasmissione di tutta la documentazione (i più volte richiamati questionari sui controlli interni e sulla sana gestione finanziaria nonché le certificazioni di bilancio relative agli anni 2003, 2004 e 2005) che, però, è pervenuta in data 16.10.2006;
- Comune di LAURIA con nota n. 17383 del 17.10.2006, il segretario-direttore generale ha trasmesso i 2 questionari;
- Comune di VIGGIANELLO, che con nota n. 6419 del 16.10.2006, senza dare alcuna spiegazione circa il mancato invio, a suo tempo, delle documentazione richiesta con le citate circolari n. 971/2004 e n. 665/2005,

correzioni di errori materiali (pure di quelli commessi dagli stessi redattori) rilevati nello schema stesso, anche degli aggiornamenti forniti (se pervenuti nel termine prefissato) solo in sede di controdeduzioni (con segnalazione della circostanza nel testo e nelle tabelle), al fine di dare la massima attualizzazione e completezza possibile al presente referto.

CAPITOLO 1

- I CONTROLLI INTERNI -

PREMESSA AL CAPITOLO 1

La vigente normativa prevede un sistema articolato in quattro distinte tipologie di controllo interno finalizzate a:

1. controllare la regolarità amministrativa e contabile al fine di garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
2. verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);
3. misurare e valutare le prestazioni dei dirigenti (valutazione dei dirigenti);
4. valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione delle direttive politiche in ordine a piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico).

Il questionario sui controlli interni spedito agli enti locali della Basilicata con la nota n. 971 del 15.12.2004 è articolato in 6 moduli:

1. controllo di legittimità;
2. controllo di regolarità contabile
3. controllo di regolarità amministrativa
4. controllo di gestione;
5. valutazione dei dirigenti;

ha fornito solo alcune notizie (già riportate) sui controlli interni, annunciando la successiva trasmissione, peraltro, dei soli certificati di bilancio, che però non sono, allo stato, ancora pervenuti;

- Comune di ROTONDELLA, che con nota n. 7329 del 13.10.2006 del responsabile del servizio finanziario, ha comunicato la trasmissione del questionario sui controlli interni, che, però, è pervenuto solo in data 16.10.2006.

6. controllo strategico.

Come si vede, i primi 3 moduli sono dedicati ai vari ambiti del controllo di regolarità amministrativa e contabile, mentre gli ultimi 3 si riferiscono alle altre tipologie di controlli interni.

I dati riportati nei paragrafi che seguiranno sono quelli scaturenti dall'esame dei sopradetti questionari e/o da ulteriori eventuali comunicazioni che i singoli enti hanno provveduto ad inviare a questa Sezione. Si ribadisce, altresì, che, esigenze di chiusura dell'istruttoria hanno impedito, ovviamente, di prendere in considerazione, ai fini della redazione definitiva del presente referto, la ricezione dei dati a suo tempo richiesti (o comunque di controdeduzioni e precisazioni alla "bozza" di referto) allorché intervenuta oltre il termine massimo del 13.10.2006 (di essi si è comunque data notizia nella premessa al referto).

Si precisa, poi, relativamente alle singole sezioni dei questionari compilati dagli enti e restituiti a questa Sezione, che (in mancanza di altre notizie desumibili da ulteriori comunicazioni dell'ente) il caso in cui un quadro sia stato sbarrato è stato interpretato come assenza della tipologia di controllo ivi riportata, mentre il caso in cui un quadro non sia stato affatto compilato (o, comunque, non siano stati apposti segni o indicazioni) è stato interpretato come mancata risposta sul punto.

Prima di passare ad illustrare nel dettaglio i dati acquisiti in materia di assetto attuale del sistema dei controlli interni nell'ambito degli enti locali lucani, occorre osservare che proprio in una realtà come quella della Basilicata, caratterizzata dalla presenza di una grande maggioranza di comuni piccoli e piccolissimi²⁸, per ovviare all'inconveniente di un eccessivo ed anche antieconomico moltiplicarsi delle strutture preposte al controllo interno (oltre che, ovviamente, di quelle preposte ad altre funzioni) nonché alla diffusa scarsità delle risorse umane e finanziarie a disposizione, la scelta più idonea potrebbe essere quella prevista dal comma 4 dell'art.147 del d.lgs. n.267/2000 (T.U.E.L.) e cioè l'istituzione di uffici unici a servizio di più comuni (per es., nell'ambito di una delle 14 comunità montane), mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento²⁹.

²⁸ In Basilicata sono presenti 131 comuni, ma (sulla base del censimento ISTAT 2001) solo 34 di essi superano i 5.000 abitanti (20 in provincia di Potenza - compreso il comune di MARSICO NUOVO che, in risposta ad altra indagine, ha precisato che la popolazione residente al 31.12.2005 era pari a 4.860 unità - e 14 in provincia di Matera), 25 sono i comuni compresi tra i 3.000 ed i 5.000 abitanti, 50 quelli tra i 1.000 ed i 3.000 abitanti ed infine 22 sono i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti. Quindi più della metà dei comuni lucani ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

²⁹ Invece le uniche notizie che si hanno al riguardo si riferiscono, per la provincia di Potenza, al comune di TRAMUTOLA che, nella premessa al referto di controllo interno di gestione relativo all'anno 2004, evidenzia: "L'unità per il controllo di gestione, presso il Comune di Tramutola, è stata istituita in forma associata con la Comunità Montana Alto Agri ed altri cinque Comuni del comprensorio della stessa nel corso del 2005" (i 5 comuni indicati sul frontespizio del referto sul controllo di gestione sono: MARSICO NUOVO, MONTEMURRO, PATERNO, SAN CHIRICO RAPARO e VIGGIANO). L'istituzione, avvenuta nel corso del 2005, viene confermata anche nei referti di 2 dei 6 comuni appena richiamati, quelli di MONTEMURRO e PATERNO. L'istituzione (sempre con decorrenza 2005) in forma associata del servizio preposto al controllo di gestione per il comune di VIGGIANO è stata disposta con delibera del consiglio comunale n. 40 del 30.11.2004 (quindi prima della emanazione della citata circolare n.971/2004); così come per il comune di SAN CHIRICO RAPARO si hanno notizie dell'istituzione del servizio, sempre in forme associata, dalla delibera consiliare n. 53 del 2.12.2004 (anche in questo caso prima della emanazione delle citata circolare n.971/2004) e, analogamente a quanto evidenziato per il comune di VIGGIANO, con decorrenza 1.01.2005. Invece il comune di MARSICO NUOVO, come già rappresentato, non ha fornito alcuna risposta alle due circolari di questa Sezione. Ultime considerazioni da

Uno strumento per conseguire l'esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33 del T.U.E.L.) è pure costituito dalla unione di comuni (prevista dall'art.32 del T.U.E.L), che, però, in Basilicata (una delle due sole regioni italiane in cui ciò si verifica) è ancora del tutto assente.

Le unioni di comuni sono attualmente 269 sul piano nazionale (erano solo 154 nel 2002), mentre risultano esperienze di esercizio associato di funzioni e servizi riguardanti complessivamente 1.217 comuni.

L'esercizio della valutazione dei dirigenti o del controllo di gestione in forma associata da parte di più comuni sono in aumento (anche se sono ancora limitate) e costituiscono una realtà che merita di essere approfondita.

Essa valorizza (con particolare riguardo al controllo di gestione, ma con effetti sulla valutazione dei dirigenti, come si dirà) anche la possibilità di comparazione delle metodologie e dei dati utilizzati da più enti, imponendo riflessioni e stimoli che soltanto il confronto tra realtà sufficientemente omogenee può sollecitare, ovviando al rischio dell'autoreferenzialità cui è esposto il controllo di gestione se rimane soltanto nel microcosmo cui è prioritariamente, ma non esclusivamente, diretto.

Che ci debba essere anche un momento a "prospettazione esterna" del controllo interno appare indubbio, non solo se si guarda, per gli enti locali, ai parametri gestionali che devono essere raccolti e diffusi dal Ministero dell'Interno, pure per confrontare e "misurare" le gestioni (art.228 T.U.E.L), ma altresì, in un discorso più ampio, ponendo attenzione alla legge n.20/1994 che, nell'affidare alla Corte dei conti il controllo esterno sulla gestione della generalità delle pubbliche amministrazioni, specifica che esso è svolto anche avvalendosi dell'esito dei controlli interni (il cui funzionamento, lo si ricorda, la Corte dei conti deve, peraltro, pure verificare).

Appare chiaro che l'apporto dei controlli interni sarà tanto più utile quanto più si baserà su metodologie comuni, condivise e confrontabili, cosa questa che può essere facilitata, nel caso degli enti locali, appunto, dall'esercizio associato per più enti.

Si ricorda, poi, che i controlli interni devono in primo luogo offrire alla pubblica amministrazione gli elementi per operare delle scelte, ma devono altresì contribuire a fornire

svolgere riguardano i comuni di SAN MARTINO D'AGRI e SARCONI, ricadenti nel territorio della stessa comunità montana ALTO AGRI, che nelle risposte ai questionari evidenziano che il servizio è in corso di predisposizione "con Unione dei Comuni facenti capo alla Comunità Montana".

Le uniche esperienze in materia risultanti in provincia di Matera riguardano i comuni di CIRIGLIANO e GORGOGLIONE che, rispettivamente, nelle note n. 1140 del 5.4.2005 e n. 1238, pervenuta, quest'ultima, il 7.4.2005, rappresentano, con riferimento al controllo di gestione, che "(...) sono in corso trattative con altri Enti locali per la istituzione di un'apposita struttura che svolga tale funzione in forma associata."; mentre il comune di GARAGUSO, con deliberazione n. 2 del 7.01.2005, ha approvato lo schema di convezione con la comunità montana MEDIO BASENTO tesa alla effettuazione dei controlli interni attraverso la costituzione, in forma associata, di un ufficio unico con i comuni di CALCIANO, OLIVETO LUCANO e TRICARICO, con ente capofila la comunità montana. Tale impostazione viene confermata dal sindaco del comune di OLIVETO LUCANO che, con nota n. 1644 del 11.04.2005, ha rappresentato che: "(...) è stata prevista l'istituzione di un apposito Ufficio unico per il Controllo di gestione nell'ambito della Comunità Montana Medio Basento." Il comune di VALSINNI, poi, nella delibera di Giunta n. 28 del 21.04.2005, nel nominare il componente esterno del Nucleo di valutazione preposto al controllo di gestione, dà atto della stipula di una apposita convenzione con altri enti, senza specificare quali, per la gestione associata del servizio stesso. Infine, con la nota n. 2632 del 12.10.2006, il presidente della comunità montana COLLINA MATERANA, ha segnalato la volontà di costituire, in forma associata (candidandosi come ente capofila), il nucleo di valutazione ed il servizio preposto al controllo di gestione.

alla collettività gli strumenti per giudicare i responsabili delle scelte amministrative fatte e dei sottostanti indirizzi politici.

Infatti, se la pubblica amministrazione è al servizio dei cittadini, questi ne devono conoscere l'operato, in applicazione, tra l'altro, del diritto all'informazione, dei principi di democrazia e sovranità popolare e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione stessa.

In quest'ottica si ritiene che il presente monitoraggio possa costituire uno strumento di notevole utilità sia per gli organi di governo, sia, ancor più, per quelli elettivi (i consigli, che, si ripete, dovrebbero, auspicabilmente, svolgere in modo più pregnante rispetto al passato i propri fondamentali compiti di indirizzo e controllo) degli enti locali della Basilicata, al fine di ricavare elementi di conoscenza, di confronto e di comparazione della variegata realtà operante in materia e negli enti consimili, onde poter adottare ogni possibile iniziativa tesa a migliorare ed implementare l'effettività del sistema dei controlli interni nella propria amministrazione.

Peraltro occorre evidenziare il duplice vantaggio che consegue dalla fruibilità di un'analisi svolta dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e cioè che, da un lato, essa consente di acquisire quegli elementi di valutazione e di raffronto che possono derivare solo da una indagine svolta sull'intero territorio regionale, con criteri e parametri omogenei, e che, dall'altro, essa è stata svolta da un organo di controllo esterno quale è la magistratura contabile (quindi terzo ed imparziale), posto al servizio dello Stato-comunità (o, per meglio dire, della Repubblica nelle sue diverse articolazioni), garante dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico ed in particolare della corretta gestione delle risorse collettive.

Da quanto osservato si evince, altresì, la grande importanza che assume, nel controllo esterno sulla gestione svolto dalla Corte dei conti, la collaborazione con gli organi di controllo interno.

Tuttavia, il processo di avvio a regime di questi ultimi è stato assai lento e ciò non ha consentito, se non in modesta misura, l'attuazione di un vero raccordo di coordinamento tra controlli esterni ed interni (proprio perché quest'ultimi sono stati finora, in genere, scarsamente funzionanti).

Invece, per esaltare a pieno la funzione collaborativa e propositiva dei controlli esterni sulla gestione affidati alla Corte dei conti³⁰ è fondamentale che si realizzi un rapporto di integrazione tra quest'ultimi e l'assetto dei controlli interni (tesi a misurare e verificare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità dell'attività amministrativa, l'idoneità delle scelte strategiche adottate per il conseguimento degli obiettivi ed a valutare la dirigenza).

³⁰ Controlli che si sostanziano nell'attività di referto al Parlamento ed ai Consigli regionali (ed ora, ai sensi dell'art.7, comma 7, della legge n.131/2003, anche ai Consigli degli enti locali), quali organi rappresentativi della sovranità popolare, sulla traduzione operativa, da parte dell'amministrazione, degli indirizzi politici.

Occorre in proposito sottolineare (onde evitare equivoci) che il diverso piano istituzionale e funzionale tra la Corte dei conti, organo magistratuale di controllo esterno che deve (anche) verificare il funzionamento dei controlli interni alle singole pubbliche amministrazioni, e quest'ultimi (che, sono "sostanzialmente" parte integrante dell'amministrazione attiva) comporta che tale necessaria interazione non possa comunque assurgere a livello di confronto paritario tra gli stessi³¹.

Il legislatore, avvertendo l'importanza del sistema dei controlli interni per assicurare il buon andamento della P.A., ha richiesto alla Corte dei conti (con l'art.3, comma 4, della legge n.20/1994 e, poi, con l'art.7, comma 7, della legge n.131/2003) di verificarne il corretto funzionamento.

La magistratura contabile, pertanto, sottopone a costante monitoraggio (attraverso i vari uffici di controllo, centrali e periferici) l'attuazione del sistema dei controlli interni e ne verifica periodicamente la effettività³².

³¹ "Il controllo 'collaborativo' non implica l'immedesimazione della Corte nel controllo interno dell'organo controllato, ma un rapporto di ausiliarità nei confronti degli organi rappresentativi inteso a rappresentare le irregolarità della gestione al fine di attivare misure correttive atte a migliorarne la qualità. Il controllo collaborativo si caratterizza anche per non comportare misure interdittive e tanto meno sanzionatorie" (Cfr. "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2004-2005", approvata con deliberazione n.15 del 7.7.2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pag. 19).

³² A conferma anche della lentezza del processo di entrata a regime del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni, si vedano alcuni recenti referti della Corte dei conti in materia.

In particolare, per quanto riguarda lo Stato, vedasi la deliberazione n.19/2002/G del 28.05.2002 della Sezione centrale della Corte dei conti di controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la quale è stata approvata la "Relazione riguardante il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n.286 nelle amministrazioni dello Stato con riferimento all'anno 2001". Con tale relazione vengono sostanzialmente confermati i giudizi negativi espressi nella relazione relativa al precedente anno circa lo scarso funzionamento (o, a volte, addirittura la mancata costituzione) dei servizi di controllo interno. Si sottolinea, ad es., che la valutazione dei dirigenti in pratica non risulta effettuata e di conseguenza questi finiscono generalmente per percepire i c.d. compensi di risultato "a pioggia", senza il previsto collegamento con i risultati effettivamente conseguiti.

La relazione per l'anno 2002, approvata con delibera n.15/2003/G del 26.05.2003, evidenzia che i compensi accessori di risultato, anche nel 2002, sono stati corrisposti ai dirigenti "in modo forfettario o in misura percentuale stabilita in sede di concertazione con le organizzazioni sindacali, ma senza un sicuro riferimento a risultati effettivamente valutati" (e, quindi, "a pioggia"). Eccezione, al riguardo, è rappresentata solo dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero degli esteri. La relazione, di contro, evidenzia i progressi conseguiti nell'attivazione dei servizi di controllo strategico, ormai tutti costituiti e operanti in ausilio alle attività di programmazione e di indirizzo degli organi politici.

Anche la relazione al 30.4.2004 (approvata con delibera n. 24/2004/G del 3 dicembre 2004), tra l'altro, conferma come ancora non risulta approvato da parte di tutte le amministrazioni "il Sistema di valutazione della dirigenza di 1^a fascia", il che comporta, oltre all'automatica corresponsione della retribuzione di risultato ("a pioggia"), la mancanza di riferimenti obiettivi sui quali possano essere assunte le decisioni in merito al rinnovo dell'incarico o al conferimento di altro incarico. Inoltre non risultano formalmente predisposti i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di funzione di livello generale, la cui necessità è stata sottolineata dal legislatore (art. 19 del d.lgs. n.165/2001, commi 1, 4 bis e 5 ter), ed espressamente richiamata nel CCNL della dirigenza firmato nel 2001.

Per quanto riguarda, invece, gli enti locali, la Corte dei conti ha nuovamente verificato lo stato di attuazione, di organizzazione e di funzionamento, aggiornato al 28 febbraio 2003, del sistema dei controlli interni (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico e controllo di regolarità amministrativa e contabile) nelle province e nei comuni con più di 8.000 abitanti (vedasi la delibera della Sezione delle Autonomie n.8/2003 del 9.6.2003 di approvazione della Relazione sui risultati dell'indagine). La rilevazione è stata articolata in due analisi: la prima riguardante i comuni con più di 8.000 e meno di 60.000 abitanti, svolta in forma aggregata (1.233 comuni), la seconda riguardante le province e i comuni con più di 60.000 abitanti, svolta in forma analitica. Hanno aderito all'iniziativa l'89% dei Comuni con meno di 60.000 abitanti (1.098 enti su 1.233), 52 Comuni con più di 60.000 abitanti e 49 Province.

Dalle due analisi e dalla comparazione dei dati è emersa, in sintesi, la seguente situazione generale:

- nelle province, tutte e quattro le tipologie di controllo hanno ricevuto un buon livello di attuazione (controllo di gestione 70%; valutazione dei dirigenti 99% e controllo strategico 38%), anche se i livelli di funzionamento sono molto eterogenei;
- nei comuni:

1.1 CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 289/1999 definisce il controllo di regolarità amministrativa e contabile come un controllo volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. Detta definizione è integralmente ripresa dall'art.147, comma 1, lettera a) del TUEL.

Esso è svolto dagli organi già previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti delle pubbliche amministrazioni.

Ai sensi dell'art. 153, comma 4, del d.lgs n. 267/2000 (TUEL), il responsabile del servizio finanziario è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale, ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese. Inoltre, esprime pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed attesta la copertura finanziaria e la regolarità contabile delle determinazioni dirigenziali di spesa.

Ai sensi dall'art. 239 del d.lgs. 267/2000, l'organo di revisione economico-finanziaria, invece, svolge le seguenti funzioni: attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento; pareri sulla proposta di bilancio di previsione e di documenti allegati e sulle variazioni di bilancio, consistenti in un motivato giudizio di congruità,

a) per quanto riguarda l'attuazione del controllo di gestione, l'andamento del tasso di realizzazione è strettamente correlato alle loro dimensioni: 27% nei comuni da 8.000 a 9.999 abitanti; 34% nei comuni da 10.000 a 19.999 abitanti; 36% nei comuni da 20.000 a 59.999 abitanti; 70% nei comuni da 60.000 a 99.999 abitanti; 83% nei comuni da 100.000 a 249.999 abitanti; 100% nei comuni da 250.000 a 499.999 abitanti e 83% nei comuni con oltre 500.000 abitanti. Quindi, questo tipo di controllo, finalmente, si sta gradualmente diffondendo;

b) per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, la grande maggioranza dei comuni ha attivato questa forma di controllo (mediamente in percentuali superiori al 90%). Il motivo è facilmente intuibile, visto che ad esso è obbligatoriamente correlata l'attribuzione della parte variabile della remunerazione. Resta, invece, ancora insoddisfacente l'individuazione dei criteri/parametri e la determinazione del peso da attribuire ad essi per la valutazione complessiva del raggiungimento del risultato;

c) per quanto riguarda il controllo strategico mediamente è stato istituito dal 16% dei comuni (si arriva al 50% solo nei comuni più grandi). Ciò si spiega con il fatto che si tratta del tipo di controllo più innovativo e di più recente introduzione;

d) per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile si rileva che in questa categoria di controllo rientrano, oltre quelle istituzionali del collegio dei revisori, molteplici forme di controllo esercitate nella maggioranza dei casi dai responsabili dei settori/servizi di competenza e che in alcune realtà locali, per dare maggiore incisività e visibilità a questo controllo, sono in fase di definizione modalità operative diverse che prevedono l'affidamento di una o più forme di esso ad apposite strutture. Trattasi, comunque, della tipologia di controllo più consolidata che è necessariamente realizzata in tutti gli enti, coinvolgendo una pluralità di ruoli e organi: il collegio dei revisori, il segretario generale, il responsabile del servizio finanziario, la generalità dei dirigenti e responsabili dei servizi per gli adempimenti di competenza.

Si può osservare, in conclusione, che i ritardi (o i progressi più lenti) riguardano i comuni più piccoli fra quelli esaminati. Se, però, si considera che dalla suddetta analisi sono fuori i comuni con meno di 8.000 abitanti (che sono circa l'85% del totale) è facile immaginare come ci si possa aspettare che il livello di attuazione del sistema dei controlli interni in tali ultimi comuni sia ancora più ridotto. Ed è altrettanto facile immaginare che il grado di razionalità dei sistemi di valutazione dei dirigenti (che risultano attivati nel 91% dei comuni medio-piccoli) non potrà che essere scarso, vista la mancanza di efficaci sistemi di controllo di gestione (presenti solo nel 27% dei casi nei comuni da 8.000 a 9.999 abitanti ed ancora meno nei comuni più piccoli).

La Corte dei conti ha anche evidenziato come oramai la normativa deve ritenersi sufficientemente chiara e che, pertanto, non può ritenersi essere questo uno degli elementi principali tra quelli che ancora concorrono a determinare le difficoltà e le resistenze in materia. Gli enti interpellati, infatti, hanno imputato i ritardi soprattutto alla eccessiva complessità organizzativa del sistema dei controlli interni ed al correlato non agevole reperimento delle necessarie risorse professionali e finanziarie, ma devono anche ipotizzarsi carenze e resistenze culturali negli organi di governo e di direzione degli enti locali, che possono portare a non apprezzare l'effettiva utilità dei controlli interni ed ad attivare meccanismi difensivi contro la loro introduzione.

di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti; vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità; relazioni sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto; relazioni all'organo consigliere su gravi irregolarità di gestione; attuazione di verifiche di cassa.

Infine, il segretario comunale, provinciale o della comunità montana svolge, tra l'altro, compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

In relazione al sistema del controllo sulla regolarità amministrativa e contabile, come si è già detto, il questionario trasmesso agli enti locali individua tre sottogruppi:

1. controllo di legittimità;
2. controllo contabile;
3. controllo amministrativo.

1.1.1 CONTROLLO DI LEGITTIMITA'

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA

L'amministrazione provinciale di Potenza che, nello schema di referto trasmesso agli enti locali con nota n. 1081 del 27.09.2006 risultava tra quegli enti che non avevano fornito alcuna risposta alle più volte citate circolari (n. 971/2004 e n. 665/2005), in sede di controdeduzioni, con nota n. 299/DG dell'11.10.2006, a firma del direttore generale, nell'evidenziare che "(...) il ritardo maturato nel fornire le informazioni richieste è connesso ad un disguido organizzativo interno, nonché all'apprestamento di procedure complesse in merito al sistema dei controlli (...)", ha finalmente provveduto (trascorsi quasi due anni dalla richiesta) a trasmettere i questionari compilati ove, in relazione al controllo di legittimità, viene segnalato il funzionamento di tale controllo affidato al segretario generale.

Nei comuni della provincia di Potenza con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è stata rilevata l'attivazione del controllo di legittimità soltanto in 7³³ casi (quindi in una

³³ Comuni di: GENZANO DI LUCANIA, MARATEA, MELFI, PIGNOLA, SANT'ARCANGELO (il sindaco del comune di SANT'ARCANGELO, con nota n. 12891 del 10.10.2006, ha ritrasmesso il modulo del questionario riferito a tale controllo dove viene evidenziato che il controllo di legittimità viene effettuato dal segretario comunale unitamente ai responsabili di servizio e che la precedente risposta formulata in occasione della trasmissione del questionario, con nota n. 2951 del 01.03.2005, era negativa poiché "(...) si è impropriamente inteso questo controllo riferito al singolo atto e non all'azione amministrativa."), TITO e VENOSA.

percentuale del 35,00% rispetto ai 20 comuni che si attestano al di sopra di tale soglia); non hanno fornito alcuna risposta 9³⁴ comuni (il 45,00%), mentre 4³⁵ comuni (il 20,00%) hanno addirittura rappresentato di non svolgere tale riscontro - TABELLA 7 -.

Il quadro globale degli 80 comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, che rappresentano la grande maggioranza dei comuni della provincia di Potenza (pari all'80%), evidenzia i seguenti dati:

- 26 comuni³⁶ hanno risposto di esercitare tale controllo;
- 28 comuni³⁷ hanno risposto di non esercitarlo (percentuale pari al 35,00%);
- 26 non hanno fornito, al riguardo, risposta (16³⁸ non hanno restituito alcuno dei 2 questionari, mentre 10³⁹ comuni, pur avendo restituito il questionario sui controlli interni, non hanno compilato il modulo relativo a questo controllo) - TABELLA 8 -.

Dall'analisi delle risposte fornite emerge che il controllo di legittimità, nei 33 casi osservati per la provincia di Potenza (tanti, come s'è detto, sono i comuni che, complessivamente, hanno rappresentato di svolgere tale forma di controllo), è svolto dal

³⁴ Comuni di: AVIGLIANO, LAGONEGRO, LATRONICO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, PICERNO, RIONERO IN VULTURE e SENISE (i comuni di LATRONICO e PICERNO non hanno compilato il modulo relativo a questo controllo, gli altri non hanno affatto restituito il questionario di cui trattasi). Con nota n. 17383 del 17.10.2006, il segretario-direttore generale del comune di LAURIA ha comunicato: "Si inviano, inoltre, perché non inviati in precedenza per un mero disguido, numero due questionari alla data del 31/01/2005.". Di detti questionari, però, non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle perché presentati oltre la data indicata come termine ultimo. Ad ogni modo, in quello sui controlli interni si riferisce che il controllo di legittimità viene svolto nel comune di LAURIA dai dirigenti e responsabili di ogni singolo settore/servizio.

³⁵ Comuni di: BELLA (che, come detto, pur non restituendo il questionario sui controlli interni, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale ha fornito alcune notizie sugli stessi), LAVELLO, MURO LUCANO e POTENZA.

³⁶ Comuni di: ALBANO DI LUCANIA, ARMENTO, BALVANO, BANZI, CAMPOMAGGIORE, CANCELLARA, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELSARACENO, FORENZA, GALLICCHIO, MOLI TERNO (il responsabile del servizio finanziario di questo comune, con nota n. 7846 del 09.10.2006, nel ritrasmettere, in sede di controdeduzioni, il modulo del questionario riferito a tale controllo, ha precisato che il controllo di legittimità sull'azione amministrativa - e non, come inizialmente erroneamente inteso, su singoli atti - viene regolarmente svolto dal segretario comunale unitamente ai responsabili di servizio), MONTEMURRO (il responsabile del servizio amministrativo/contabile di questo comune, nel ritrasmettere, in sede di controdeduzioni, il modulo del questionario oggetto del controllo de qua, con nota n. 3777 del 10.10.2006, al fine di "chiarire quanto erroneamente indicato alla pagina 13) del questionario sui controlli interni inviato a codesta Corte dei Conti con ns.precedente nota nr. 4348 del 21.03.2005", ha rappresentato che: "In merito al controllo di legittimità, lo stesso viene effettuato dal Segretario Comunale unitamente ai responsabili di servizio"), PIETRAGALLA, RAPOLLA, RAPONE, RIVELLO, RUOTI, RUVÒ DEL MONTE, SAN CHIRICO RAPARO, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN SEVERINO LUCANO, SASSO DI CASTALDA, SATRIANO DI LUCANIA, TERRANOVA DI POLLINO e TOLVE.

³⁷ Comuni di: ACERENZA, BRINDISI DI MONTAGNA, CASTELLUCCIO INFERIORE (il dato è tratto dalla relazione - a firma congiunta del sindaco, del segretario comunale e del responsabile del servizio finanziario - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sul controllo di legittimità non è, però, stato compilato), CHIAROMONTE, FARDELLA (il dato è tratto dalla relazione - a firma del sindaco - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sul controllo di legittimità non è stato, però, compilato), FILIANO, FRANCAVILLA IN SINNI (pur non avendo il predetto comune restituito il questionario, la notizia sulla mancata attivazione del servizio è riportata nel referto sul controllo di gestione per l'anno 2004, spedito con nota n. 552/FIN/2005 del 15.12.2005), GRUMENTO NOVA, MASCHITO, MISSANELLO, NEMOLI, OPPIDO LUCANO, PATERNO, PIETRAPEROSA, RIPACANDIDA, ROCCANOVA, SAN FELE, SAN MARTINO D'AGRI, SANT'ANGELO LE FRATTE, SARCONI, SPINOSO, TEANA, TRAMUTOLA, TRECCHINA, TRIVIGNO, VAGLIO DI BASILICATA, VIETRI DI POTENZA e VIGGIANO.

³⁸ Comuni di: ABRIOLA (che ha fornito solo alcune notizie, peraltro non chiare, su altra tipologia di controllo interno), ATELLA, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, MARSICOVETERE, NOEPOLI, PESCOGAGANO, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA e VIGGIANELLO. Con nota n. 2875 del 12.10.2006, anticipata a mezzo fax, il sindaco del comune di CALVERA, oltre a fornire notizie su conferimenti di incarichi e l'assenza di società a totale partecipazione pubblica, ha comunicato, tra l'altro, la trasmissione di tutta la documentazione che, tuttavia, è pervenuta solo in data 16.10.2006, pertanto, di essa non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo il questionario evidenzia che il controllo di legittimità viene svolto dai singoli responsabili di area.

segretario comunale in 19 casi⁴⁰ (che è coadiuvato nell'esercizio di tale funzione dai responsabili dei servizi in 6 comuni⁴¹), mentre nei residui 14 casi⁴² la funzione è espletata esclusivamente dai responsabili dei servizi (a parte i già richiamati 6 comuni in cui la funzione viene svolta congiuntamente con il segretario comunale).

Oltre ai 32 comuni che hanno riferito di non svolgere affatto tale funzione, 35 comuni non hanno fornito al riguardo risposte (12 relativamente al solo modulo sul controllo di legittimità contenuto nel questionario sui controlli interni, mentre 23 comuni⁴³, come detto, non hanno restituito alcuno dei 2 questionari inviati agli enti locali con la già citata nota n. 971/2004, né quello riferito ai "controlli interni" né quello riferito alla "sana gestione finanziaria") - TABELLA 9 -.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

L'Amministrazione provinciale di Matera (che, come ribadito con nota del 9.10.2006, ha trasmesso entrambi i questionari) non ha, a suo tempo, compilato in ogni suo modulo il questionario sui controlli interni. È questo il caso del controllo di legittimità (oltre che di quello di regolarità contabile). Tuttavia, con successiva nota n. 35298 del 12.10.2006, in sede di controdeduzioni alla "bozza" di referto, il Presidente della Provincia ha precisato, non solo in riferimento al controllo di legittimità, ma anche in ordine al controllo di regolarità contabile, che: "(...) detti controlli sono stabilmente svolti dall'Ente e che per mera omissione materiale non se ne è data notizia nel questionario di riferimento." Pertanto, è stato segnalato che il controllo di legittimità, svolto sulle determinazioni dirigenziali e sulle delibere della Giunta, viene esercitato dal segretario generale dell'Ente.

La provincia di Matera conta 31 comuni. Il 57,14% (8 comuni⁴⁴) dei 14 comuni che registrano una popolazione superiore ai 5.000 abitanti ha risposto al modulo riferito al controllo

³⁹ Comuni di: ANZI, BARAGIANO, BRIENZA, CALVELLO, CASTELMEZZANO, CASTRONUOVO SANT'ANDREA, EPISCOPIA, GUARDIA PERTICARA, LAURENZANA e MONTEMILONE.

⁴⁰ Comuni di: ARMENTO, BANZI, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELSARACENO, FORENZA, GALLICCHIO, GENZANO DI LUCANIA, MOLITERNO, MONTEMURRO, PIETRAGALLA, PIGNOLA, RAPONE, RUOTI, RUVO DEL MONTE, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN SEVERINO LUCANO, SANT'ARCANGELO e TERRANOVA DI POLLINO.

⁴¹ Comuni di: MOLITERNO, MONTEMURRO, PIETRAGALLA, PIGNOLA, SANT'ARCANGELO, TERRANOVA DI POLLINO (in quest'ultimo caso alle due figure del segretario comunale e dei responsabili dei servizi, si aggiunge anche quella del revisore dei conti).

⁴² Comuni di: ALBANO DI LUCANIA, BALVANO, CAMPOMAGGIORE, CANCELLARA, MARATEA, MELFI, RAPOLLA, RIVELLO, SAN CHIRICO RAPARO, SASSO DI CASTALDA, SATRIANO DI LUCANIA, TITO, TOLVE e VENOSA.

⁴³ Ai 20 comuni che non hanno fornito alcuna risposta alle 2 circolari, si aggiungono i comuni di ABRIOLA, BARILE e MARSICOVETERE che non hanno restituito i 2 questionari.

⁴⁴ Comuni di: BERNALDA, GRASSANO, MONTALBANO JONICO, MONTECAGLIOSO, PISTICCI, SCANZANO JONICO, STIGLIANO e TRICARICO. Con nota n. 14519 del 13.10.2006, il sindaco del comune di TRICARICO, in sede di controdeduzioni, ha trasmesso compilato, tra gli altri, il modulo riferito al controllo di legittimità nel quale si individua nei responsabili dei servizi i soggetti incaricati di svolgere tale controllo (infatti, il questionario a suo tempo trasmesso non era stato compilato in ogni sua parte, come nel caso del controllo di legittimità). Il sindaco del comune di GRASSANO, in sede di controdeduzioni, con nota n. 10156 del 13.10.2006 ha trasmesso il questionario sui controlli interni.

di legittimità evidenziando l'esistenza di tale forma di controllo, affidata in 5 casi⁴⁵ ai responsabili dei servizi (in uno di essi⁴⁶ con il segretario comunale) ed in 3 comuni⁴⁷ al solo segretario comunale; inoltre, 3 comuni⁴⁸ (il 21,43%) hanno risposto di non svolgere tale funzione ed, infine, 3 (il 21,43%) non hanno fornito alcuna risposta (di questi, uno⁴⁹ non ha risposto al modulo dedicato al controllo di legittimità, uno⁵⁰ non ha restituito il questionario sui controlli interni e l'ultimo⁵¹ non ha restituito nessuno dei 2 questionari) – TABELLA 10.

L'esame svolto sui 17 comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ha evidenziato i seguenti dati:

- 9 comuni⁵² attestano l'esistenza del controllo di legittimità (il 52,49%) svolto in 6 casi⁵³ dal segretario comunale (tra i quali, in un comune⁵⁴ insieme al direttore generale ed in un caso⁵⁵ congiuntamente ai responsabili dei servizi), in un caso⁵⁶ dai soli responsabili dei servizi, in un altro⁵⁷ dal solo direttore generale ed infine in un caso⁵⁸ dai singoli responsabili dei provvedimenti;
- 7 (cioè il 41,18%) non hanno fornito risposte relativamente al controllo di legittimità (3⁵⁹ non hanno restituito i questionari, i rimanenti 4 comuni⁶⁰ non hanno risposto alla parte del questionario sui controlli interni dedicata a questa forma di controllo) – TABELLA 11.
- Un comune⁶¹ ha dichiarato di non svolgere questo tipo di controllo.

In realtà anche quest'ultimo comune (GARAGUSO) aveva segnalato nel questionario l'esistenza del controllo di legittimità (cosa puntualmente riportata nella "bozza" di referto, trasmessa agli enti controllati con nota n. 1081 del 27.09.2006 di questa Sezione regionale di controllo), tuttavia con nota n. 3812 del 29.09.2006, controdeducendo alla predetta "bozza", l'ente ha chiarito quanto segue: "Il controllo di legittimità sugli atti, ai sensi del T.U.E.L. non è da considerare più obbligatorio. Ciò che è stato riportato in risposta al questionario si riferisce al parere di mera regolarità tecnica degli atti da parte dei Responsabili dei Servizi, ai sensi

⁴⁵ Comuni di: BERNALDA, MONTALBANO JONICO, MONTECAGLIOSO, STIGLIANO e TRICARICO.

⁴⁶ Comune di MONTALBANO JONICO.

⁴⁷ Comuni di: GRASSANO, PISTICCI e SCANZONO JONICO.

⁴⁸ Comuni di: IRSINA, MATERA e NOVASIRI.

⁴⁹ Comune di POLICORO.

⁵⁰ Comune di FERRANDINA.

⁵¹ Comune di TURSI.

⁵² Comuni di: ACCETTURA, ALIANO, COLOBRARO, CRACO, GORGOGNONE, OLIVETO LUCANO, SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

⁵³ Comuni di: ACCETTURA, CRACO, OLIVETO LUCANO, SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

⁵⁴ Comune di OLIVETO LUCANO.

⁵⁵ Comune di CRACO.

⁵⁶ Comune di COLOBRARO.

⁵⁷ Comune di GORGOGNONE.

⁵⁸ Comune di ALIANO.

⁵⁹ Comuni di: ROTONDELLA SALANDRA, POMARICO (quest'ultimo non ha fornito alcuna risposta alle due circolari). In data 13.10.2006, il responsabile del servizio finanziario del comune di ROTONDELLA ha inviato via fax la nota n. 7329 del 13.10.2006 con la quale, in sede di controdeduzioni allo schema di referto, si comunica la trasmissione del questionario sui controlli interni che, tuttavia, è pervenuto solo in data 16.10.2006, per cui di esso non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo il modulo relativo al controllo di legittimità non è stato compilato.

⁶⁰ Comuni di CALCIANO, CIRIGLIANO, GROTTOLE e MIGLIONICO.

⁶¹ Comune di GARAGUSO.

dell'art. 49 del T.U.E.L.". Pertanto, sottolinea ancora il sindaco nella citata nota, "(...) alla luce di quanto evidenziato si deduce che il Comune di Garaguso non ha istituito altri organismi, oltre a quelli indicati, preposti al controllo di Regolarità Amministrativa e Contabile, limitandosi al rispetto delle norme previste dal T.U.E.L.". Al riguardo non può, però, che osservarsi che, mentre con la legge costituzionale n. 3/2001 (come anche si dirà in seguito) è stato soppresso il controllo esterno di legittimità sugli atti comunali (affidato ai CO.RE.CO), si ritiene che, a parte la previsione nel TUEL del rilascio di pareri su specifici atti o deliberazioni, il controllo (interno) di regolarità amministrativa e contabile, comunque svolto, non possa non prendere in considerazione anche la legittimità dell'azione amministrativa (seppur attraverso l'esame di atti amministrativi nei quali si concretizzi la predetta attività), come, d'altronde, richiesto dall'art. 147, comma 1, lettera a) che stabilisce che gli enti locali devono "garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa".

Riassumendo, nell'ambito della provincia di Matera, hanno fornito risposta alla parte del questionario dedicata al controllo di legittimità 21 comuni (pari ad una percentuale del 67,74%), di essi 17 hanno attivato il servizio, 4 hanno attestato di non svolgere tale funzione.

Invece non hanno fornito alcuna risposta 10 comuni (che rappresentano il 32,26% dei 31 comuni complessivi) - TABELLA 12.

COMUNITA' MONTANE

I confini del territorio regionale circoscrivono la competenza di 14 comunità montane. Di queste 11 ricadono nella provincia di Potenza⁶² e 3 in quella di Matera⁶³.

Tra le comunità montane della provincia di Potenza, 9 (pari al 81,82% del totale) hanno comunicato di svolgere il controllo di legittimità, 2 comunità montane⁶⁴ invece non hanno fornito alcuna risposta alle due circolari più volte citate - TABELLA 13 -.

Soltanto una⁶⁵ comunità montana della provincia di Matera non ha risposto alla parte di questionario riferita al controllo di legittimità, le rimanenti 2⁶⁶ (pari al 66,67%) hanno, invece, rappresentato di svolgere tale funzione - TABELLA 14 -.

⁶² Comunità montane: ALTO AGRI, ALTO BASENTO, ALTO BRADANO, ALTO SINNI, CAMASTRA ALTO SAURO, LAGONEGRESE, MARMO PLATANO, MEDIO AGRI, MELANDRO, VAL SARMENTO, DEL VULTURE.

⁶³ Comunità montane: BASSO SINNI, COLLINA MATERANA, MEDIO BASENTO.

⁶⁴ Comunità montana ALTO SINNI e VAL SARMENTO.

⁶⁵ Comunità montana BASSO SINNI.

⁶⁶ Comunità montana MEDIO BASENTO e COLLINA MATERANA. Come già rappresentato nella premessa del presente referto, il presidente pro-tempore della citata comunità montana, con nota n. 2632 del 12.10.2006, in sede di controdeduzioni, ha comunicato che "(...) dopo una verifica, per mero errore di trasmissione i relativi documenti sono ancora presso questo Ente, poiché archiviati prima della spedizione. Scusandoci per l'inconveniente (...) si trasmette la propria nota prot. n. 2250 del 20/09/2005 relativa al sopra richiamato adempimento, chiedendo di tenerne conto nella redazione definitiva del referto."

Tutte le comunità montane che svolgono il riscontro di legittimità hanno attestato che tale funzione viene esercitata dal segretario generale, eccezion fatta per una comunità montana⁶⁷, dove tale funzione viene espletata dal revisore dei conti.

1.1.2 CONTROLLO DI REGOLARITA' CONTABILE

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA

Il controllo di regolarità contabile in seno all'amministrazione provinciale di Potenza è svolto dal dirigente dell'unità direzione "servizi finanziari" (il dato è riportato nel questionario sui controlli interni trasmesso con nota del direttore generale n. 299/DG del 11.10.2006).

Risultano essere 13 i comuni⁶⁸ della provincia di Potenza con popolazione superiore ai 5.000 che svolgono il controllo di regolarità contabile, tutti ad opera del responsabile dell'Area finanziaria (congiuntamente al revisore dei conti in un solo caso⁶⁹), 7 i comuni⁷⁰, invece, che non hanno fornito alcuna risposta - TABELLA 15.

Sui complessivi 80 comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, 56 hanno comunicato di effettuare tale riscontro (in 48⁷¹ casi ad opera del solo responsabile dell'Ufficio

⁶⁷ Comunità montana del VULTURE.

⁶⁸ Comuni di: BELLA (che, come detto, pur non restituendo il questionario sui controlli interni, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale ha fornito alcune notizie sugli stessi), GENZANO DI LUCANIA, LATRONICO, LAVELLO, MARATEA, MELFI, MURO LUCANO, PICERNO, PIGNOLA, POTENZA, SANT'ARCANGELO (il sindaco di questo comune ha illustrato, con nota n. 3777 del 10.10.2006, i motivi dell'errata compilazione di pagina 13 del questionario sui controlli interni, ritrasmettendo il modulo compilato. Infatti, questo ente, riferisce il sindaco, "...ha interpretato erroneamente la domanda riferita al controllo di regolarità amministrativa e contabile (pag. 13 del questionario) intendendo lo stesso controllo riferito ad una apposita struttura organizzativa interna cui affidare, in modo specifico, tale controllo in aggiunta a quelli previsti dal TUEL 267/2000." Viene pertanto, evidenziato, che il controllo di regolarità contabile è svolto dal responsabile del servizio finanziario), TITO e VENOSA.

⁶⁹ Comune di POTENZA.

⁷⁰ Comuni di: AVIGLIANO, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, RIONERO IN VULTURE e SENISE. Con nota n. 17383 del 17.10.2006, il segretario-direttore generale del comune di LAURIA ha comunicato: "Si inviano, inoltre, perché non inviati in precedenza per un mero disguido, numero due questionari alla data del 31/01/2005.". Di detti questionari, però, non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle perché presentati oltre la data indicata come termine ultimo. Comunque in quello sui controlli interni si evidenzia che il controllo di regolarità contabile è affidato al responsabile dell'ufficio di bilancio.

⁷¹ Comuni di: ALBANO DI LUCANIA, ANZI, BALVANO, BANZI, BARAGIANO, BRINDISI DI MONTAGNA, CALVELLO, CAMPOMAGGIORE, CANCELLARA, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELLUCCIO INFERIORE (il dato è tratto dalla relazione - a firma congiunta del sindaco, del segretario comunale e del responsabile del servizio finanziario - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sul controllo di regolarità contabile non è invece stato compilato), CASTELSARACENO, CASTRONUOVO SANT'ANDREA, CHIAROMONTE, FILIANO, FORENZA, GALLICCHIO, GRUMENTO NOVA, LAURENZANA, MASCHITO, MOLITERNO (come già evidenziato in relazione al controllo di legittimità, il responsabile del servizio finanziario, con nota n. 7846 del 9.10.2006, ha ritrasmesso il modulo relativo al controllo di regolarità contabile, ove è riferito, diversamente da quanto comunicato in occasione della trasmissione del questionario sui controlli interni (avendo l'ente "interpretato erroneamente la domanda riferita al controllo di regolarità amministrativa e contabile (pag. 13 del questionario) intendendo lo stesso controllo riferito ad una apposita struttura organizzativa ..."), che lo stesso viene svolto dal responsabile del servizio finanziario), MONTEMILONE, MONTEMURRO (il responsabile del servizio amministrativo/contabile di questo comune, con nota n. 3777 del 10.10.2006, ha ritrasmesso il modulo riferito a tale tipologia di controllo a correzione di quanto "...erroneamente indicato alla pagina 13) del questionario sui controlli interni inviato a codesta Corte dei Conti con ns. precedente nota nr. 4348 del 21/03/2005". Il modulo ritrasmesso evidenzia che il controllo di regolarità contabile è svolto dal responsabile del servizio finanziario), NEMOLI, OPPIDO LUCANO, PATERNO, PIETRAGALLA, PIETRAPEROSA, RAPOLLA, RAPONE,

finanziario, congiuntamente al revisore dei conti in 6 casi⁷² ed al segretario comunale in un altro caso⁷³ ed, infine, in un solo caso⁷⁴ ad opera esclusiva del segretario comunale).

Altri 4 enti⁷⁵ hanno comunicato che il controllo di regolarità contabile non viene affatto svolto, 16⁷⁶ comuni non hanno reso alcuna risposta, mentre 4⁷⁷ non hanno compilato il quadro relativo al controllo de qua (il totale dei comuni che non ha fornito risposte, al riguardo, è, quindi, pari a 20) - TABELLA 16 -.

In conclusione, tra i 100 comuni della provincia di Potenza, 69 hanno risposto di effettuare il riscontro di regolarità contabile, 4 di non realizzarlo, 27 non hanno fornito alcuna risposta - TABELLA 17.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

L'Amministrazione provinciale di Matera, come già evidenziato in relazione al controllo di legittimità, non ha compilato, a suo tempo, il modulo del questionario sui controlli interni riferito a tale controllo. Tuttavia, con successiva nota n. 35298 del 12.10.2006, in sede di controdeduzioni, il Presidente della Provincia ha precisato, non solo in riferimento al controllo regolarità contabile ma anche in ordine al controllo di legittimità, che: "(...) detti controlli sono stabilmente svolti dall'Ente e che per mera omissione materiale non se ne è data notizia nel questionario di riferimento.". Pertanto, è stato segnalato (al punto 2 della citata nota) che "il controllo di regolarità contabile nelle delibere degli organi collegiali viene puntualmente esercitato dal Responsabile del Servizio Finanziario, il quale provvede altresì, attraverso il visto di cui all'art 153 – comma 5° del T.U.E.L., ad attestare la copertura finanziaria. Lo stesso controllo di regolarità contabile viene pure eseguito dall'organo di revisione dei conti.".

RIVELLO, RUOTI, RUVO DEL MONTE, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN FELE, SAN SEVERINO LUCANO, SANT'ANGELO LE FRATTE, SASSO DI CASTALDA, SATRIANO DI LUCANIA, SPINOSO, TEANA, TOLVE, TRAMUTOLA, TRECCHINA, TRIVIGNO, VAGLIO DI BASILICATA e VIGGIANO.

⁷² Comuni di: ACERENZA, FRANCAVILLA IN SINNI (pur non avendo risposto ai questionari, la composizione dell'organo preposto al controllo di regolarità contabile, oltre che l'esistenza di tale forma di controllo, si evince dal referto per l'anno 2004 – pag. 8 - trasmesso con nota 552/FIN/2005 del 15.12.2005), RIPACANDIDA, SAN MARTINO D'AGRI, SARCONI, TERRANOVA DEL POLLINO.

⁷³ Comune di SAN CHIRICO RAPARO.

⁷⁴ Comune di ARMENTO.

⁷⁵ Comuni di: FARDELLA (il dato è tratto dalla relazione - a firma del sindaco - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sul controllo di regolarità contabile non è stato compilato), MISSANELLO, ROCCANOVA e VIETRI DI POTENZA.

⁷⁶ I già citati comuni di ABRIOLA, ATELLA, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, MARSICOVETERE, NOEPOLI, PESCOPIANO, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA e VIGGIANELLO che non hanno risposto a nessuno dei 2 questionari. Con nota n. 2875 del 12.10.2006, anticipata a mezzo fax, il sindaco del comune di CALVERA, oltre a fornire notizie su conferimenti di incarichi e l'assenza di società a totale partecipazione pubblica, ha comunicato, tra l'altro, la trasmissione di tutta la documentazione che, tuttavia, risulta pervenuta solo in data 16.10.2006, pertanto, di essa non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo il questionario evidenzia che il controllo di regolarità contabile è svolto dall'area finanziaria.

⁷⁷ Comuni di: BRIENZA, CASTELMEZZANO, EPISCOPIA e GUARDIA PERTICARA.

I comuni che non hanno fornito risposta al questionario relativo al controllo di regolarità contabile, sui complessivi 31 della provincia di Matera, sono 7 (pari al 22,58% del totale), 2⁷⁸ ricadenti tra quelli con un numero di abitanti superiore ai 5.000 abitanti e 5⁷⁹ tra quelli al di sotto di tale soglia.

Il controllo di regolarità contabile è svolto da 23 comuni (pari al 74,19% del totale dei 31 comuni) - TABELLA 20 -; di essi 11⁸⁰ hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti (il 78,57% dei 14 complessivi) - TABELLA 18 - e 12⁸¹ ha una popolazione inferiore a tale soglia (il 70,59% dei 17 complessivi) - TABELLA 19 -. Un solo comune⁸², infine, ha comunicato l'inesistenza di questo controllo.

La funzione, tra i 23 comuni che realizzano il controllo sulla regolarità contabile, è svolta per oltre il 95% dei casi dal responsabile dell'Ufficio finanziario (congiuntamente con il collegio dei revisori in un comune⁸³), mentre in un solo caso⁸⁴ dal responsabile dell'Ufficio ragioneria.

COMUNITA' MONTANE

Sono 7 le comunità montane della provincia di Potenza che svolgono il riscontro di regolarità contabile, 2⁸⁵ quelle che non hanno compilato la parte di questionario dedicata al controllo de qua, mentre 2⁸⁶ non hanno fornito alcuna risposta alle due richieste.

Tutte le predette 7 comunità montane hanno comunicato che il controllo di regolarità contabile è svolto dal responsabile dell'ufficio finanziario - TABELLA 21.

⁷⁸ Comuni di: FERRANDINA e TURSI. Il comune di FERRANDINA non ha restituito il questionario sui controlli interni, quello di TURSI non ha restituito entrambi i questionari spediti, né quello sui controlli interni né quello sulla sana gestione. L'elenco predisposto in sede di elaborazione dello schema di referto includeva anche il comune di TRICARICO che ha inviato in sede di controdeduzioni il modulo del questionario riferito al controllo di regolarità contabile che, a suo tempo, non era stato compilato.

⁷⁹ Comuni di: CALCIANO, CIRIGLIANO, POMARICO, ROTONDELLA, SALANDRA. Tra questi CALCIANO e CIRIGLIANO non hanno fornito risposte allo specifico quadro del questionario riferito al controllo contabile, mentre i comuni di ROTONDELLA e SALANDRA non hanno restituito entrambi i questionari e quello di POMARICO, come già evidenziato, non ha affatto risposto alle 2 circolari. In data 13.10.2006, il responsabile del servizio finanziario del comune di ROTONDELLA ha inviato a mezzo fax la nota n. 7329 del 13.10.2006 con la quale, in sede di controdeduzioni allo schema di referto, si comunica la trasmissione del questionario sui controlli interni, che, tuttavia, è pervenuto solo in data 16.10.2006, per cui di esso non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo, il questionario evidenzia che tale funzione viene svolta dal responsabile del servizio finanziario.

⁸⁰ Comuni di: BERNALDA, GRASSANO, IRSINA, MONTALBANO JONICO, MONTESCAGLIOSO, NOVA SIRI, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO, STIGLIANO e TRICARICO. Con nota n. 14519 del 13.10.2006, il sindaco del comune di TRICARICO ha trasmesso, tra gli altri, il modulo riferito al controllo di regolarità contabile che, in occasione della trasmissione del questionario, non era stato compilato. Il sindaco del comune di GRASSANO, in sede di controdeduzioni, con nota n. 10156 del 13.10.2006 ha trasmesso il questionario sui controlli interni.

⁸¹ Comuni di: ACCETTURA, ALIANO, COLOBRARO, CRACO, GARAGUSO, GORGOGNONE, GROTTOLE, MIGLIONICO, OLIVETO LUCANO, SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE, VALSINNI.

⁸² Trattasi del comune di MATERA.

⁸³ Comune di TRICARICO, così come comunicato dal sindaco con nota n. 14519 del 13.10.2006, integrando i dati del questionario a suo tempo forniti.

⁸⁴ Comune di CRACO.

⁸⁵ Comunità Montane: ALTO BRADANO e VULTURE.

⁸⁶ Comunità montana ALTO SINNI e VAL SARMENTO.

Tutte le comunità montane della provincia di Matera hanno comunicato di esercitare⁸⁷ il riscontro di regolarità contabile, che è svolto nella totalità dei casi dal responsabile dell'ufficio finanziario - TABELLA 22.

1.1.3 CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLE PROVINCIA DI POTENZA

Nel questionario trasmesso con nota n. 299/DG dell'11.10.2006, l'amministrazione provinciale di Potenza ha segnalato che il controllo di regolarità amministrativa è affidato ai singoli dirigenti.

I comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che svolgono il controllo di regolarità amministrativa risultano essere 12⁸⁸, i rimanenti 8 comuni non hanno fornito alcuna risposta⁸⁹ - TABELLA 23 -.

Relativamente ai dati che riguardano i comuni che si attestano al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti, nel rimandare alla TABELLA 24, si segnala che risultano essere 56 i comuni⁹⁰ che effettuano il riscontro di regolarità amministrativa, 3 i comuni⁹¹ che hanno segnalato di non svolgere tale controllo e 21 i comuni⁹² che non hanno fornito alcuna risposta.

⁸⁷ Comunità montane: BASSO SINNI, MEDIO BASENTO e COLLINA MATERANA (con riferimento a quest'ultima si rimanda a quanto evidenziato in relazione al controllo di legittimità).

⁸⁸ Comuni di:

- BELLA (che, come detto, pur non restituendo il questionario sui controlli interni, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale ha fornito alcune notizie sugli stessi), il cui servizio è svolto dai responsabili dei servizi unitamente al segretario comunale;
- GENZANO DI LUCANIA, LAVELLO, PICERNO, PIGNOLA, POTENZA, SANT'ARCANGELO (con nota n. 12891, il sindaco di questo comune ha ritrasmesso il modulo del questionario riferito a questo controllo, al fine di ovviare alla "...errata compilazione della pagina n. 13 (tredici) relativa al questionario sui controlli interni inviato a codesta Corte dei conti con precedente nota nr. 2951 del 1 marzo 2005.", ove si riferisce che il controllo di regolarità amministrativa viene svolto dai responsabili di servizio) e VENOSA il cui servizio è affidato ai soli responsabili dei servizi;
- MARATEA e MURO LUCANO che hanno affidato la funzione al solo segretario comunale;
- LATRONICO che ha affidato la funzione al responsabile dell'area amministrativa;
- MELFI la cui funzione è svolta dal responsabile dell'ufficio finanziario congiuntamente al collegio di revisione economico-finanziaria.

⁸⁹ I più volte citati comuni di: AVIGLIANO, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, RIONERO IN VULTURE e SENISE, cui si aggiunge il comune di TITO che non ha compilato il modulo su questo tipo di controllo interno. In ordine al comune di LAURIA si rinvia a quanto detto nella premessa al referto.

⁹⁰ Ad opera:

- dei responsabili dei servizi in 38 casi. In particolare dai soli responsabili dei servizi nei casi di ACERENZA, BALVANO, BANZI, CAMPOMAGGIORE, CANCELLARA, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELLUCCIO INFERIORE (il dato è tratto dalla relazione - a firma congiunta del sindaco, del segretario comunale e del responsabile del servizio finanziario - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sul controllo di regolarità amministrativa non è stato compilato), CASTELSARACENO, CASTRONUOVO SANT'ANDREA, FARDELLA (il dato è tratto dalla relazione - a firma del sindaco - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sul controllo di regolarità amministrativa non è stato compilato), FORENZA, FRANCAVILLA IN SINNI (pur non avendo risposto ai questionari, la composizione dell'organo preposto al controllo di regolarità contabile, oltre che l'esistenza di tale forma di controllo, si evince dal referto per l'anno 2004 - pag. 8 - trasmesso con nota 552/FIN/2005 del 15.12.2005), GALLICCHIO, GRUMENTO NOVA, MOLITERNO (così come segnalato dal responsabile dei servizi in sede di controdeduzioni, il quale, con nota n. 7846 del 9.10.2006, ha ritrasmesso il

Il risultato dell'analisi effettuata sul controllo di regolarità amministrativa ricalca pressoché fedelmente quello illustrato per il controllo di regolarità contabile.

Sono, pertanto, complessivamente 68 i comuni della provincia che hanno comunicato di svolgere il controllo di regolarità amministrativa, 3 hanno segnalato di non svolgere questa funzione, 29 non hanno fornito alcuna risposta. – TABELLA 25.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLE PROVINCIA DI MATERA

L'Amministrazione provinciale ha comunicato che il controllo di regolarità amministrativa viene svolto dal Segretario Generale.

Sempre riguardo alla distinzione tra comuni con popolazione superiore o inferiore ai 5.000 abitanti, il quadro riassuntivo per i primi rappresenta la seguente situazione: 11 comuni⁹³ hanno comunicato di svolgere il riscontro di regolarità amministrativa, una risposta⁹⁴ è negativa e 2 comuni⁹⁵ non hanno fornito alcuna risposta - TABELLA 26 -; per i secondi: su

modulo relativo al controllo di regolarità amministrativa, ove è riferito, diversamente da quanto comunicato in occasione della trasmissione del questionario sui controlli interni - avendo l'ente "interpretato erroneamente la domanda riferita al controllo di regolarità amministrativa e contabile (pag. 13 del questionario) intendendo lo stesso controllo riferito ad una apposita struttura organizzativa...-", che lo stesso viene svolto dai "responsabili di servizio"), MONTEMURRO (in sede di controdeduzioni il responsabile del servizio amministrativo/contabile di questo comune, con nota n. 3777 del 10.10.2006, ha ritrasmesso il modulo riferito a tale tipologia di controllo a correzione di quanto "...erroneamente indicato alla pagina 13) del questionario sui controlli interni inviato a codesta Corte dei Conti con ns. precedente nota nr. 4348 del 21/03/2005". Il modulo ritrasmesso evidenzia che il controllo di regolarità amministrativa è svolto dai "responsabili di servizio"), NEMOLI, PIETRAGALLA, PIETRAPERTOSA, RAPONE, RIVELLO, RUOTI, RUVO DEL MONTE, SAN COSTANTINO ALBANESE, SANT'ANGELO LE FRATTE, SASSO DI CASTALDA, SATRIANO DI LUCANIA, SPINOSO, TEANA, TOLVE, TRAMUTOLA, TRECCHINA, TRIVIGNO e VIGGIANO; congiuntamente con il segretario comunale nei comuni di TERRANOVA DI POLLINO e VAGLIO DI BASILICATA e, infine, insieme al responsabile dell'ufficio finanziario e al revisore dei conti nel comune di RIPACANDIDA;

- del revisore dei conti in 2 casi (comuni di BARAGIANO e OPPIDO LUCANO);
- del segretario comunale in altri 9 casi (singolarmente nei comuni di ANZI, CALVELLO, LAURENZANA e SAN FELE, congiuntamente con responsabile dell'area amministrativa nei comuni di ARMENTO, BRINDISI DI MONTAGNA, MONTEMILONE e SAN CHIRICO RAPARO, e con il revisore dei conti nel comune di MASCHITO);
- del responsabile dell'area amministrativa in 7 casi (singolarmente nei comuni di ALBANO DI LUCANIA, CHIAROMONTE, PATERNO, RAPOLLA, SAN MARTINO D'AGRI e SAN SEVERINO LUCANO, insieme al revisore dei conti nel comune di SARCONI).

⁹¹ Comuni di: MISSANELLO, ROCCANOVA e VIETRI DI POTENZA.

⁹² Oltre ai più volte citati comuni di ABRIOLA, ATELLA, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, MARSICOVETERE, NOEPOLI, PESCOPIANO, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA e VIGGIANELLO (che non hanno fornito risposte a nessuno dei 2 questionari), si aggiungono i comuni di BRIENZA, CASTELMEZZANO, EPISCOPIA, FILIANO e GUARDIA PERTICARA (che non hanno compilato la parte di questionario dedicata a tale forma di controllo). Con nota n. 2875 del 12.10.2006, anticipata a mezzo fax, il sindaco del comune di CALVERA, oltre a fornire notizie su conferimenti di incarichi e l'assenza di società a totale partecipazione pubblica, ha comunicato, tra l'altro, la trasmissione di tutta la documentazione che, tuttavia, risulta pervenuta solo in data 16.10.2006, pertanto, di essa non si è potuto tener conto nel corpo del referto e nelle tabelle. Ad ogni modo il questionario evidenzia che il controllo di regolarità amministrativa è svolto dai singoli responsabili di area per gli atti di competenza.

⁹³ Comuni di: BERNALDA, GRASSANO, IRSINA, MONTALBANO JONICO, MONTESCAGLIOSO, NOVA SIRI, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO, STIGLIANO e TRICARICO (con nota n. 14519 del 13.10.2006, il sindaco di questo comune ha trasmesso, tra gli altri, il modulo riferito al controllo di regolarità amministrativa e contabile che, in occasione della trasmissione del questionario, non era stato compilato). Il sindaco del comune di GRASSANO, in sede di controdeduzioni, con nota n. 10156 del 13.10.2006, ha trasmesso il questionario sui controlli interni.

⁹⁴ Comune di MATERA.

⁹⁵ Comuni di: FERRANDINA (che, come già detto, non ha restituito il questionario sui controlli interni) e TURSÌ (che non ha restituito entrambi i questionari).

17 comuni, 12⁹⁶ effettuano la verifica sulla regolarità amministrativa, mentre 5⁹⁷ non hanno fornito riscontri - TABELLA 27.

Riepilogando, sui 31 comuni della provincia di Matera, 23 comuni hanno riferito di espletare il controllo di regolarità amministrativa, uno di non svolgere tale controllo e 7 non hanno fornito alcuna risposta in merito - TABELLA 28.

L'organo investito della funzione di cui trattasi è rappresentato dal responsabile dei vari servizi (congiuntamente con il segretario comunale in un caso) in 13 casi⁹⁸, dal responsabile dell'area amministrativa in 3 casi⁹⁹, dal solo segretario comunale in altri 2 casi¹⁰⁰, dal segretario comunale congiuntamente a 2 esperti esterni in un caso¹⁰¹, dall'organo di revisione insieme al responsabile dell'ufficio finanziario in ulteriori 2 casi¹⁰², dalla segreteria generale in un caso¹⁰³, mentre, infine, in un caso¹⁰⁴ non è specificato.

COMUNITA' MONTANE

Così come riportato nei questionari trasmessi da 9 comunità montane¹⁰⁵ (sulle 11 che annovera la provincia di Potenza), 7 hanno attestato il funzionamento del servizio di controllo di regolarità amministrativa (che è posto in capo ai responsabili dei servizi in 4 casi¹⁰⁶, al segretario generale in altri 2 casi¹⁰⁷ ed al "dirigente che ha presentato la proposta" nel caso di una comunità montana¹⁰⁸), mentre 2¹⁰⁹ non hanno risposto sul punto - TABELLA 29.

Tutte le comunità montane della provincia di Matera hanno comunicato¹¹⁰ di esercitare il riscontro di regolarità amministrativa, che è svolto nella totalità dei casi dai responsabili dei servizi - TABELLA 30.

⁹⁶ Comuni di: ACCETTURA, ALIANO, COLOBRARO, CRACO, GARAGUSO, GORGOGNONE, GROTTOLE, MIGLIONICO, OLIVETO LUCANO, SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

⁹⁷ In particolare i comuni di POMARICO, ROTONDELLA, SALANDRA non hanno risposto ad alcuno dei due questionari; i comuni di CALCIANO, CIRIGLIANO, invece, non hanno compilato il quadro relativo a tale tipologia di controllo. In ordine al comune di ROTONDELLA si rinvia a quanto detto in premessa al referto.

⁹⁸ Comuni di: ALIANO, BERNALDA, CRACO (congiuntamente con il segretario comunale), GORGOGNONE, GRASSANO, GROTTOLE, MIGLIONICO, MONTECAGLIOSO, NOVA SIRI, OLIVETO LUCANO, PISTICCI, SAN MAURO FORTE e STIGLIANO.

⁹⁹ Comuni di: ACCETTURA, SAN GIORGIO LUCANO E VALSINNI.

¹⁰⁰ Comuni di: COLOBRARO E POLICORO.

¹⁰¹ Comune di IRSINA.

¹⁰² Comuni di: GARAGUSO e MONTALBANO JONICO.

¹⁰³ Comune di TRICARICO, così come comunicato dal sindaco con nota n. 14519 del 13.10.2006, integrando i dati del questionario a suo tempo forniti.

¹⁰⁴ Comune di SCANZANO IONICO.

¹⁰⁵ Le comunità montane dell'ALTO SINNI e del VAL SARMENTO non hanno fornito alcuna risposta alle due circolari.

¹⁰⁶ Comunità montane: ALTO AGRI, ALTO BASENTO, CAMASTRA ALTO SAURO e MEDIO AGRI.

¹⁰⁷ Comunità montane: LAGONEGRESE e MARMO PLATANO.

¹⁰⁸ Comunità montana del MELANDRO.

¹⁰⁹ Comunità montane ALTO BRADANO e VULTURE.

¹¹⁰ Comunità montane: BASSO SINNI, MEDIO BASENTO e COLLINA MATERANA (con riferimento a quest'ultima, si rimanda a quanto evidenziato in relazione al controllo di legittimità).

1.2 CONTROLLO DI GESTIONE

La legge 5 giugno 2003, n. 131, anche nota come "legge La Loggia", disciplina all'art. 7, commi 7, 8 e 9, il ruolo attribuito alla Corte dei conti in materia di controllo nei confronti degli enti locali.

Pertanto, nel rispetto della natura collaborativa (sul significato della quale s'è detto nella premessa a questo referto) che connota il controllo esterno sulla gestione, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano e successivamente riferiscono gli esiti delle verifiche ai consigli degli enti locali controllati, circa:

- il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e/o regionali di principio e di programma;
- la sana gestione finanziaria degli enti locali;
- il funzionamento dei controlli interni.

In proposito, si ricorda che il già citato comma 5 dell'art. 1 del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, ha prescritto (introducendo l'articolo 198-bis nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - TUEL) l'obbligo per la struttura preposta al controllo interno di gestione di trasmettere una copia del relativo referto, oltre che agli amministratori e ai responsabili dei servizi interessati, anche alla Corte dei conti (e cioè alla competente Sezione regionale di controllo).

Il vigente testo unico degli enti locali disciplina il controllo interno di gestione agli articoli 196, 197 e 198-bis che riproducono (tranne che per quest'ultimo) le norme, in tema, del caducato d.lgs. 25.02.1995, n. 77.

Rileva, inoltre, in questo contesto, pure la previsione normativa contenuta nell'art. 147, comma 4 (di cui s'è già detto), che prevede la possibilità, per i comuni di piccole dimensioni¹¹¹, per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, di "istituire uffici unici, mediante convenzioni che ne regolino le modalità di costituzione e funzionamento" .

La normativa vigente sopra richiamata delinea il controllo di gestione come uno strumento diretto a sostenere un'azione amministrativa fondata, fin dall'inizio, su puntuali e precisi programmi ed obiettivi. Infatti esso consiste in: predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; rilevazione dei dati riferiti ai costi e/o ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti; comparazione di detti dati con il piano degli obiettivi, verifica dello stato di attuazione con misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e del grado di economicità dell'azione intrapresa¹¹², al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

¹¹¹ Che, come è noto, costituiscono la gran parte dei comuni della Basilicata.

¹¹² L'efficacia è l'idoneità dell'Amministrazione a raggiungere gli obiettivi dell'azione amministrativa (fissati negli atti di programmazione, nelle direttive annuali, nei P.E.G.,...) o gli standard dei servizi; essa è data dal rapporto tra risultati ed obiettivi ed esprime "il tasso del successo". L'economicità consiste nella razionale acquisizione e utilizzazione delle risorse umane e materiali, e si sostanzia "nell'esame delle alternative". L'efficienza, infine, è l'idoneità dell'Amministrazione a raggiungere i risultati massimi con una quantità determinata di risorse oppure a raggiungere gli

Tale forma di controllo (controllo di gestione), a differenza del controllo (esterno) sulla gestione (affidato alla magistratura contabile), opera all'interno dell'amministrazione (appunto trattasi di controlli interni) e ha una evidente funzione autocorrettiva.

La necessità di istituire un sistema di controlli interni in generale ed il controllo interno di gestione in particolare, si fonda anche sul convincimento che solo un adeguato ed efficiente sistema di controllo gestionale sia in grado di fornire dati obiettivi ed affidabili.

Occorre, quindi, strutturare un sistema di garanzie che assicuri non solo la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti (anche in considerazione del venir meno dei controlli esterni di legittimità sugli atti degli enti locali, affidati, sino alla legge costituzionale n.3/2001, ai CO.RE.CO.), ma anche il conseguimento, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi prefissati dalla legge o dai programmi.

Si deve altresì garantire che le caratteristiche dell'attività posta in essere per realizzare gli obiettivi prefissati (efficacia) siano conformi agli stessi obiettivi e programmi, con particolare riguardo ai profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa (oltre che a quello della legalità).

E' tra l'altro evidente che solo un effettivo controllo interno di gestione consente di effettuare, ad esempio, una reale valutazione dei dirigenti e, sulla base di essa, poi, operare una puntuale, obiettiva e corretta ripartizione, nell'ambito del trattamento economico accessorio, della retribuzione di risultato. Invero, in mancanza di un effettivo controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti (se pure viene svolta) è troppo spesso considerata un mero adempimento formale (con valutazioni in genere ampiamente positive per tutti) e la predetta ripartizione risulta nella gran parte dei casi effettuata in pratica "a pioggia", senza il previsto collegamento con i risultati effettivamente conseguiti.

Si ribadisce, infatti, ciò che in precedenza è già stato esposto e cioè che, dall'esperienza dei controlli svolti in materia dalle varie Sezioni della Corte dei conti (sia centrali sia regionali), emerge che, mentre il controllo di gestione non è ancora sufficientemente diffuso e attivato¹¹³, la valutazione dei dirigenti risulta, almeno formalmente, quasi sempre presente (anche perché, come detto, da essa dipende l'assegnazione della retribuzione di risultato). Invece valutazione dei dirigenti e controllo di gestione dovrebbero essere sviluppati (e resi effettivi) in modo parallelo, se non altro perché, lo si ripete, la prima presuppone il secondo¹¹⁴.

obiettivi predeterminati con la quantità minima di risorse; essa è data dal rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, tra input e output, ed esprime "il tasso di rendimento" dell'apparato. Si veda G. Cogliandro, La diade pubblico/privato nel controllo di gestione, in Rivista della Corte dei conti, n. 1/1997, p. 272.

¹¹³ Al riguardo si rinvia, tra l'altro, a quanto detto in premessa circa lo scarso numero di referti di controllo interno di gestione che sino ad oggi sono stati trasmessi dagli enti locali lucani a questa Sezione regionale di controllo.

¹¹⁴ Confrontando le tabelle dedicate al controllo di gestione con quelle relative alla valutazione dei dirigenti è facile rilevare come, in molti casi, il secondo operi in assenza dell'attivazione del primo, cosa questa che non può che andare a discapito della effettività e della validità stessa della valutazione (dell'operato) dei dirigenti. Infatti, ciò si verifica per le 2 amministrazioni provinciali (ove la valutazione dei dirigenti viene svolta, ma il controllo di gestione è ancora in fase di predisposizione). Nella provincia di Potenza, poi, solo 16 comuni svolgono anche il controllo di gestione sui 60 che hanno attivato la valutazione dirigenziale, in quella di Matera solo 4 su 22, mentre solo 4 su 8 comunità montane della provincia di Potenza svolgono entrambi i controlli ed, infine, una su 2 in quelle della provincia di Matera.

Si ricorda, infine, la presenza di un altro aspetto che conferisce ulteriore rilevanza al servizio preposto al controllo di gestione, quello fissato dal comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004, che apporta modifiche all'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Infatti, il comma 3 di tale ultimo articolo è così sostituito: "Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1¹¹⁵, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche (...). La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani¹¹⁶ con popolazione fino a 5.000 abitanti".

Ai sensi, poi, del comma 3-bis del citato art. 26 della legge n. 488/1999 (introdotto sempre dall'art.1, comma 4, del d.l. n.168/2004): "I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo ai singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli artt. 47 e seguenti¹¹⁷ del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3".

Pertanto, in ragione delle prescrizioni contenute nel citato comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004, si delinea, per le amministrazioni pubbliche, una ulteriore ragione per istituire il servizio preposto al controllo di gestione, chiamato a svolgere una non poco rilevante opera di vigilanza e controllo anche su questa materia.

Infatti la mancata individuazione della struttura preposta al controllo di gestione impedisce il rispetto della prima citata disposizione di cui al comma 3-bis dell'art.26 della legge n.488/1999 e da ciò dovrebbe, quindi, ragionevolmente conseguire la esclusione della possibilità di procedere ad acquisti di beni e servizi in modo autonomo.

E', inoltre, ovvio che nel referto di controllo interno di gestione (che, come già detto, ai sensi dell'art.198-bis del T.U.E.L., deve essere trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio) deve essere sempre fatto espresso, specifico,

¹¹⁵ Si tratta delle convenzioni con la CONSIP.

¹¹⁶ Ai sensi dell'art.1, comma 3, della legge n.97/1994 ("Nuove disposizioni per le zone montane") per "comuni montani" si intendono "comuni facenti parte di comunità montane" ovvero "comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n.1102, e successive modificazioni" in mancanza della ridelimitazione (vedasi l'art. 28 dell'abrogata legge n.142/90 e l'art.27 del T.U.E.L.).

¹¹⁷ Art. 47: dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà; art. 48: disposizioni generali in materia di dichiarazioni sostitutive; art. 49: limiti di utilizzo delle misure di semplificazione.

riferimento¹¹⁸ all'avvenuto o meno acquisto in modo autonomo di beni e servizi ed al conseguente rispetto delle disposizioni prima illustrate.

Ad esempio, con riferimento alle amministrazioni comunali, le prescrizioni contenute nella citata norma dovrebbero trovare applicazione per 21 comuni¹¹⁹ della provincia di Potenza (TABELLA 31) e per 18 comuni¹²⁰ della provincia di Matera (TABELLA 32).¹²¹

Orbene nell'ambito di questi 39 comuni complessivi (come nel dettaglio si vedrà di seguito), il servizio di controllo interno di gestione in soli 5 casi¹²² risulta attivato ed in altri 7¹²³ quantomeno istituito. In 14 comuni¹²⁴ è ancora in fase di predisposizione, in 2 casi¹²⁵ è stato addirittura indicato come assente ed, infine, per 11 comuni¹²⁶ non c'è stata alcuna risposta al riguardo.

Inoltre, dei predetti 39 comuni, solo 6¹²⁷ (tutti della provincia di Potenza) hanno, sino ad ora, inviato il referto sul controllo interno di gestione. Dei su menzionati 6 comuni, poi, solo 4¹²⁸ fanno un generico riferimento, nel corpo del testo del referto, alla esistenza di tale obbligo e/o alla conseguente adozione di regolamenti interni per la disciplina dei contratti, atti a soddisfare quanto prescritto dalla legge in riferimento alle procedure di acquisto di beni e servizi.

Per ciò che attiene alle due amministrazioni provinciali, entrambe hanno riferito che il servizio è ancora in fase di predisposizione.

Per riassumere, il legislatore del 2003 (art. 7, comma 7, della legge n. 131) ribadendo l'attribuzione alla Corte di conti della verifica dell'effettivo funzionamento degli organi di controllo interno, presuppone un necessario raccordo ed interattività tra le due tipologie di controllo, anche alla luce della legge n. 20 del 1994¹²⁹, ferma restando la diversità di ruoli.

¹¹⁸ Anche in caso negativo, cioè in cui non vi siano stati provvedimenti con cui l'Amministrazione abbia deliberato di procedere in modo autonomo ai singoli acquisti di beni e servizi.

¹¹⁹ Comuni di: AVIGLIANO, BELLA, GENZANO DI LUCANIA, LAGONEGRO, LATRONICO, LAURIA, LAVELLO, MARATEA, MARSICO NUOVO, MELFI, MONTEMILONE, MURO LUCANO, PALAZZO SAN GERVASIO, PICERNO, PIGNOLA, POTENZA, RIONERO IN VULTURE, SANT'ARCANGELO, SENISE, TITO e VENOSA.

¹²⁰ Comuni di: BERNALDA, FERRANDINA, GRASSANO, GROTTOLE, IRSINA, MATERA, MIGLIONICO, MONTALBANO JONICO, MONTECAGLIOSO, NOVA SIRI, PISTICCI, POLICORO, POMARICO, SALANDRA, SCANZANO JONICO, STIGLIANO, TRICARICO e TURSI.

¹²¹ Tutti gli altri comuni, infatti, hanno (in base al censimento ISTAT 2001) una popolazione inferiore a 1.000 abitanti oppure, pur avendo una popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti, fanno parte di una comunità montana.

¹²² Trattasi di 5 comuni, tutti della provincia di Potenza (GENZANO DI LUCANIA, LAVELLO, MELFI, POTENZA e SANT'ARCANGELO).

¹²³ Si tratta di 3 comuni della provincia di Potenza (LATRONICO, PIGNOLA e TITO) e di 4 comuni di quella di Matera (BERNALDA, IRSINA, MONTECAGLIOSO e STIGLIANO).

¹²⁴ In provincia di Potenza, comuni di BELLA, MARATEA, MONTEMILONE, MURO LUCANO, PICERNO e VENOSA; in provincia di Matera, comuni di GRASSANO, GROTTOLE, MIGLIONICO, MONTALBANO JONICO, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO e TRICARICO.

¹²⁵ Sono 2 comuni della provincia di Matera: MATERA e NOVA SIRI.

¹²⁶ In provincia di Potenza, i comuni di: AVIGLIANO, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, RIONERO IN VULTURE e SENISE; in quella di Matera, i comuni di: FERRANDINA, POMARICO, SALANDRA e TURSI.

¹²⁷ Comuni di BELLA, GENZANO DI LUCANIA, MELFI, PICERNO, PIGNOLA, SANT'ARCANGELO.

¹²⁸ Comuni di GENZANO DI LUCANIA, MELFI e SANT'ARCANGELO (per i quali risulta attivato il servizio preposto al controllo di gestione) e PIGNOLA (il cui servizio risulta istituito).

¹²⁹ Art. 3, che, coordinato con l'art. 148 del TUEL, stabilisce che la Corte dei conti verifica la legittimità delle gestioni e il funzionamento dei controlli interni, accerta, anche in base all'esito di altri controlli (evidente il riferimento a controlli interni), la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti.

Con il comma 5 dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004, che, introducendo l'art.198-bis nel TUEL, ha posto l'obbligo, a carico della struttura operativa alla quale è assegnata la funzione¹³⁰, di trasmettere copia del referto di controllo interno di gestione alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, si provvede a completare il quadro normativo per garantire l'implementazione del sistema dei controlli, in termini di qualità e coerenza di sistema, evitando così sia le duplicazioni, sia la sua sostanziale inefficacia.

Per dare effettività a questa previsione normativa, questa Sezione regionale ha adottato, come già riferito, la deliberazione n. 5/2004 del 30 novembre 2004 (consultabile sul sito Internet all'indirizzo www.corteconti.it, nella parte ivi dedicata), i cui contenuti sono stati poi trasfusi nella più volte citata nota circolare n. 971 del 15 dicembre 2004.

Il primo obiettivo che ci si è posti, è stato quello di acquisire una base di conoscenze, la più completa possibile, sullo stato di esecuzione del complesso dei controlli interni, indipendentemente dalla "dimensione" dei vari enti.

A tal fine, è stato utilizzato, come già si è detto, un "questionario sui controlli interni" rivolto ai 131 comuni della Basilicata, alle 14 comunità montane ed alle 2 province.

In materia di controllo di gestione non hanno fornito alcuna notizia 29 comuni (24¹³¹ della provincia di Potenza e 5¹³² della provincia di Matera) e 2 comunità montane (su 14)¹³³.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA

Prima di esporre, nel dettaglio, il risultato delle analisi delle risposte pervenute, si evidenzia come, solo in relazione a questa tipologia di controllo interno, sia stata predisposta una tabella aggiuntiva rispetto a quelle elaborate per le altre tipologie di controllo.

In questa tabella si evidenzia nel dettaglio lo stato dei controlli interno di gestione, distinguendo i casi in cui il servizio sia stato attivato (e dal quale, quindi, si attende la trasmissione del referto a cura dello stesso organo), dai casi in cui il servizio risulti assente, dai

¹³⁰ Come detto, anche se a ciò non preposta in modo specifico, purché, comunque, in concreto, effettui il controllo di gestione (ad esempio: Ufficio operativo, Segretario generale o Direttore generale, etc.).

¹³¹ Comuni di ABRIOLO (ha comunicato alcune notizie - non chiare - sul sistema dei controlli interni con una nota, a firma del responsabile finanziario, nella quale veniva evidenziata l'istituzione di un nucleo di valutazione senza specificare a quale tipologia di controllo fosse destinato, se al controllo di gestione, piuttosto che alla valutazione dei dirigenti o ad entrambi), ATELLA, AVIGLIANO, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, MARSICOVETERE, NOEPOLI, PALAZZO SAN GERVASIO, PESCOPIAGANO, RIONERO IN VULTURE, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA, SENISE e VIGGIANELLO che non hanno risposto a nessuno dei 2 questionari ed il comune di GUARDIA PERTICARA che non ha compilato il quadro del questionario dedicato a questo controllo.

¹³² I comuni di POMARICO, ROTONDELLA, SALANDRA e TURSI che non hanno restituito nessuno dei 2 questionari (il primo non ha risposto affatto alle 2 circolari) nonché il comune di FERRANDINA che non ha risposto al questionario sui controlli interni. Il comune di GRASSANO, che nella "bozza" di referto era stato ricompreso tra quelli che non avevano risposto al questionario, seppure solo in sede di controdeduzioni, con la nota n. 10156 del 13.10.2006, vi ha provveduto.

¹³³ Comunità montane VAL SARMENTO e ALTO SINNI, entrambe ricadenti nell'ambito della provincia di Potenza.

casi in cui, quantunque allo stato degli atti risulti assente, sia in corso di predisposizione o almeno istituito.

Analogamente alle altre tipologie di controllo, anche in relazione al controllo di gestione sono pervenute notizie dall'amministrazione provinciale di Potenza solo in sede di controdeduzioni, allorché il direttore generale dell'ente provinciale ha provveduto ad inviare il questionario sui controlli interni.

In particolare, nel modulo del questionario riferito a tale controllo, viene precisato che il servizio è ancora in corso di predisposizione. In verità, a tale funzione è stata riservata dall'ente una attenzione particolare, tant'è che è stata allegata apposita relazione "in ordine alle azioni intraprese per la messa a regime del Controllo di gestione" ove viene, tra l'altro, rimarcato come "(...) l'implementazione del Controllo di Gestione è strettamente connessa all'avvio delle attività di Auditing amministrativo, nel più generale sistema dei controlli interni, secondo una tempistica che prevede, entro dicembre 2006, la prima mappatura dei procedimenti dell'Ente e, nell'anno 2007, il completamento del sistema di revisione amministrativa."

Riguardo invece, ai comuni ricadenti nella provincia di Potenza, prime considerazioni da svolgere sono quelle che riguardano i 20 comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

- 7 comuni¹³⁴ non hanno fornito alcuna risposta a nessuno dei 2 questionari;
- in 5 comuni¹³⁵ il servizio è in corso di predisposizione;
- 3 comuni¹³⁶ hanno istituito (senza ancora attivarlo) il servizio, tutti solo dopo l'emanazione della circolare n.971/2004;
- 5 comuni¹³⁷ hanno attivato il servizio, fra questi 2 comuni solo dopo l'emanazione della circolare – TABELLA 33 -.

Riguardo agli 80 comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti – TABELLA 34 -, il riscontro della documentazione ha fornito i seguenti dati:

- 17 comuni¹³⁸ non hanno fornito alcuna risposta;
- in 14 comuni¹³⁹ il servizio risulta assente;

¹³⁴ Comuni di AVIGLIANO, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, RIONERO IN VULTURE e SENISE. In ordine al comune di LAURIA, si rinvia a quanto detto nelle premesse al referto.

¹³⁵ Comuni di BELLA (che, come detto, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale, pur non restituendo i questionari, ha fornito alcune notizie sui controlli interni), MARATEA, MURO LUCANO, PICERNO e VENOSA.

¹³⁶ Comune di LATRONICO e TITO, cui si aggiunge il comune di PIGNOLA in quanto il responsabile dell'area economico finanziaria, con nota n. 6394 del 13.10.2006, ha segnalato l'istituzione di nucleo di controllo interno di gestione, deliberata con atto di Giunta Comunale n. 139 del 18.08.2005, con decorrenza dal mese di gennaio 2006 (come precisato con la nota di integrazione n.6758 del 16.10.2006).

¹³⁷ Comuni di GENZANO DI LUCANIA e LAVELLO dopo l'emanazione della citata circolare 971/2004, MELFI, POTENZA e SANT'ARCANGELO prima della sua emanazione.

¹³⁸ Oltre ai più volte richiamati comuni di ABRIOLA (ha comunicato alcune notizie sul sistema dei controlli interni con una nota, a firma del responsabile finanziario, nella quale veniva evidenziata l'istituzione di un nucleo di valutazione senza specificare a quale tipologia di controllo fosse destinato, se al controllo di gestione, piuttosto che alla valutazione dei dirigenti o a entrambi), ATELLA, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, MARSICOVETERE, NOEPOLI, PESCOPIAGANO, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA e VIGGIANELLO che non hanno risposto a nessuno dei questionari, il comune di GUARDIA PERTICARA che non ha fornito risposte alla parte di questionario riferita a tale controllo. Per quanto riguarda il comune di CALVERA, si rinvia a quanto detto nella premessa al referto.

- 20 comuni¹⁴⁰ hanno dichiarato che il servizio è in corso di predisposizione;
- 13 comuni¹⁴¹ hanno istituito (senza attivarlo) il controllo di gestione (e solo in 4 casi ciò è accaduto prima dell'emanazione della circolare n.971/2004);
- infine, solo 16 comuni¹⁴² hanno attivato tale controllo (e di essi ben 12 comuni lo hanno fatto solo dopo la circolare n.971/2004).

L'analisi delle risposte formulate dai 100 comuni della provincia di Potenza evidenzia, quindi, che 24 comuni (corrispondente al 24% del totale) non hanno fornito alcuna risposta, 14 hanno comunicato che il servizio è assente, in 25 comuni il servizio è in corso di predisposizione, 16 hanno istituito tale forma di controllo interno (che, però, allo stato degli atti non risulta essere stato attivato) e 21 comuni hanno non solo istituito, ma anche attivato tale servizio.

Tra i 16 comuni che hanno istituito (senza ancora attivarlo) il servizio del controllo di gestione, ben 12 (pari al 75,00%) lo hanno fatto dopo l'emanazione della citata circolare n. 971 del 15.12.2004, nei rimanenti 4 casi l'istituzione risulta essere preesistente.

Analogamente, tra i 21 comuni che hanno comunicato di aver attivato il servizio, 7 (pari al 33,33%) lo hanno fatto prima della emanazione della circolare e ben 14 (il 66,67%) solo successivamente ad essa.

I comuni che hanno trasmesso il referto del controllo di gestione (analisi che riguarda l'esercizio finanziario 2004) sono stati 33 -TABELLA 35.

Orbene, premesso che l'efficacia, economicità ed efficienza dell'attività di gestione si esprime con la determinazione, misurazione e perseguimento dei livelli di performance prefissati, il controllo gestionale va inteso come insieme di direttive, procedure e tecniche che permettano di programmare e successivamente verificare su base periodica e sistematica le operazioni dell'ente allo scopo di raggiungere gli obiettivi programmati.

Pertanto un controllo di gestione (il cui esito è costituito dal referto) dotato di effettività, è solo quello che presenta, come obiettivo primario, la finalità di incidere tempestivamente sulla gestione in corso e, quindi, la sua peculiarità è quella della contestualità. Occorre,

¹³⁹ Comuni di ALBANO DI LUCANIA, ANZI, BRIENZA, CALVELLO, CANCELLARA, CARBONE, CASTELLUCCIO INFERIORE, CASTRONUOVO SANT'ANDREA, FRANCAVILLA IN SINNI (pur non avendo restituito nessuno dei 2 questionari, l'assenza della struttura preposta al controllo di gestione si evince dal referto sul controllo di gestione per il 2004, pag. 5, trasmesso con nota n. 552/FIN/2005 del 15.12.2005), MASCHITO, MISSANELLO, PIETRAPERTEOSA, ROCCANOVA e TEANA.

¹⁴⁰ Comuni di: ACERENZA, ARMENTO, BRINDISI DI MONTAGNA, CASTELMEZZANO, CASTELSARACENO, CHIAROMONTE, FARDELLA, FILIANO, GALLICCHIO, GRUMENTO NOVA, MONTEMILONE, NEMOLI, RAPOLLA, RUOTI, SAN FELE, SAN MARTINO D'AGRI, SARCONI, SARIANO DI LUCANIA, SPINOSO e TRECCHINA.

¹⁴¹ Comuni di EPISCOPIA (con nota n. 6150 del 2.10.2006, in risposta alla "bozza" di relazione trasmessa da questa Sezione regionale di controllo con nota n.1081 del 27.09.2006, il responsabile del servizio finanziario ha comunicato l'istituzione del controllo di gestione disposta con delibera di G.M. n. 25 del 11.04.2006 e la nomina dei componenti dell'organo preposto a tale controllo, attuata con delibera di G.M. n. 33 del 27.04.2006), FORENZA, MOLITERNO, MONTEMURRO, PATERNO, PIETRAGALLA, SANT'ANGELO LE FRATTE, TRAMUTOLA, TRIVIGNO (solo dopo l'emanazione della circolare n.971/2004) e comuni di BALVANO, SAN CHIRICO RAPARO, VIETRI DI POTENZA e VIGGIANO (prima della emanazione della predetta circolare).

¹⁴² Comuni di BANZI, BARAGIANO, CAMPOMAGGIORE, LAURENZANA, OPPIDO LUCANO, RIVELLO, RUVO DEL MONTE, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN SEVERINO LUCANO, TERRANOVA, TOLVE e VAGLIO DI BASILICATA (dopo l'emanazione della circolare n. 971/2004) e comuni di CASTELGRANDE, RAPONE, RIPACANDIDA e SASSO DI CASTALDA (prima della sua emanazione).

pertanto, che esso venga svolto, a regime, da una struttura ufficialmente investita della funzione prima dell'inizio dell'esercizio finanziario cui il referto si riferisce ed il cui supporto ed assistenza alla gestione dell'ente si svolgano naturalmente e funzionalmente durante l'intero anno finanziario.

Soltanto per 6 referti¹⁴³ (oltre che per l'unico trasmesso da un comune¹⁴⁴ della provincia di Matera) questo è accaduto¹⁴⁵.

Invece, negli altri casi di cui è stato possibile l'esame, ciò non si è (ancora) verificato in quanto il controllo in questione è stato affidato a strutture a ciò preposte solo dopo la fine dell'esercizio finanziario cui il referto conclusivo, a questa Sezione regionale di controllo trasmesso, si riferisce.

Ciò vale per gli 8¹⁴⁶ comuni che hanno inviato il referto per il 2004, pur avendo comunicato di aver istituito il servizio solo nel corso del 2005 e per i referti per il 2004 inviati da 10 comuni¹⁴⁷ che hanno attivato la struttura preposta al controllo di gestione nel corso del 2005 e, ancora, per quelli inviati dai 5 comuni¹⁴⁸ che hanno inviato il referto attestando, nel corso del 2005, che il servizio è ancora in fase di predisposizione. Relativamente a un comune¹⁴⁹ che pure ha trasmesso il referto per l'esercizio finanziario 2004, non può, sotto questo profilo, farsi alcuna considerazione, visto che lo stesso non ha fornito alcuna risposta al questionario.

Singolare è, poi, la circostanza che, da 3 comuni¹⁵⁰ ricompresi tra quelli (14) che hanno attestato che la struttura investita della funzione del controllo di gestione è addirittura assente, siano in realtà poi pervenuti copie dei relativi referti.

Le strutture preposte al controllo di gestione, nei comuni nei quali tale servizio è stato attivato, risultano composte, nella maggioranza dei casi, da un organo collegiale¹⁵¹ - TABELLA 36.

¹⁴³ Comuni di CASTELGRANDE (l'attivazione del servizio preposto al controllo di gestione è indicata nelle premesse al referto sul controllo di gestione per l'anno 2004), MELFI, RAPONE, RIPACANDIDA, SANT'ARCANGELO e SASSO DI CASTALDA.

¹⁴⁴ Comune di ALIANO.

¹⁴⁵ Il servizio preposto al controllo di gestione del comune di POTENZA, che pure avrebbe dovuto trasmettere il referto (perché risulta attivato fin dal 2002) non vi ha provveduto. Invece il direttore generale del predetto comune di POTENZA, con nota n. 1209 dell'11.10.2006, ha provveduto alla trasmissione del referto del controllo di gestione relativo all'anno 2005.

¹⁴⁶ Comuni di: FORENZA, MOLITERNO, MONTEMURRO, PATERNO, PIETRAGALLA, PIGNOLA, TRAMUTOLA e TRIVIGNO.

¹⁴⁷ Comuni di: BANZI, BARAGIANO, CAMPOMAGGIORE, GENZANO DI LUCANIA, OPPIDO LUCANO, RUVO DEL MONTE, SAN COSTANTINO ALBANESE, TERRANOVA DI POLLINO, TOLVE e VAGLIO DI BASILICATA

¹⁴⁸ Comuni di: BELLA (che, come detto, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale, pur non restituendo i questionari, ha fornito alcune notizie sui controlli interni), CASTELSARACENO, FILIANO, PICERNO e SATTRIANO DI LUCANIA.

¹⁴⁹ Quello di BARILE.

¹⁵⁰ Comuni di ALBANO DI LUCANIA, ROCCANOVA e FRANCAVILLA IN SINNI (in quest'ultimo caso, pur non avendo restituito nessuno dei 2 questionari, l'assenza della struttura preposta al controllo di gestione si evince dal referto sul controllo di gestione per il 2004, a pag. 4, trasmesso con nota n. 552/FIN/2005 del 15.12.2005).

¹⁵¹ Componenti:

- comune di BANZI: 3 componenti interni (responsabili di settore);
- comune di CAMPOMAGGIORE: 2 componenti (1 interno + 1 esterno);
- comuni di CASTELGRANDE e LAVELLO: 3 componenti (1 interno e 2 esterni);
- comuni di GENZANO DI LUCANIA e VAGLIO DI BASILICATA: 4 componenti (3 + 1 esterno);
- comune di MELFI: 2 componenti interni;
- comune di OPPIDO LUCANO: responsabile dell'area finanziaria;

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

L'Amministrazione provinciale in questione ha riferito che il servizio è in corso di predisposizione. Al riguardo, con la già citata nota n. 35298 del 12.10.2006, il Presidente dell'amministrazione provinciale ha trasmesso il "modello sperimentale di controllo di gestione" la cui applicazione, riferisce il presidente, avverrà a breve termine.

Nessuno dei comuni della provincia di Matera con popolazione superiore ai 5.000 abitanti ha attivato il controllo di gestione. In 2 enti¹⁵² il servizio risulta assente. In 6 comuni¹⁵³ il servizio è invece in corso di predisposizione, mentre risulta quantomeno istituito in soli 4 enti¹⁵⁴. Infine in 2 casi¹⁵⁵ non è stata formulata alcuna risposta - TABELLA 37 -.

Appare leggermente più confortante, invece, il quadro riferito ai comuni che si attestano al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti. Risultano, infatti, 5 i comuni¹⁵⁶ che hanno attivato il servizio, 9¹⁵⁷ quelli che hanno dichiarato l'avvio della procedura tesa alla istituzione dello stesso e 3 quelli¹⁵⁸ che non hanno fornito risposte - TABELLA 38.

Dall'esame della documentazione pervenuta è, quindi, emerso che, in relazione ai complessivi 31 comuni della provincia di Matera, 5 (il 16,13%) non hanno risposto al questionario sui controlli interni, in 2 il servizio è stato indicato come assente, in 15 risulta

-
- comune di POTENZA: un componente interno;
 - comune di RIVELLO: un componente esterno;
 - comune di RUVO DEL MONTE: responsabile ufficio tributi e personale;
 - comune di SANT'ARCAANGELO: 2 componenti (1 componente interno + 1 esterno);
 - comune di SASSO DI CASTALDA: segretario comunale e revisore dei conti;
 - comune di TERRANOVA DI POLLINO: 2 componenti (non viene specificato se esterni o interni);
 - comune di TOLVE: un componente esterno;
 - comune di RAPONE: il segretario comunale di questo comune, con nota n. 6498 dell'11.10.2006, ha precisato, in sede di controdeduzioni, in relazione alla mancata indicazione dell'organo e della sua composizione in occasione della trasmissione del questionario, che la struttura preposta al controllo di gestione assume la denominazione di nucleo di valutazione ed è composta da un elemento interno e da 2 esterni;
 - comuni di BARAGIANO, LAURENZANA, RIPACANDIDA, SAN COSTANTINO ALBANESE e SAN SEVERINO LUCANO: non viene specificata la composizione dell'organo preposto.

¹⁵² Comuni di MATERA e NOVA SIRI.

¹⁵³ Comuni di: GRASSANO, MONTALBANO JONICO, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO e TRICARICO. In relazione a quest'ultimo comune, deve segnalarsi che il sindaco, in sede di controdeduzioni, con nota n. 14519 del 13.10.2006, nel trasmettere i dati riferiti alla valutazione dei dirigenti, ha precisato che il nucleo di valutazione cui è assegnata la funzione della valutazione dei dirigenti svolgerà anche la funzione riferita al controllo di gestione (ed al controllo strategico). Inoltre, in sede di controdeduzioni, il sindaco del comune di GRASSANO, con nota n. 10156 del 13.10.2006, con la quale ha trasmesso, tra l'altro, anche il questionario sui controlli interni, ha comunicato che il controllo di gestione è in corso di attivazione e che "per mancanza di risorse umane e finanziarie adeguate si sta cercando di addivenire ad un ufficio comune mediante una gestione associata con altri comuni vicini".

¹⁵⁴ Comuni di: BERNALDA, IRSINA, MONTESCAGLIOSO e STIGLIANO. Il comune di MONTESCAGLIOSO, che nello schema di referto trasmesso agli enti locali con nota n. 1081 del 27.09.2006 era riportato tra quelli nei quali il servizio risultava assente, con nota n. 12083 del 13.10.2006, ha segnalato che: "Il controllo di gestione è stato istituito con delibera di G.M. n. 37 del 3/5/2005 e con delibera di G.M. n. 100 dell'11/10/2006 si è proceduto alla nomina dei 3 componenti (2 esperti esterni + 1 revisore dei conti)".

¹⁵⁵ Comuni di: FERRANDINA (che non ha restituito, come più volte già rappresentato, il questionario sui controlli interni) e TURSÌ che non ha restituito entrambi i questionari.

¹⁵⁶ Trattasi dei comuni di ACCETTURA, ALIANO, SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

¹⁵⁷ Comuni di: CALCIANO, CIRIGLIANO, COLOBRARO, CRACO, GARAGUSO, GORGOLIONE, GROTTOLE, MIGLIONICO e OLIVETO LUCANO.

¹⁵⁸ Si tratta dei più volte menzionati comuni di POMARICO, ROTONDELLA e SALANDRA che non hanno restituito i questionari (il primo non ha affatto risposto alle circolari). In ordine al comune ROTONDELLA, si rinvia a quanto detto nella premessa del presente referto.

essere in corso di predisposizione, mentre in 4 comuni risulta istituita, ma non ancora attivata, la struttura preposta al controllo di gestione (peraltro solo in un caso¹⁵⁹ prima della emanazione della circolare n. 971/2004) – TABELLA 39. Nei rimanenti 5 comuni risulta essere stata attivata la struttura deputata allo svolgimento della funzione, in 3 comuni¹⁶⁰ dopo l’emanazione della circolare e solo in 2¹⁶¹ prima della emanazione della stessa.

In proposito occorre subito osservare come nell’ambito di un tale già ridotto campione (in parallelo a quanto segnalato per i comuni della provincia di Potenza), pari al 29,03% del totale¹⁶², ben il 75,00% (3/4) dei comuni che hanno istituito¹⁶³ le predette strutture preposte al controllo di gestione e il 60,00% (3/5) di quelli che hanno attivato¹⁶⁴ un sistema di controllo interno di gestione lo hanno fatto solo dopo aver ricevuto la più volte citata circolare di questa Sezione regionale di controllo (n. 971 del 15.12.2004), attestazione, questa, dell’effetto di stimolo prodotto dalla stessa sulle amministrazioni locali.

Uno¹⁶⁵ solo fra i 5 comuni che hanno attivato il controllo di gestione ha inviato il referto relativo all’anno 2004 (peraltro in questo caso il referto è stato elaborato da una struttura operativa dal 2002); per altri 3¹⁶⁶ si è ancora in attesa di ricevere il relativo documento, in quanto le strutture preposte sono state attivate nel corso dell’anno 2005; un comune, infine, è in grave ritardo¹⁶⁷, considerato che il servizio preposto a tale controllo interno risulta essere stato attivato sin dal 2003.

L’organo preposto al controllo di gestione è costituito da un componente esterno congiuntamente con un componente interno (responsabile dell’area finanziaria) in un caso¹⁶⁸; da 2 componenti esterni ed uno interno (responsabile area finanziaria) in un altro caso¹⁶⁹; da un componente interno in un ulteriore caso¹⁷⁰; da 2 componenti esterni congiuntamente con il segretario comunale in un altro comune¹⁷¹; da 2 componenti esterni e da un revisore dei conti in un caso¹⁷² ed infine dal responsabile dell’area finanziaria insieme con un revisore dei conti nell’ultimo caso¹⁷³. - TABELLA 40.

Sintomatico di una condizione preoccupante, è, quindi, il ridottissimo numero di comuni (5) che hanno attivato le strutture preposte al controllo di gestione (peraltro casi tutti riferiti a comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti -TABELLA 34) o quantomeno istituito (4)

¹⁵⁹ Comune di IRSINA.

¹⁶⁰ Comuni di: SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

¹⁶¹ Comuni di ACCETTURA ed ALIANO.

¹⁶² 9 comuni (su 31) che hanno complessivamente attivato (5) o, quantomeno istituito (4) il servizio di cui trattasi.

¹⁶³ Comuni di BERNALDA, MONTESCAGLIOSO e STIGLIANO.

¹⁶⁴ Comuni di SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

¹⁶⁵ Comune di ALIANO.

¹⁶⁶ Comuni di SAN GIORGIO LUCANO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI.

¹⁶⁷ Comune di ACCETTURA.

¹⁶⁸ Comune di ACCETTURA.

¹⁶⁹ Comune di SAN GIORGIO LUCANO.

¹⁷⁰ Comune di ALIANO.

¹⁷¹ Comune di SAN MAURO FORTE.

¹⁷² Comune di MONTESCAGLIOSO.

¹⁷³ Comune di VALSINNI.

tale struttura (in questo caso si tratta esclusivamente di comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti - TABELLA 38).

Si riassumono, di seguito, i dati risultanti dall'analisi delle risposte formulate dai comuni della provincia di Potenza (riportati in TABELLA 35), ponendoli a raffronto con quelli omologhi della provincia di Matera (riportati in TABELLA 39), che mettono in evidenza lo stato di attuazione del controllo interno di gestione:

	COMUNI 100 POTENZA		COMUNI 31 MATERA	
• comuni che non hanno fornito risposta:	24	(24,00%)	5	(16,13%)
• comuni in cui il servizio è risultato assente:				
	POTENZA		MATERA	
	14	(14,00%)	2	(6,45%)
• comuni che hanno comunicato che il servizio è in corso di predisposizione:				
	POTENZA		MATERA	
	25	(25,00%)	15	(48,39%)
• comuni che hanno istituito il servizio, sul totale dei comuni ricadenti negli ambiti territoriali delle rispettive province:				
	POTENZA		MATERA	
	16	(16,00%)	4	(12,90%)
• comuni che hanno istituito il servizio prima dell'emanazione della circolare n.971/2004, sul totale di quelli che lo hanno istituito:				
	POTENZA		MATERA	
	4	(25,00%)	1	(25,00%)
• comuni che hanno istituito il servizio dopo l'emanazione della circolare, sempre sul totale di quelli che lo hanno istituito:				
	POTENZA		MATERA	
	12	(75,00%)	3	(75,00%)
• comuni che hanno attivato il servizio di controllo interno di gestione, sul totale dei comuni ricadenti negli ambiti territoriali delle rispettive province:				
	POTENZA		MATERA	
	21	(21,00%)	5	(16,13%)
• comuni che hanno attivato il servizio prima della circolare, sul totale di quelli che lo hanno attivato:				
	POTENZA		MATERA	
	7	(33,33%)	2	(40,00%)

- comuni che hanno attivato il servizio dopo la circolare:

POTENZA		MATERA	
14	(66,67%)	3	(60,00%)

- comuni che hanno trasmesso copia del referto di controllo interno di gestione riferito all'esercizio 2004 sul totale dei comuni delle rispettive province:

POTENZA		MATERA	
33	(33,00%)	1	(3,23%)

In conclusione si ritiene opportuno sottolineare l'importanza dell'obiettivo di sensibilizzare, accompagnare, ma soprattutto stimolare il complessivo processo attuativo della vigente normativa, anche in considerazione del fatto che la discrezionalità riconosciuta agli enti locali è riferita al quomodo (agitur), non anche all'an: gli enti sono, infatti, liberi di effettuare il controllo di gestione secondo modalità autonomamente definite, ma non di non farlo.

COMUNITA' MONTANE

Come più volte rappresentato, non hanno fornito alcuna risposta ai due questionari (o, per meglio dire, non hanno affatto risposto alle due circolari più volte menzionate) 2 comunità montane della provincia di Potenza¹⁷⁴ (pari al 18,18%), hanno, quindi, fornito risposte 9 comunità montane della provincia Potenza¹⁷⁵ (l'81,82% del totale) e tutte le comunità montane (3) di quella di Matera¹⁷⁶ - TABELLE 41 e 42.

Il servizio preposto al controllo di gestione è stato attivato in 4 comunità montane della provincia di Potenza¹⁷⁷ (pari al 36,36%) ed in una comunità montana della provincia di Matera¹⁷⁸ (il 33,33% del totale). In una comunità montana¹⁷⁹ della provincia di Potenza, il servizio è stato attivato solo dopo la trasmissione della citata circolare n. 971 del 15.12.2004,

¹⁷⁴ Comunità montana ALTO SINNI e VAL SARMENTO.

¹⁷⁵ Comunità montane: ALTO AGRÌ, ALTO BASENTO, ALTO BRADANO, CAMASTRA ALTO SAURO, LAGONEGRESE, MARMO PLATANO, MEDIO AGRÌ, MELANDRO, VULTURE.

¹⁷⁶ Comunità montane: BASSO SINNI, COLLINA MATERANA e MEDIO BASENTO. Il presidente della comunità montana COLLINA MATERANA, con nota n. 2632 del 12.10.2006, ha segnalato che: "(...) per mero errore di trasmissione i relativi documenti sono ancora presso questo Ente, poiché archiviati prima della spedizione." I documenti in oggetto avrebbero dovuto essere trasmessi con la nota n. 2250 del 20.09.2005 (che è stata allegata in copia alla nota del 12.10.2006) in cui si evidenzia: "In merito al controllo di gestione in forma associata, si comunica che un primo tentativo fatto ai sensi della delibera del Consiglio Regionale n. 840 del 12/08/1984 disciplinante il fondo di coesione interna ex art. 22 della L.R. 31/10/2002 n. 10, non è andato a buon fine poiché inaspettatamente è venuto meno il Comune più importante. La mancata partecipazione di detto Comune, date le sue dimensioni, il numero di dipendenti interessati dalle ipotesi di gestione e le quote dei costi, non ha reso più possibile per i Comuni aderenti le ipotesi di gestione associata, così come erano state prospettate in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.". Nella predetta nota n. 2632 del 12.10.2006 viene confermata la mancata attivazione del controllo di gestione e segnalato che: "(...) questo Ente ha nuovamente manifestato la volontà di svolgerlo in forma associata, candidandosi come Ente capofila essendosi riaperti i termini da parte della propria Regione per richiedere un contributo per una serie di servizi, tra i quali il controllo di gestione ed il nucleo di valutazione."

¹⁷⁷ Comunità montane ALTO AGRÌ, ALTO BASENTO, CAMASTRA ALTO SAURO e VULTURE (in quest'ultimo caso all'organo, denominato Comitato di gestione, è affidata anche la valutazione dei dirigenti – responsabili delle posizioni organizzative).

¹⁷⁸ Comunità montana BASSO SINNI.

¹⁷⁹ Comunità montana CAMASTRA ALTO SAURO.

negli altri 3 casi¹⁸⁰ è stato attivato, rispettivamente, nel 1998¹⁸¹, nel 2003¹⁸² e, l'ultimo, nel 2004¹⁸³, per cui, prima della emanazione della circolare n.971/2004. L'attivazione del servizio nella predetta comunità montana della provincia di Matera¹⁸⁴ si è registrata nel 2001.

Hanno comunicato che il servizio di controllo di gestione è in corso di predisposizione complessivamente 4 comunità montane, tutte ricadenti nella provincia di Potenza¹⁸⁵, mentre esso è assente in una¹⁸⁶ comunità montana della provincia di Potenza ed in 2¹⁸⁷ di quella di Matera.

Il servizio riferito al controllo di gestione è affidato nella totalità dei casi a strutture collegiali¹⁸⁸.

Infine, sono pervenuti 4 referti relativi all'anno 2004, 3 inviati da comunità montane della provincia di Potenza¹⁸⁹, mentre l'altro è stato inviato dall'unica comunità montana della provincia di Matera¹⁹⁰ che ha attivato il servizio.

1.3 VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

Altra tipologia di controllo prevista dalla normativa vigente è quella relativa alla valutazione dei dirigenti.

Le Amministrazioni possono regolamentare questa funzione nell'ambito della rispettiva autonomia organizzativa. L'organo preposto a tale controllo è, comunque, collocato in posizione di autonomia alle dipendenze dell'organo di indirizzo politico.

La finalità di questa attività è diretta sia ai fini dell'attribuzione ai dirigenti di una parte di retribuzione variabile¹⁹¹ sia ai fini della attivazione dei meccanismi di responsabilità dirigenziale¹⁹².

In relazione a quest'ultimo punto si ribadisce l'opportunità che questa attività venga svolta in stretto rapporto con i risultati del controllo di gestione. Pur trattandosi, infatti, di valutazioni del tutto autonome rispetto a quelle elaborate nei referti del controllo di gestione,

¹⁸⁰ Comunità montane: ALTO AGRI, ALTO BASENTO e VULTURE.

¹⁸¹ Comunità montana del VULTURE.

¹⁸² Comunità montana ALTO AGRI.

¹⁸³ Comunità montana ALTO BASENTO.

¹⁸⁴ Comunità montana BASSO SINNI.

¹⁸⁵ Comunità montane: ALTO BRADANO, LAGONEGRESE, MEDIO AGRI e MELANDRO.

¹⁸⁶ Comunità montana MARMO PLATANO.

¹⁸⁷ Comunità Montane: COLLI NA MATERANA e MEDIO BASENTO.

¹⁸⁸ 2 componenti esterni nel caso della comunità montana ALTO AGRI, 4 componenti (2 esterni e 2 interni) nel caso della comunità montana ALTO BASENTO, 4 componenti (tutti esterni) nel caso di quella del VULTURE, dal revisore dei conti congiuntamente con un esperto esterno nel caso della comunità montana BASSO SINNI.

¹⁸⁹ Comunità montane: ALTO AGRI e ALTO BASENTO, la terza, quella del MARMO PLATANO, singolarmente, ha spedito il referto pur avendo comunicato che il servizio era assente.

¹⁹⁰ Comunità montana BASSO SINNI.

¹⁹¹ La contrattazione collettiva nega in radice la possibilità di distribuire la retribuzione di risultato in caso di mancata attivazione della valutazione dei dirigenti.

¹⁹² L'Osservatorio sugli Enti locali, nel principio contabile n. 2 "Gestione nel sistema di bilanci", al punto 10 chiarisce che "i dirigenti e i responsabili degli uffici e dei servizi, negli enti locali privi di personale di qualifica dirigenziale, sono

evidenti esigenze di razionalità e di coerenza interna del sistema ne impongono la acquisizione e ponderazione.

L'autonomia normativa ed organizzativa degli enti locali riguardo alla individuazione degli strumenti ed alle metodologie necessarie per lo sviluppo di questa tipologia di controllo trova un limite nell'art. 107 del T.U.E.L. (d.lgs. n.267/2000), laddove si dispone che alla valutazione dei dirigenti si applicano i principi contenuti nell'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs n. 286/1999 (valutazione condotta sulla base dei risultati del controllo di gestione; periodicità annuale; procedimento di valutazione basato sui principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore di prima istanza, approvazione della valutazione da parte del valutatore di seconda istanza e partecipazione al procedimento del valutato).

La temporizzazione annuale della valutazione non contrasta, tuttavia, con l'adozione di procedure straordinarie ogniqualevolta si configurano il "rischio grave di un risultato negativo".

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLE PROVINCIA DI POTENZA

L'amministrazione provinciale di Potenza ha comunicato che ai dirigenti è applicata la valutazione dei risultati fin dall'anno 1999. La funzione è affidata ad un nucleo di valutazione composto di 4 elementi, tutti esterni, mentre è segnalato nella persona del direttore generale il soggetto responsabile della valutazione dei risultati.

La percentuale dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (il cui numero, si ricorda, è pari a 20) che ha attivato il servizio è pari al 55,00%, essendo tale servizio operativo in 11 enti¹⁹³; per un solo comune¹⁹⁴ il servizio non risulta attivato, mentre i rimanenti 8 comuni¹⁹⁵ (il 40,00%) non hanno fornito alcuna risposta – TABELLA 43.

Nell'ambito dei predetti 11 comuni che hanno attivato il servizio di cui trattasi, in 7 casi¹⁹⁶ questo è affidato a 3 componenti di cui 2 esterni, in un comune¹⁹⁷ da 3 componenti tutti esterni, in un altro¹⁹⁸ dal segretario comunale, mentre negli ultimi 2¹⁹⁹ non è stata specificata la composizione.

direttamente responsabili, in via esclusiva, della correttezza amministrativa, dell'efficienza, dei risultati della gestione e del raggiungimento degli obiettivi formulati negli strumenti di programmazione costituenti il sistema di bilancio".

¹⁹³ Comuni di: BELLA (che, come detto, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale, pur non restituendo i questionari, ha fornito alcune notizie sui controlli interni), GENZANO DI LUCANIA, LAVELLO, MARATEA, MELFI, MURO LUCANO, PIGNOLA, POTENZA, SANT'ARCANGELO, TITO e VENOSA.

¹⁹⁴ Comune di PICERNO.

¹⁹⁵ Comuni di AVIGLIANO, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, RIONERO IN VULTURE e SENISE che non hanno restituito nessuno dei 2 questionari cui si aggiunge il comune di LATRONICO che non ha compilato il modulo relativo alla valutazione dei dirigenti. In proposito del comune di LAURIA, si rinvia a quanto detto nella premessa al referto.

¹⁹⁶ Comuni di: BELLA, GENZANO DI LUCANIA, MELFI, MURO LUCANO, PIGNOLA, POTENZA e SANT'ARCANGELO.

¹⁹⁷ Comune di LAVELLO.

¹⁹⁸ Comune di VENOSA.

¹⁹⁹ Comuni di MARATEA e di TITO, in quest'ultimo caso viene solo precisato che l'organo è costituito da 2 componenti.

Tra i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, invece, 13 enti²⁰⁰ (il 16,25% degli 80 comuni) hanno riferito che il servizio non è stato attivato, 18²⁰¹ (il 22,50%) non hanno fornito risposte, mentre 49²⁰² (il 61,25%) hanno attivato il servizio. Tra questi, 42 hanno affidato tale funzione al nucleo di valutazione²⁰³ (in un caso²⁰⁴ congiuntamente al segretario comunale), 4 comuni²⁰⁵ al segretario comunale, 3 comuni hanno rappresentato che la funzione viene svolta dal sindaco²⁰⁶ o dal sindaco e giunta²⁰⁷ – TABELLA 44 -.

Pertanto hanno comunicato di aver attivato il controllo sulle prestazioni dei dirigenti 60 comuni della provincia di Potenza (sul totale di 100 comuni), solo 14 comuni hanno rappresentato che tale servizio non è operativo, mentre 26 comuni non hanno fornito alcuna risposta – TABELLA 45.

²⁰⁰ Comuni di: ALBANO DI LUCANIA, BRIENZA, CAMPOMAGGIORE, CASTELLUCCIO INFERIORE, CASTELMEZZANO, CHIAROMONTE, LAURENZANA, SAN CHIRICO RAPARO, SAN MARTINO D'AGRI, SAN SEVERINO LUCANO, SARCONI, TOLVE ed EPISCOPIA. Quest'ultimo comune, con nota n. 6150 del 2.10.2006, in risposta alla "bozza" di relazione trasmessa da questa Sezione regionale di controllo a tutti gli enti controllati con nota n. 1081 del 27.09.2006, ha comunicato l'istituzione (e non l'attivazione) del nucleo di valutazione, disposto con delibera di G.M. n. 28 del 03.05.2005 e la nomina dei componenti dell'organo preposto a tale controllo, intervenuta con delibera di G.M. n. 25 dell'11.04.2006.

²⁰¹ Ai più volte richiamati comuni che non hanno risposto a nessuno dei 2 questionari, e cioè ABRIOLA (che ha comunicato alcune notizie sul sistema dei controlli interni con una nota, a firma del responsabile finanziario, nella quale veniva evidenziata l'istituzione del nucleo di valutazione senza però specificare a quale tipologia di controllo fosse destinato, se al controllo di gestione, piuttosto che alla valutazione dei dirigenti o a entrambi), ATELLA, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, MARSICOVETERE, NOEPOLI, PESCOPIAGANO, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA e VIGGIANELLO), si aggiungono i comuni di CASTRONUOVO SANT'ANDREA e GUARDIA PERTICARA che non hanno risposto al modulo in questione. In proposito del comune di CALVERA, si rinvia a quanto detto nella premessa al referto.

²⁰² Comuni di: ACERENZA, ANZI, ARMENTO, BALVANO, BANZI, BARAGIANO, BRINDISI DI MONTAGNA, CALVELLO, CANCELLARA, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELSARACENO, FARDELLA (il dato è tratto dalla relazione - a firma del sindaco - di accompagnamento al questionario, il cui modulo sulla valutazione dei dirigenti non è stato compilato), FILIANO, FORENZA, FRANCAVILLA IN SINNI (l'esistenza del servizio preposto alla valutazione dei dirigenti e la sua composizione si evince dal referto di controllo interno di gestione per l'anno 2004 - pag. 5 - trasmesso con nota 552/FIN/2005 del 15.12.2005), GALLICCHIO, GRUMENTO NOVA, MASCHITO, MISSANELLO, MOLITERNO, MONTEMILONE, MONTEMURRO, NEMOLI, OPPIDO LUCANO, PATERNO, PIETRAGALLA, PIETRAPERIOSA, RAPOLLA, RAPONE, RIPACANDIDA, RIVELLO, ROCCANOVA, RUOTI, RUVO DEL MONTE, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN FELE, SANT'ANGELO LE FRATTE, SASSO DI CASTALDA, SATRIANO DI LUCANIA, SPINOSO, TEANA, TERRANOVA DI POLLINO, TRAMUTOLA, TRECCHINA, TRIVIGNO, VAGLIO DI BASILICATA, VIETRI DI POTENZA e VIGGIANO.

²⁰³ Organo collegiale composto in:

- 15 casi da 2 elementi di cui uno esterno (comuni di ARMENTO, BANZI, BARAGIANO, FILIANO, GALLICCHIO, MASCHITO, MISSANELLO, NEMOLI, PATERNO, PIETRAGALLA, RAPOLLA, RIPACANDIDA, ROCCANOVA, RUVO DEL MONTE e SASSO DI CASTALDA);
- 15 casi da 3 elementi di cui 2 esterni (comuni di CARBONE, CASTELGRANDE, FORENZA, FRANCAVILLA IN SINNI, MOLITERNO, MONTEMILONE, OPPIDO LUCANO, RAPONE, RIVELLO, RUOTI, SAN FELE, TRECCHINA, TRIVIGNO, VIETRI POTENZA e VIGGIANO);
- 6 casi da consulenti esterni (comuni di ACERENZA, ANZI, CANCELLARA, MONTEMURRO, SAN COSTANTINO ALBANESE, VAGLIO DI BASILICATA).

In 6 casi non è stata specificata la composizione dell'organo collegiale (comuni di BRINDISI DI MONTAGNA, GRUMENTO NOVA, SATRIANO DI LUCANIA, SPINOSO, TERRANOVA DI POLLINO, TRAMUTOLA).

²⁰⁴ Comune di BRINDISI DI MONTAGNA.

²⁰⁵ Al solo segretario comunale nei comuni di FARDELLA, PIETRAPERIOSA e TEANA ed insieme al revisore dei conti nel comune di SANT'ANGELO LE FRATTE. Inoltre, si ricorda il già citato comune di BRINDISI DI MONTAGNA, nel quale il servizio è svolto dal segretario comunale congiuntamente con il nucleo di valutazione.

²⁰⁶ Comuni di CALVELLO e CASTELSARACENO.

²⁰⁷ Comune di BALVANO.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

La valutazione dei dirigenti è stata attivata dall'Amministrazione provinciale in questione fin dal 2001. Viene svolta dal nucleo di valutazione, organo collegiale composto dal segretario generale e da 2 componenti esterni.

Fra i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, 11²⁰⁸ (il 78,57% dei 14 comuni) hanno attivato il servizio (che è stato sempre affidato al nucleo di valutazione²⁰⁹; tuttavia, in 4 casi²¹⁰ non è specificata la composizione della struttura che effettua la predetta valutazione, limitandosi all'indicazione del segretario comunale quale responsabile del servizio in un caso²¹¹), un comune²¹² (il 14,29%) non lo ha ancora reso operante, 2²¹³ (il 14,29%) non hanno fornito alcuna risposta - TABELLA 46.

I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, presentano il seguente quadro:

- 11 comuni (il 64,71% del totale pari a 17) hanno attivato il servizio affidandolo al nucleo di valutazione in 10 casi²¹⁴ e nell'ultimo caso²¹⁵ alla giunta;

²⁰⁸ Comuni di: BERNALDA, GRASSANO, IRSINA, MATERA, MONTALBANO JONICO, MONTESCAGLIOSO, NOVA SIRI, PISTICCI, POLICORO, STIGLIANO e TRICARICO. Il capo settore dei servizi finanziari del comune di MONTESCAGLIOSO, in sede di controdeduzioni, con nota n. 12083 del 13.10.2006 (che integrava i dati riportati nel questionario sui controlli interni a suo tempo inviato), ha rappresentato che: "La valutazione dei Responsabili di Settore viene effettuata dal Nucleo di Valutazione, istituito con delibera di G.M. n. 37 del 3/5/2006, modificata con successive delibere di G.M. n. 52 del 17/5/2006 e n. 98 dell'11/10/2006. Il Nucleo è stato nominato con decreto del Sindaco in data 30/5/2006 ed è composto da 3 membri (Segretario comunale, un revisore dei conti e un esperto esterno)." Il sindaco del comune di TRICARICO, con nota n. 14519 del 13.10.2006, in sede di controdeduzioni, integrando i dati trasmessi in occasione dell'invio del questionario (provvedendo a compilare il modulo riferito a tale controllo che, all'epoca, non risultava compilato), ha evidenziato che anche in quel comune viene effettuata, da un nucleo di valutazione, la valutazione dei risultati dei dirigenti, senza indicare, peraltro, l'anno di attivazione; viene, inoltre, precisato che tale struttura sarà preposta anche al controllo di gestione ed al controllo strategico (entrambi in corso di predisposizione). Infine, in sede di controdeduzioni, il sindaco del comune di GRASSANO, con la nota n. 10156 del 13.10.2006 (con la quale ha trasmesso, tra l'altro, anche il questionario sui controlli interni), ha riferito che il nucleo di valutazione è operativo (fin dal 2000).

²⁰⁹ Organo collegiale composto da 2 componenti esterni cui si aggiunge la figura del segretario comunale, come nel caso dei comuni di BERNALDA, IRSINA, MONTALBANO JONICO, PISTICCI e STIGLIANO, 3 componenti, tutti esterni, nel caso del comune di POLICORO e dal segretario comunale, dal revisore dei conti e da un componente esterno nel caso del comune di MONTESCAGLIOSO.

²¹⁰ Comuni di GRASSANO, MATERA, NOVA SIRI e TRICARICO.

²¹¹ Quello di NOVA SIRI.

²¹² Comune di SCANZANO JONICO.

²¹³ I ricorrenti comuni di FERRANDINA e TURSÌ.

²¹⁴ Organo collegiale costituito da:

- un componente esterno con l'aggiunta del segretario comunale in un caso (comune di ALIANO);
- 2 componenti (un esterno ed il revisore dei conti) in un caso (comune di CIRIGLIANO);
- 2 componenti esterni ed il segretario comunale in 3 casi (comuni di GARAGUSO, SAN MAURO FORTE e VALSINNI);
- dal direttore generale con l'aggiunta di un esperto esterno per il comune di GORGOGNONE;
- 3 componenti (un componente esterno, il revisore dei conti ed il segretario comunale) nel caso del comune di OLIVETO LUCANO;
- 3 componenti (uno interno e 2 esperti esterni) nel comune di SAN GIORGIO LUCANO;
- Non è stata specificata la composizione dell'organo in un caso (comune di CALCIANO).
- Anche nel comune di MIGLIONICO, così come ribadito dal responsabile dell'area contabile con nota n. 6591 del 4.10.2006, in risposta allo schema di relazione trasmesso da questa Sezione regionale di controllo con nota n. 1081 del 27.09.2006 a tutti gli enti controllati, la funzione viene svolta dal nucleo di valutazione. La composizione di tale organo (peraltro lo stesso che effettua anche il controllo strategico) è costituita da 3 componenti e cioè dal segretario comunale e da 2 componenti interni. Tuttavia, questi ultimi, al momento della compilazione del questionario, non risultavano ancora essere stati nominati. Poiché la valutazione dei dirigenti risulta invece attivata fin dal 2001, come segnala lo stesso responsabile dell'area contabile (in occasione della compilazione del questionario) ed in assenza di altre comunicazioni da parte dell'ente,

- un comune²¹⁶ non risulta averlo attivato;
- 5 comuni²¹⁷ (il 29,41%) non hanno risposto - TABELLA 47.

L'analisi delle risposte dedicate a questa tipologia di controllo fornite da 24 comuni (rispetto ai 31 che sono presenti nella provincia di Matera) evidenzia, pertanto, che 22 di essi (pari al 91,67% di quelli che hanno risposto) hanno attivato tale forma di valutazione, rispetto ai soli 2 comuni (l'8,33%) che hanno raffigurato di non aver ancora reso operativa la funzione; sono, invece, 7 i comuni che non hanno fornito alcuna risposta – TABELLA 48.

Ponendo a raffronto i risultati dell'analisi condotta sui comuni della provincia di Potenza e di Matera che hanno comunicato di aver attivato il servizio preposto alla valutazione dei dirigenti, emerge che il valore percentuale di attivazione nei comuni della provincia di Potenza (pari al 60,00%, cioè 60 comuni sui 100 complessivi della provincia) è inferiore di oltre il 10% rispetto a quella evidenziata dai risultati dell'analisi dei comuni della provincia di Matera (pari al 70,97%, cioè, 22 comuni sui 31 complessivi); la percentuale dei comuni che non hanno fornito risposta alcuna è, invece, superiore per la provincia di Potenza del 3,42% (percentuale pari al 26,00% per la provincia di Potenza e del 22,58% di quella di Matera). Infine hanno risposto di non aver ancora attivato il servizio 14 comuni della provincia di Potenza (14,00%) a fronte dei 2 della provincia di Matera (6,45%).

COMUNITA' MONTANE

Delle 11 comunità montane presenti nella provincia di Potenza, 8 hanno attestato la presenza di tale tipologia di controllo, svolta nella totalità dei casi comunicati da un organo collegiale che prevede la partecipazione di componenti esterni²¹⁸; soltanto una comunità montana²¹⁹ non effettua la valutazione dei dirigenti, le ultime 2²²⁰ non hanno fornito risposte - TABELLA 49.

In ordine alle comunità montane della provincia di Matera, solo 2²²¹ (delle 3 presenti) hanno attestato di svolgere attualmente la funzione di cui trattasi (affidata a 2 componenti

precedenti alla citata nota del 4.10.2006, si era ritenuto di riportare nelle tabelle 47, 48, 55 e 56, allegate allo schema di referto, il nominativo del segretario comunale quale "organo" cui è assegnata la funzione.

²¹⁵ Comune di GROTTOLE.

²¹⁶ Quello di ACCETTURA.

²¹⁷ Ai più volte ricordati 3 comuni di POMARICO, ROTONDELLA e SALANDRA, si aggiungono i comuni di COLOBRARO e CRACO che non hanno compilato il modulo riferito alla valutazione dei dirigenti. In riferimento al comune di ROTONDELLA, si rinvia a quanto detto nella premessa al referto.

²¹⁸ Per la comunità montana ALTO AGRILIO il controllo è svolto da un organo collegiale composto di 3 componenti (tutti esterni); per quella ALTO BASENTO da 2 componenti (di cui un esterno); per la comunità montana ALTO BRADANO la funzione è svolta da 3 componenti (di cui 2 esterni); 2 componenti esterni compongono l'organo della comunità montana LAGONEGRESE; infine 4 componenti (2 interni e 2 esterni) sono previsti per la comunità montana VULTURE; mentre non hanno fornito alcuna indicazione circa la composizione dell'organo le comunità montane CAMASTRA ALTO SAURO, MARMO PLATANO e MELANDRO.

²¹⁹ Comunità montana MEDIO-AGRILIO.

²²⁰ Comunità montane ALTO SINNI e VAL SARMENTO.

²²¹ Comunità montane BASSO SINNI e MEDIO BASENTO. Tra le comunità montane che hanno risposto viene, ora, ricompresa, per le stesse ragioni esposte in relazione al controllo di legittimità, anche la terza comunità montana (quella della COLLINA MATERANA) che, invece, nello schema di referto era stata annoverata tra quegli enti che non

esterni congiuntamente con il segretario generale nell'unico caso²²² in cui è stata comunicata la composizione dell'organo). - TABELLA 50.

1.4 CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo strategico è lo strumento attraverso il quale gli amministratori possono verificare la congruenza e l'adeguatezza delle azioni poste in essere con gli obiettivi definiti, nonché la realizzazione degli stessi.

L'attività del servizio preposto al controllo strategico è teleologicamente orientata alla migliore esplicazione dei poteri di indirizzo da parte della direzione politica.

Tale attività si concretizza in analisi preventive e successive di congruità tra gli obiettivi predefiniti (contenuti, oltre che nelle norme, in piani, programmi, direttive ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico) ed i processi gestionali progettati e concretamente attuati.

Il giudizio di congruità non deve limitarsi alla coerenza logica, ma deve estendersi alle risorse gestionali, quali le risorse umane, finanziarie e materiali, impiegate per attuare il programma. Questo tipo di sindacato deve disegnare un ampio quadro fenomenologico, capace di superare la mera individuazione dei fattori ostativi al raggiungimento del risultato per allargarsi alla elaborazione di possibili rimedi concreti.

Evidenti principi di economicità dell'agire amministrativo consentono l'impiego ausiliario delle strutture preposte al controllo strategico nella valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente alla direzione politica. Entrambi i controlli, infatti, mirano a valutare l'adeguatezza delle scelte attuative adottate dal management in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti.

Queste strutture si concretano generalmente in un organo collegiale, nel quale possono essere nominati esperti esterni.

Appare evidente che per i sindaci ed i presidenti di provincia e comunità montane risulta sicuramente assai utile la funzione di valutazione e controllo strategico per la opportuna gestione degli strumenti di programmazione e pianificazione operativa (PEG) in uno con i compiti affidati dalle norme ed in rapporto alle risorse assegnate, specialmente se integrate con la verifica del rispetto di specifici standards qualitativi dei servizi e delle prestazioni offerte ("customer satisfaction" - Ufficio relazioni con il pubblico, ufficio specifico o struttura esterna).

avevano risposto a nessuna delle più volte citate circolari n. 971/2004 e n. 665/2005. A proposito della valutazione dei dirigenti, però, nel modulo del questionario sui controlli interni dedicato a tale forma di controllo, tale ultima comunità montana ha comunicato che "(...)L'incarico della funzione di nucleo di valutazione in forma associata tra le comunità montane è stato affidato all'U.N.C.E.M. di Basilicata, con inizio nell'anno 2001 ed è scaduto nel 2003". Per cui, poiché non consta, in atti, nessun rinnovo di tale convenzione né autonoma attivazione della relativa funzione, si è ritenuto che, allo stato, tale funzione non venga esercitata.

²²² Comunità montana BASSO SINNI.

L'esperienza dei controlli svolti in materia dalla Corte dei conti evidenzia che questo tipo di controllo, introdotto in tempi relativamente recenti nella pubblica amministrazione italiana, è ancora il meno diffuso e sviluppato tra i controlli interni.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLE PROVINCIA DI POTENZA

In relazione al controllo strategico l'Amministrazione provinciale di Potenza ha riferito che il servizio è in corso di predisposizione.

Dei 20 comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, 11 comuni²²³ non hanno fornito alcuna risposta, mentre per 9²²⁴ amministrazioni comunali si evince la non operatività del controllo in questione; nessuno dei predetti enti risulta, infatti, averlo attivato – TABELLA 51.

I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti hanno dichiarato, nel 3,75% dei casi (3/80), che il controllo è stato attivato²²⁵, mentre nel 32,50% dei casi non hanno fornito alcuna risposta²²⁶; per il 63,75% dei comuni è risultato che tale controllo non viene effettuato²²⁷ (anche se, nell'ambito di questi, per 3 comuni²²⁸ risulta quantomeno istituito). - TABELLA 52.

La percentuale di attivazione del controllo strategico tra i comuni della provincia di Potenza è, pertanto, molto bassa e, peraltro, singolarmente, interamente riferita a comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

²²³ Comuni di AVIGLIANO, LAGONEGRO, LAURIA, MARSICO NUOVO, PALAZZO SAN GERVASIO, RIONERO IN VULTURE e SENISE che non hanno restituito nessuno dei 2 questionari, cui si aggiungono i comuni di GENZANO DI LUCANIA, PICERNO, PIGNOLA e TITO che non hanno compilato il modulo relativo al controllo strategico. In relazione al comune di LAURIA, si rinvia a quanto detto nella premessa del presente referto.

²²⁴ Comuni di: BELLA (che, come detto, con nota n. 8467 del 6.10.2005 del segretario comunale, pur non restituendo i questionari, ha fornito alcune notizie sui controlli interni), LATRONICO, LAVELLO, MARATEA, MELFI, MURO LUCANO, POTENZA, SANT'ARCANGELO e VENOSA. Relativamente al comune di POTENZA, si segnala che, in sede di controdeduzioni, con nota n. 1209 dell'11.10.2006, il direttore generale ha comunicato l'avvenuta istituzione (e non l'attivazione) del Consiglio di Direzione Strategica cui sarà affidato il controllo strategico.

²²⁵ Comuni di: CAMPOMAGGIORE, MONTEMILONE e SAN SEVERINO LUCANO.

²²⁶ 26 comuni (ai più volte richiamati comuni che non hanno risposto a nessuno dei 2 questionari e cioè ABRIOLA, ATELLA, BARILE, CALVERA, CASTELLUCCIO SUPERIORE, CERSOSIMO, CORLETO PERTICARA, GINESTRA, NOEPOLI, MARSICOVETERE, PESCOPIANO, ROTONDA, SAN CHIRICO NUOVO, SAN PAOLO ALBANESE, SAVOIA DI LUCANIA e VIGGIANELLO, si aggiungono i comuni di ALBANO DI LUCANIA, BANZI, BRIENZA, CASTELSARACENO, CASTRONUOVO SANT'ANDREA, EPISCOPIA, FILIANO, GALLICCHIO, GUARDIA PERTICARA e TEANA che non hanno risposto a questo modulo del questionario. In relazione al comune di CALVERA, si rinvia a quanto detto nella premessa del presente referto.

²²⁷ Complessivamente 51 comuni: ACERENZA, ANZI, ARMENTO, BALVANO, BARAGIANO, BRINDISI DI MONTAGNA, CALVELLO, CANCELLARA, CARBONE, CASTELGRANDE, CASTELLUCCIO INFERIORE, CASTELMEZZANO, CHIAROMONTE, FARDELLA, FORENZA, FRANCAVILLA IN SINNI (l'assenza del controllo strategico si evince dal referto sul controllo di gestione – pag. 5 – trasmesso con nota 552/FIN/2005 del 15.12.2005), GRUMENTO NOVA, LAURENZANA, MASCHITO, MISSANELLO, MOLITERNO, MONTEMURRO, NEMOLI, OPPIDO LUCANO, PATERNO, PIETRAGALLA, PIETRAPERTOSA, RAPOLLA, RAPONE, RIPACANDIDA, RIVELLO, ROCCANOVA, RUOTI, RUVO DEL MONTE, SAN CHIRICO RAPARO, SAN COSTANTINO ALBANESE, SAN FELE, SAN MARTINO D'AGRI, SANT'ANGELO LE FRATTE, SARCONI, SASSO DI CASTALDA, SATTRIANO DI LUCANIA, SPINOSO, TERRANOVA DI POLLINO, TOLVE, TRAMUTOLA, TRECCHINA, TRIVIGNO, VAGLIO DI BASILICATA, VIETRI DI POTENZA e VIGGIANO.

²²⁸ Comuni di: CHIAROMONTE, RIPACANDIDA e TOLVE.

Infatti, il 60,00% (60 comuni dei 100 che annovera la provincia) non ha attivato tale forma di controllo, il 37% non ha fornito risposta alcuna, mentre è pari al solo 3% (3 comuni) la percentuale dei comuni (tutti, come già precisato, al di sotto del limite dei 5.000 abitanti) che ha attivato tale funzione (affidandola ad un organo collegiale composto, in un caso²²⁹ da 3 componenti, per due terzi esterni, in un altro da componenti tutti esterni²³⁰, mentre un comune²³¹ non ha fornito alcuna notizia circa la composizione dell'organo) - TABELLA 53.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

L'Amministrazione provinciale in questione ha riferito che il servizio è in corso di predisposizione.

Relativamente ai comuni posti al di sopra della soglia dei 5.000, il controllo strategico non risulta attivato in nessuno degli 11²³² comuni che hanno risposto sul punto (sebbene alcune amministrazioni comunali²³³ hanno comunicato che il servizio è in corso di predisposizione ed altre che è previsto²³⁴; un comune²³⁵ ha invece riferito che il servizio non è neppure previsto), mentre i rimanenti 3 comuni²³⁶ non hanno fornito alcuna risposta -TABELLA 54.

I dati comunicati dai comuni al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti evidenziano che soltanto 4 di essi²³⁷ svolgono questa tipologia di controllo, 7²³⁸ non lo effettuano (di questi 4²³⁹

²²⁹ Comune di MONTEMILONE.

²³⁰ Comune di SAN SEVERINO LUCANO.

²³¹ Comune di CAMPOMAGGIORE.

²³² Comuni di: BERNALDA, GRASSANO, IRSINA, MATERA, MONTALBANO JONICO, MONTESCAGLIOSO, NOVA SIRI, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO e TRICARICO. In relazione al comune di TRICARICO, va ricordato quanto già evidenziato in relazione al controllo di gestione, vale a dire che il sindaco di questo comune, in sede di controdeduzioni, ha comunicato, con riferimento al nucleo di valutazione preposto alla valutazione dei dirigenti, che tale organo svolgerà anche la funzione riferita al controllo strategico (e al controllo di gestione). Il comune di MONTESCAGLIOSO, in sede di controdeduzioni, con la nota n. 12083 del 13.10.2006, ha precisato che "il controllo strategico rientra nelle attribuzioni del Nucleo di Valutazione, già nominato nel 2006.". Infine, in sede di controdeduzioni, il sindaco del comune di GRASSANO, con nota n. 10156 del 13.10.2006, con la quale ha trasmesso, tra l'altro, anche il questionario sui controlli interni, ha riferito che il controllo strategico è in corso di attivazione (si veda anche quanto detto in proposito del controllo di gestione).

²³³ Comuni di: MONTESCAGLIOSO, PISTICCI, POLICORO, SCANZANO JONICO e TRICARICO, oltre al già richiamato comune di GRASSANO..

²³⁴ È il caso dei comuni di: BERNALDA, IRSINA, MATERA e MONTALBANO JONICO.

²³⁵ Comune di NOVA SIRI.

²³⁶ Comuni di: FERRANDINA e TURSÌ che non hanno risposto ai questionari. Il comune di STIGLIANO non ha compilato il quadro sul controllo strategico.

²³⁷ Comuni di: GARAGUSO e MIGLIONICO (che hanno attivato il controllo strategico nel 2000), SAN GIORGIO LUCANO e VALSINNI (lo hanno attivato nel 2005, solo dopo l'emanazione della circolare n.971/2004).

²³⁸ Comuni di: ACCETTURA, CALCIANO, CIRIGLIANO, COLOBRARO, GORGOGNONE, GROTTOLE e SAN MAURO FORTE.

²³⁹ Comuni di: ACCETTURA, CALCIANO, COLOBRARO e GROTTOLE.

hanno dichiarato che il servizio è in corso di predisposizione e uno²⁴⁰ che il controllo strategico è previsto) e 6²⁴¹ non hanno fornito alcuna risposta - TABELLA 55.

Pertanto dei 31 comuni che conta la provincia di Matera, soltanto 4 comuni²⁴² - anche in questo caso, come per la provincia di Potenza, tutti inclusi tra quelli al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti - hanno attivato il controllo strategico, 2²⁴³ prima della emanazione della circolare n.971/2004 e 2²⁴⁴ successivamente; 18 comuni hanno dichiarato di non aver attivato tale forma di controllo, mentre i rimanenti 9 comuni non hanno fornito alcuna risposta - TABELLA 56.

COMUNITA' MONTANE

Le comunità montane presenti nella provincia di Potenza per le quali è emersa l'inesistenza del controllo strategico sono 7²⁴⁵ (delle quali 3 hanno dichiarato che il servizio è in corso di predisposizione²⁴⁶, mentre per una²⁴⁷ il servizio non risulta neppure previsto).

Le rimanenti 4 comunità montane non hanno fornito risposta²⁴⁸ - TABELLA 57.

Solo una comunità montana²⁴⁹ della provincia di Matera non ha fornito risposta al modulo sul controllo strategico, mentre le rimanenti 2 evidenziano non solo l'inesistenza di tale controllo interno ma anche la sua mancata previsione.

²⁴⁰ Comune di CIRIGLIANO.

²⁴¹ Comuni di: POMARICO, ROTONDELLA e SALANDRA, che non hanno restituito i questionari; ALIANO, CRACO e OLIVETO LUCANO, che non hanno compilato il modulo relativo. In relazione al comune di ROTONDELLA, si rinvia a quanto detto nella premessa del presente referto.

²⁴² Nel comune di GARAGUSO il servizio è svolto dal consiglio comunale, nel comune di MIGLIONICO il servizio è svolto dal segretario comunale (cui si affiancano 2 componenti interni ancora da nominare), in quello di SAN GIORGIO LUCANO è affidato ad un organo collegiale composto da 1 componente interno e 2 esterni, nel comune di VALSINNI, infine, il servizio è stato affidato ad un organo collegiale composto da 2 componenti esterni e dal segretario comunale - TABELLA 56.

²⁴³ Comuni di GARAGUSO e MIGLIONICO.

²⁴⁴ Comuni di SAN GIORGIO LUCANO e VALSINNI.

²⁴⁵ Comunità montane ALTO AGRI, ALTO BASENTO, ALTO BRADANO, LAGONEGRESE, MARMO PLATANO, MEDIO-AGRI e VULTURE.

²⁴⁶ Comunità montane ALTO BRADANO, LAGONEGRESE e MEDIO-AGRI.

²⁴⁷ Quella del VULTURE

²⁴⁸ Comunità montane CAMASTRA ALTO SAURO e MELANDRO che non hanno compilato il relativo modulo e ALTO SINNI e VAL SARMENTO che non hanno risposto a nessuna delle più volte citate circolari.

²⁴⁹ Comunità montana BASSO SINNI.

CAPITOLO 2

- LA SANA GESTIONE FINANZIARIA -

La redazione della presente sezione di questo referto costituisce un primo esperimento²⁵⁰ di analisi dei dati finanziari attraverso alcuni indicatori di sintesi che verranno di seguito analizzati.

E' bene evidenziare che l'analisi svolta in questo capitolo, basata su dati tratti da certificazioni di bilancio (preventivo e consuntivo) relative all'anno 2003 (acquisite a seguito della descritta attività istruttoria svolta), ed il successivo esame dei questionari sulla sana gestione finanziaria (a suo tempo trasmessi a seguito della circolare n.971 del 2004) serviranno ad effettuare approfondimenti ed a coadiuvare la verifica (in corso) della gestione finanziaria degli enti locali lucani da svolgere anche sulla base delle relazioni inviate dagli organi di revisione economico-finanziaria a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dei citati commi 166 e ss. dell'art.1 della legge n.266/2005 (legge finanziaria per il 2006), di cui ampiamente s'è detto in premessa.

COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA

Appare preliminarmente necessario evidenziare che, del totale dei 100 comuni facenti parte della provincia di Potenza, hanno fornito, in tempo utile, i dati necessari (le certificazioni di bilancio 2003) poco più della metà delle amministrazioni comunali.

1. - Il primo parametro analizzato verifica l'equilibrio della situazione corrente, ponendo in relazione le entrate correnti (tit. I – entrate tributarie, tit. II – entrate da contributi e trasferimenti correnti e tit. III - entrate extratributarie) e le spese correnti sommate agli eventuali rimborsi della quota capitale di mutui e prestiti obbligazionari (tit. I e tit. III - limitatamente agli interventi 3, 4 e 5- della spesa).

Ai sensi dell'art. 162 del TUEL "Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate".

Gli enti locali, quindi, fatta eccezione per le deroghe previste dalla legislazione vigente, possono finanziare le proprie spese correnti e rimborsi dei prestiti esclusivamente con le entrate sopra citate.

Se, quindi, il valore, qui presentato come rapporto (in termini cioè comparativi) fosse superiore al 100%, l'ente sarebbe riuscito non solo a coprire totalmente le spese correnti ed i rimborsi, ma anche a finanziare parte delle spese in conto capitale.

Per le amministrazioni comunali della provincia di Potenza che hanno fornito i dati richiesti si è riscontrato che:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 89,67%-98,56%;
- Il valore medio è 94,21%;
- 27 comuni sono al di sopra della media;
- Nessun comune supera il 100%.

2. – Anche il secondo parametro analizzato è, al pari del primo, un indicatore di correlazione tra entrate e spese, e consiste nella rilevazione dell'incidenza degli interessi passivi (tit. I, intervento 6, della spesa) sulle entrate correnti (tit. I, II e III delle entrate).

Ai sensi dell'art. 204, primo comma, del TUEL (nel testo vigente per l'esercizio finanziario in esame), "Oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione".²⁵¹

La valutazione dell'operato dell'ente è, quindi, tanto più negativa quanto più il dato numerico espresso in termini percentuali è alto, considerando – peraltro – che il valore ottenuto non dovrebbe comunque essere superiore al 12%, individuato come uno dei limiti di deficitarietà previsto dal D.M. n. 217 del 10 giugno 2003.

Si è riscontrato che:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 1,42%-13,12%;
- Il valore medio è 5,63%;
- 25 comuni sono al di sotto della media;
- un comune ha superato la soglia critica del 12% individuata dal D.M. n. 217/2003;
- un comune è appena al di sotto di tale critica soglia (11,14%).

²⁵⁰ Al momento limitato alle sole amministrazioni comunali della Basilicata.

²⁵¹ Con la legge n. 311/2004, art. 44, la cennata percentuale del 25% è stata ridotta al 12%.

3. - Il terzo parametro tende ad accertare, nell'ambito delle entrate correnti dell'ente (tit. I, II e III delle entrate), quale percentuale sia costituita dalle entrate proprie (tributarie ed extratributarie). E' un indicatore di composizione delle entrate ed individua la capacità dell'ente di essere finanziariamente autonomo sul lato delle entrate correnti grazie al ricorso a sane ed incisive politiche tributarie e tariffarie.

Si rileva che i valori critici indicati dal D.M. n.217/2003, per quanto interessa le fasce di popolazione residente nei comuni della provincia di Potenza, sono i seguenti:

FASCIA 1 = 27% per comuni sino a 2.999 abitanti;

FASCIA 2 = 35% per comuni da 3.000 a 59.999 abitanti;

FASCIA 3 = 37% per comuni tra 60.000 e 250.000 abitanti.

Dall'analisi dei dati trasmessi si è potuto riscontrare che:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 22,37%-83,61% ;
- Il valore medio è 41,74%;
- 20 comuni sono al di sopra della media;
- All'interno della FASCIA 1 i comuni che superano il 27% sono 25, mentre gli altri 6 sono risultati al di sotto di tale percentuale;
- All'interno della FASCIA 2 è risultato che tutti i comuni superano il 35%;
- All'interno della FASCIA 3 il solo comune interessato supera il 37%.

4. - Il quarto parametro mette in risalto l'incidenza delle spese per il personale (tit. I, intervento 1, delle spese) sulle entrate correnti (tit. I, II e III delle entrate) e verifica parte della c.d. spesa rigida, quella, cioè, imm modificabile nel breve-medio termine²⁵².

Ne è scaturito il seguente quadro:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 20,64%-52,63%;
- Il valore medio è 38,65%;
- 24 comuni sono al di sotto della media.

Per la valutazione delle performance delle singole amministrazioni si sono accorpate i risultati numerici in sotto-aree che, partendo dal valore medio di riferimento, se ne discostano, in positivo o in negativo, entro range di 5 punti. Per cui, per il presente indicatore, si avrà che la valutazione dell'operato dell'ente è tanto più positiva quanto più si discosta al di sotto del valore medio del 38,65% e, di converso, è tanto più negativa quanto più ne risulta superiore.

Per le amministrazioni comunali appartenenti alla provincia di Potenza si è riscontrato che:

- 7 comuni hanno raggiunto performance alte;
- 6 comuni hanno raggiunto performance medio-alte;

²⁵² Per tale indicatore è, però, opportuno segnalare che le spese prese in considerazione, non includendo le collaborazioni né le consulenze, tendono a sottostimare le effettive spese per il personale tout-court.

- 25 comuni hanno raggiunto performance medie;
- 6 comuni hanno raggiunto performance medio-basse;
- 6 comuni hanno raggiunto performance basse.

5. - Il quinto parametro utilizzato verifica, attraverso l'analisi delle spese per il rimborso dei prestiti contratti (tit. III della spesa) e degli interessi passivi sui mutui accesi (tit. I, intervento 6, della spesa), altra parte della c.d. spesa rigida posta sempre in raffronto con i primi tre titoli delle entrate.

Le considerazioni sulle performance, sono del tutto analoghe a quelle fatte per l'omologo indicatore precedente.

Dall'analisi dei dati affluiti si è ottenuto il seguente dato statistico:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 3,48%-64,88%;
- Il valore medio è 14,01%;
- 32 comuni sono al di sotto della media;
 - un comune ha raggiunto performance alte;
 - 13 comuni hanno raggiunto performance medio-alte;
 - 29 comuni hanno raggiunto performance medie;
 - 2 comuni hanno raggiunto performance medio-basse;
 - 5 comuni hanno raggiunto performance basse.

6. - Il sesto parametro valuta l'incidenza della spesa per funzioni generali (tit. I, funzione 01 della spesa), sulle spese correnti complessive.

La valutazione dell'operato dell'ente sarà, quindi, tanto più positiva quanto più il rapporto tra le spese correnti analizzate sarà basso.

Dai dati affluiti si è potuto riscontare che:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 29,28%-64,14%;
- Il valore medio è 45,89%;
- 23 comuni sono al di sotto della media;
- Tra questi, sono ricompresi la quasi totalità dei comuni (ovviamente tra quelli che hanno inviato i dati) più grandi della provincia;
- Tra i 27 comuni superiori alla media (con performance, quindi, negative), eccezion fatta per 5 comuni, tutti gli altri sono comuni al di sotto di 2.500 abitanti.

Ciò conferma che, per effetto delle economie di scala realizzabili, ai fini dell'indicatore in considerazione, generalmente fanno riscontrare risultati positivi gli enti di maggiori dimensioni.

7. - Con il settimo parametro utilizzato si è voluto verificare la capacità di programmazione dell'ente mettendo in relazione le spese correnti con le previsioni iniziali delle stesse.

La valutazione del risultato è tanto più positiva quanto più il risultato del rapporto dei valori considerati si avvicina al 100%, sia per eccesso che per difetto.

Per le amministrazioni comunali della provincia di Potenza si è potuto verificare che:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 86,82%-126,01%;
- Il valore medio è 102,06%;
- 15 sono i comuni che si discostano dal valore teorico di perfetto equilibrio di appena un punto percentuale in negativo o in positivo, raggiungendo, quindi, un'alta performance;
- 10 sono invece i comuni che, discostandosi dal valore teorico di più di 10 punti percentuale in negativo o in positivo, raggiungono basse performance.

8. – La capacità programmatica dell'ente, questa volta in relazione alla spesa effettivamente impegnata per la realizzazione di opere pubbliche a fronte delle somme all'uopo inizialmente previste, è stata verificata con l'ottavo ed ultimo parametro.

Anche in questo caso la valutazione è tanto più positiva quanto più il risultato del rapporto tra le due variabili è vicino al 100%, sia per eccesso che per difetto.

Il dato statistico, alquanto eterogeneo per tale indicatore, è il seguente:

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 12,19%-983,89%;
- un comune ha un risultato eccellente in quanto corrispondente al 100% teoricamente auspicato;
- 6 comuni hanno un risultato entro i +/- 5 punti percentuali rispetto al teorico 100;
- 14 comuni si discostano dal dato teorico di oltre 50 punti percentuali;
- 9 comuni se ne discostano di percentuali ancora maggiori (ben oltre il 100%).

COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

Per quel che attiene, invece, alle amministrazioni comunali della provincia di Matera, occorre favorevolmente evidenziare l'alta adesione delle stesse (30 su un totale di 31) a fornire quanto richiesto da questa Sezione regionale di controllo ai fini dell'analisi di cui trattasi.

La disamina delle risposte delle singole amministrazioni monitorate avverrà seguendo lo stesso metodo già perseguito per i comuni della provincia di Potenza: i dati di seguito riportati sono stati elaborati attraverso gli stessi parametri già precedentemente presentati, e qui riportati con lo stesso indicatore²⁵³; si procederà, quindi, alla semplice disamina del puro dato statistico.

²⁵³ Si eviterà, quindi, di riproporre, per ogni singolo indicatore, quelle che sono le chiavi esplicative di lettura già presentate per i comuni della provincia di Potenza ed alle quali si fa rinvio.

Per i 30 comuni della provincia di Matera che hanno fornito i dati richiesti si è potuto riscontrare quanto segue.

1. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 90,38%-109,49%;
- Il valore medio è 100,79%;
- 19 comuni superano la soglia del 100%.

2. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 0,93%-8,89%;
- Il valore medio è 5,00%;
- 18 comuni sono al di sotto della media;
- Nessun comune ha superato la soglia critica del 12% individuata dal D.M. n.217/2003.

3. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 18,48%-71,10%;
- Il valore medio è 43,40%;
- 13 comuni sono al di sopra della media;
- All'interno della FASCIA 1 i comuni che superano il 27% sono 13, mentre, di contro, vi è un solo comune al di sotto di tale percentuale;
- All'interno della FASCIA 2 i comuni che superano il 35% sono 15, mentre, anche in questo caso, un solo comune ha fatto registrare una percentuale inferiore.

4. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 28,21%-52,57%;
- Il valore medio è 38,71%;
- 16 comuni sono al di sotto della media.

Inoltre, accorpando i valori di riferimento in sotto-aree, avremo che:

- un comune ha raggiunto performance alte;
- 5 comuni hanno raggiunto performance medio-alte;
- 18 comuni hanno raggiunto performance medie;
- 4 comuni hanno raggiunto performance medio-basse;
- 2 comuni hanno raggiunto performance basse.

5. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 1,60%-37,68%;
- Il valore medio è 12,91%;
- 18 comuni sono al di sotto della media;

Inoltre:

- un comune ha raggiunto performance alte;
- 6 comuni hanno raggiunto performance medio-alte;
- 19 comuni hanno raggiunto performance medie;
- 1 comune ha raggiunto performance medio-basse;
- 3 comuni hanno raggiunto performance basse.

6. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 30,25%-62,04%;
- Il valore medio è 43,80%;
- 13 comuni sono al di sotto della media;
- Tra questi, sono ricompresi la quasi totalità dei comuni (ovviamente tra quelli che hanno inviato i dati) più grandi della provincia;
- Tra i 27 comuni superiori alla media (con performance, quindi, negative), vi sono tutti i comuni più piccoli della provincia di Matera.

7. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 85,88%-107,51%;
- Il valore medio è 97,99%;
- 8 sono i comuni che si discostano dal valore teorico di perfetto equilibrio di appena un punto percentuale in negativo o in positivo, raggiungendo, quindi, un'alta performance;
- 4 sono, invece, i comuni che, discostandosi dal valore teorico di più di 10 punti percentuale in negativo o in positivo, raggiungono basse performance.

8. -

- Il range (min-max) è compreso tra i valori 8,91%-839,35%;
- 3 comuni hanno un risultato entro i +/- 5 punti percentuali rispetto al teorico 100%.

CAPITOLO 3

- I CONFERIMENTI DI INCARICHI ESTERNI -

In ordine alla normativa inerente alla materia dell'affidamento di incarichi di studio, di ricerca ovvero di consulenza, è opportuno ricordare, sinteticamente rispetto a quanto già esposto in dettaglio nella premessa al referto, il sistema delineato di recente dal legislatore per disciplinare questa materia.

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005), in sostanziale continuità rispetto alle misure introdotte con il decreto legge n. 168/2004, convertito in legge n.191/2004, ripropone, sebbene in termini più restrittivi, la stessa logica vincolistica preordinata al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prevedendo, per il triennio 2005-2007, ulteriori limiti di spesa per l'affidamento di studi, di incarichi di ricerca e di consulenza a soggetti estranei alle amministrazioni pubbliche (rispetto ai limiti già previsti per il 2004 dal comma 9 del citato art. 1 del d.l. n. 168/2004), ed aggiunge rilevanti novità soprattutto sotto il profilo procedurale: l'invio preliminare dell'atto di incarico all'organo di revisione economico-finanziaria ed il successivo inoltro alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si realizzano, in tal modo, le condizioni per una verifica e un controllo dei provvedimenti adottati, con la finalità di creare una sorta di filtro al corretto operare degli amministratori.

L'art. 1, comma 9, del d.l. n. 168 del 2004, nel disporre la preventiva comunicazione del provvedimento di conferimento dell'incarico all'organo di revisione economico-finanziaria e, poi, alla Corte dei conti, aveva fatto insorgere interrogativi circa la natura dell'attività che tali organi erano chiamati ad effettuare e sulle conseguenze che un esito negativo di tale controllo avrebbe avuto sull'affidamento stesso.

La legge finanziaria per il 2005 (n. 311/2004), nel riferirsi esplicitamente alla valutazione dell'organo di revisione, scioglie tali dubbi, facendo rientrare tale descritta attività nell'adempimento delle tradizionali competenze dell'organo, riconducibili a quelle definite dall'art. 239, lettera b) del TUEL (d.lgs. n.267/2000).

L'organo di revisione è chiamato a valutare non il merito ma la regolarità contabile, finanziaria ed economica dell'atto, con riguardo, soprattutto, al rispetto del limite di spesa fissato.

È principio generale, sempre richiamato dalla giurisprudenza contabile, sia in sede giurisdizionale sia in sede di controllo, ispirato ai principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 97 e 98 della Costituzione), che le amministrazioni debbano esercitare le proprie funzioni e gestire i propri servizi utilizzando, primariamente, il proprio

personale in servizio (si rinvia a quanto illustrato diffusamente al riguardo nella premessa al referto).

Da qui l'esigenza di specifiche motivazioni nell'affidamento di incarichi all'esterno.

L'art. 1, comma 42, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004), è intervenuto in tale direzione disponendo, come già detto in precedenza, che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi (ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge sui lavori pubblici - la legge n.109/1994 - e successive modificazioni). In ogni caso l'atto di affidamento degli incarichi e consulenze di cui sopra deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale ed essere trasmesso alla Corte dei conti (cioè alla competente Sezione regionale di controllo). L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al citato comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità per danno erariale. Tali disposizioni non si applicano ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il comma 11 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, inoltre, indica, come detto, i limiti di spesa annua sostenibile per ciascuno degli esercizi 2005, 2006 e 2007 per l'affidamento dei predetti incarichi, rappresentati dall'ammontare della corrispondente spesa sostenuta nell'anno 2004.

A tale riguardo è opportuno ricordare che per la circolare 11 febbraio 2005, n. 5 del Ministero della Economia e Finanze il predetto riferimento alla spesa sostenuta va inteso come riferito alla somma impegnata²⁵⁴.

La manovra 2005, quindi, non vieta in assoluto agli enti locali di avvalersi di esperti esterni, ma tende ad accentuare la responsabilità degli amministratori in questo tipo di scelte. Elementi indispensabili per attribuire incarichi sono rappresentati da:

- motivazione approfondita;
- parere dell'organo di revisione economico-finanziaria;
- trasmissione obbligatoria alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti degli atti di affidamento.

I criteri interpretativi delle procedure da osservare nell'applicazione del comma 42 nonché la disamina della casistica degli incarichi sono contenuti nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 6/CONTR/05, di cui s'è ampiamente detto nella premessa al presente referto.

Alla luce delle nuove disposizioni dettate dalla legge finanziaria per il 2005, si è reso necessario integrare la deliberazione n. 5/2004 del 30 novembre 2004 della Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

²⁵⁴ Cfr. pag. 5 della citata circolare: "Appare il caso di precisare che, tenuto conto della natura del bilancio dello Stato, il riferimento effettuato nella norma alla spesa sostenuta, va correttamente inteso come riferimento alla spesa impegnata."

Infatti con la deliberazione n. 2/2005 del 28 giugno 2005, questa Sezione regionale di controllo, nel prendere atto della deliberazione n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, ha approvato le "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)".

Con la più volte citata nota n. 665 del 28 giugno 2005, tale deliberazione è stata trasmessa, fra gli altri, anche ai destinatari della precedente nota n. 971 del 15 dicembre 2004, in particolare alle due amministrazioni provinciali, alle comunità montane ed a tutti i 131 comuni della Basilicata.

Con quest'ultima nota è stata, inoltre, rinnovata la richiesta di inviare a questa Sezione regionale di controllo, unitamente ai questionari trasmessi con la nota n. 971/2004, anche la certificazione di bilancio di previsione per gli anni 2003, 2004 e 2005 e la copia dei certificati del conto consuntivo 2003 e 2004 (quest'ultima annualità non appena disponibile).

Come detto nella premessa a questo referto, le norme in questione sono state ulteriormente innovate, prima (con abrogazione per incompatibilità²⁵⁵ dei predetti commi 11 e 42 a far data dal 1 gennaio 2006) con la legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005) e, poi, con gli artt. 27, 32 e 34 del d.l. n.223/2006, convertito in legge n.248/2006 (c.d. "decreto Bersani").

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI POTENZA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI POTENZA

La realtà della provincia di Potenza, presenta, per quello che riguarda la soglia al di sopra della quale trova applicazione il comma 42 del già citato art. 1 della legge n. 311/2004 (vigente, come s'è detto, per tutto l'anno 2005), il seguente dato: oltre all'amministrazione provinciale, soltanto 20 dei 100 comuni ricadenti nella provincia hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti (secondo l'ultimo censimento ISTAT – 2001).

Con la nota n.760 del 25.07.2005 era stato richiesto, nello specifico, alle predette amministrazioni²⁵⁶ di inviare, anche a cura dell'organo di revisione economico-finanziaria, l'atto con il quale veniva individuato il limite di spesa per gli anni 2005, 2006 e 2007 (pari, come detto, all'ammontare delle spese al riguardo sostenute nel 2004) da rispettare in caso di affidamento di incarichi di studi o ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione (per comodità di lettura verranno genericamente definiti nel prosieguo

²⁵⁵ Cfr. le "Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali", approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 4/AUT/2006 del 17.2.2006.

²⁵⁶ Oltre alle comunità montane di cui si riferirà in un successivo paragrafo.

come "incarichi"). Fra questi, hanno a suo tempo comunicato il predetto limite di spesa solo 13 enti (su 20).

Sono stati inviati a questa Sezione di controllo, per il prescritto accertamento, complessivamente 26 provvedimenti di affidamento o di proposta di affidamento di incarichi, la cui analisi mostra il seguente quadro:

- Non è stato possibile accertare il rispetto del limite di spesa in 4 casi per le seguenti ragioni:
 - in un caso perché l'atto trasmesso dall'ente esprimeva la sola volontà di conferire l'incarico senza alcuna reale, al momento della trasmissione, formalizzazione. Non si hanno notizie circa il passaggio dalla fase di "proposta" a quella di "conferimento effettivo". Ove, però, ciò fosse avvenuto il corrispettivo per l'incarico risulterebbe essere superiore al limite di spesa attestato dallo stesso ente;
 - in un caso perché l'incarico è stato conferito da un ente che non ha documentato il prescritto limite di spesa;
 - in 2 casi perché non si evince il quantum del conferimento.

Inoltre, sempre in ordine ai 4 incarichi sopra detti, per 3 sussiste il parere positivo dell'organo di revisione che, nel rimanente, è invece assente.

- Per gli ulteriori 22 casi si è verificata la seguente situazione:
 - per 2 incarichi manca il giudizio dell'organo di revisione;
 - in 2 fattispecie le motivazioni addotte non sembrano sufficienti e peraltro, in una di esse, si esprime negativamente lo stesso organo di revisione;
 - in 18 casi risultano motivazioni sufficientemente congrue sulle ragioni addotte all'atto del conferimento e positivo è il riscontro del collegio dei revisori.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MATERA E COMUNI DELLA PROVINCIA DI MATERA

Oltre all'amministrazione provinciale, i comuni della provincia di Matera con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, per i quali trova, quindi, applicazione (nel 2005) il comma 42 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, risultano essere 14. Soltanto 7 delle suddette amministrazioni, hanno trasmesso, a seguito della già citata nota n. 760 del 25 luglio 2005, gli atti con i quali veniva individuato il limite di spesa da rispettare all'atto del conferimento di incarichi.

Si è avuta comunicazione di complessivi 5 incarichi, dei quali 4 risultano rispettosi del limite di spesa, mentre per uno non si è potuto effettuare il riscontro a causa della mancata comunicazione del predetto limite.

Per i predetti 5 incarichi valgono le considerazioni che di seguito si espongono:

- In un caso manca la prescritta valutazione dell'organo di revisione e le motivazioni poste dall'ente nell'atto di conferimento dell'incarico non risultano sufficienti;
- per i rimanenti 4 incarichi, 3 hanno ricevuto il parere positivo del collegio dei revisori e le motivazioni paiono congruenti, nell'altro, pur in presenza del parere positivo dell'organo di revisione, non risultano rispettati i criteri previsti per il conferimento dell'incarico.

COMUNITA' MONTANE

Solo 5 comunità montane presenti nel territorio regionale hanno comunicato il limite di spesa.

Per nessuna di esse sono stati comunicati atti di conferimento di incarichi esterni ai sensi del più volte menzionato comma 42.

SINTESI

Premessa. Questa Sezione regionale di controllo, anche al fine di predisporre agli adempimenti richiesti dalle nuove disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006 (art. 1, commi 166-170, della legge n.266/2005) conseguenti all'acquisizione delle relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e degli enti del S.S.N. aventi sede nella regione Basilicata, ha ritenuto, con la deliberazione n. 3/2006 del 5 aprile 2006, di disporre la realizzazione del presente monitoraggio, comprensivo di una analisi generale degli elementi già acquisiti attraverso i referti di controllo interno di gestione²⁵⁷ e le risposte fornite a due questionari (sui controlli interni e sulla sana gestione finanziaria, quest'ultimo con le annesse certificazioni di bilancio) inviati agli enti locali aventi sede nella regione Basilicata (con propria nota n. 971 del 15.12.2004 e con sollecito rivolto agli enti inadempienti formulato con nota n. 665 del 28.06.2005) nonché attraverso gli atti di affidamento di incarichi esterni di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione trasmessi dagli stessi enti locali (ai sensi del comma 42 dell'art. 1 della legge n. 311/2004).

Per ciò che attiene all'esame e monitoraggio di tali aspetti relativamente alla Regione Basilicata ed agli enti del Servizio sanitario nazionale si è fatto rinvio alla già programmata redazione dei relativi, specifici, referti.

La prima citata deliberazione n. 3/2006, tra l'altro, ha ritenuto opportuno che la individuazione degli enti locali da sottoporre ad un più approfondito esame circa la sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni²⁵⁸ potesse essere più proficua se effettuata anche sulla base dell'esito del suddetto monitoraggio oltre che sulla base dell'acquisizione sia degli ulteriori referti di controllo interno di gestione (che, nel frattempo, perverranno²⁵⁹) sia delle specifiche relazioni²⁶⁰ sui documenti di bilancio dell'esercizio di competenza (preventivo e rendiconto) che, come detto, ai sensi del comma 166 della legge n. 266 del 2005, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali devono

²⁵⁷ L'art.198-bis del d.lgs. n.267/2000 - T.U.E.L. - (rubricato: "Comunicazione del referto") stabilisce che "la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'art.198, anche alla Corte dei conti".

²⁵⁸ L'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 dispone che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati".

²⁵⁹ Allo stato risulta che hanno provveduto ad inoltrare a questa Sezione regionale di controllo il referto di controllo interno di gestione relativo all'esercizio 2004 solo 33 comuni della provincia di Potenza (su 100 comuni complessivi), un comune della provincia di Matera (su 31), 3 comunità montane (su 11) della provincia di Potenza ed, infine, una comunità montana (su 3) della provincia di Matera. Nessuna delle due amministrazioni provinciali ha, allo stato, provveduto. Per quanto riguarda l'esercizio 2005 risultano pervenuti, sino ad ora, soltanto n 8 referti. Il dato sopra riferito non può che apparire indice di una scarsa effettività del sistema complessivo dei controlli interni in seno agli enti locali della Basilicata.

²⁶⁰ Consistenti nella compilazione di specifici questionari allegati alle linee guida definite unitariamente (e, quindi, centralmente) dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ai sensi dei commi 167 e 170 dell'art.1 della legge n.266/2005.

annualmente trasmettere (subito dopo l'avvenuta approvazione di ciascuno dei predetti documenti contabili).

In ordine agli esiti del monitoraggio di cui trattasi occorre sottolineare che, al di là delle molte incompletezze e gravi insufficienze riscontrate nei dati forniti (evidenziate nel corpo del referto) e delle incomplete trasmissioni degli atti richiesti, ancor più grave appare l'atteggiamento di 20 comuni della provincia di Potenza e di un comune della provincia di Matera, di 2 comunità montane della provincia di Potenza e di una comunità montana della provincia di Matera che, addirittura, non hanno fornito alcuna risposta alle 2 citate note²⁶¹.

Capitolo 1 (I CONTROLLI INTERNI). La vigente normativa prevede un sistema articolato in quattro distinte tipologie di controllo interno (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti e controllo strategico).

Il questionario sui controlli interni spedito agli enti locali della Basilicata con la nota n. 971 del 15.12.2004 è articolato in 6 moduli. I primi 3 moduli sono dedicati ai vari ambiti del controllo di regolarità amministrativa e contabile (rispettivamente, controllo di legittimità, controllo di regolarità contabile e controllo di regolarità amministrativa), mentre gli ultimi 3 si riferiscono alle altre tipologie di controlli interni (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti e controllo strategico).

Il referto evidenzia come in una realtà come quella della Basilicata, caratterizzata dalla presenza di una grande maggioranza di comuni piccoli e piccolissimi²⁶², per ovviare all'inconveniente di un eccessivo ed anche antieconomico moltiplicarsi delle strutture preposte al controllo interno (oltre che, ovviamente, di quelle preposte ad altre funzioni) nonché alla diffusa scarsità delle risorse umane e finanziarie a disposizione, la scelta più idonea potrebbe essere quella prevista dal comma 4 dell'art.147 del d.lgs. n.267/2000 (testo unico enti locali - T.U.E.L.) e cioè l'istituzione di uffici unici a servizio di più comuni (per es., nell'ambito di una delle 14 comunità montane), mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento. Tuttavia l'analisi svolta ha evidenziato che tale modalità è ancora scarsamente adottata dagli enti locali lucani.

Uno strumento per conseguire l'esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33 del T.U.E.L.) è pure costituito dalla unione di comuni (prevista dall'art.32 del T.U.E.L.), che, però, in Basilicata (una delle due sole regioni italiane in cui ciò si verifica) è ancora del tutto assente.

Appare chiaro che l'apporto dei controlli interni sarà tanto più utile quanto più si baserà su metodologie comuni, condivise e confrontabili, cosa questa che può essere facilitata, nel caso degli enti locali, appunto, dall'esercizio associato per più enti.

²⁶¹ Nella premessa al referto si dà conto dei dati e degli atti inviati da alcuni enti locali solo in sede di controdeduzioni alla "bozza" di referto.

²⁶² In Basilicata sono presenti 131 comuni, ma (sulla base dei dati dell'ultimo censimento ISTAT, quello del 2001) solo 34 di essi superano i 5.000 abitanti (20 in provincia di Potenza - compreso il comune di MARSICO NUOVO che ha, tuttavia, precisato che la popolazione residente al 31.12.2005 era pari a 4.860 unità - e 14 in provincia di Matera), 25 sono i comuni compresi tra i 3.000 ed i 5.000 abitanti, 50 quelli tra i 1.000 ed i 3.000 abitanti ed infine 22 sono i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti. Quindi più della metà dei comuni lucani ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

Si ricorda, poi, che i controlli interni devono in primo luogo offrire alla pubblica amministrazione gli elementi per operare delle scelte, ma devono altresì contribuire a fornire alla collettività gli strumenti per giudicare i responsabili delle scelte amministrative fatte e dei sottostanti indirizzi politici.

Infatti, se la pubblica amministrazione è al servizio dei cittadini, questi ne devono conoscere l'operato, in applicazione, tra l'altro, del diritto all'informazione, dei principi di democrazia e sovranità popolare e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione stessa.

In quest'ottica si ritiene che il presente monitoraggio possa costituire uno strumento di notevole utilità sia per gli organi di governo, sia, ancor più, per quelli elettivi (i consigli, che dovrebbero, auspicabilmente, svolgere in modo più pregnante rispetto al passato i propri fondamentali compiti di indirizzo e controllo) degli enti locali della Basilicata, al fine di ricavare elementi di conoscenza, di confronto e di comparazione della variegata realtà operante in materia e negli enti consimili, onde poter adottare ogni possibile iniziativa tesa a migliorare ed implementare l'effettività del sistema dei controlli interni nella propria amministrazione.

Peraltro occorre evidenziare il duplice vantaggio che consegue dalla fruibilità di un'analisi svolta dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e cioè che, da un lato, essa consente di acquisire quegli elementi di valutazione e di raffronto che possono derivare solo da una indagine svolta sull'intero territorio regionale, con criteri e parametri omogenei, e che, dall'altro, essa è stata svolta da un organo di controllo esterno quale è la magistratura contabile (quindi terzo ed imparziale), posto al servizio dello Stato-comunità (o, per meglio dire, della Repubblica nelle sue diverse articolazioni), garante dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico ed in particolare della corretta gestione delle risorse collettive.

Da quanto osservato si evince, altresì, la grande importanza che assume, nel controllo esterno sulla gestione svolto dalla Corte dei conti, la collaborazione con gli organi di controllo interno.

Tuttavia, il processo di avvio a regime di questi ultimi è stato assai lento e ciò non ha consentito, se non in modesta misura, l'attuazione di un vero raccordo di coordinamento tra controlli esterni ed interni (proprio perché quest'ultimi sono stati finora, in genere, scarsamente funzionanti).

Il legislatore, avvertendo l'importanza del sistema dei controlli interni per assicurare il buon andamento della P.A., ha richiesto alla Corte dei conti (con l'art.3, comma 4, della legge n.20/1994 e, poi, con l'art.7, comma 7, della legge n.131/2003) di verificarne il corretto funzionamento.

La magistratura contabile, pertanto, sottopone a costante monitoraggio (attraverso i vari uffici di controllo, centrali e periferici) l'attuazione del sistema dei controlli interni e ne verifica periodicamente la effettività.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 289/1999 (cui corrisponde l'art.147, comma 1, lett. a del TUEL) definisce il controllo di regolarità amministrativa e contabile come un controllo volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

In relazione al sistema del controllo sulla regolarità amministrativa e contabile, come si è già detto, il questionario trasmesso agli enti locali individua tre sottogruppi (controllo di legittimità, controllo di regolarità contabile e controllo amministrativo).

Per ciò che attiene al controllo di legittimità, si ricorda che l'amministrazione provinciale di Potenza non aveva trasmesso alcuno dei due questionari, mentre quella di Matera non aveva, a suo tempo, risposto sul punto.

Tuttavia, solo in sede di controdeduzioni allo schema di referto, l'amministrazione provinciale di Potenza ha provveduto a trasmettere i questionari compilati ove, in relazione al controllo di legittimità, viene segnalato il funzionamento di tale controllo affidato al segretario generale.

Invece l'amministrazione provinciale di Matera, sempre in sede di controdeduzioni, ha precisato, non solo in riferimento al controllo di legittimità, ma anche in ordine al controllo di regolarità contabile, che "(...) detti controlli sono stabilmente svolti dall'Ente e che per mera omissione materiale non se ne è data notizia nel questionario di riferimento.". Pertanto è stato segnalato che il controllo di legittimità, svolto sulle determinazioni dirigenziali e sulle delibere della Giunta, viene esercitato dal segretario generale dell'Ente.

Nei 33 casi osservati per la provincia di Potenza (tanti sono i comuni che hanno rappresentato di svolgere tale forma di controllo), il controllo di legittimità è svolto dal segretario comunale in 19 casi (coadiuvato nell'esercizio di tale funzione dai responsabili dei servizi in 5 comuni e dal revisore dei conti oltre che dai responsabili dei servizi in un solo caso), mentre nei residui 14 casi la funzione è espletata esclusivamente dai responsabili dei servizi (a parte quanto detto per i sopra già richiamati 6 comuni).

Oltre ai 32 comuni che hanno riferito di non svolgere affatto tale funzione, 35 comuni non hanno risposto.

Nell'ambito della provincia di Matera, hanno fornito risposta alla parte del questionario dedicata al controllo di legittimità 21 comuni (dei 31 comuni complessivi), di essi 17 hanno attivato il servizio e 4 hanno attestato di non svolgere tale funzione. Invece non hanno fornito alcuna risposta 10 comuni. Nei 17 comuni che hanno attivato il servizio, questo è svolto dal segretario comunale in 10 casi (da solo in 7 comuni, con i responsabili dei servizi in 2 casi e con il direttore generale in un altro), in 5 casi la funzione è espletata esclusivamente dai responsabili dei servizi, in un comune dal solo direttore generale e nell'ultimo dai singoli responsabili dei provvedimenti.

Tra le 11 comunità montane della provincia di Potenza, 9 hanno comunicato di svolgere il controllo di legittimità, 2 comunità montane invece non hanno fornito alcuna risposta alle due circolari più volte citate. Soltanto una comunità montana della provincia di Matera non ha

fornito alcuna risposta, le rimanenti 2 hanno rappresentato di svolgere tale funzione. Tutte le comunità montane che svolgono il riscontro di legittimità hanno attestato che tale funzione viene esercitata dal segretario generale, eccezion fatta per una comunità montana dove tale funzione viene espletata dal revisore dei conti.

Passando al controllo di regolarità contabile, per ciò che attiene alle due amministrazioni provinciali, quella di Potenza, che, come detto, non aveva risposto ad alcuno dei due questionari, in sede di controdeduzioni, ha precisato che il controllo di regolarità contabile è svolto dal dirigente dell'unità direzione "servizi finanziari", mentre quella di Matera, che non aveva, a suo tempo, fornito notizie neanche su questo tipo di controllo, sempre in sede di controdeduzioni, ha precisato che "il controllo di regolarità contabile nelle delibere degli organi collegiali viene puntualmente esercitato dal Responsabile del Servizio Finanziario, il quale provvede altresì, attraverso il visto di cui all'art 153 – comma 5° del T.U.E.L., ad attestare la copertura finanziaria. Lo stesso controllo di regolarità contabile viene pure eseguito dall'organo di revisione dei conti."

Tra i 100 comuni della provincia di Potenza, 69 hanno risposto di effettuare il controllo di regolarità contabile (in 60 casi ad opera del solo responsabile dell'Ufficio finanziario, congiuntamente al revisore dei conti in 7 casi ed al segretario comunale in un altro caso e, infine, in un solo caso ad opera esclusiva del segretario comunale), 4 di non realizzarlo, 27 non hanno fornito alcuna risposta.

I comuni che non hanno fornito risposta al questionario relativo al controllo di regolarità contabile, sui complessivi 31 della provincia di Matera, sono 7. Il controllo di regolarità contabile è svolto da 23 comuni (per oltre il 95% dei casi dal responsabile dell'Ufficio finanziario, congiuntamente con il collegio dei revisori in un caso, mentre in un solo caso dal responsabile dell'Ufficio ragioneria). Un solo comune, infine, ha comunicato l'inesistenza di questo controllo.

Sono 7 le comunità montane della provincia di Potenza che svolgono il riscontro di regolarità contabile, 2 quelle che non hanno compilato la parte di questionario dedicata al controllo de qua, mentre 2 non hanno fornito alcuna risposta alle due richieste. Tutte le predette 7 comunità montane hanno comunicato che il controllo di regolarità contabile è svolto dal responsabile dell'ufficio finanziario.

Tutte le comunità montane della provincia di Matera hanno comunicato di esercitare il riscontro di regolarità contabile, che è svolto nella totalità dei casi dal responsabile dell'ufficio finanziario.

L'Amministrazione provinciale di Potenza ha segnalato che il controllo di regolarità amministrativa è affidato ai singoli dirigenti.

L'Amministrazione provinciale di Matera ha, invece, comunicato che il controllo di regolarità amministrativa viene svolto dal segretario generale.

Sono, poi, complessivamente 68 i comuni della provincia di Potenza che hanno comunicato di svolgere il controllo di regolarità amministrativa, 3 hanno segnalato di non svolgere questa funzione, 29 non hanno fornito alcuna risposta. Tale riscontro è svolto in 46 casi dal responsabile dei servizi (dai soli responsabili in 42 realtà comunali, con il segretario comunale in 3 casi e con il responsabile dell'ufficio finanziario e l'organo di revisione economico-finanziaria in un altro), dal segretario comunale in 14 comuni (oltre ai già citati 3 casi in cui la funzione viene svolta congiuntamente ai responsabili dei servizi, in 6 casi dal solo segretario comunale, in 4 casi con il responsabile area amministrativa e in un altro con l'organo di revisione), dal responsabile dei servizi finanziari con l'organo di revisione in un comune, dai soli revisori dei conti in 2 casi e, infine, dai responsabili dell'area amministrativa in 12 comuni (oltre ai già citati 4 casi in cui la funzione viene svolta con il segretario comunale, in 7 casi dai soli responsabili dell'area amministrativa e in un caso con l'organo di revisione).

Sui 31 comuni della provincia di Matera, 23 comuni hanno riferito di espletare il controllo di regolarità amministrativa, uno di non svolgere tale controllo e 7 non hanno fornito alcuna risposta in merito. L'organo investito della funzione di cui trattasi è rappresentato dal responsabile dei vari servizi (congiuntamente con il segretario comunale in un caso) in 13 casi, dal responsabile dell'area amministrativa in 3 casi, dal solo segretario comunale in altri 2 casi, dal segretario comunale congiuntamente a 2 esperti esterni in un caso, dall'organo di revisione insieme al responsabile dell'ufficio finanziario in ulteriori 2 casi, dalla segreteria generale in un caso, mentre, infine, in un caso non è specificato.

I questionari sono stati trasmessi da 9 comunità montane (sulle 11 che annovera la provincia di Potenza), 7 hanno attestato il funzionamento del servizio di controllo di regolarità amministrativa (che è posto in capo ai responsabili dei servizi in 4 casi, al segretario generale in altri 2 casi ed al "dirigente che ha presentato la proposta" nel caso di una comunità montana), mentre 2 non hanno risposto sul punto.

Tutte le comunità montane della provincia di Matera hanno comunicato di esercitare il riscontro di regolarità amministrativa, che è svolto nella totalità dei casi dai responsabili dei servizi.

Passando al controllo di gestione, deve evidenziarsi che la normativa vigente delinea il controllo di gestione come uno strumento diretto a sostenere un'azione amministrativa fondata, fin dall'inizio, su puntuali e precisi programmi ed obiettivi. Infatti esso consiste in: predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; rilevazione dei dati riferiti ai costi e/o ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti; comparazione di detti dati con il piano degli obiettivi, verifica dello stato di attuazione con misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e del grado di economicità dell'azione intrapresa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

Tale forma di controllo, a differenza del controllo esterno sulla gestione (affidato alla magistratura contabile), opera all'interno dell'amministrazione (appunto trattasi di controlli interni) e ha una evidente funzione autocorrettiva.

Occorre, quindi, strutturare un sistema di garanzie che assicuri non solo la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti (anche in considerazione del venir meno dei controlli esterni di legittimità sugli atti degli enti locali, affidati, sino alla legge costituzionale n.3/2001, ai CO.RE.CO.), ma anche il conseguimento, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi prefissati dalla legge o dai programmi con particolare riguardo ai profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa (oltre che a quello della legalità).

E' tra l'altro evidente che solo un effettivo controllo interno di gestione consente di effettuare, ad esempio, una reale valutazione dei dirigenti e, sulla base di essa, poi, operare una puntuale, obiettiva e corretta ripartizione, nell'ambito del trattamento economico accessorio, della retribuzione di risultato. Invero, in mancanza di un effettivo controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti (se pure viene svolta) è troppo spesso considerata un mero adempimento formale (con valutazioni in genere ampiamente positive per tutti) e la predetta ripartizione risulta nella gran parte dei casi effettuata in pratica "a pioggia", senza il previsto collegamento con i risultati effettivamente conseguiti.

Infatti, dall'esperienza dei controlli svolti in materia dalle varie Sezioni della Corte dei conti (sia centrali sia regionali), emerge che, mentre il controllo di gestione non è ancora sufficientemente diffuso e attivato, la valutazione dei dirigenti risulta, almeno formalmente, quasi sempre presente (anche perché, come detto, da essa dipende l'assegnazione della retribuzione di risultato). Invece valutazione dei dirigenti e controllo di gestione dovrebbero essere sviluppati (e resi effettivi) in modo parallelo, se non altro perché, lo si ripete, la prima presuppone il secondo.

Si ricorda, infine, la presenza di un altro aspetto che conferisce ulteriore rilevanza al servizio preposto al controllo di gestione, quello fissato dal comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004, che apporta modifiche all'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Infatti, il comma 3 di tale ultimo articolo è così sostituito: "Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1²⁶³, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche (...). La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al

²⁶³ Si tratta delle convenzioni con la CONSIP.

presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani²⁶⁴ con popolazione fino a 5.000 abitanti”.

Ai sensi, poi, del comma 3-bis del citato art. 26 della legge n. 488/1999 (introdotto sempre dall'art.1, comma 4, del d.l. n.168/2004): “I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo ai singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli artt. 47 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3”.

Pertanto, in ragione delle prescrizioni contenute nel citato comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004, si delinea, per le amministrazioni pubbliche, una ulteriore ragione per istituire il servizio preposto al controllo interno di gestione.

Infatti la mancata individuazione della struttura preposta al controllo di gestione impedisce il rispetto della prima citata disposizione di cui al comma 3-bis dell'art.26 della legge n.488/1999 e da ciò dovrebbe, quindi, ragionevolmente conseguire la esclusione della possibilità di procedere ad acquisti di beni e servizi in modo autonomo.

E', inoltre, ovvio che nel referto di controllo interno di gestione (che, come già detto, deve essere trasmesso, ai sensi dell'art.198-bis del T.U.E.L. alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio) deve essere sempre fatto espresso e specifico riferimento²⁶⁵ all'avvenuto o meno acquisto in modo autonomo di beni e servizi ed al conseguente rispetto delle disposizioni prima illustrate.

Ad esempio, con riferimento alle amministrazioni comunali, le prescrizioni contenute nella citata norma dovrebbero trovare applicazione per 21 comuni della provincia di Potenza e per 18 comuni della provincia di Matera²⁶⁶.

Orbene nell'ambito di questi 39 comuni complessivi, il servizio di controllo interno di gestione in soli 5 casi risulta attivato ed in altri 7 quantomeno istituito. In 14 comuni è ancora in fase di predisposizione, in 2 casi è stato addirittura indicato come assente ed, infine, per 11 comuni non c'è stata alcuna risposta al riguardo.

Inoltre, dei predetti 39 comuni, solo 6 (tutti della provincia di Potenza) hanno, sino ad ora, inviato il referto sul controllo interno di gestione. Dei su menzionati 6 comuni, poi, solo 4 fanno un generico riferimento, nel corpo del testo del referto, alla esistenza di tale obbligo ed

²⁶⁴ Ai sensi dell'art.1, comma 3, della legge n.97/1994 (“Nuove disposizioni per le zone montane”) per “comuni montani” si intendono “comuni facenti parte di comunità montane” ovvero “comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n.1102, e successive modificazioni” in mancanza della ridelimitazione (vedasi l'art. 28 dell'abrogata legge n.142/90 e l'art.27 del T.U.E.L.).

²⁶⁵ Anche in caso negativo, cioè in cui non vi siano stati provvedimenti con cui l'Amministrazione abbia deliberato di procedere in modo autonomo ai singoli acquisti di beni e servizi.

²⁶⁶ Tutti gli altri comuni, infatti, hanno, in base al censimento ISTAT 2001, una popolazione inferiore a 1.000 abitanti oppure, pur avendo una popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti, fanno parte di una comunità montana.

alla conseguente adozione di regolamenti interni per la disciplina dei contratti, atti a soddisfare quanto prescritto dalla legge in riferimento alle procedure di acquisto di beni e servizi.

Analogamente alle altre tipologie di controllo, anche in relazione al controllo di gestione, dall'Amministrazione provinciale di Potenza, sono pervenute notizie solo in sede di controdeduzioni, allorché il direttore generale dell'ente provinciale ha provveduto ad inviare il questionario sui controlli interni. Peraltro, nel modulo del questionario riferito a tale controllo, viene precisato che il servizio è ancora in corso di predisposizione.

Anche l'Amministrazione provinciale di Matera ha riferito che il servizio di controllo interno di gestione è in corso di predisposizione.

L'analisi delle risposte formulate dai 100 comuni della provincia di Potenza evidenzia che 24 comuni non hanno fornito alcuna risposta, 14 hanno comunicato che il servizio è assente, in 25 comuni il servizio è in corso di predisposizione, 16 hanno istituito tale forma di controllo interno (che, però, allo stato degli atti non risulta essere stato attivato) e 21 comuni hanno non solo istituito, ma anche attivato tale servizio.

Tra i 16 comuni che hanno istituito (senza ancora attivarlo) il servizio del controllo di gestione, ben 12 lo hanno fatto dopo aver ricevuto la citata circolare n. 971 del 15.12.2004 di questa Sezione di controllo, nei rimanenti 4 casi l'istituzione risulta essere preesistente.

Analogamente, tra i 21 comuni che hanno comunicato di aver attivato il servizio, 7 lo hanno fatto prima della emanazione della circolare e ben 14 (il 66,67%) solo successivamente ad essa.

I comuni che hanno trasmesso il referto del controllo di gestione (relativo all'esercizio finanziario 2004) sono stati 33.

Dall'esame della documentazione pervenuta è emerso che, in relazione ai complessivi 31 comuni della provincia di Matera, 5 non hanno risposto, in 2 comuni il servizio è stato indicato come assente, in 15 risulta essere in corso di predisposizione, mentre in 4 comuni risulta istituita, ma non ancora attivata, la struttura preposta al controllo di gestione (peraltro solo in un caso prima della emanazione della circolare n. 971/2004). Nei rimanenti 5 comuni risulta essere stata attivata la struttura deputata allo svolgimento della funzione, in 3 comuni dopo l'emanazione della circolare e solo in 2 prima della emanazione della stessa.

Uno solo fra i 5 comuni che hanno attivato il controllo di gestione ha inviato il referto relativo all'anno 2004.

Le strutture preposte al controllo di gestione (nei comuni di entrambe le province) risultano composte, nella gran parte dei casi, da un organo collegiale.

Deve sottolinearsi che un controllo di gestione (il cui esito è costituito dal referto), per essere dotato di effettività, dovrebbe avere come obiettivo quello di poter incidere tempestivamente sulla gestione in corso e che, quindi, la sua peculiarità dovrebbe essere quella della contestualità.

Occorre, pertanto, che esso venga svolto, a regime, da una struttura ufficialmente investita della funzione prima dell'inizio dell'esercizio finanziario cui il referto si riferisce ed il cui supporto e assistenza alla gestione dell'ente si svolgano naturalmente e funzionalmente durante l'intero anno finanziario. Soltanto per 6 referti di comuni della provincia di Potenza e per l'unico trasmesso da un comune della provincia di Matera questo è accaduto. Singolare è, peraltro, la circostanza che, da 3 comuni della provincia di Potenza ricompresi tra quelli (14) che hanno attestato che la struttura investita della funzione del controllo di gestione è addirittura assente, siano in realtà poi pervenuti copie dei relativi referti.

Per ciò che attiene alle comunità montane, non hanno fornito alcuna risposta ai due questionari (o, per meglio dire, non hanno affatto risposto alle due circolari più volte menzionate) 2 comunità montane della provincia di Potenza (su 11).

Il servizio preposto al controllo di gestione (affidato nella totalità dei casi a strutture collegiali) è stato attivato in 4 comunità montane della provincia di Potenza ed in una comunità montana della provincia di Matera. Per una comunità montana della provincia di Potenza, il servizio è stato attivato solo dopo la trasmissione della citata circolare n. 971 del 15.12.2004, negli altri 3 casi è stato attivato, rispettivamente, nel 1998, nel 2003 e, l'ultimo, nel 2004, per cui, prima della emanazione della circolare n.971/2004. L'attivazione del servizio nella predetta comunità montana della provincia di Matera si è registrata nel 2001.

Hanno comunicato che il servizio di controllo di gestione è in corso di predisposizione complessivamente 4 comunità montane, tutte ricadenti nella provincia di Potenza, mentre esso è assente in una comunità montana della provincia di Potenza ed in 2 di quella di Matera.

Infine, sono pervenuti 4 referti relativi all'anno 2004, 3 inviati da comunità montane della provincia di Potenza, mentre l'altro è stato inviato dall'unica comunità montana della provincia di Matera che ha attivato il servizio.

Altra tipologia di controllo prevista dalla normativa vigente è quella relativa alla valutazione dei dirigenti. Le Amministrazioni possono regolamentare questa funzione nell'ambito della rispettiva autonomia organizzativa. L'organo preposto a tale controllo è, comunque, collocato in posizione di autonomia alle dipendenze dell'organo di indirizzo politico.

La finalità di questa attività è diretta sia ai fini dell'attribuzione ai dirigenti di una parte di retribuzione variabile sia ai fini della attivazione dei meccanismi di responsabilità dirigenziale.

In relazione a quest'ultimo punto si ribadisce l'opportunità che questa attività venga svolta in stretto rapporto con i risultati del controllo di gestione. Pur trattandosi, infatti, di valutazioni del tutto autonome rispetto a quelle elaborate nei referti del controllo di gestione, evidenti esigenze di razionalità e di coerenza interna del sistema ne impongono la acquisizione e ponderazione.

L'amministrazione provinciale di Potenza ha comunicato che ai dirigenti è applicata la valutazione dei risultati fin dall'anno 1999. La funzione è affidata al nucleo di valutazione

composto di 4 elementi, tutti esterni, mentre è segnalato nella persona del direttore generale il soggetto responsabile della valutazione dei risultati.

La valutazione dei dirigenti è stata attivata dall'Amministrazione provinciale di Matera fin dal 2001. Viene svolta dal nucleo di valutazione, organo collegiale composto dal segretario generale e da 2 componenti esterni.

Hanno comunicato di aver attivato il controllo sulle prestazioni dei dirigenti 60 comuni della provincia di Potenza (sul totale di 100 comuni), solo 14 comuni hanno rappresentato che tale servizio non è operativo, mentre 26 comuni non hanno fornito alcuna risposta.

Tra i comuni che hanno attivato il servizio, 52 lo hanno affidato al nucleo di valutazione (in un caso congiuntamente al segretario comunale), 5 comuni al segretario comunale (in un caso congiuntamente al revisore dei conti), 2 comuni hanno rappresentato che la funzione viene svolta dal sindaco e l'ultimo dal sindaco e giunta.

L'analisi delle risposte dedicate a questa tipologia di controllo fornite da 24 comuni della provincia di Matera (rispetto ai 31 esistenti) evidenzia che 22 di essi hanno attivato tale forma di valutazione (affidata sempre al nucleo di valutazione, tranne che in un comune ove è svolta, dalla giunta), rispetto ai soli 2 che hanno raffigurato di non aver ancora reso operativa la funzione. Sono, invece, 7 i comuni che non hanno fornito alcuna risposta.

Delle 11 comunità montane presenti nella provincia di Potenza, 8 hanno attestato la presenza di tale tipologia di controllo, svolta nella totalità dei casi comunicati da un organo collegiale che prevede la partecipazione di componenti esterni; soltanto una comunità montana non effettua la valutazione dei dirigenti, le ultime 2 non hanno fornito risposte. Una comunità montana della provincia di Matera ha segnalato che la funzione riferita alla valutazione dei dirigenti è stata affidata all'U.N.C.E.M. di Basilicata con convenzione attivata nel 2001 e scaduta nel 2003. Le rimanenti 2 comunità montane hanno attestato di svolgere la funzione di cui trattasi, che è stata affidata ad un nucleo di valutazione.

Il controllo strategico è lo strumento attraverso il quale gli amministratori possono verificare la congruenza e l'adeguatezza delle azioni poste in essere rispetto agli obiettivi definiti, nonché la realizzazione degli stessi.

L'attività del servizio preposto al controllo strategico è teleologicamente orientata alla migliore esplicazione dei poteri di indirizzo da parte della direzione politica.

Tale attività si concretizza in analisi preventive e successive di congruità tra gli obiettivi predefiniti (contenuti, oltre che nelle norme, in piani, programmi, direttive ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico) ed i processi gestionali progettati e concretamente attuati.

Le 2 Amministrazioni provinciali hanno comunicato che il controllo strategico è in corso di predisposizione.

Nella provincia di Potenza il 60,00% (60 comuni dei 100 complessivi) non ha attivato tale forma di controllo, il 37% non ha fornito risposta alcuna, mentre è pari al solo

3% (3 comuni) la percentuale dei comuni (tutti, singolarmente, al di sotto del limite dei 5.000 abitanti) che ha attivato tale funzione (affidandola in due casi ad un organo collegiale, mentre un comune non ha fornito alcuna notizia circa la composizione dell'organo).

Dei 31 comuni che conta la provincia di Matera, soltanto 4 comuni - anche in questo caso, come per la provincia di Potenza, tutti inclusi tra quelli al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti - hanno attivato il controllo strategico; 18 comuni hanno dichiarato di non aver attivato tale forma di controllo, mentre i rimanenti 9 comuni non hanno fornito alcuna risposta.

Le comunità montane presenti nella provincia di Potenza per le quali è emersa l'inesistenza del controllo strategico sono 7 (delle quali 3 hanno dichiarato che il servizio è in corso di predisposizione, mentre per una il servizio non risulta neppure previsto). Le rimanenti 4 comunità montane non hanno fornito risposta.

Solo una comunità montana della provincia di Matera non ha fornito risposta al modulo sul controllo strategico, mentre le rimanenti 2 hanno evidenziato non solo l'inesistenza di tale controllo interno, ma anche la sua mancata previsione.

Capitolo 2 (LA SANA GESTIONE FINANZIARIA). La redazione di questo capitolo costituisce un primo esperimento²⁶⁷ di analisi dei dati finanziari attraverso alcuni indicatori di sintesi che sono stati analizzati. La verifica eseguita, basata su dati tratti da certificazioni di bilancio (preventivo e consuntivo) relative all'anno 2003 (acquisite a seguito della attività istruttoria svolta), ed il successivo esame dei questionari sulla sana gestione finanziaria (a suo tempo trasmessi a seguito della circolare n.971 del 2004) serviranno ad effettuare approfondimenti ed a coadiuvare la verifica (in corso) della gestione finanziaria degli enti locali lucani da svolgere anche sulla base delle relazioni inviate dagli organi di revisione economico-finanziaria a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dei citati commi 166 e ss. dell'art.1 della legge n.266/2005 (legge finanziaria per il 2006), di cui s'è detto in premessa.

Capitolo 3 (I CONFERIMENTI DI INCARICHI ESTERNI). La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005), in sostanziale continuità rispetto alle misure introdotte con il decreto legge n. 168/2004, convertito in legge n.191/2004, ripropone, sebbene in termini più restrittivi, la stessa logica vincolistica preordinata al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prevedendo, per il triennio 2005-2007, ulteriori limiti di spesa per l'affidamento di studi, di incarichi di ricerca e di consulenza a soggetti estranei alle amministrazioni pubbliche (rispetto a quelli già previsti per il 2004 dal comma 9 del citato art. 1 del d.l. n. 168/2004), ed aggiunge rilevanti novità soprattutto sotto il profilo procedurale: l'invio preliminare dell'atto di incarico all'organo di revisione economico-finanziaria ed il successivo inoltra alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si realizzano, in tal modo, le condizioni per una verifica e un controllo dei provvedimenti adottati, con la finalità di creare una sorta di filtro al corretto operare degli amministratori.

²⁶⁷ Al momento limitato alle sole amministrazioni comunali della Basilicata.

È principio generale, sempre richiamato dalla giurisprudenza contabile, sia in sede giurisdizionale sia in sede di controllo, ispirato ai principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 97 e 98 della Costituzione), che le amministrazioni debbano esercitare le proprie funzioni e gestire i propri servizi utilizzando, primariamente, il proprio personale in servizio.

Da qui l'esigenza di specifiche motivazioni nell'affidamento di incarichi all'esterno.

L'art. 1, comma 42, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004), è intervenuto in tale direzione disponendo che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi (ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge sui lavori pubblici - la legge n.109/1994 - e successive modificazioni). In ogni caso l'atto di affidamento degli incarichi e consulenze di cui sopra deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale ed essere trasmesso alla Corte dei conti (cioè alla competente Sezione regionale di controllo). L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al citato comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità per danno erariale. Inoltre il comma 11 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 indica i limiti di spesa annua sostenibile per ciascuno degli esercizi 2005, 2006 e 2007 per l'affidamento dei predetti incarichi (rappresentati dall'ammontare della corrispondente spesa sostenuta nell'anno 2004).

Le norme in questione sono state ulteriormente innovate, prima (con abrogazione per incompatibilità²⁶⁸ dei primi citati commi 11 e 42 a far data dal 1 gennaio 2006) con la legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005) e, poi, con gli artt. 27, 32 e 34 del d.l. n.223/2006, convertito in legge n.248/2006 (c.d. "decreto Bersani").

La realtà della provincia di Potenza, presenta, per quello che riguarda la soglia al di sopra della quale trova applicazione il comma 42 del già citato art. 1 della legge n. 311/2004 (vigente, come s'è detto, per tutto l'anno 2005), il seguente dato: oltre all'amministrazione provinciale, soltanto 20 dei 100 comuni ricadenti nella provincia hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti (sulla base dei dati del censimento ISTAT del 2001).

Sono stati inviati a questa Sezione di controllo, per il prescritto accertamento, complessivamente 26 provvedimenti di affidamento o di proposta di affidamento di incarichi esterni.

Non è stato possibile accertare (per incompletezza della comunicazione) il rispetto del limite di spesa in 4 casi, di essi per 3 incarichi sussiste il parere positivo dell'organo di revisione che, nel rimanente, è invece assente.

²⁶⁸ Cfr. le "Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali", approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 4/AUT/2006 del 17.2.2006.

Per gli ulteriori 22 casi si è verificata la seguente situazione: per 2 incarichi manca il giudizio dell'organo di revisione; in 2 fattispecie le motivazioni addotte non sembrano sufficienti e peraltro, in una di esse, si esprime negativamente lo stesso organo di revisione; in 18 casi risultano motivazioni sufficientemente congrue sulle ragioni addotte all'atto del conferimento e positivo è il riscontro del collegio dei revisori.

Oltre all'amministrazione provinciale, i comuni della provincia di Matera con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, risultano essere 14.

Si è avuta comunicazione di complessivi 5 incarichi, dei quali 4 risultano rispettosi del limite di spesa, mentre per uno non si è potuto effettuare il riscontro a causa della mancata comunicazione del predetto limite.

Per i predetti 5 incarichi valgono le considerazioni che di seguito si espongono: in un caso manca la prescritta valutazione dell'organo di revisione e le motivazioni poste dall'ente nell'atto di conferimento dell'incarico non risultano sufficienti; per i rimanenti 4 incarichi, 3 hanno ricevuto il parere positivo del collegio dei revisori e le motivazioni paiono congruenti, nell'altro, pur in presenza del parere positivo dell'organo di revisione, non risultano rispettati i criteri previsti per il conferimento dell'incarico.

Nessuna comunità montana, infine, ha comunicato atti di conferimento di incarichi esterni ai sensi del più volte menzionato comma 42.

I MAGIS TRATI
ISTRUTTORI E RELATORI
F.to dott. Antonio NENNA
F.to dott. Rocco LOTITO

PER LE TABELLE ALLEGATE APRIRE IL SITO www.corteconti.it e cliccare su "ULTIMI DOCUMENTI PUBBLICATI", scegliere "ATTIVITA' 2006", delibera n. 8/2006 della Sezione regionale di controllo per la Basilicata – del 24 ottobre 2006, cliccare su relazione (formato winzip) (in alto a destra) e poi cliccare su "Tabelle".