

pubbliche” previste dal comma 4° dell’art.3 della citata legge ed alla suddivisione delle nuove competenze fra le varie articolazioni interne della Corte, hanno provveduto le Sezioni Riunite che, anche su esplicito impulso di questa Sezione Enti locali (deliberazione n.1 del 18 febbraio 1994) hanno emanato la deliberazione n.2 del 15-20 dicembre 1994.

In osservanza al disposto dell’art.3, comma 4°, con la citata deliberazione le Sezioni Riunite hanno ricompreso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fra le “amministrazioni pubbliche” sottoposte al controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio previsto dalla legge n.20. Ciò avuto riguardo alla natura di “enti autonomi di diritto pubblico” delle Camere, delle loro funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, del regime parafiscale della loro finanza e del loro esplicito inserimento fra le “pubbliche amministrazioni” operato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 recante regole generali sulla razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Con la stessa deliberazione le Sezioni Riunite, considerato l’ambito provinciale nel quale operano le Camere di commercio e lo stretto collegamento strumentale della loro attività con quella delle province e dei comuni per la tutela degli interessi locali che si esplica, fra l’altro, con la partecipazione delle Camere agli accordi di programma di cui all’art.27 della legge 8 giugno 1990, n.142 sulle autonomie locali, (art.3 della legge 29 dicembre 1993, n.580 sul riordino delle Camere di commercio), hanno attribuito la competenza al controllo sulla gestione finanziaria e patrimoniale delle Camere alle Delegazioni regionali della Corte e a questa Sezione Enti locali che esercitano congiuntamente la funzione in forma paritaria di collaborazione anche ai fini del referto sul controllo eseguito.

Trattasi di un controllo che, pur con sue connotazioni evolutive particolari, segue le linee generali dell’attività di referto sulla gestione delle autonomie locali già affidata a questa Sezione dall’art.13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786 convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n.51.

Nella precedente Relazione per l'esercizio finanziario 1993, sono stati evidenziati gli elementi di continuità che caratterizzano il controllo successivo previsto dalla legge n.20 del 1994 e quello di cui al disposto del citato art.13 della legge n.51 del 1982 in relazione anche alla prassi applicativa di questa Sezione che sembra essere stata tenuta presente dal legislatore nel disegnare, con la legge n.20, il modello di controllo successivo da applicare alle "amministrazioni pubbliche" in generale ed in particolare anche alle Camere di commercio.

Il nuovo modello di controllo risulta dotato tuttavia di più penetranti ed evolutive caratteristiche quali: l'accertamento della rispondenza dei risultati gestionali agli obiettivi stabiliti dalla legge attraverso una valutazione in termini di costi, modi e tempi dell'azione amministrativa (art.3, comma 4°); la possibilità di formulare osservazioni con l'obbligo per le amministrazioni di comunicare alla Corte ed agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate (art.3, comma 6°); i poteri istruttori potenziati dalla possibilità, oltre che di richiedere qualsiasi atto o notizia, di effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti (art.3, comma 8°).

Pur con il suo ampliamento contenutistico il controllo successivo sulla gestione, modellato dalla più volte citata legge n.20 del 1994, non intacca l'autonomia delle Camere di commercio sancita dalla recente legge di riordino 29 dicembre 1993, n.580 che all'art.1 definisce "enti autonomi di diritto pubblico" né si contrappone al sistema dei controlli interni ed esterni specificamente previsto dalla normativa camerale (controllo del Consiglio al quale si connettono quelli del segretario e del ragioniere, collegio dei revisori, nuclei di valutazione - vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con la partecipazione, per specifici profili, del Ministro del tesoro e della Regione).

La legge n.20 è stata già oggetto di esame da parte della Corte costituzionale su ricorso delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna e Valle d'Aosta e la relativa sentenza (n.29 del 27.1.1995), che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, pur riguardando l'applicazione della

legge in questione nell'ambito regionale, ha ricostruito in motivazione la natura del controllo successivo sulla gestione ivi previsto. Al riguardo ha affermato che lo stesso non deve intendersi come un ulteriore ripetitivo controllo che si sovrappone a quelli specifici già contemplati per ogni apparato amministrativo e volti alla verifica della legittimità dell'azione amministrativa ma piuttosto come un controllo "che debba essere eseguito non già in rapporto a parametri di stretta legalità ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nella legge o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento".

Aggiunge la Corte costituzionale che il controllo di cui trattasi, svolto nei limiti prefissati annualmente nei "programmi di controllo", "è volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art.97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico, realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

L'esito del controllo è riportato in "Relazioni" che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi per le prescrizioni da imporre all'amministrazione quanto alle stesse amministrazioni interessate "al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei risultati positivi" attraverso un processo di autocorrezione "sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

Quanto sopra esposto si ritiene utile per tracciare le linee essenziali del controllo che la Sezione è chiamata a svolgere nei confronti delle Camere di commercio (per una più approfondita analisi in ordine al controllo successivo sulla gestione previsto dalla legge n.20 del 1994 si rinvia alla precedente Relazione di questa Sezione per l'esercizio 1993, Vol.I pagg.375 e seguenti ed alla Parte I, cap.6 di questa Relazione).

Secondo tali linee di riferimento e sulla base di un “programma” approvato dalla Sezione, con la partecipazione delle strutture decentrate del controllo, con deliberazione n.8 del 1995, è stata iniziata l’attività di verifica di questa Sezione sulle gestioni camerali attraverso alcune indagini sul personale, sui trasferimenti statali e regionali e sul ricorso a consulenze esterne per l’esercizio di attività istituzionali delle Camere, di cui si dirà nel capitolo che segue.

8. Gli Enti pubblici non economici di rilevanza locale

Con la legge n.20 del 1994 sono commessi alla Corte dei conti - oltreché specifiche competenze di controllo sulle amministrazioni dello Stato - controlli successivi sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle “amministrazioni pubbliche” mediante verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni, nonché del funzionamento dei controlli interni.

Tale obbiettivo rappresenta uno degli aspetti più significativi della recente riforma del sistema dei controlli e la Sezione enti locali già in occasione del Piano delle rilevazioni, di cui alla deliberazione n.4/1995, ha avuto modo di precisare che durante l'anno di prima applicazione della legge n.20 si sarebbe proceduto ad identificare tutti gli enti pubblici a livello provinciale e comunale, nel rilievo che la legge n.20 si riferisce a tutte le amministrazioni pubbliche che allo stato devono essere censite dalla Corte.

Detto impegno è la premessa per lo svolgimento delle funzioni demandate alle Delegazioni Regionali in collaborazione paritaria con questa Sezione; funzioni che hanno per oggetto uno spaccato operativo dell'amministrazione pubblica locale, da grande tempo inesplorato, riferito ad una notevole massa di enti, che difficilmente sarebbe potuto essere oggetto di un efficace programma di controllo, attuato secondo i criteri e gli schemi tradizionali.

Con la delibera n.2 in data 15-20 dicembre 1994 delle Sezioni Riunite di questa Corte sono state dissipate le incertezze sussistenti circa l'individuazione delle “Amministrazioni pubbliche”, di cui all'art.3, comma 4° della già citata legge n.20 del 1994.

Con la predetta delibera è stato chiarito che le amministrazioni regionali, a prevalente finanza derivata, sono state espunte normativamente dalla categoria generale delle amministrazioni pubbliche e sono state assoggettate ad un particolare controllo.

Gli enti pubblici non economici si iscrivono, invece, secondo la definizione contenuta nell'art. 1, comma 2° del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive disposizioni correttive, fra le "amministrazioni pubbliche". Da tale novero vanno esclusi - ai fini della individuazione delle amministrazioni pubbliche a livello locale - gli enti pubblici di livello nazionale che, ovunque abbiano la loro sede, non perseguono fini racchiusi in un particolare ambito territoriale, non hanno la cura di interessi della popolazione locale e non traggono sostegno da finanze locali.

Quanto, poi, agli enti pubblici non economici regionali e locali si è ritenuto che, oltre all'elemento territoriale, quale ambito operativo, sia necessario valutare il rapporto di strumentalità rispetto all'ente territoriale (regione, provincia o comune), che definisce i programmi e attua ipotesi di vigilanza.

Sicché possono essere individuate fra le Amministrazioni pubbliche, di livello strettamente locale, solo quegli Enti, che gravitano nell'ambito di un ente territoriale locale (provincia e comune) e perseguono anche con la sovvenzione di quest'ultimo lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

Anche in conformità degli orientamenti emersi nell'adunanza plenaria del 19 gennaio 1996 di questa Sezione sono da considerare, quindi, estranee all'indagine le amministrazioni provinciali, comunali, le comunità montane e le amministrazioni statali e regionali (o in rapporto di strumentalità finanziaria prevalentemente statale o regionale), nonché gli enti economici e le partecipazioni azionarie.

Sulla base dei criteri di funzionalità e di economicità la competenza circa l'esercizio delle funzioni di tale nuovo controllo risulta attribuita alle strutture decentrate di controllo della Corte in collaborazione paritaria con questa Sezione enti locali, anche ai fini del referto sul controllo stesso.

In tale ottica emerge che il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e il referto sull'esito del singolo controllo eseguito sono funzioni strettamente collegate, nel senso che la definizione del programma condiziona

l'attività di controllo e nello stesso tempo interagisce sul referto specifico; sicché si impone l'esigenza di una fase di coordinamento tra la funzione programmatoria e valutativa dei risultati conseguiti e quella refertaria.

La Sezione enti locali ha, così, proceduto a dare un contributo propulsivo al fine di delineare un indirizzo metodologico uniforme, finalizzato al censimento di tali Enti pubblici, tenuto conto che tale operazione costituisce il presupposto necessario ed indefettibile per il successivo assoggettamento al controllo.

In occasione della già citata adunanza plenaria tenutasi il 19 gennaio 1996 si è concordato in ordine alla qualificazione delle fonti di riferimento, da cui estrapolare una banca dati, mediante la quale pervenire a definire una sorta di carta di identità delle amministrazioni pubbliche, di livello locale, in rapporto di strumentalità finanziaria con comuni e province.

Dette fonti sono state individuate, allo stato, tramite le Direzioni Provinciali del Tesoro e l'I.N.P.S., che hanno inviato elenchi e/o dischetti informatici, afferenti le ritenute previdenziali erogate da Amministrazioni pubbliche.

In particolare, le DD.PP.T. hanno comunicato, nel dettaglio, gli Enti che versano le predette ritenute alla Cassa per le Pensioni Dipendenti Enti Locali, alla Cassa Pensioni Insegnanti scuole parificate e maestre d'asilo, nonché alla Cassa Pensioni Sanitari (Casse tutte, all'attualità, confluite nell'I.N.P.D.A.P.).

Tale elencazione riveste una certa significatività, poiché, in particolare, l'iscrizione all'ex C.P.D.E.L. è obbligatoria oltreché per i Comuni e le Province, anche per molti Enti considerati equiparati.

Una prima disamina, sulla base degli elementi acquisiti, ha consentito di rilevare che, complessivamente, tale gruppo di enti (mancano, però talune province) è quantificabile in ambito nazionale nel numero di 9.823.

Per quanto attiene, invece, il dato pervenuto dall'I.N.P.S., il numero complessivo - depurati gli Enti estranei all'indagine (amministrazioni statali e regionali) - si è per ora stabilizzato, a livello nazionale, nel numero di circa 2.900 enti ed at-

tiene, quasi esclusivamente, a scuole ed istituti di istruzione secondaria anche di 2° grado, in relazione alle quali è necessario accertare, comunque, la connessione a livello locale, al fine da eliminare da tale novero gli istituti che risulteranno statali o regionali. Tali dati numerici sono, però, suscettibili di ulteriore decremento, poiché dai primi contatti avuti è emerso che molte tra le amministrazioni interessate sono risultate essere private o cessate. Ai fini della indagine conoscitiva in atto è stato, infatti, predisposto un primo questionario - atto a consentirne la relativa informatizzazione - concernente, oltreché la richiesta di descrizione delle attività/finalità dell'Ente, i primi chiarimenti, quali:

- la data di costituzione;
- la fonte costitutiva (legge e tipo di legge, regolamento, altro atto amministrativo);
- l'esistenza di eventuale personalità giuridica;
- il tipo di normativa giuridica (statale, regionale, provinciale, comunale), alla quale è assoggettata l'attività svolta;
- il tipo di contabilità (finanziaria e/o economica);
- le fonti finanziarie (contributi obbligatori e/o volontari nonché trasferimenti statali, regionali, provinciali, comunali);
- il rapporto di eventuale strumentalità o ausiliarità con regione, comune, provincia, comunità montana e/o altro ente locale;
- l'ambito operativo;
- il tipo di vigilanza e/o controllo (ministeriale, Co.Re.Co., Regionale, Provinciale, Comunale).

Solo a seguito della restituzione di tale questionario - che viene inviato dalle competenti Delegazioni Regionali di Controllo e dalle Sezioni Regionali di Controllo, nonché, per talune Regioni dalla Sezione enti locali stessa sarà possibile analizzare compiutamente la natura e le caratteristiche degli enti, per poi precedere ad un'idonea catalogazione, premessa indispensabile per l'attuazione, in concreto, del nuovo tipo di controllo previsto dal legislatore nell'ambito dell'attuata riforma.