

Le funzioni di controllo dei Consigli negli enti locali: l'occasione offerta dai poteri in materia di bilancio e di rendiconto

di Mario Collevocchio

Sommario

1. *L'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dei Consigli: un conflitto latente.* – **2.** *La competenza dei Consigli in materia di bilancio: una funzione soltanto formale.* – **3.** *L'esame e l'approvazione del rendiconto della gestione: una sede impropria per il controllo.* – **4.** *La relazione della Giunta sulle valutazioni di efficacia dell'azione condotta: uno strumento da rivalutare.*

1. L'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dei Consigli: un conflitto latente

I Consigli comunali e provinciali sono organi di rappresentanza diretta e generale del corpo elettorale e svolgono funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. In particolare, l'articolo 42 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267 attribuisce ai Consigli, nell'ambito della suddetta area di funzioni, una serie importante di competenze che non consistono soltanto nell'approvazione dello Statuto e dei regolamenti, ma che si estendono a una serie di atti fondamentali quali il programma di mandato, i piani e i programmi, la relazione previsionale e programmatica, i piani finanziari, i bilanci annuali e pluriennali, i programmi e i progetti di opere pubbliche, le variazioni di bilancio, il rendiconto della gestione ⁽¹⁾.

(1) In sede di commento all'articolo 42 del testo unico 267/2000, L. VANDELLI osserva, tra l'altro, che "al di là delle valutazioni espresse dalla giurisprudenza, quel che appare certo è che le funzioni del Consiglio si esplicano non soltanto in riferimento a funzioni di indirizzo e verifica ma anche mediante l'adozione di atti di gestione, spesso di natura

A dieci anni di distanza dalla legge 142/90, che ha segnato sia pure con ritardo l'avvio della fase di promozione e di riconoscimento delle autonomie locali previsto dalla Costituzione, il legislatore ha sostanzialmente confermato l'impianto storico delle funzioni di alta amministrazione assegnate ai Consigli, accentuandone il carattere dell'esclusività e relegando a casi marginali la possibilità di esercizio dei poteri medesimi da parte della Giunta (variazioni di bilancio per ragioni di urgenza e salvo ratifica).

Tuttavia, dopo la svolta introdotta con la legge 81/93 sull'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti della Provincia e per effetto del contestuale avvio dei provvedimenti di riforma delle amministrazioni pubbliche (decreto legislativo 29/93), i Consigli sono entrati in un cono d'ombra che permane tuttora nell'esercizio delle loro funzioni. Il maggior rilievo della figura del sindaco, la graduale estensione dei poteri di fatto attribuiti ai singoli assessori, la maggiore capacità propositiva delle Giunte, che possono disporre dell'apparato amministrativo dell'ente, l'attuazione del principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti, che ha portato ad attribuire a questi ultimi la piena titolarità delle funzioni di gestione, hanno posto quasi ovunque il problema di riflettere sui poteri effettivi dei Consigli e sulla condizione dei consiglieri quali rappresentanti eletti dalla comunità locale e portatori dei relativi interessi.

La legge 265/99 (Vigneri – Napolitano), emanata dopo una lunga gestazione, nel confermare sostanzialmente i poteri dei Consigli previsti dalla legislazione precedente, tenta di rafforzare l'esercizio dei poteri medesimi aprendo alla possibilità di prevedere un programma di mandato e di istituire una Commissione consiliare di vigilanza sull'attività delle Giunte, attribuendone la

puntuale: dalle scelte attinenti alla forma di esercizio dei pubblici servizi, alla istituzione di tributi, dalla contrattazione di mutui ed emissione dei prestiti obbligazionari alla deliberazione di spese che impegnano i bilanci per gli esercizi successivi, sino agli acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni". L. VANDELLI, T. TESSARO, S. VASSALLO, *Organi e sistema elettorale, commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 2001, p. 134. Detta osservazione pone dunque in evidenza come sia ampia la sfera di competenza dei Consigli degli enti locali.

presidenza ad un membro della minoranza. Ma soprattutto questa legge si fa carico di disciplinare, in via di principio, l'autonomia organizzativa e funzionale dei Consigli in modo da poter dotare detti organi di risorse umane, strumentali e finanziarie in grado di assicurare in maniera adeguata l'esercizio delle relative funzioni. Quest'ultimo principio, da sviluppare in sede regolamentare, ha dato luogo a numerose resistenze in sede politica configurando spesso situazioni di conflitto tra organi (in genere, sindaco e Presidente del Consiglio comunale) e producendo deformazioni nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo politico del Consiglio.

Ancora oggi, i casi di frizione tra Giunta e Consiglio (o meglio, tra i singoli componenti di detti organi e con i sindaci) sono frequenti e diffusi, ma sono soprattutto i consiglieri che avvertono un senso di frustrazione e si rifugiano nelle tradizionali forme di iniziativa e di controllo rappresentate dagli ordini del giorno, dalle interrogazioni, dalle interpellanze, dalle mozioni, spesso rivolte ad evidenziare la loro presenza nei confronti dei colleghi di elezione o ad esercitare il tiro a segno nei confronti del sindaco e degli assessori ⁽²⁾.

2. La competenza dei Consigli in materia di bilancio: una funzione soltanto formale

Ai sensi degli articoli 42 e 151 del testo unico 267/2000, il Consiglio è tenuto a deliberare entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo. A parte il termine, quasi sempre differito, si tratta di una competenza di grande rilievo soprattutto se il bilancio viene elaborato come strumento di governo dell'ente sulla base di logiche di programmazione. Nella realtà, il bilancio degli enti locali continua invece a presentare i

(2) V. al riguardo R. BIN in questa stessa *Rivista* che, tra l'altro, afferma: "I Comuni, che hanno avuto per primi la riforma del sistema elettorale, sono quelli che per primi hanno assistito a un crollo della funzione del Consiglio e alla demotivazione del ruolo dei consiglieri".

caratteri prevalenti di uno strumento contabile elaborato nella logica del contenimento della spesa e che si pone, pertanto, come uno strumento-freno dell'azione politico-amministrativa. Il rinvio del termine per la sua approvazione e la scarsa consapevolezza politica che ne accompagna in genere il processo di formazione, anche a causa della rigidità e della complessità delle regole tecnico-contabili di riferimento, incidono notevolmente sull'efficacia sostanziale di tale strumento che viene sottoposto all'esame del Consiglio in un panorama di diffusa comprensibilità cui supplisce solo in parte il parere del collegio dei revisori. A causa della nuova struttura che non consente una lettura analitica degli stanziamenti di spesa, i consiglieri ricorrono sempre più spesso ad impossessarsi delle bozze di PEG o di altre informazioni allo scopo di poter comprendere quali sono gli interventi puntuali cui il bilancio si riferisce, ivi compresi quelli che possono riguardare i propri collegi elettorali. Da questa situazione di fatto esistente deriva che la funzione di proposta della Giunta si manifesta decisiva e che l'esame e l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio si esaurisce in una deliberazione adottata in tempi brevi (la sessione di bilancio non esiste neanche nei Comuni maggiori) e attraverso variazioni marginali introdotte alla proposta medesima. In altri termini, la competenza all'approvazione del bilancio attribuita dalla legge al Consiglio, quale massimo organo decisionale, finisce per essere sostanzialmente esercitata dalla Giunta.

Il progetto di bilancio annuale di previsione, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale e gli altri documenti allegati andrebbero invece predisposti dalla Giunta sulla base degli indirizzi formulati dal Consiglio e poi trasmessi al Consiglio medesimo in tempo utile, in modo da consentire l'esame preliminare e attento da parte delle competenti Commissioni e del Consiglio stesso in un periodo di tempo ad esso dedicato (sessione di bilancio) ⁽³⁾.

(3) In ordine agli aspetti metodologici e procedurali della formazione degli strumenti di bilancio degli enti locali, v. M. COLLEVECCHIO, *Ordinamento finanziario e contabile, commento alla parte II del testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 530 ss.

Al pari di quanto avviene nello Stato e nelle Regioni, nella competenza del Consiglio a deliberare il bilancio di previsione si configura quel rapporto istituzionale tipico nel nostro ordinamento sul quale si fonda la funzione autorizzatoria del bilancio stesso. Con l'approvazione del bilancio, infatti, il Consiglio autorizza l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese entro i limiti qualitativi e quantitativi espressi dai relativi stanziamenti ed esercita, in tal modo, una importante funzione di indirizzo e di controllo preventivo sull'attività di gestione.

Questa funzione è fondamentale al punto che la mancata deliberazione del bilancio provoca lo scioglimento del Consiglio e il ricorso a nuove elezioni. Ma non basta, anche il semplice ritardo nella deliberazione del bilancio pregiudica la gestione che può svolgersi, in via provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato e solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, di quelle derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, di obbligazioni speciali e, in genere, per operazioni necessarie ad evitare danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

L'importanza e la complessità degli strumenti di bilancio richiedono dunque un impegno particolare da parte dei consiglieri i quali dovrebbero essere messi in condizione di conoscere e di valutare i contenuti di detti strumenti e degli atti allegati che assumono rilievo fondamentale in termini di programmazione. (Basti pensare al programma triennale delle opere pubbliche e all'annesso elenco annuale).

Sarebbe pertanto opportuno disciplinare in sede di regolamento di funzionamento del Consiglio la procedura di esame e di approvazione del bilancio introducendo, negli enti locali di maggiori dimensioni, la "sessione di bilancio" in analogia a quanto previsto nei regolamenti delle Camere e di alcune Regioni. Occorrerebbe, in altri termini, disciplinare tempi e procedure per l'illustrazione del progetto di bilancio da parte della Giunta, per l'esame da parte delle Commissioni, per le consultazioni con organismi di partecipazione, per il parere-consulenza dei revisori nella loro funzione di collaborazione al Consiglio.

Se ciò non avviene, il bilancio approvato dal Consiglio continuerà a rappresentare, di fatto, una semplice ratifica del progetto presentato dalla Giunta.

La competenza del Consiglio in materia di bilancio non si esaurisce nel momento della deliberazione, bensì investe anche i provvedimenti di variazione. Ebbene, anche in questi casi sono molto frequenti le deliberazioni assunte dalla Giunta che costituiscono ormai una prassi diffusa, anche in assenza di effettivi motivi di urgenza. Anche questo è un punto di riflessione se si vogliono rivalutare i poteri del Consiglio previsti dalla legge.

3. L'esame e l'approvazione del rendiconto della gestione: una sede impropria per il controllo

La funzione di controllo politico-amministrativo del Consiglio sull'attività della Giunta dovrebbe manifestarsi in termini ancora più rilevanti in sede di esame e di approvazione del rendiconto della gestione. Questo documento, che deve essere deliberato dal Consiglio entro il 30 giugno, va messo a disposizione dei consiglieri nel termine stabilito dal regolamento dell'ente e comunque non meno di venti giorni prima dell'inizio della sessione consiliare in cui viene esaminato.

La nuova disciplina del rendiconto della gestione, dettata dal decreto legislativo 77/95 confluito quasi interamente nella parte seconda del testo unico 267/2000, prevede la sua composizione in tre conti: il conto del bilancio, il conto del patrimonio e il conto economico. I primi due sono noti e appartengono alla più antica tradizione contabile delle amministrazioni pubbliche, mentre il terzo rappresenta un'importante novità.

In particolare, il conto del bilancio, detto anche "conto finanziario", dimostra i risultati finali della gestione del bilancio annuale, ponendo in evidenza le entrate accertate, le spese impegnate, le riscossioni, i pagamenti, i residui attivi e passivi, le minori e maggiori entrate, le economie e si conclude con la determinazione dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione.

Il conto del patrimonio dimostra invece i risultati della ge-

stione patrimoniale partendo dalla situazione degli inventari ed evidenziando le variazioni intervenute nel patrimonio nel corso dell'esercizio, sia per effetto della gestione del bilancio che per altre cause.

Il conto economico infine è rivolto a dimostrare i risultati economici della gestione e richiede l'introduzione di un sistema di contabilità analitica. Da più parti si ritiene che tale sistema sia più aderente alla nuova concezione aziendalistica degli enti locali in quanto costituisce un punto di osservazione e di rilevazione più attendibile dei fenomeni di gestione. Come spesso avviene per gli strumenti innovativi, il sistema di contabilità economica è stato finora introdotto in pochi enti locali, anche per effetto del differimento dei termini per la sua introduzione e, pertanto, la gran parte degli enti stessi non dispone di tali informazioni indispensabili per la gestione e per i relativi controlli (basti pensare all'analisi dei costi dei servizi erogati).

Al rendiconto degli enti locali, così strutturato, vanno inoltre allegati tre documenti che concorrono a completare il quadro di riferimento della gestione sul quale il Consiglio dovrà pronunciarsi nell'esercizio della sua funzione di controllo.

Essi sono:

- la relazione dei revisori dei conti, che in questo documento trovano l'espressione più significativa della loro attività di collaborazione alla funzione di indirizzo e di controllo del Consiglio previste dall'articolo 239 del testo unico;
- l'elenco dei residui attivi e passivi, distinti per anno di provenienza, che consentirà, tra l'altro, di conoscere i tempi dell'attività di entrata e di spesa, l'effettiva consistenza dei crediti e dei debiti, le eventuali omissioni nella realizzazione dei residui attivi;
- la relazione della Giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti.

Su quest'ultimo documento appare opportuno soffermarsi per sottolineare il fondamentale valore che potrebbe assumere ai fini del controllo politico del Consiglio sull'attività della Giunta e

che nella realtà sembra invece destinato a rimanere in ombra.

Di fatto, anche l'approvazione del rendiconto della gestione da parte dei Consigli si svolge secondo i riti formali della presa d'atto di documenti ancora più tecnicamente complessi e meno comprensibili del bilancio presentati dalla Giunta, ma essenzialmente riconducibili alle operazioni di chiusura dell'esercizio e di rendicontazione che sono proprie dei servizi economico-finanziari degli enti locali. In questo campo soccorre la relazione del collegio dei revisori che rappresenta per i consiglieri un punto di riferimento decisivo, specie se, come spesso avviene, si conclude con un parere favorevole che pone tutti in uno stato di tranquillità. Le conclusioni che ne derivano sono tutte di natura contabile e l'interesse maggiore è proteso a conoscere se sussista un eventuale avanzo di amministrazione da utilizzare mediante una successiva variazione di bilancio. Anche il rendiconto della gestione rappresenta dunque una sede sostanzialmente impropria per l'esercizio della funzione di controllo politico del Consiglio sull'attività della Giunta ⁽⁴⁾.

4. La relazione della Giunta sulle valutazioni di efficacia dell'azione condotta: uno strumento da rivalutare

Si può osservare che mentre il bilancio di previsione annuale ha un puntuale riscontro in sede di conto finanziario, la stessa cosa non avviene per i documenti di programmazione. In altri termini, la normativa non prevede una relazione programmatica di fine esercizio, né un bilancio pluriennale a consuntivo. La questione è importante in quanto, come è stato da più parti rilevato ⁽⁵⁾, occorrerebbe introdurre un "bilancio di fine mandato", che si collega al programma di governo, sul quale esercitare una funzione ampia di controllo non soltanto di carattere politico interno, ma anche da parte dei cittadini, secondo le moderne

(4) Per approfondimenti in materia di rendiconto della gestione, v. M. COLLEVECCHIO, *op. cit.*, p. 943.

(5) V., tra gli altri, A. SARTI, *Le politiche di bilancio: il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in *IX Forum nazionale*, Roma, C.n.e.l., 1995.

concezioni dell'*accountability* ⁽⁶⁾. Detto bilancio sarebbe inoltre utilissimo in occasione della successione nelle cariche.

Nell'attesa, un ruolo importante in tale direzione può essere svolto dalla relazione della Giunta allegata al rendiconto.

L'articolo 231 del testo unico 267/2000 riprende e completa la definizione e il ruolo di questo documento già previsto dalla legge 142/90.

In particolare, la relazione deve contenere:

- i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche;
- i risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti;
- gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati;
- le valutazioni di efficacia dell'azione condotta.

Si tratta di analisi e di valutazioni che è possibile esporre nella relazione in termini adeguati soltanto se la Giunta sarà in grado di utilizzare le informazioni occorrenti sulla base di un sistema di rilevazioni contabili ed extracontabili organizzato. In particolare, le informazioni potranno scaturire dal sistema di contabilità analitica adottato, dalle indicazioni dei revisori e dall'analisi dei referti di gestione elaborati dalla struttura di controllo interno.

La relazione della Giunta non dovrebbe essere, dunque, un documento generico che descrive in modo approssimativo le iniziative realizzate e i comportamenti tenuti accentuando gli aspetti positivi e attenuando quelli negativi, così come spesso avviene nella realtà. Al contrario, essa dovrebbe essere strutturata in maniera puntuale seguendo una logica di riferimento che è quella della programmazione di bilancio.

In considerazione della sua natura, non è previsto un modello ufficiale della relazione uguale per tutti gli enti locali, ma sotto il profilo metodologico, essa dovrebbe contenere:

(6) V. F. PEZZANI, *Il ruolo dell'accountability nella società civile, Relazione alla conferenza internazionale del settore pubblico*, Milano, 2001.

- la descrizione della situazione iniziale di riferimento;
- l'analisi finanziaria, patrimoniale ed economica della gestione;
- le valutazioni di efficienza e di efficacia effettuate sulla base di idonei indicatori;
- la conclusione politica.

Queste parti dovrebbero evidenziare i risultati conseguiti, descrivere gli indicatori impiegati e dimostrare i livelli di efficienza e di efficacia dell'azione svolta dalla Giunta. Particolare interesse verrebbe ad assumere al riguardo l'illustrazione analitica delle spese d'investimento con particolare riferimento alle opere pubbliche realizzate o a quelle semplicemente avviate.

La parte finale della relazione costituisce la sua conclusione politica. Essa dovrebbe contenere le considerazioni della Giunta sull'azione condotta in attuazione del programma di governo e indicare le più importanti iniziative realizzate con particolare riguardo al miglioramento dei livelli di efficacia dei servizi erogati. Queste considerazioni finali sarebbero inoltre utili per consentire al Consiglio di aggiornare il nuovo programma di governo in un ciclo di programmazione scorrevole del tipo già indicato.

Vi sono, dunque, sul piano normativo, vie nuove per l'esercizio concreto della funzione di controllo del Consiglio sull'attività della Giunta, ma la carenza di regolamentazione e di strutture e soprattutto la difficoltà di ordine culturale di introdurre strumenti innovativi di decisione e di gestione costituiscono ostacoli molto forti alla configurazione di un nuovo sistema di rapporti tra gli organi di governo.

D'altra parte, occorre anche convenire sul fatto che il livello di interessamento dei consiglieri alle politiche e agli strumenti di bilancio è basso e che, in fondo, nessun Consiglio comunale o provinciale è stato mai sfiduciato in seguito a osservazioni o rilievi mossi sulla gestione in sede di approvazione del rendiconto.