

Corte dei Conti  
Sezioni di controllo per la Regione siciliana

visto l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655 del 1948);

vista la richiesta di parere avanzata dall'Assessore regionale delle infrastrutture e della mobilità con nota prot. n. 6652/Gab. del 22 ottobre 2015 (CdC n.9608 del 12 novembre 2015) in materia di compiti di vigilanza sugli Istituti autonomi per le case popolari della Sicilia;

vista l'ordinanza interlocutoria n. 15/2016/PAR in data 15 gennaio 2016 con la quale si è disposto che l'Assessorato regionale dell'economia depositasse una relazione illustrativa del proprio avviso sulle problematiche oggetto della richiesta di parere in epigrafe;

vista la nota prot. 7030 del 15 febbraio 2016 con la quale l'Assessore regionale dell'economia ha rassegnato l'avviso richiesto;

vista l'ordinanza n. 65/2016/CONTR del 23 marzo 2016 con la quale il Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana ha convocato l'Adunanza generale per la data odierna; udito il relatore, Presidente di sezione Maurizio Graffeo;

nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 13 aprile 2016 ha emesso la seguente

**DELIBERAZIONE**

L'Assessore regionale delle infrastrutture e della mobilità, con la nota indicata in epigrafe, premesso che si verificano continue incomprensioni in ordine alle modalità di esercizio del potere di vigilanza da parte del Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti nei confronti degli Istituti autonomi per le case popolari della Sicilia (in seguito, IACP), nonché riguardo all'approvazione dei loro bilanci preventivi e consuntivi da parte dell'organo tutorio, chiede il parere di questa Corte sulla correttezza della procedura amministrativa sin qui adottata dall'Assessorato, nella qualità di organo tutorio, relativamente all'approvazione dei documenti contabili e alla vigilanza espletata in forza del Decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013 n. 6.

A tal fine l'Assessorato fa presente di aver sempre richiesto la produzione degli atti contabili agli IACP della Sicilia per la relativa approvazione; di contro gli stessi hanno opposto una sistematica resistenza alla presentazione dei bilanci, invocando la propria autonomia economica e finanziaria, nonché, sulla base di alcuni pareri espressi dall'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione siciliana (in particolare, n. 7360 del 15 dicembre 1980, n. 2291 del 5 marzo 1997, n. 15640 del 18 settembre 2003 e n. 27967 del 16 ottobre 2012), considerando l'approvazione dei documenti contabili da parte dell'amministrazione vigilante come un'ingerenza nella loro autonomia.

Svolto un articolato *excursus* sulla normativa di settore, l'Amministrazione richiedente esprime l'avviso che gli invocati pareri dall'Ufficio Legislativo e Legale, riguardo all'approvazione dei documenti contabili, devono ritenersi superati da sopravvenute norme specifiche di settore, talché non può essere considerato atto d'ingerenza sull'autonomia gestionale degli enti in questione, la verifica del rispetto delle norme finanziarie, poste a supporto dei bilanci (patto di stabilità, contenimento della spesa pubblica, ecc.).

\* \* \*

Valutata positivamente l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, il Collegio ritiene di poter passare a trattare il merito del quesito posto alla Corte il quale, in definitiva, riguarda presupposti, limiti e modalità di esercizio delle funzioni di vigilanza e di tutela spettanti all'Amministrazione regionale sugli Istituti Autonomi per le case popolari.

A tal fine occorre prendere le mosse dalle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche, recate dal decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, le quali disposero (art. 6, comma 1) che *"la vigilanza e tutela spettanti al Ministero dei lavori pubblici sugli enti e gli istituti locali, compresi quelli consorziati esistenti nel territorio della Regione, sono esercitate dall'Amministrazione regionale ai sensi e nei limiti dell'art. 20 dello Statuto."* E che tali poteri avessero per oggetto anche gli IACP si evince chiaramente dal secondo comma dello stesso art. 6 alla stregua del quale, infatti, *"la Regione nominerà un suo rappresentante nel consiglio di amministrazione degli Istituti autonomi provinciali delle case popolari."*

In considerazione del rinvio effettuato dalle anzidette norme di attuazione alle competenze già spettanti all'amministrazione centrale dei lavori pubblici, occorre a questo punto accertare il quadro normativo statale a quella data vigente, preliminarmente effettuando, però, alcune considerazioni sulle categorie giuridiche della vigilanza e della tutela.

Ed invero, trattasi di istituti, minutamente analizzati e approfonditi da dottrina e giurisprudenza, i quali nella loro duplice espressione indicano l'insieme delle varie forme che nel diritto positivo può assumere il controllo di un'autorità statale centrale su enti pubblici minori, allo scopo di accertare se gli stessi agiscono in conformità alla legge e nel modo più opportuno e conveniente. I lineamenti tradizionali della vigilanza e della tutela amministrativa, infatti, conducono ad individuare due tipologie di controllo, rispettivamente rivolte alla legittimità o all'opportunità dell'atto controllato.

Ciò premesso, il quadro normativo statale di riferimento vigente al momento del trasferimento dei poteri di vigilanza e di tutela sugli IACP dal Ministero dei lavori pubblici all'Amministrazione regionale, era rappresentato da poche e scarse norme, dal cui contenuto, però, possono trarsi elementi di rilievo ai fini della soluzione dei quesiti posti con la presente richiesta di parere.

Occorre, infatti, considerare che la riforma degli IACP avviata con la legge 6 giugno 1935, n. 1129, trovò, sotto il profilo in questa sede rilevante dei controlli, una prima attuazione con l'art. 16 del R.D. 30 aprile 1936, n. 1031 il quale dispose che gli Istituti in questione *"sono tenuti a trasmettere al Ministero dei lavori pubblici, copia del bilancio preventivo...almeno due mesi prima dell'inizio dell'esercizio finanziario e copia del conto consuntivo...entro quattro mesi (successivamente 28 febbraio ex art. 22, comma 3, del R.D. 25 maggio 1936, n. 1049) dalla chiusura di ciascun esercizio."* Il disegno, infine, fu completato dal testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica (R.D. 28 aprile 1938, n. 1165) il quale, all'art. 51, demandò al Ministero dei lavori pubblici *"la vigilanza da esercitarsi anche mediante ispezioni, sulle società, enti, istituti, o sezioni, e privati, in quanto costruiscono case popolari od economiche..."*.

In altri termini, le norme di attuazione del 1950, con formula di rinvio chiaramente statico alla disciplina statale, trasferirono alla Regione compiti di vigilanza, e non già di tutela, sulla gestione degli IACP siciliani, talché la stessa fu destinataria di nuove competenze in materia al fine di poter adottare tutti gli atti a mezzo dei quali tale attribuzione si esplicava e che all'epoca poteva emettere l'autorità statale. Appaiono riconducibili al potere di vigilanza non solo i controlli ordinari e straordinari, nonché quelli sostitutivi, ma, per quanto in questa sede maggiormente rilevante, l'approvazione dei principali documenti contabili degli IACP da parte dell'Amministrazione regionale.

A tal proposito il Collegio osserva come tali poteri, notoriamente e pacificamente esercitati fino ad allora dal Ministero dei lavori pubblici sia sui bilanci preventivi, sia sui conti consuntivi degli IACP, costituivano una implicita e ragionevole conseguenza degli obblighi posti a carico degli Istituti in punto di trasmissione dei propri documenti contabili all'Amministrazione vigilante. Tali adempimenti, peraltro temporalmente cadenzati in modo da consentire successivamente un tempestivo intervento da parte dell'organo di vigilanza, in definitiva sarebbero apparsi, se non finalizzati ad un atto di controllo, fini a se stessi ed utili solo a scopi meramente conoscitivi, finendo per privare di effettività l'attività di vigilanza sull'attività istituzionale degli IACP in un ambito di estrema rilevanza come quello della loro gestione contabile.

Solamente nel 1977 la Regione, in tardiva attuazione, peraltro, dell'art. 6 della legge 22 ottobre 1971. n. 865, recante disposizioni sui programmi e il coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, con la legge n. 10 del 18 marzo ha introdotto per la prima volta una propria specifica normativa in materia: gli artt. 5 e 6, però, limitarono l'intervento alla regolamentazione delle procedure regionali per la nomina, rispettivamente, dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali degli IACP, non apportando, invece, alcuna innovazione al quadro normativo in tema di vigilanza sugli stessi e prevedendo in via aggiuntiva solamente (art. 6) la presentazione di una relazione annuale all'Assessore regionale per i lavori pubblici concernente la loro attività e situazione finanziaria.

L'ordito innanzi delineato risulta sostanzialmente confermato anche a seguito delle modifiche alla norma di attuazione del 1950 intervenute col d.P.R. 1 luglio 1977, n. 683. Tale decreto, dopo aver precisato che spettano alla Regione "le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato nelle materie attinenti all'edilizia economica e popolare o comunque sovvenzionata" (art. 4 che sostituisce l'art. 5), ribadisce, infatti, che la stessa esercita "le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela svolte dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti, consorzi, istituti ed organizzazioni operanti esclusivamente in Sicilia nelle materie di cui al presente decreto" (art. 5 che sostituisce l'art. 6).

In conclusione, come ribadito anche dal Consiglio di Stato per altre regioni (Sezione IV, n. 4344 del 29 agosto 2002 e Sezione VI n. 129 del 19 marzo 1987), alla stregua della normativa statale in materia di vigilanza sugli IACP il controllo da parte dell'amministrazione regionale sussiste per gli atti di bilancio e per quelli di portata generale (quali i regolamenti organici o le deliberazioni di recepimento di contratto collettivo di lavoro).

Risolto positivamente il quesito principale posto nella richiesta di parere, il Collegio, per quanto riguarda, poi, le modalità di approvazione dei documenti contabili degli IACP da parte del competente Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità, ritiene di poter condividere le considerazioni espresse dall'Amministrazione, non ravvisandosi elementi ostativi all'applicazione nella fattispecie delle disposizioni contenute nell'art. 53 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17. In definitiva, nei confronti delle gestioni degli IACP si profila in tal modo un

moderno sistema di vigilanza e di controllo, efficace e semplificato, rivolto non già all'ingerenza nelle attività istituzionali di tali enti strumentali della Regione, ma al coordinamento dinamico della finanza pubblica regionale, soprattutto in tema di verifica dell'applicazione della normativa sul contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni e sull'armonizzazione contabile.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale dell'economia.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 13 aprile 2016.

IL PRESIDENTE - RELATORE

(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 26 luglio 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Antonio Gangi)