



LEGGE 7 dicembre 2012, n. 213

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa.

Nota di lettura degli articoli 1 bis e 3 relativamente al sistema dei controlli

Roma, dicembre 2012

La Legge 7 dicembre 2012 n. 213 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l’esercizio di delega legislativa”* reca importanti novità in materia di controlli interni agli enti locali e prevede una serie di nuovi adempimenti a carico degli stessi.

In particolare, all’articolo 1 bis il decreto ha apportato modifiche all’ articolo 4 del Decreto legislativo n. 14/2011, rendendo così immediatamente obbligatoria l’adozione della relazione di “fine mandato” ed introducendo l’obbligo di redigere la relazione di “inizio mandato”.

All’articolo 3 il decreto introduce una serie di disposizioni in materia di controllo finanziario e contabile degli enti locali ed una serie di strumenti e meccanismi di risanamento pluriennale per gli enti con gravi squilibri strutturali di bilancio.

Con le modifiche apportate al D. Lgs n. 267/2000 (TUEL), viene rivisitato l’assetto dei controlli interni ai Comuni, cambia la fisionomia di alcuni soggetti chiave nell’Ente quali il Segretario ed il responsabile finanziario e cambia il rapporto con la Corte dei Conti.

La relazione di inizio mandato e la relazione di fine mandato

L’**articolo 1 bis** del decreto in commento ha apportato modifiche all’articolo 4 del Decreto legislativo n. 14/2011, rendendo così immediatamente obbligatoria l’adozione della relazione di “fine mandato” ed introducendo un nuovo obbligo, quello di redigere la relazione di “inizio mandato”.

Secondo le nuove previsioni, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell’unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato. Tale relazione, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal sindaco non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

Entro e non oltre dieci giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall’organo di revisione dell’ente locale e, nello stesso termine, trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale, se insediato, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; il tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformità di quanto esposto nella relazione di fine mandato con i dati finanziari in proprio possesso e

con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed invia, entro venti giorni, apposito rapporto al sindaco.

Il rapporto e la relazione di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della provincia o del comune entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto del citato Tavolo tecnico interistituzionale da parte del sindaco. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La relazione è inoltre trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In caso di mancata adozione di tale atto, per effetto delle modifiche apportate dal dl 174/2012, il sindaco è comunque tenuto a predisporre la relazione di fine mandato secondo i criteri generali definiti dalla norma.

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, si prevede che in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio

finanziario o al segretario generale, è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

Il dl 174, introducendo l'art. 4 bis al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ha previsto l'obbligo di redigere la relazione di inizio mandato.

Per effetto della nuova disciplina, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti.

La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della relazione medesima il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, può ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

Trasparenza, pareri di regolarità e nuovo sistema dei controlli interni

Il **comma 1 dell'articolo 3** reca numerose modifiche al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), suddivise in più lettere.

La prima modifica del TUEL, **lettera a)** riguarda, l'introduzione **dell'articolo 41-bis** recante obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo.

In particolare, viene previsto che gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti disciplinino le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di loro competenza. Tale dichiarazione, da pubblicare annualmente nonché all'inizio e alla fine del mandato, sul sito internet dell'ente concerne: i dati di reddito e di patrimonio con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità finanziarie detenute.

Gli enti locali dovranno prevedere sanzioni amministrative, da un minimo di duemila euro ad un massimo di ventimila euro, in caso di mancata o parziale ottemperanza a quanto sopra descritto.

Tale disposizione pone una serie di problematiche concernenti la tutela della riservatezza dei soggetti i cui dati debbono essere pubblicati; i Comuni quindi dovranno fare particolare attenzione alle indicazioni sulla pubblicazione *on line* dei dati personali già emanate dal Garante della Privacy; in ogni caso sarà cura dell'ANCI farsi portavoce presso il Garante dell'esigenze di emanare ulteriori direttive *ad hoc* sull'attuazione delle previsioni contenute nell'art. 41 bis. (mettete che è in corso una verifica ..)

Una seconda modifica apportata dalla **lettera b)** riguarda **l'articolo 49**, con la previsione di un ampliamento dei casi in cui è obbligatorio il parere del responsabile di ragioneria. Si stabilisce, infatti, l'obbligatorietà della richiesta del parere del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile non solo - come finora previsto - per le delibere che comportino impegno di spesa o diminuzione di entrata ma in tutti i casi di riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico- finanziaria o sul patrimonio dell'ente. La norma stabilisce, altresì, che il Consiglio o la Giunta motivino adeguatamente nel caso in cui non intendano conformarsi al parere.

La **lettera d)** riscrive il sistema dei controlli interni sostituendo **l'articolo 147** del **TUEL**, relativo alle tipologie di controlli interni degli enti locali ed introducendo gli artt. da 147 bis a quinquies.

In particolare, secondo quanto previsto dal riscritto **articolo 147**, gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Il comma 2 dell'articolo 147 disciplina in via generale le tipologie dei controlli interni, chiarendo gli obiettivi del sistema di controllo interno, che è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il comma 3 del novellato articolo 147 precisa che le disposizioni contenute nelle lettere d) ed e) del comma 2 concernenti la redazione del bilancio consolidato nonché il controllo della qualità dei servizi erogati, si applicano ai comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, ai Comuni con più di 50.000 abitanti per il 2014 e a quelli con più di 15.000 abitanti a decorrere dal 2015. Il comma 4 stabilisce, infine, che all'organizzazione dei controlli interni partecipino il segretario, il direttore generale, laddove previsto, tutti i responsabili di settore, le unità di controllo, laddove istituite.

Occorre dunque che gli enti rivedano i propri regolamenti interni in materia di controlli al fine di adeguarli alle nuove previsioni in materia dettate dal dl n. 174/2012.

In sintesi, le nuove disposizioni introdotte dal dl 174/2012 impongono alle amministrazioni di adottare una disciplina regolamentare in merito a:

- modalità di realizzazione del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile;
- modalità di realizzazione del controllo sulle società partecipate non quotate;
- modalità di realizzazione del controllo sugli equilibri finanziari;
- modalità di raccordo tra le figure coinvolte nel sistema dei controlli (segretario, direttore, responsabile finanziario).

Articolo 147-bis: disciplina del controllo di regolarità amministrativa e contabile. Tale forma di controllo viene assicurata nella fase preventiva della formazione dell'atto da ogni responsabile di servizio ed è esercitata attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il comma 1 dell'articolo 147-bis stabilisce inoltre che tale controllo è effettuato anche dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. Il comma 2 prevede che il suddetto controllo sia assicurato anche nella fase successiva, sotto la direzione del

segretario, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente. La norma individua i tipi di atti soggetti al controllo successivo: le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, che devono essere scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. Anche in relazione alla definizione delle modalità di realizzazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile in fase successiva è opportuno che gli enti adottino opportuni regolamenti, prevedendo i criteri specifici per la realizzazione del controllo e gli atti ad esso soggetti (ad es. gli atti di maggiore rilevanza, ecc.). Il comma 3 stabilisce che l'esito del controllo sia trasmesso periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili di settore, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione.

Articolo 147-ter: disciplina del controllo strategico. Si prevede che, al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal consiglio, l'ente locale definisca metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione:

- dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti,
- degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti,
- dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni delle procedure operative attuate, confrontate con i progetti elaborati,
- della qualità erogata e del grado di soddisfazione della domanda espressa,
- degli aspetti socio-economici.

La nuova disciplina del controllo strategico entra in vigore secondo le seguenti scadenze: subito per l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per il 2014 per gli enti con popolazione superiore a 50.000 abitanti e a decorrere dal 2015 per gli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Il comma 3 stabilisce che l'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale, negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabori rapporti periodici da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Articolo 147-quater: disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate. Si prevede che l'ente locale definisca un sistema di controlli sulle società non quotate e che tali controlli siano esercitati dalle strutture proprie dell'ente, che ne sono responsabili. A tal fine, l'amministrazione deve definire

preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi, nonché organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare:

- i rapporti finanziari tra ente proprietario e società,
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società,
- i contratti di servizio,
- la qualità dei servizi,
- il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Si prevede inoltre, al comma 3, che sulla base di dette informazioni, l'ente locale effettui il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizzi gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individui le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Il comma 4 prevede, infine, che i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate siano rilevati mediante bilancio consolidato, secondo il principio della competenza economica.

La nuova disciplina del controllo sulle società partecipate non quotate entra in vigore secondo le seguenti scadenze: subito per l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per il 2014 per gli enti con popolazione superiore a 50.000 abitanti e a decorrere dal 2015 per gli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La nuova disciplina del controllo non si applica alle società quotate; la norma poi specifica che per società quotate partecipate dagli enti di cui al decreto legge, si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Articolo 147-quinquies: disciplina del controllo sugli equilibri finanziari. Tale controllo è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione. La norma prevede, inoltre, il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. Tale tipologia di controllo è disciplinata nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolta nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Il controllo sugli equilibri finanziari postula anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Con la **lettera f) del comma 1** si introduce una modifica **all'articolo 153** del TUEL che rafforza il ruolo del responsabile finanziario di tutore e garante degli equilibri del bilancio, ribadendo la sua autonomia di azione nel rispetto dell'ordinamento, dei principi di contabilità e degli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato.

Il **comma 2** dell'articolo 3 in commento prevede che gli strumenti e le modalità di controllo interno siano definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall'ente locale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (entro il 10 gennaio, dunque), dandone comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Decorsi infruttuosamente i tre mesi, il Prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di sessanta giorni. Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente, il Prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'articolo 141 del TUEL.

Il sistema dei controlli esterni ed il nuovo ruolo della corte dei conti

Con la **lettera e)** del comma 1 viene disciplinato in modo specifico il controllo della Corte dei conti sugli enti locali mediante la sostituzione dell'**articolo 148** e l'introduzione del **nuovo articolo 148-bis**.

Per effetto della riscrittura **dell'art. 148**, le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti;*** il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;

- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Viene inoltre introdotto l'**articolo 148-bis**, che prevede un rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, c. 166 e seguenti, della legge n.266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai fini della verifica, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Nell'ambito della verifica, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.