

L'identità del responsabile del servizio finanziario

di Eugenio Piscino

All'interno dell'ente locale assume sempre più rilevanza la figura del responsabile finanziario, garante del mantenimento degli equilibri di bilancio. Il d.l. n. 174/2012 attribuisce, a tale figura, una lunga serie di nuove funzioni, non controbilanciate né da un incremento della retribuzione né da maggiori tutele professionali.

Premessa

Nuovi compiti, nuove funzioni per il responsabile del servizio finanziario degli enti locali, ma nessuna nuova tutela, come invece previsto nella versione originaria del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, laddove era fissato che la revoca dall'incarico poteva essere disposta solo con provvedimento motivato del sindaco, previo parere obbligatorio del Ministero dell'interno e della Ragioneria generale dello Stato. Già in sede di discussione in Parlamento, la norma aveva subito una profonda modifica, in quanto i pareri obbligatori suddetti erano stati sostituiti dal parere del collegio dei revisori dei conti. Su espressa richiesta dell'Anci, che ha ritenuto tale previsione *un'indebita ed eccessiva intromissione nella vita amministrativa dell'ente*, il testo finale del provvedimento non contiene più alcuna tutela ⁽¹⁾. Sono rimasti, ovvero si sono accresciuti i compiti del ragioniere comunale che diventa il garante degli

equilibri di bilancio, il vero simbolo della tenuta della finanza locale. Come avremo modo di vedere, la ridefinizione del ruolo del responsabile dei servizi finanziari degli enti locali passa attraverso una serie di modifiche sia al Tuel che a disposizioni più recenti.

La novella normativa

L'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 – rubricato: *relazione di fine mandato provinciale e comunale* – prevede che gli enti locali sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco. Tale relazione deve essere predisposta entro 90 giorni dalla data di scadenza del mandato e va certificata, entro dieci giorni, dall'organo di revisione dell'ente; nello stesso termine va inviata al Tavolo tecnico interistituzionale, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ⁽²⁾. Il Tavolo

(1) Tale tutela aveva fatto sollevare dei dubbi sulla sua costituzionalità, in quanto reintroduceva, secondo alcuni, un controllo centrale su enti che in base al Titolo V della Costituzione sono equiordinati allo Stato. Durante l'esame parlamentare, era stata sostituita la tutela da parte di Viminale ed Economia con quella dell'organo interno di revisione, che avrebbe dovuto avallare o meno la decisione del sindaco della revoca del responsabile del servizio finanziario. I segretari generali avevano avviato una raccolta di firme per chiedere tutele analoghe, mentre i primi cittadini si detti contrari alla norma.

(2) Il capo V del d.lgs. n. 68/2011 – artt. da 33 a 37 – contiene la disciplina della Conferenza permanente per il coordinamento

verifica la suddetta relazione con i dati finanziari in proprio possesso e invia, entro 20 giorni, un rapporto all'ente. Sia tale rapporto che la relazione di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale del comune, entro il giorno successivo alla ricezione del rapporto da parte del Tavolo tecnico. La relazione va inviata al Tavolo se insediato e inviata, altresì, sempre nel termine di dieci giorni, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 1-bis della legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione del d.l. n. 174/2012, dispone che la relazione di fine mandato è redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, sulla base del modello predisposto dal Ministro dell'interno e in mancanza di tale schema-tipo la relazione deve essere, comunque, presentata.

Questo nuovo e gravoso compito, in caso di inadempimento, è sanzionato con la riduzione della metà degli emolumenti, per tre mensilità, del responsabile finanziario o del segretario generale. Non è chiarito, nella norma, se tale relazione debba essere predisposta dal ragioniere con il coordinamento del segretario o se tale soggetto entra in gioco nel momento di inerzia del primo.

Il comma 3 dell'art. 1-bis della legge n. 213/2012 introduce l'art. 4-bis – *relazione di inizio mandato provinciale e comunale* – al d.lgs. n. 149/2011,

| Ogni proposta di deliberazione, di Giunta o Consiglio comunale, che non sia un mero atto di indirizzo, deve presentare il parere di regolarità tecnica e il parere di regolarità contabile, nel caso in cui la proposta comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente |

disponendo che gli enti locali debbono redigere una relazione di inizio mandato, tesa a verificare la situazione finanziaria, patrimoniale e la misura dell'indebitamento. Anche tale relazione è predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, ed è sottoscritta dal sindaco entro 90 giorni dall'inizio del mandato. A differenza di quanto previsto per la relazione di fine mandato, la mancata predisposizione della relazione di inizio mandato non è sanzionata.

In tema di obbligatorietà dei pareri di regolarità tecnica, il d.l. n. 174/2012 ha completamente sostituito l'art. 49 del Tuel, che tratta appunto dei pareri dei responsabili dei servizi. Ogni proposta di deliberazione, di Giunta o Consiglio comunale, che non sia un mero atto di indirizzo, deve presentare il parere di regolarità tecnica e il parere di regolarità contabi-

della finanza pubblica, organo previsto dall'art. 5 della legge n. 42/2009, che stabilisce che essa sia composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo e che a essa vengano attribuiti una pluralità di compiti, riconducibili alle seguenti grandi aree (comma 1, lett. da a) a h): 1) obiettivi di finanza pubblica per comparto: la Conferenza concorre alla loro definizione, svolgendo anche funzioni di controllo circa la loro attuazione e di proposta di interventi necessari ai fini del loro rispetto (lett. a)). L'impulso da parte della Conferenza opera in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'art. 18 della legge n. 42/2009; 2) fondi perequativi: spettano alla Conferenza funzioni di proposta dei criteri per la loro corretta utilizzazione, nonché poteri di verifica circa la loro applicazione (lett. b)); 3) interventi speciali; 4) funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali e relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo: la Conferenza ha funzioni di verifica periodica. La verifica investe in particolare la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard relativo alle "spese essenziali" delle Regioni di cui all'art. 10, comma 1, lett. d) della legge n. 42/2009, nonché l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, con poteri di proposta di eventuali modifiche (lett. d); 5) dati e basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali: spetta alla Conferenza una verifica di congruità di tali dati e basi (lett. e)); 6) realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard e agli obiettivi di servizio e promozione della conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, rispetto ai quali alla Conferenza spettano compiti di verifica periodica. Costi, fabbisogni e obiettivi saranno oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata (lett. h)). La Conferenza si avvale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie. È disposta l'istituzione di una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, e per valutarne il grado di raggiungimento (comma 1, lett. g)).

| Si rivede integralmente il sistema dei controlli interni, che poggiano ora su tre pilastri fondamentali: il controllo di regolarità contabile, il controllo di gestione e il controllo sugli equilibri di bilancio. Due dei tre fondamenti della nuova architettura sono di competenza piena del responsabile finanziario degli enti locali; controlli che benché già presenti da tempo, ricevono nuovo impulso con la riforma, a partire dal parere contabile, dovuto per quasi tutte le deliberazioni degli organi collegiali |

le, nel caso in cui la proposta comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente. Si amplia, pertanto, l'intervento del responsabile finanziario, in tema di parere contabile, prima previsto soltanto nel caso in cui la proposta di deliberazione comportava impegno di spesa o diminuzione di entrata. In considerazione che la quasi totalità degli atti ha riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria-patrimoniale dell'ente locale, il ragioniere comunale vedrà incrementare le proprie responsabilità in materia, con contestuale riduzione degli atti di mero indirizzo⁽³⁾. È il caso di ricordare, che i soggetti che esprimono il parere tecnico e contabile rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

La novella legislativa ha introdotto il comma 4 all'art. 49, disponendo che la Giunta (o il Consiglio), nel caso in cui non intenda conformarsi ai pareri, deve darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 6 comma 1, lett. e) della legge n. 241 del 1990, in tema di provvedimenti amministrativi.

L'art. 3, comma 1, lett. d) del d.l. n. 174/2012 ha introdotto una nuova versione dell'art. 147 del Tuel, in tema di tipologia dei controlli interni. La lett. d), oggetto di modifiche ripetute nel corso dell'esame in sede referente, sostituisce il precedente articolo con cinque nuovi articoli, da 147 a 147-quinquies, con l'obiettivo di ridisegnare l'intero sistema dei controlli⁽⁴⁾.

La novella legislativa è volta alla creazione del sistema dei controlli interni che preveda, oltre ai controlli di regolarità amministrativa, contabile, di gestione e di controllo strategico, anche il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente⁽⁵⁾. In particolare, nel nuovo art. 147 è indicata l'attività diretta a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e di cassa, anche ai fini degli obiettivi del patto di stabilità interno, mediante il coordinamento e la vigilanza del responsabile del servizio finanziario.

Si rivede integralmente il sistema dei controlli interni, che poggiano ora su tre pilastri fondamentali:

(3) Art. 49. – Pareri dei responsabili dei servizi – 1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione. 2. Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze. 3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi. 4. Ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri di cui al presente articolo, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.

(4) L'atto del Senato n. 2259, recate: individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati, prevede, all'art. 24, una serie di disposizioni in tema di controlli sugli enti locali, volte a modificare gli articoli del Tuel sulla materia. In particolare, il comma 2 dell'articolo 24 del disegno di legge citato prevede la sostituzione l'art. 147 del Tuel, con sei nuovi articoli, artt. 147-147-sexies, diretti a riscrivere il sistema dei controlli e delle relative tipologie. Tali disposizioni, fuorché per l'ambito applicativo, coincidono, in molti casi anche nella formulazione, con quelle introdotte dalla novella in esame.

(5) Nell'elenco delle tipologie dei controlli interni non compare più la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

il controllo di regolarità contabile, il controllo di gestione e il controllo sugli equilibri di bilancio. Due dei tre fondamenti della nuova architettura sono di competenza piena del responsabile finanziario degli enti locali; controlli che benché già presenti da tempo, ricevono nuovo impulso con la riforma, a partire dal parere contabile, dovuto, come visto, per quasi tutte le deliberazioni degli organi collegiali. La norma in commento, con il nuovo art. 147-*bis* enuncia, in via generale, il contenuto e i soggetti competenti a espletare il nuovo sistema di controlli. In particolare, nella fase preventiva della formazione dell'atto il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato da ogni responsabile di servizio, con il parere di regolarità tecnica e il controllo contabile dal responsabile del servizio finanziario, con il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto di copertura finanziaria.

Il Tuel prevedeva già che il controllo di regolarità amministrativo e contabile si esplicava con i pareri preventivi di regolarità tecnica e contabile, ma la norma ha reso, come visto, tali pareri più stringenti, a seguito della sostituzione dell'art. 49.

Il controllo sugli equilibri finanziari, disciplinato dal nuovo art. 147-*quinquies*, è svolto con il coordinamento e la direzione del responsabile del servizio finanziario, con la vigilanza dell'organo di revisione interno e con il coinvolgimento degli organi di governo, del segretario e dei responsabili dei servizi, sulla base delle rispettive responsabilità. Questo tipo di controllo deve essere disciplinato nel regolamento di contabilità ed è svolto nel rispetto nelle norme finanziarie e contabili degli enti locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e alle norme di attuazione dell'art. 81 della

Costituzione. Rientra nel controllo sugli equilibri finanziari, la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio dell'ente, dell'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Con la novella legislativa è modificato, infine, l'art. 153 comma 4 del Tuel, attribuendo al responsabile finanziario dei comuni, in aggiunta ai compiti e alle funzioni previste da quest'articolo, la competenza alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Al fine di rafforzare il ruolo di garante degli equilibri di bilancio, si dispone che nell'esercizio di tutte le proprie funzioni il responsabile agisca in autonomia, nei limiti dei principi contabili e dei vincoli di finanza pubblica. Il riferimento agli indirizzi della Ragioneria generale dello Stato in materia di programmazione e gestione delle risorse pubbliche è stato soppresso nel corso dell'esame parlamentare ⁽⁶⁾.

L'identità del responsabile finanziario

L'emanazione del d.l. n. 174/2012 e la sua conversione in legge hanno determinato un'ulteriore motivo di frustrazione dei responsabili dei servizi finanziari. Un aumento degli adempimenti, dei compiti e delle responsabilità, con la garanzia, soltanto iniziale, di una maggiore tutela professionale.

Per questi motivi è in corso, da parte dei responsabili finanziari, una raccolta di firme al fine di garantire l'identità del ragioniere comunale, con lo scopo di restituire identità agli enti locali.

I responsabili dei servizi finanziari degli enti locali avvertono, più di tutti, la necessità di rivedere le norme finanziarie che renderanno ancor più dif-

(6) Articolo 153 – 4. Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, 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 e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica.

ficoltosa la reale gestione dell'ente. Le norme che impongono il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, a tutti i comuni, anche agli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in uno alle norme relative alla gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni e ai nuovi compiti attribuiti loro, insieme ai mille adempimenti, obbligano ad una seria e profonda riflessione.

Diversi i punti fondamentali di rivendicazione. Si chiede, in primis, che adempimenti e statistiche, ad oggi duplicati (se non triplicati), vengano riassorbiti in adempimenti complessivi in un'unica piattaforma (evitando perdite di tempo ed errori e il proliferare di password di registrazione). Si preveda l'invio telematico del solo certificato al bilancio e al consuntivo, opportunamente integrati con i dati del patto di stabilità interno, dei debiti fuori bilancio, del conto annuale del personale (per la sola parte spesa, senza l'inutile relazione al conto), evitando in tal modo tutti gli ulteriori invii alla Corte dei conti, al MEF. Il revisore dei conti può assolvere pienamente ai suoi compiti con una sola relazione per il bilancio e per il rendiconto, magari rimettendo all'Ente le stesse, al fine di garantire un unico invio con il relativo certificato.

L'autonomia del responsabile del servizio finanziario dall'organo politico, attuabile solo con la nomina dello stesso da parte di organi sovraordinati all'ente locale: Corte dei conti o Ragioneria Generale dello Stato è un'altra delle idee portate avanti in questi anni (7).

Si ritiene, inoltre, che il legislatore, negli ultimi anni, non ha tenuto in giusta considerazione la professionalità dei ragionieri comunali, attribuendo a questi un numero crescente di responsabilità a fronte di indennità congelate (se non diminuite, si veda l'incentivo Ici, oggi non più riproposto per l'Imu) e sanzioni sproporzionate. La retribuzione se paragonata a ciò che il legislatore richiede non è considerata equa, anche e soprattutto se confrontata con la retribuzione e con gli incentivi spettanti ad altri attori dell'ente locale.

Si rende necessario, inoltre, una differenziazione nell'emanazione dei provvedimenti, per classi di comuni, al fine di garantirne la corretta applicazione. Ma più di tutte è sentita l'esigenza di chiarezza e certezza, nell'emanazione di leggi, circolari e regolamenti, oggetto di interpretazioni di troppi enti, che non sempre garantiscono tranquillità nell'applicazione della norma.

(7) Si veda E. PISCINO, *Responsabili finanziari sugli scudi*, in "ItaliaOggi" del 5 marzo 2010.