



CONSIGLIO NAZIONALE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E  
DEGLI ESPERTI CONTABILI

## Osservatorio Enti Locali

Settembre 2012

---

*a cura*  
*DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI*  
*COMMERCIALISTI*  
*E DEGLI ESPERTI CONTABILI*



*Stefano Ranucci*

Roma, 26 ottobre 2012

<b>DL N. 174 DEL 2012 DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI FINANZA E FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI TERRITORIALI</b>	<b>3</b>
<b>La nuova disciplina del controllo sulla gestione degli enti locali.</b>	<b>3</b>
<b>Il dissesto e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale</b>	<b>9</b>
<i>L'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale</i>	11
<i>Il contenuto del piano finanziario di riequilibrio pluriennale</i>	11
<i>I benefici derivanti dall'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale</i>	12
<i>Il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali</i>	13
<i>Le condizioni di accesso al Fondo di rotazione</i>	13
<i>Le conseguenze per l'ente a seguito dell'accesso al Fondo di rotazione</i>	14
<i>Il processo di approvazione (o diniego) del piano di riequilibrio finanziario pluriennale</i>	14
<i>I controlli sulla gestione a seguito dell'avvio del piano di riequilibrio</i>	16
<b>Ampliamento del potere di controllo della Corte dei Conti</b>	<b>17</b>

## NORMATIVA

### ***DL n. 174 del 2012 disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali***

Il *Decreto Legge n. 174 del 10 ottobre 2012*, in seguito il Decreto o il DL, contiene disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali. Con l'emanazione del Decreto cd. "Enti Locali", il Governo prosegue il processo di razionalizzazione della spesa pubblica delle amministrazioni territoriali che ha caratterizzato l'attività normativa dell'esecutivo nel corso dell'ultimo anno.

Il DL si compone di 12 articoli organizzati in tre titoli. Il Titolo primo contiene disposizioni indirizzate alle Regioni, il Titolo II contiene disposizioni indirizzate agli enti locali, mentre il Titolo III contiene disposizioni per il superamento delle conseguenze causate dal sisma dello scorso maggio.

Tra i principali elementi d'interesse per gli enti territoriali si segnalano:

- la modifica della disciplina dei controlli interni degli enti locali che prevede l'ampliamento degli ambiti di controllo e la modifica delle logiche e degli strumenti del controllo;
- la previsione di una disciplina degli enti locali in condizioni di squilibrio finanziario strutturale finalizzata ad evitare il verificarsi della condizione di dissesto dell'ente;
- l'ampliamento del potere di controllo della Corte dei Conti sull'attività programmatica e di gestione degli enti locali e delle Regioni.

Nel presente documento sono approfondite le disposizioni del Decreto che s'indirizzano agli enti locali; in particolare, saranno illustrate:

- le caratteristiche del nuovo sistema di controllo dell'attività di gestione di Province e Comuni;
- la nuova disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale previsto per gli enti locali che presentano squilibri di bilancio in grado di determinare il dissesto finanziario dell'ente;
- il potenziamento delle funzioni di controllo della Corte dei Conti.

#### **La nuova disciplina del controllo sulla gestione degli enti locali.**

Come anticipato in premessa il Decreto Legge n. 174 del 2012 dispone alcune rilevanti modifiche al sistema dei controlli sulla gestione di Province e Comuni contenuta nel TUEL.

Il Decreto interviene sulla disciplina dettata dal Testo Unico modificando l'attuale sistema dei controlli e prevedendo nuove logiche e strumenti di controllo dell'attività di gestione e dei risultati realizzati dagli enti locali.

La nuova disciplina dei controlli è contenuta nell'art. 3 del Decreto.

La *lettera a) del comma 1* inserisce nel TUEL l'art. 41 bis che prevede, per gli enti locali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, nuovi obblighi di trasparenza per i titolari di cariche elettive e di governo degli enti. In base all'art. 41 bis gli enti locali nell'ambito della propria autonomia regolamentare dovranno disciplinare le modalità di pubblicità delle informazioni reddituali e patrimoniali relative ai soggetti titolari di cariche elettive e di governo dell'ente. Le informazioni, che dovranno essere pubblicizzate annualmente sul sito internet dell'ente, sono relative a:

- 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, gli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, sicav o intestazioni fiduciarie.

Il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione delle informazioni determina l'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

La successiva *lettera b) del comma 1* riscrive la disciplina del parere del responsabile di servizio contenuta all'art. 49 del TUEL. Le modifiche riguardano il controllo di regolarità contabile effettuato dal responsabile di ragioneria che è esteso a tutti quegli atti che determinano riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'ente e non solo per gli atti che determinano impegni di spesa o diminuzioni di entrata. Nella nuova formulazione dell'art. 49 è stato inoltre aggiunto il comma 4, che prevede l'obbligo di inserire un'adeguata motivazione nella delibera approvata in difformità al parere espresso dal responsabile del servizio o dal ragioniere dell'ente.

La *lettera c) del primo comma dell'art. 3* interviene sulla modalità di revoca delle funzioni dirigenziali di cui all'art. 109 del TUEL stabilendo, con l'inserimento del comma 2-bis, che il responsabile finanziario dell'ente può essere revocato esclusivamente in caso di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle funzioni assegnategli. La revoca è disposta dal legale rappresentante dell'ente solo previo parere obbligatorio richiesto al Ministero dell'Interno e alla Ragioneria Generale dello Stato.

Le modifiche più rilevanti al sistema dei controlli degli enti locali sono contenute alla *lettera d) del comma 1 dell'art.3* che dispone la modifica dell'art. 147 del TUEL e l'inserimento degli articoli 147 bis, 147 ter, 147 quater e 147 quinquies, tutti finalizzati all'ampliamento delle funzioni svolte dal sistema dei controlli interni.

In base ai nuovi 147, 147-bis, 147-ter 147-quater e 147-quinquies del TUEL il sistema dei controlli interni deve garantire la valutazione:

- della *dimensione strategica* dell'attività amministrativa realizzata dell'ente, che è misurata dai risultati raggiunti in funzione degli obiettivi e degli indirizzi politici definiti;
- della *dimensione strategica* relativa all'erogazione di prestazioni e servizi agli utenti, che è misurata dai livelli di soddisfazione delle attese dei propri utenti e degli standard qualitativi relativi ai servizi erogati;
- della *dimensione operativa* connessa ai processi di attuazione delle politiche e delle azioni dell'ente, che è misurata attraverso la determinazione di indicatori di efficienza e efficacia nell'impiego delle risorse;
- della *dimensione operativa* connessa alla capacità di controllo e gestione che l'ente ha nei confronti degli organismi e degli enti esterni, che è misurata attraverso l'elaborazione del bilancio consolidato del gruppo facente capo all'ente;
- della *dimensione giuridico formale* di regolarità dell'attività di gestione, che è misurata dalla conformità alle prescrizioni normative e regolamentari nell'ambito dello svolgimento dell'attività amministrativa.

Nello specifico, in base al nuovo dettato dell'art.147 gli enti locali sono tenuti a individuare gli strumenti e le metodologie adeguate al fine di garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

A tal fine, il sistema dei controlli interni dovrà garantire:

1. la possibilità di verificare l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa dell'ente così da consentire l'attuazione di tempestivi interventi correttivi sull'attività di gestione;
2. la valutazione della bontà delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di indirizzo politico attraverso il confronto tra risultati conseguiti e obiettivi definiti;
3. il costante monitoraggio degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini del rispetto del patto di stabilità interno;

4. la redazione del bilancio consolidato e la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità degli organismi gestionali esterni all'ente, nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e controllo;
5. il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni e la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente (*customer satisfaction*).

Tali ultime due forme di controllo della gestione, enti esterni e *customer satisfaction*, non sono obbligatorie per gli enti di piccole dimensioni, ovvero con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Ai fini del corretto funzionamento del sistema dei controlli interni, l'art. 147 dispone che debba essere garantita la distinzione tra le funzioni di indirizzo e funzioni di gestione; pertanto partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni anche il segretario dell'ente, il direttore generale, i responsabili dei servizi e le unità di controllo.

L'articolo 147 prevede, infine, la possibilità per più Comuni di gestire in convenzione mediante l'istituzione di uffici unici il sistema dei controlli interni.

La lettera d) del comma 1 dell'art.3 del Decreto prevede, inoltre, l'inserimento dell' art. 147 bis nel TUEL. Tale articolo reca disposizioni in tema di controllo di regolarità amministrativa e contabile stabilendo che il controllo di regolarità amministrativa è assicurato:

- in fase preventiva, mediante il rilascio di parere di regolarità amministrativa da parte del responsabile del servizio e del parere di regolarità contabile e copertura finanziaria da parte del responsabile finanziario dell'ente;
- nella fasi successive, dall'adozione dei principi (*e delle tecniche?*) di revisione aziendale definiti dall'ente.

Il controllo di regolarità amministrativa è effettuato sotto la direzione del segretario dell'ente mediante tecniche campionarie di selezione degli atti amministrativi. Saranno soggetti al controllo i seguenti atti:

- le determinazioni di impegno di spesa,
- gli atti di accertamento di entrata,
- gli atti di liquidazione della spesa,
- i contratti,
- gli altri atti amministrativi

I risultati dei controlli effettuati in fase di gestione e a rendiconto dovranno essere inviati periodicamente al consiglio comunale e, come documenti utili per la valutazione, anche ai re-

sponsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti.

Con i successivi tre articoli del Tuel introdotti dalla *lettera d) del comma 1 dell'art.3* sono chiarite le finalità e le caratteristiche di tre delle cinque forme di controllo previste per gli enti territoriali, ovvero: il controllo strategico (art. 147 ter), il controllo sulle società partecipate (art. 147 quater) e il controllo sugli equilibri finanziari (147 quinquies).

In base all'*art. 147 ter* il controllo strategico è finalizzato alla rilevazione, analisi e valutazione dei seguenti aspetti dell'attività di gestione:

- risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti,
- dinamica economico-finanziaria in funzione dei risultati ottenuti,
- tempi di realizzazione rispetto alle previsioni,
- procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati,
- qualità dei servizi erogati e grado di soddisfazione della domanda espressa,
- evoluzione dei parametri relativi alla dimensione socio-economica della collettività di riferimento.

Periodicamente l'unità organizzativa preposta al controllo strategico elabora dei report che sottopone all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi dell'ente.

In base al contenuto dell'*art. 147 ter* del TUEL, il controllo strategico della gestione è obbligatorio per gli enti con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e può essere esercitato anche in forma associata con altri enti.

Il successivo *art 147 quater* illustra le caratteristiche dei controlli che gli enti locali devono effettuare sulle proprie società partecipate. Tali controlli devono essere organizzati da ciascun ente ed esercitati mediante strutture proprie.

In base all'*art. 147 quater*, l'ente locale dovrà stabilire per ciascuna società partecipata gli obiettivi gestionali a cui essa deve tendere e gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi e delle prestazioni da erogare.

L'ente dovrà inoltre organizzare un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società e la situazione contabile, gestionale ed organizzativa della partecipata.

L'ente locale dovrà infine monitorare l'attuazione del contratto di servizio sottoscritto con la partecipata ed il rispetto delle norme di legge relative ai vincoli di finanza pubblica.

In relazione agli aspetti ora illustrati, gli enti locali dovranno approntare un sistema di monitoraggio che consenta, già in fase di gestione, di analizzare periodicamente gli scostamenti tra i risultati raggiunti e gli obiettivi assegnati, al fine di intraprendere adeguate azioni correttive.

Ulteriore strumento di monitoraggio degli andamenti economico-finanziari delle società partecipate previsto dall'art. 147 quater è rappresentato dal bilancio consolidato.

Il comma 4 dell'art 147 quater stabilisce infatti che, i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle società partecipate sono rilevati attraverso il bilancio consolidato redatto secondo le regole della competenza economica.

Si ricorda, che l'obbligo di redazione del bilancio consolidato per gli enti territoriali era già stato previsto con il D.Lgs n.118 del 2011 in tema di armonizzazione contabile emanato in attuazione della Legge delega sul federalismo fiscale (Legge 49/2009). Tuttavia, il D.Lgs 118 prevede l'obbligo di redazione del consolidato solo a partire dal 2014 ovvero al termine di un periodo di sperimentazione della durata di due anni. Pertanto se l'art. 147 quater del TUEL non dovesse subire modifiche in sede di conversione in legge del DL 174/2012, a partire dal 2012 gli enti locali saranno tenuti alla redazione del bilancio consolidato con le proprie partecipate, redatto in base alle regole della competenza economica.

L'ultimo articolo del TUEL introdotto dal Decreto in tema di controlli sulla gestione è *l'art. 147 quinquies* relativo al monitoraggio degli equilibri finanziari degli enti territoriali. Tale articolo contiene indicazioni di principio e non interviene sull'attuale disciplina degli equilibri di bilancio già contenute nel TUEL.

Precisa infatti l'art. 147 quinquies, che il controllo sugli equilibri finanziari è:

1. svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario;
2. mediante la vigilanza dell'organo di revisione;
3. con il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

Il monitoraggio degli equilibri finanziari è effettuato per garantire il rispetto:

- delle disposizioni del TUEL in merito agli equilibri finanziari di bilancio;
- delle disposizioni del patto di stabilità interno e delle norme che regolano il concorso dell'ente locale agli obiettivi di finanza pubblica nazionale;
- del principio del pareggio di bilancio di cui all'art.81 della Costituzione e delle norme di Legge che ne danno attuazione.

Chiarisce, infine, il comma 3 dell'art. 147 quinquies che il controllo degli equilibri finanziari deve tener conto anche degli andamenti delle società partecipate e degli altri organismi gestionali esterni all'ente locale.

## **Il dissesto e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale**

Come ricordato in premessa, un ulteriore elemento di interesse contenuto nel Decreto è rappresentato dalla disciplina prevista per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti che presentano condizioni di squilibrio finanziario strutturale.

Nello specifico, il DL interviene sia modificando le attuali norme del TUEL relative agli enti in stato di dissesto, che prevedendo una nuova disciplina che consenta agli enti locali in condizioni di strutturale disequilibrio finanziario di presentare un piano pluriennale di riequilibrio per scongiurare il verificarsi delle condizioni di dissesto.

### ***La modifica della disciplina degli enti locali deficitari***

La lettera p) del comma 1 dell'art. 3 del Decreto sostituisce i commi 1 e 2 dell'art. 242 del TUEL relativo all'individuazione degli enti strutturalmente deficitari. In base al dettato del riscritto articolo 242 comma 1, versano in condizione di strutturale deficit finanziario quegli enti che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentano valori deficitari. Il rendiconto sulla gestione in base al quale sono calcolati i parametri è quello del penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

I parametri per la verifica delle condizioni di deficitarietà strutturale sono emanati con Decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il comma 2 chiarisce inoltre che, fino alla fissazione dei nuovi parametri si applicano quelli vigenti nell'anno precedente.

Ulteriore modifica alla disciplina degli enti locali deficitari riguarda l'articolo 243.

Con il Decreto è inserito all'art. 243 il *comma 3 bis* che stabilisce, nei contratti di servizio stipulati con le società partecipate, l'obbligo di previsione di apposite clausole che dispongano la riduzione delle spese di personale delle partecipate ove si verificano condizioni di deficitarietà strutturale.

In ultimo, il Decreto prevede alla *lettera s) comma 1 dell'art. 3* un inasprimento delle sanzioni conseguenti alla dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale per gli amministratori e i componenti dell'organo di revisione. È prevista, infatti, la modifica del comma 5 e l'inserimento del comma 5 bis nell'art 248 del TUEL.

In base al comma 5 dell'art. 248, gli amministratori che la Corte dei Conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni (cinque anni nella precedente formulazione), incarichi di

assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati.

Inoltre, i Sindaci e i Presidenti di Provincia ritenuti responsabili non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, di membro dei Consigli comunali, dei Consigli provinciali, delle Assemblee e dei Consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono, altresì, ricoprire per un periodo di tempo pari a dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

La disposizione prevede inoltre che, ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti possano irrogare una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione.

Il successivo comma 5-bis dell'art. 248 prevede disposizioni analoghe per i componenti del collegio dei revisori degli enti locali. Dispone infatti, che qualora a seguito di dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori per ritardata o mancata comunicazione delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili dalla Corte, non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

A tal fine, la Corte dei Conti trasmette l'esito dell'accertamento all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per le valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'Interno per la conseguente sospensione dall'elenco dei revisori degli enti locali.

Anche nei confronti dei revisori contabili è prevista la possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

### ***La procedure per il riequilibrio finanziario pluriennale***

Di maggiore interesse sono le disposizioni contenute *alla lettera r) del comma 1 dell'art.3* del Decreto. Tali disposizioni prevedono l'inserimento dell'*art. 243 bis* del TUEL che stabilisce una specifica disciplina per garantire il riequilibrio finanziario degli enti che presentano squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente locale.

In base all'art. 243 bis, le Province e i Comuni che presentano condizioni di squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente, anche in considerazione

delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti sui bilanci dell'ente, possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il ricorso a tale procedura è assunto con delibera consiliare e solo nel caso in cui le misure previste agli articoli 193 TUEL (Salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 TUEL (riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio) non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate. Inoltre, la procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale non può essere attivata se la Corte dei Conti ha già assegnato all'ente un termine per l'adozione delle misure correttive, avendo riscontrato in base al comma 2 dell'articolo 6 del Dlgs 149/2011 “comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario”.

#### *L'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*

L'iter fissato dall'art. 243 bis prevede che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, assunta con delibera consiliare, sia trasmessa entro 5 giorni dalla data di esecutività alla competente sezione regionale della Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno.

Successivamente, ed entro 60 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare, il Consiglio dell'ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di 5 anni, incluso l'anno in corso, che deve essere corredato dal parere dell'organo di revisione economico-finanziario dell'ente.

#### *Il contenuto del piano finanziario di riequilibrio pluriennale*

Il piano finanziario di riequilibrio pluriennale deliberato dal Consiglio deve illustrare tutte le misure necessarie al superamento delle condizioni di squilibrio dell'ente.

Il contenuto minimo del piano è individuato in modo puntuale dal *comma 6 dell'art 243bis* che stabilisce quali elementi essenziali del piano:

- a) l'illustrazione delle eventuali misure correttive adottate dall'ente locale ai sensi dell'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in considerazione dei comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei Conti;
- b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;

- c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di 5 anni, a partire da quello in corso;
- d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Per garantire la più completa ed esauriente ricostruzione della posizione debitoria dell'ente e dell'effettiva ampiezza dello squilibrio finanziario, l'ente è tenuto, prima della disposizione del piano, a compiere una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194. Il finanziamento dei debiti fuori bilancio così rilevati, può essere effettuato anche mediante un piano di rateizzazione concordato con i creditori della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio.

Con l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale l'ente ottiene una serie di benefici oltre alla possibilità di utilizzare strumenti "non ordinari" per riequilibrare la propria condizione finanziaria. Tuttavia l'ente è sottoposto a controlli più stringenti sulla dinamica finanziaria dell'attività di gestione effettuati della Corte dei Conti e dal Ministero dell'Interno.

#### *I benefici derivanti dall'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*

In relazione ai benefici che scaturiscono dall'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, l'art. 243 bis prevede:

- ✓ la sospensione di tutte le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente, dalla data di approvazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio e fino alla data di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio pluriennale;
- ✓ la possibilità di deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;
- ✓ la possibilità di procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente;
- ✓ la possibilità di accedere alle risorse finanziarie aggiuntive del "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" istituito e disciplinato dall'art. 243 ter del TUEL.

### *Il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali*

La possibilità di ottenere risorse finanziarie aggiuntive provenienti dal Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali rappresenta il principale elemento di novità della normativa introdotta con il Decreto 174/2012. Secondo quanto disposto dall'art. 243 ter, per gli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis lo Stato prevede un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, denominato "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali".

Con successivo decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, saranno definiti i criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione concessa e delle modalità per la concessione ed il rimborso delle risorse del Fondo di rotazione.

L'importo dell'anticipazione dovrà essere rimborsato dall'ente entro un periodo massimo di dieci anni decorrenti dall'anno successivo a quello in cui è erogata l'anticipazione.

I principi che dovranno ispirare il Decreto ministeriale che fissa i criteri di individuazione dell'importo dell'anticipazione, sono stabiliti al comma 3 dell'art. 243 ter del TUEL. Tale comma dispone che i limiti dell'importo massimo dell'anticipazione sono fissati in 100 euro per abitante e in base alla disponibilità annua del Fondo; si dovrà inoltre tenere conto:

- dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale;
- della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale.

### *Le condizioni di accesso al Fondo di rotazione*

L'accesso al Fondo di rotazione è subordinato all'adozione di una serie di misure da parte dell'ente indicate alla *lettera g) del comma 8 dell'art. 243 bis* del TUEL.

In relazione alle condizioni per l'accesso alle risorse del fondo di dotazione, l'ente deve:

- a) avvalersi della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima consentita anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;
- b) provvedere alla alienazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente;
- c) provvedere alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6 del TUEL, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

### *Le conseguenze per l'ente a seguito dell'accesso al Fondo di rotazione*

L'accesso alle risorse del Fondo di rotazione da parte dell'ente determina una serie di conseguenze sull'attività di gestione futura dell'ente che sono indicate al comma 9 dell'art. 243 bis. In base a tale disposizione e in caso di accesso al Fondo di rotazione l'ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

- ✓ a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;
- ✓ entro il termine di un triennio, riduzione almeno del dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente;
- ✓ entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie;
- ✓ blocco dell'indebitamento, fatta salva la possibilità di ottenere mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

### *Il processo di approvazione (o diniego) del piano di riequilibrio finanziario pluriennale*

L'art. art. 243 quater del TEUL introdotto dal Decreto, disciplina la procedura di analisi del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Tale procedura prevede che entro 10 giorni dalla data della delibera consiliare di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, il medesimo sia trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, nonché alla Commissione operante presso il Ministero dell'Interno di cui all'articolo 155 (Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali), che assume la denominazione di Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Entro il successivo termine di 30 giorni dalla data di presentazione del piano, un'apposita sottocommissione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali svolge l'attività istruttoria di verifica del piano di riequilibrio sulla base di specifiche Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei Conti e sulla base delle indicazioni fornite dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

La Commissione è composta esclusivamente da rappresentanti scelti, in egual numero, dal Ministro dell'Interno e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze tra i dipendenti dei rispettivi Ministeri.

In fase d'istruttoria, la sottocommissione interministeriale può formulare rilievi o richieste all'ente che è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni. Al termine dell'istruttoria, la sottocommissione redige una relazione finale che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione fornita dall'ente e dell'istruttoria compiuta dalla Commissione interministeriale, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.

La delibera con la quale la Corte dei Conti accoglie o nega l'approvazione del piano di riequilibrio è comunicata al Ministero dell'Interno.

Avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano della Corte dei Conti può essere effettuato ricorso entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle sezioni riunite della Corte dei Conti in speciale composizione. Le sezioni riunite della Corte dei Conti si pronunciano, in unico grado, entro 30 giorni dal deposito del ricorso.

In caso di approvazione del piano di riequilibrio spetterà alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti l'attività di vigilanza sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo apposita pronuncia.

Nell'ambito dell'attività di controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio pluriennale approvato, è previsto dal *comma 6 dell'art. 243 quater* del TUEL, che l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmetta al Ministero dell'Interno, al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed alla competente sezione regionale della Corte dei Conti, una relazione semestrale, entro 15 giorni dalla scadenza di ciascun semestre, sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso.

L'organo di revisione dell'ente dovrà inoltre trasmettere, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, ai Ministeri competenti ed alla sezione regionale della Corte dei Conti, una relazione finale sulla completa attuazione del piano e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

Il *comma 7 dell'art. 243 quater* del TUEL prevede inoltre che, in caso di mancata o infruttuosa attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale si attivano le procedure<sup>1</sup> per la dichiarazione dello stato di dissesto dell'ente di cui all'art 244 del TUEL.

Nello specifico sono causa d'interruzione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ente:

- la mancata presentazione del piano entro il termine di 60 giorni dalla delibera consiliare di approvazione del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis, comma 5;
- il diniego dell'approvazione del piano,
- l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano,
- il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso.

#### *I controlli sulla gestione a seguito dell'avvio del piano di riequilibrio*

A seguito dell'avvio del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, l'ente locale, per tutta la durata del piano, è soggetto ad una serie di controlli operati dalla Corte dei Conti e dal Ministero dell'Interno.

Nello specifico, ai sensi del *comma 6 dell'art 243bis* TUEL l'ente:

1. è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'articolo 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2 TUEL;
2. è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto;
3. è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'articolo 243, comma 1 TUEL;
4. è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei pro-

---

<sup>1</sup> Previste dall'articolo 6, comma 2, del Decreto Legislativo n. 149 del 2011 cd Decreto premi e sanzioni

cedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti e una verifica della consistenza e integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;

5. è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa,
6. è tenuto ad una verifica, con relativa valutazione dei costi, di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipate e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente;

Tali controlli, si aggiungono al già citato controllo effettuato dall'organo di revisione dell'ente, che deve relazionare semestralmente sull'attuazione del piano di riequilibrio alla sezione regionale della Corte dei Conti, ai Ministeri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, e all'attività di vigilanza sull'applicazione del piano che è effettuato dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti (entrambi previsti dell'art. 243 quater del TUEL).

### **Ampliamento del potere di controllo della Corte dei Conti**

Come anticipato in premessa, il Decreto Legge n.174 del 2012 contiene disposizioni che determinano un ampliamento dei poteri di controllo della Corte dei Conti.

Nello specifico *la lettera e) del comma 1 dell'art 3* prevede la modifica dell'art. 148 del TUEL in merito alla natura e alle finalità del controllo della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali.

In base al riscritto articolo 148 del TUEL, le sezioni regionali della Corte dei Conti verificano, con cadenza semestrale:

- ✓ la legittimità e la regolarità delle gestioni;
- ✓ il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale;
- ✓ il piano esecutivo di gestione;
- ✓ i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione degli enti locali. A tale fine, il Sindaco, nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, o il Presidente della Provincia, avvalendosi del direttore generale o del segretario trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti un referto sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni.

Per l'esercizio dell'attività di controllo la Corte dei Conti può avvalersi del Corpo della Guardia di finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti necessari ai fini delle verifiche semestrali, agendo con i poteri ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto ed alle imposte sui redditi.

Per le stesse finalità e con cadenza semestrale, sono disposte verifiche dei Servizi Ispettivi di finanza pubblica.

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