

## Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra-bis”

### 3. Contabilità, finanza e patto di stabilità. La disciplina dei controlli

di Corrado D'Andrea

Questa terza sezione è dedicata ad aspetti particolarmente interessanti ed innovativi della riforma: sono infatti esaminate le nuove disposizioni economico-finanziarie, la disciplina del patto di stabilità che per molti versi costituisce un terremoto nei piccoli Comuni ed il nuovo assetto dei controlli. Sui controlli la previsione più interessante è costituita dalle modalità di nomina dell'organo di revisione contabile.

#### *Contabilità, finanza e patto di stabilità*

L'Unione ha la competenza riguardo alla programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile per conto dei Comuni componenti, per tutte le funzioni dalla stessa esercitate (comma 3). L'ampiezza di questa disposizione è notevole poiché, per esplicita previsione normativa, il riferimento è l'intera Parte II del T.U.E.L. sull'*ordinamento finanziario e contabile*.

Il procedimento di formazione del bilancio dell'Unione prevede varie fasi, peraltro non ancora esattamente definite, ma solo tratteggiate, con la partecipazione necessaria dei singoli Comuni aderenti.

Entro il 15 ottobre di ogni anno, il Consiglio dell'Unione approva con Deliberazione il piano generale di indirizzo che viene trasmesso ai Comuni aderenti. Questo documento deve essere integrato entro il 30 novembre dalle Deliberazioni dei singoli Comuni che approvano il documento programmatico necessario alla formazione del bilancio dell'Unione. Acquisite tutte le Deliberazioni consiliari, l'Unione è in grado di provvedere all'approvazione definitiva. La formulazione non è chiarissima e solo accennata è, comunque, previsto che con un regolamento che verrà adottato su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo saranno determinati tutti gli aspetti procedurali dell'approvazione e delle eventuali variazioni di bilancio, nonché e i poteri di vigilanza e “*la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione*”.

All'Unione saranno trasferite dai Comuni aderenti tutte le risorse umane e strumentali ed i rapporti finanziari risultanti a bilancio (comma 5). In assenza di precise definizioni, occorre stabilire quale sia il bilancio di cui si sta parlando: tenendo in considerazione il termine di entrata a regime della riforma, previsto il 13 agosto 2012, sembra di capire che la norma si riferisca al bilancio consuntivo 2011 di ciascun Comune. Tuttavia, è anche possibile, eventualmente, che si tratti del preventivo per l'anno 2012. In questa seconda evenienza sorgerebbero notevoli complessità interpretative ed applicative riguardo a rapporti basati su di un bilancio preventivo, anche a seguito delle novità introdotte recentemente in tema di armonizzazione dei sistemi contabili dal D. Lgs. 118/2011, con l'introduzione delle prime forme di contabilità economico-patrimoniale nei bilanci degli enti locali.

In tema di rapporti contabili è importante citare la previsione che stabilisce l'applicazione alle Unioni dal 2014 delle norme in tema di patto di stabilità interno già in vigore per i Comuni con pari numero di abitanti. Il Legislatore chiude il sistema, imponendo anche alle Unioni il rispetto dei vincoli di finanza pubblica già in vigore per gli altri Enti locali e, di fatto, ponendo sullo stesso piano le Unioni ed i Comuni dal punto di vista dello status contabile e finanziario. Questo punto deve essere esaminato unitamente a quanto disposto dall'ultimo comma in tema di applicazione del patto di stabilità ai Comuni con più di 1.000 abitanti.

L'ultimo comma dell'articolo, il 31, stabilisce, infatti, dall'anno 2013, l'applicazione delle

disposizioni in materia di Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. Il limite di applicazione minimo scende da 5.000 abitanti [l'ultimo riferimento normativo in merito è contenuto nell'art. 14 del D.L. 78/2010, come convertito dalla L. 122/2010, già più volte citato in questa rassegna] a 1.000.

Il numero dei Comuni sottoposti al vincolo aumenta notevolmente. Per avere un'idea della sua portata è sufficiente considerare che il numero dei Comuni ora soggetti al patto di stabilità passano da 2.345 (tanti sono gli enti con più di 5.000 abitanti sul territorio nazionale) a 6.137 (il numero di quelli sopra i 1.000 abitanti), sul totale generale dei Comuni italiani di 8.101 [Questi dati sono tratti dall'*Annuario ISTAT della popolazione*, scaricabile liberamente sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it), pagg. 37 e ss. Ulteriori dati ed elementi utili sono rinvenibili nelle varie schede di lettura e di sintesi presenti nella sezione “patto di stabilità interno” del sito della Ragioneria Generale dello Stato [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it) e nella sezione “enti locali e finanza locale” del sito del Ministero dell'Interno [www.interno.it](http://www.interno.it)]. Un aumento quasi del 300%!

Vista in quest'ottica, questa disposizione introdotta, quasi discretamente, in coda ad un articolo già complesso e contenente importati novità è destinata a creare parecchi grattacapi alle Amministrazioni locali di dimensioni più contenute, ma comunque sopra i 1.000 abitanti. Per le migliaia di Comuni interessati, pur trattandosi di un ulteriore strumento di controllo della spesa pubblica, è una vera e propria rivoluzione nel modo stesso di porsi (sia per gli amministratori che per segretari comunali e funzionari) di fronte al bilancio, agli impegni contabili ed in generale alle spese dell'ente.

### ***La disciplina dei controlli ed il “taglio” delle spese***

Come detto in premessa, la più interessante fra le previsioni in materia di controlli è senz'altro quella riguardante gli organi di revisione contabile. Il comma 25 conferma l'obbligo di nomina del collegio dei revisori nei Comuni, previsto peraltro dal Testo Unico degli Enti locali agli artt. 234 e ss., ma modifica le procedure di selezione dei componenti.

E' importante precisare che la norma non pone alcuna distinzione tra Comuni di differenti dimensioni. Riferendosi al *collegio*, il legislatore ha compreso tutti i Comuni: l'art. 234 del TUEL, infatti, precisa soltanto che nei Comuni fino a 15.000 abitanti l'attività di revisione economico-finanziaria sia svolta da un professionista, mentre per i Comuni di dimensioni superiori l'attività sia svolta da un collegio di tre membri.

Le procedure di scelta e di nomina dei revisori cambiano radicalmente: dal primo rinnovo dell'organo di revisione – e non quindi dal termine del 13 agosto 2012 o dal primo rinnovo degli organi elettivi – i Comuni dovranno procedere alla nomina di professionisti “(...) *scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello regionale, nel Registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.*”

Si tratta di un netto cambiamento rispetto alla vigente procedura che prevede una deliberazione del Consiglio comunale chiamato a scegliere fra vari nominativi; è evidente l'intento di modificare la prassi consolidata che prevede la selezione di due figure “vicine” alla maggioranza consiliare ed un componente “amico” della minoranza. Non sono previste, comunque, espresse modifiche al T.U.E.L.. Le norme di attuazione del comma – in particolare l'elenco ad oggi non esistente – sono rinviate ad un Decreto ministeriale del Ministro dell'Interno.

Il positivo intento di separare un organo di controllo – che dovrebbe essere indipendente – dalla politica è stato realizzato in modo forse poco efficace e certamente migliorabile in sede di

conversione, come sottolinea Patrizia Ruffini sul Sole 24 ore del 29.8 [P. Ruffini, *L'estrazione a sorte non risolve il nodo dei revisori*, in Il sole 24 ore del 29.08.2011 – inserto Norme e Tributi, pag. 15. L'autrice pone in evidenza alcune criticità della nuova disciplina, come stabilita dal D.L. Innanzitutto, “...distinguere la professionalità non vuol certo dire affidarsi al criterio dell'estrazione a sorte. I revisori dovrebbero essere scelti, invece, da un soggetto terzo. In fase di istituzione del registro dei revisori contabili (confluito successivamente in quello dei revisori legali) sono entrati anche coloro che al tempo avevano svolto un incarico da revisore, quindi la platea è eterogenea ed ampia (i revisori sono oltre 148 mila, più degli iscritti all'albo unico dei professionisti contabili). Il problema, perciò, si sposta sui requisiti per l'accesso all'elenco (...) se la scelta si basasse sull'esperienza maturata da incarichi di revisore già svolti, si taglierebbero fuori tutti i giovani e si premierebbero coloro che hanno beneficiato di nomine di organi politici.” Rispetto al testo D.L. 138 sono stati risolti alcuni problemi applicativi, ma altri restano: è sparito l'inopportuno elenco a livello provinciale in favore di un più anonimo “elenco” e sono stati inseriti alcuni requisiti minimi (peraltro estremamente generali) per l'iscrizione dei professionisti in esso. In molti, soprattutto i giovani professionisti, si stanno domandando proprio in queste ore se i nuovi requisiti possano essere letti come un ostacolo alla loro nomina. Sarà opportuna una verifica a regime per determinare il reale impatto della riforma].

Un ulteriore strumento sul piano dei controlli è previsto al comma 26, riguardo alle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo dei Comuni che devono essere inserite in un apposito prospetto da allegare al bilancio consuntivo. Il documento dovrà essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato sul sito internet del Comune.

Sulla riduzione delle spese dirette, l'articolo 16 si limita a prevedere, al comma 27, l'anticipazione al 31 dicembre 2012 delle norme sulla liquidazione delle società partecipate dai comuni fino a 30.000 abitanti. La presente disposizione rappresenta un'ulteriore complicazione nella materia dell'erogazione dei servizi pubblici locali. Per la terza volta in pochi mesi viene spostato il termine ultimo per la liquidazione delle aziende comunali o la loro cessione, fissato in origine al 31.12.2011 nel D.L. 78/2010, poi spostato al 31.12.2013 con il D.L. 225/2010 (convertito in L. 10/2011) ed ora riportato indietro al 31.12.2012.

I Prefetti acquisiscono una funzione di accertamento e controllo del rispetto delle norme sui risparmi di spesa nei Comuni introdotte con la L. n. 191/2009 (finanziaria per il 2010) e con la c.d. “manovra estiva” 2010 (comma 28). Se, all'esito dell'accertamento, vengono rilevati inadempimenti, viene assegnato ai Comuni trasgressori un termine per provvedere e, in caso di mancato rispetto del termine, si applica per espresso riferimento normativo l'art. 8 della L. 131/2003 sul potere sostitutivo.

Tipicamente, il Prefetto potrà nominare un Commissario *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti necessari. Anche questa norma si pone in linea con l'intento di fondo della manovra di attuare risparmi di spesa ed intervenire in modo efficace e mirato nelle possibili situazioni di crisi economico-finanziaria degli enti. L'unico aspetto che suscita perplessità è rappresentato dal fatto che il sistema adottato rischia di non risolvere il problema, poiché la norma pare contenere più una sanzione (la possibile nomina di un commissario da parte del Prefetto nei Comuni inadempienti) che la soluzione di una effettiva criticità.