Corso di formazione per Revisori degli Enti Locali PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO NEGLI ENTI LOCALI: STRUMENTI, STRATEGIE E RUOLO DELLA REVISIONE

Il programma di mandato del Sindaco e le linee guida

MERCOLEDI' 14 MAGGIO 2025

Fiorella Vaschetti

INTRODUZIONE

Il rinnovo degli organi politici rappresenta una fase importante ed intensa nella vita di un ente locale, in quanto segna l'inizio di un nuovo mandato amministrativo.

Il legislatore riconosce la centralità di questo avvicendamento prevedendo l'adozione di una serie di atti finalizzati a comprendere lo stato dell'arte in cui si trova l'ente e a definire i nuovi obiettivi e le nuove linee strategiche per il futuro.

Tanti sono gli adempimenti a cui sono chiamati gli enti:

- La relazione di fine mandato del sindaco (entro 60 gg che precedono la fine del mandato)
- le linee programmatiche di mandato del sindaco
- la relazione di inizio mandato del sindaco (entro 90 gg dall'inizio del mandato)
- il nuovo documento unico di programmazione
- la nomina dei rappresentanti dell'ente (entro 45 gg dall'insediamento art.50 TUEL)
- la verifica straordinaria di cassa (art.224 TUEL e regolamento di contabilità)

ARTICOLO 50 TUEL Competenze del sindaco e del Presidente di Provincia

1 *Il sindaco e il presidente della provincia sono gli* ***organi responsabili dell'amministrazione del comune e delle provincia.***

2 Il sindaco e il presidente della provincia ***rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio*** *e* ***sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.*** *omissis*

5 In particolare, ***in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco quale rappresentante della comunità locale.*** *Le medesime ordinanze…….volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e delle vivibilità urbana con particolare riferimento alle esigenze di tutela e tranquillità e del riposo dei residenti omissis…….*

7 Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla ***base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici****, nonché di intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli oraridi apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati sul territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.*

8 Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio ***il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.*** *omissis*

10 Il sindaco e il presidente della provincia ***nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna*** *secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110,* ***nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali.*** *omissis*

ARTICOLO 46 ELEZIONE DEL SINDACO E DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA – NOMINA DELLA GIUNTA

Omissis

2 *Il sindaco e il presidente della provincia nominano, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione.*

3 ***Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.***

4 Il sindaco e il presidente della provincia possono revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione in consiglio.

PROGRAMMA DI MANDATO DEL SINDACO

L'articolo 46 comma3 del TUEL introduce l'obbligo di presentare al Consiglio, a seguito dell'elezione, quello che la dottrina ha definito il «programma di governo». Si tratta di un documento che, seppur libero nella forma, deve specificare le linee programmatiche dell'azione di governo relative a tutta la durata del mandato elettivo (5 anni).

La trasparenza del rapporto con l'elettorato e la logica vogliono che il programma di mandato non possa che identificarsi o rifarsi strettamente al programma elettorale con il quale il sindaco o il presidente di provincia si sono proposti ai cittadini durante la campagna elettorale e sulla base del quale hanno raccolto il consenso.

Il programma di mandato, chiarifica e riempie di contenuti concreti il rapporto fiduciario fra la Giunta e la cittadinanza amministrata, e allo stesso tempo, **specifica il ruolo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio,** sancito dall'art.42 comma 1 del TUEL, **tramite il riconoscimento all'organo consiliare di un potere di partecipazione «alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche»** da parte della Giunta.

“Le linee programmatiche” sono l’unico documento di indirizzo strategico a monte del DUP.

Programmare significa definire:
• **cosa** si vuole realizzare (obiettivi o, in altri termini, performance attese)
• **come** ci si propone di farlo (mezzi), cioè con quali soluzioni finanziarie, organizzative e gestionali
• **quando** (tempi), in un periodo futuro, breve (fino ad un anno), medio (fino a tre anni) o lungo (oltre i tre anni).

Il DUP, sviluppa e concretizza **le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato presentate al Consiglio, dal Sindaco, ai sensi dell’art. 46, comma 3 del TUEL.**

La scadenza del 31 luglio per la presentazione del dup non deve essere rispettata se risulta insediata una nuova amministrazione, e i termini fissati dallo Statuto comportano la presentazione delle linee programmatiche di mandato oltre il termine previsto per la presentazione del Dup. In questo caso il Dup e le linee programmatiche di mandato sono presentati al consiglio contestualmente, in ogni caso non successivamente al bilancio di previsione riguardante gli esercizi cui il Dup si riferisce.

l DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione"; la sezione strategica (SeS), prevista al punto 8.1, individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al **periodo di mandato**

Per definire gli obiettivi strategici, il principio suggerisce un'analisi, attuale e prospettica, delle condizioni esterne e di quelle intere all'ente.
Bisogna evitare due rischi (che potrebbero ben manifestarsi congiuntamente):

- definire obiettivi la cui realizzazione si rivela praticamente impossibile date le effettive condizioni (non solo finanziarie), attuali e prospettiche, esterne e interne all'ente;
- definire obiettivi incoerenti rispetto agli indirizzi strategici definiti.

La programmazione è un processo ciclico, per aggiustamenti progressivi, che deve portare, una volta compiuto, a prefigurare una situazione di coerenza valoriale, qualitativa, quantitativa e finanziaria per guidare e responsabilizzare i comportamenti dell'amministrazione.

La programmazione si esplica quindi non solo a monte ma anche in itinere con:

- Controllo ex art.147 ter TUEL controllo strategico (inserito con Legge 213/2012):

comma 2 L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

- Verifica annuale programmi e progetti nel DUP deliberazioni consigliari
- Controllo di gestione ai sensi art.196 ss TUEL

RELAZIONE DI INIZIO MANDATO PROVINCIALE E COMUNALE

Articolo 4 bis D.Lgs 149 del 06,09,2011

1 *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 spesa, le provincie e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura di indebitamento dei medesimi enti.*

2 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 90 giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della situazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

E’ l’atto iniziale che inaugura il rapporto tra Sindaco e l’ente. Deve contenere una analisi puntuale della situazione finanziaria, economica e patrimoniale, nonché la misura dell’indebitamento dell’ente e l’indicazione del gruppo amministrazione pubblica.
Nei casi di presunto squilibrio, il documento potrà essere l’elemento di verifica della sostenibilità finanziaria dell’ente e sarà sottoposto all’analisi dell’Organo di revisione e della Corte dei Conti

Il legislatore non ha previsto uno schema obbligatorio per la redazione di tale documento. Ogni ente pertanto è libero di riportare le informazioni e gli schemi e tabelle ritenute più opportuni avuto riguardo alle informazioni minime da inserire.

Non è previsto neanche un obbligo di invio alla Corte dei Conti e non sono previste sanzioni in caso di mancata o tardiva predisposizione.

E’ sicuramente opportuno, sebbene non previsto dalla norma sulla trasparenza amministrativa, la sua pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente/provvedimenti organi di indirizzo politico o altri contenuti.

RELAZIONE DI FINE MANDATO PROVINCIALE E COMUNALE

Articolo 4 D.Lgs 149 del 06.09.2011

1 *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 spesa, le provincie e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato,*

2 La relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il 60' giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e, nei tre giorni successivi la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. La relazione di fine mandato e la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune da parte del presidente della provincia o del sindaco entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione dell'ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

3 omissis

4 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 quantitative e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglio rapporto qualità-costi;*
f. *quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale*.

5 *Con atto di natura regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n.281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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 dell'atto di cui al primo periodo, il presidente della provincia o il sindaco sono comunque tenuti a predisporre la relazione di fine mandato secondo i criteri di cui al comma 4.*

6 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 del comune 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.

La relazione di fine mandato è l'atto conclusivo del rapporto tra il Sindaco e l'ente attraverso il quale viene effettuata una ricostruzione dell'andamento finanziario, organizzativo e tributario, evidenziato lo stato dell'arte sui controlli interni, nonché sui controlli e sui rilievi mossi dalla Corte dei Conti.

Si tratta di un documento importante che, attraverso i dati e le informazioni, testimonia il lavoro svolto durante l'intero mandato e fotografa la situazione in cui si trova l'amministrazione.

NOTE:

- DM 26.04.2013 approvazione schema tipo relazione fine mandato: province, comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti
- Corte Conti Sezione controllo Emilia Romagna deliberazione 16/2024 pubblicazione linee guida per la redazione della relazione di fine mandato
- Corte Conti Sezione controllo Lombardia deliberazione 210/2023 esame relazione fine mandato di un comune, applicazione sanzioni e comunicazione misure adottate alla Corte
- Corte Conti Sezione controllo Lazio deliberazioni 90 e 115/2023 esame relazione fine mandato e comunicazione misure adottate alla Corte

E il revisore?

- Certifica i dati contabili della relazione di fine mandato
- Verifica la coerenza del DUP con le linee di mandato del sindaco
- Verifica la coerenza durante le variazioni di bilancio
- Si informa sull'adozione delle delibere di ricognizione dei programmi
- **Verifica che venga redatto il controllo di gestione ex articolo 196 TUEL sulla base del regolamento di contabilità dell'ente:**

1 Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali, ad esclusione dei comuni con popolazione sino a 5,000 abitanti, applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità.

2 Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

www.odcec.torino.it
www.linkedin.com/company/odcec-torino/
www.youtube.com/channel/UCBUHnLEOEHA6YY-MLr8vG8A/videos