

LA RIELEGGIBILITA' DEI REVISORI DEGLI ENTI LOCALI: CHIARITI I DUBBI *di Raffaella Losito* - *Dottore commercialista, Revisore in Enti locali*

L'anno 2009, con le sue disposizioni legislative (Decreto anticrisi, Legge finanziaria, ecc.) ha dato un po' di tregua ai Revisori degli Enti locali, anche perché gli ultimi anni non sono stati troppo clementi, sia per quanto riguarda le responsabilità che la numerosità delle funzioni loro attribuite. Una sintetica rivisitazione dei più recenti adempimenti legati al ruolo di Revisore nell'Ente locale, ci permette di non dimenticare la gravosità del suo operato.

Oltrepassando le funzioni riscontrabili nell'art. 239 del D.Lgs 276/2000 – funzioni che si rapportano ad una vigilanza prettamente amministrativa, contabile e gestionale – soffermiamoci su quelle che sempre più lo configurano come “principale attore” di riferimento nel processo di controllo da parte della Corte dei conti.

L'intervento più significativo in tal senso, ci proviene dalla L. 266/05 (finanziaria 2006) con la quale viene richiesto all'organo di revisione, con gli artt. 166, 167 e 168, di trasmettere alle competenti sezioni regionali della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto del medesimo esercizio, interpellandolo, tra l'altro, nella importante verifica del patto di stabilità interno.

I predetti adempimenti sono integrati con specifiche ulteriori richieste ad opera delle Sezioni Regionali della Corte dei conti, per il tramite – ancora una volta - dell'organo di revisione.

Sempre con la L. 266/05, al comma 196 dell'art. 1, l'organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta applicazione delle seguenti disposizioni:

- a decorrere dal 1° gennaio 2006 le amministrazioni pubbliche, ai fini del funzionamento della contrattazione integrativa, tengono conto dei processi di ridimensionamento delle piante organiche e degli effetti delle limitazioni in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato (art. 1, commi 134 e 200, L. 266/05);
- i risparmi di spesa del personale non possono essere utilizzati per incrementare i fondi negli anni successivi (art. 1, commi 195 e 200 L. 266/05);
- le eventuali risorse aggiuntive destinate ad incremento devono coprire tutti gli oneri accessori, ivi compresi quelli a carico delle amministrazioni, anche se di pertinenza di altri stanziamenti di spesa (art. 1, comma 192, L. 266/05);
- gli importi relativi alle spese per le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria, assegnati agli stanziamenti per retribuzioni e portati in detrazione dei pertinenti fondi, continuano ad essere a carico dei fondi medesimi, ai quali vengono rassegnati alla data del passaggio di area o di categoria oppure di cessazione dal servizio dei dipendenti che ne hanno fruito (art. 1, comma 193, L. 266/05).

Sempre rimanendo in tema di personale, l'organo di revisione:

- è tenuto ad effettuare il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (art. 48, comma 6, D.Lgs 165/01);
- deve certificare le specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa che gli enti locali devono trasmettere annualmente, entro il 31 maggio, tramite la Ragioneria generale dello Stato, alla Corte dei Conti (art. 67, comma 8, D. Lgs. 165/01);
- è tenuto ad inviare annualmente al Ministero dell'economia e finanze, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa (art. 40 bis, comma 2, D.Lgs 165/01);
- è tenuto a vigilare sulla corretta applicazione delle prescrizioni e degli adempimenti connessi alla contrattazione integrativa (art. 67, comma 12, D.Lgs 165/01);

- è tenuto a vigilare sul divieto dell'incremento delle risorse decentrate nel caso l'ente non abbia rispettato il Patto di stabilità (CCNL dell'11.04.08);
- deve asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie in caso di costituzione di società di gestione dei servizi locali (art. 3, comma 32, L. 244/07);
- deve vigilare sul risparmio di personale derivante dalle esternalizzazioni dei servizi locali (art. 23, comma 1, L. 69/09).

Con il D.L. 154 del 7 ottobre 2008, convertito in L. 189 del 4 dicembre 2008, all'art. 2, c. 6, la certificazione riguardante il minor gettito ICI, da trasmettere al Ministero dell'interno entro il 30 aprile 2010, prevista a carico dei comuni dall'art. 77-bis, c. 32 D. L. 112/08, convertito in L. 133/08, deve essere sottoscritta, oltre che dal Responsabile dell'ufficio tributi e dal Segretario comunale, anche dall'organo di revisione.

Sempre il D.L. 154, all'art. 2-quater, c. 5, prevede che le certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto siano firmate, oltre che dal Segretario e dal Responsabile del servizio finanziario (come prevedeva l'art. 161 del D.Lgs 267/00), anche dall'organo di revisione.

Inoltre, le dichiarazioni attestanti il minor gettito ICI derivante da fabbricati del gruppo catastale D, per ciascuno degli anni 2005 e precedenti, che devono essere presentate al Ministero dell'Interno entro il 31 gennaio 2010, dovranno essere asseverate dall'organo di revisione (art. 2-quater, c. 7).

Che cosa dire delle "gravi irregolarità contabili e finanziarie" in ordine alle quali l'amministrazione dell'ente non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione e delle "gravi irregolarità di gestione" previste dall'art. 239, comma 1, lett. e), del T.U. ? L'individuazione della casistica delle gravi irregolarità contabili e finanziarie, nonché di quelle di gestione (che potrebbero talvolta sommarsi nel medesimo atto alle irregolarità contabili e finanziarie), in presenza delle quali l'organo di revisione deve riferire immediatamente al Consiglio, è quanto mai complessa e non va inoltre sottovalutata la "diligenza" che il revisore deve osservare nello svolgimento delle sue funzioni (1);

Considerando quanto esposto – obblighi in base al Testo Unico, adempimenti di legge e Linee guida nei rapporti con la Corte dei conti, responsabilità sempre più gravose, ecc. – è arrivata la cosiddetta "ciliegina sulla torta" con la L. 296/06 che, con l'art. 1 al comma 732, ha modificato l'art. 234 del T.U., prevedendo che dal 1° gennaio 2007 l'organo di revisione deve avere una composizione collegiale solo nei Comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti (per la definizione del numero di abitanti, i Comuni devono rapportarsi alla popolazione presente al 31.12 del penultimo anno rispetto all'anno di nuova nomina) mantenendone solo uno nei Comuni con popolazione sino a 14.999 abitanti; con compensi, in questi ultimi, rapportati alle tabelle ministeriali previste dal decreto del 2 maggio 2005, senza la maggiorazione del 50% assegnata al Presidente, mancando tale carica (almeno questa è l'interpretazione che va per la maggiore).

A questa "inversione di rotta" sono interessati circa 1.600 Comuni con un decremento di nomine, pari a circa 3.300 revisori dei conti..

Le conseguenze di tale scelta cominciano a farsi sentire: l'impegno richiesto nell'affrontare quanto preteso, senza opportunità di confrontarsi e condividere collegialmente le decisioni, le responsabilità che ne derivano, l'aggiornamento continuo ed inevitabile anche in presenza di un unico incarico, i compensi spesso troppo contenuti per le problematiche presenti, stanno portando, anche revisori di comprovata competenza e professionalità, ad abbandonare questo ruolo o a non ricoprirlo con quella continuità di professionalità permessa da un organo collegiale

come precedentemente strutturato.

(1) Per approfondimenti si veda: Raffaella Losito “La revisione contabile nell’ente locale”

Procedure di controllo dei revisori

– II° Edizione - Giuffrè Ed. 2007 – pagg. 25-38 a cura di M. Pollini

Tra tanta “negatività” un pizzico di positività ci proviene dal Consiglio di Stato con una sua ordinanza del 26 ottobre 2009 in merito alla tanto discussa problematica sulla rielezione dei revisori degli enti locali.

Nel D.Lgs 267/2000 al c. 1 dell’ art. 235 si legge “L’organo di revisione contabile dura in carica tre anni a decorrere dalla data di esecutività della delibera...omissis...e sono rieleggibili per una sola volta.” L’interpretazione di tale affermazione non è mai stata unanime, ma oggetto di orientamenti opposti sostenuti da motivazioni – secondo la scrivente – assolutamente coerenti.

I sostenitori del “divieto di elezione a vita”, dopo la prima rielezione, hanno motivato il loro orientamento con la necessità di salvaguardare la professionalità e la correttezza nei rapporti tra revisore ed ente: la continuità potrebbe compromettere l’obiettività del servizio. Tale motivazione potrebbe avere un suo fondo di verità se si trascurasse un elemento determinante in ogni rapporto giuridico: il tempo. Espletati due mandati un Sindaco, dopo un’interruzione pari alla durata di un mandato può ricandidarsi; una società di revisione contabile, dopo una interruzione di 3 anni (D. Lgs 58/1998, art. 159, c. 4: “l’incarico ha la durata di 9 esercizi e non può essere rinnovato o nuovamente conferito se non siano decorsi almeno 3 anni dalla data di cessazione del precedente “) può nuovamente svolgere l’incarico di certificazione di bilancio; addirittura il c.c. non si esprime, in termini temporali, in merito alla durata degli incarichi dei sindaci e controllori contabili di società private (art. 2400 c.c.e art. 3409-quiete c.c.). Altro elemento discriminante: dopo 2 anni dalla cessazione dalla carica di Sindaco o di Assessore (anche al bilancio) un professionista può assumere le funzioni di revisore presso lo stesso Comune nel quale ha esercitato le cariche al massimo livello politico.

Peraltro, tra le cause sospensive o ostative – ampiamente evidenziate, sia per incarichi pubblici che privati – nell’art. 236 del D.Lgs 267/2000 non è in alcun modo segnalata la situazione di revisore che assume l’incarico dopo aver svolto due mandati in anni precedenti.

In tutto ciò sembra di ravvisare solo motivazioni prive di ogni fondamento giuridico !

E’ dall’entrata in vigore della L. 142/1990 che si sostiene l’esigenza di allineare le realtà pubbliche a quelle private, perché discriminare proprio in questo caso ?

Come premesso, il Consiglio di Stato si è espresso, schierandosi verso i sostenitori della rielezione dei revisori degli enti locali, allineandosi così a quanto citato dal codice civile per incarichi similari.

Richiamiamo l’Ordinanza del Consiglio di Stato (N.05324/2009 emessa in data 26.10.2009), con la quale viene respinto l’appello cautelare contro il Comune di Valenzano.

“

Considerato che, ad un primo sommario esame, proprio della fase cautelare, l’appello non appare assistito da sufficienti elementi di fondatezza, in quanto la corretta interpretazione del comma 1 dell’art. 235 del Tuel (ndr sopra citato), che prevede che i revisori dei conti sono rieleggibili per una sola volta, porta ad escludere una terza rielezione solo qualora questa sia consecutiva, in quanto il divieto scatta solo a seguito di due elezioni consecutive, posto che la rielezione è tale solo se segue una precedente elezione senza soluzione di continuità, traducendosi altrimenti la disposizione in un irrazionale ed ingiustificato divieto di elezione a vita

per chi, come nella specie, ha ricoperto l'incarico in un ente per due trienni nell'arco della propria attività professionale"

Se vogliamo andare oltre le motivazioni che supportano la posizione del Consiglio di Stato, già sostenute in questa sede, non dimentichiamo, peraltro, che non dobbiamo soffermarci solo ad una prima fredda lettura testuale, ma darne una interpretazione "costituzionalmente orientata". La "ragionevolezza" è un principio costituzionale che si ricava per unanime parere della dottrina e della giurisprudenza, la posizione assunta dal Consiglio di Stato appare appunto "ragionevole" sempre rapportandosi alle disposizioni legislative sopra citate.

Anche i tempi sembrerebbero maturi per prendere posizione in merito ad una problematica così discussa e discutibile, proprio in considerazione di quel disinteresse che si sta creando attorno al ruolo di revisore, conseguente alle mutate condizioni di espletamento dell'incarico: la possibilità di rielezione di un revisore che già conosce l'operatività del Comune, la sua organizzazione, facilitato nell'interazione con i dipendenti, pronto nel dare un certo tipo di continuità nel supporto collaborativo sempre più spesso richiesto, un revisore che, in ultima analisi, apporterebbe un contributo costruttivo, non certo "commistivo", come si è tentato di voler far credere.

Auspichiamoci che il nuovo Testo Unico – ad oggi ancora in fase di revisione – recepisca definitivamente quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, modificando quelle poche parole che hanno creato diatribe molto più numerose.