



Tipo utilizzo: Pubblico
Tipo Privacy: Non contiene alcun dato personale
Stato Redazione: Stesura definitiva
Autore: Saverio Carlo Greco
Ruolo: Revisore Unico
N. Pratica Interna: n. Verbali Organo di REvisione
N. Documento: 5/2023

1

Oggetto del documento: Verbale dell'Organo di Revisione del Comune di Guardia Piemontese

Verbale N: 5/2023

Data della seduta istruttoria: 3/04/2023 Luogo riunione Sede del Revisore

Ora Inizio seduta: 08:30 Ora Fine seduta: 12:15



Verbale n. ___5___ Data ___3/04/2023_	OGGETTO: SECONDO Parere sulla proposta di modifica del regolamento di contabilità
--	--

L'anno duemilaventitre, il giorno tre del mese di aprile, alle ore 08.30, l'organo di revisione economico-finanziaria ha tenuto una seduta istruttoria per esprimere il proprio parere in merito alla proposta di deliberazione di Consiglio Comunale inerente all'approvazione di modifiche al vigente regolamento di contabilità;

Premesso che l'art. 239, comma 1, lettera b), n. 7, del D.Lgs. n. 267/2000, prevede che l'organo di revisione esprima un parere sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e applicazione dei tributi locali;

Vecchia versione della proposta di variazione regolamentare

Si premette che in data 09.02.2023 l'Ente aveva recapitato all'Organo di Revisione una proposta di modifica del regolamento di Contabilità con cui si disponevano le seguenti modifiche:

Art. 7 – la nuova formulazione dell'articolo introduceva l'indicazione espressa del ruolo della giunta nel percorso di formazione del bilancio, aggiungendo i capoverso 3 e 4. Aggiungendo il capoverso 6, inoltre, introduceva una fase di negoziazione degli obiettivi con i responsabili di settore prima della stesura definitiva dello schema di bilancio.

Art 12 – la nuova formulazione dell'articolo introduceva il termine di 10 giorni prima della seduta di discussione del bilancio per il deposito della documentazione necessaria, fatta eccezione per la relazione dell'Organo di Revisione.

Art 13 – la nuova formulazione dell'articolo riduceva il termine concesso ai consiglieri per presentare emendamenti allo schema di bilancio (da 3 a 5 giorni prima della seduta), trasformava da congiunto a disgiunto il parere previsto dell'organo di revisione e del responsabile del servizio finanziario, lasciava a 3 giorni prima della seduta il termine concesso ai consiglieri per presentare emendamenti diversi da quelli di modifica dello schema di bilancio.

Art. 14 – la nuova formulazione elencava le attribuzioni della Giunta in merito all'adozione del Piano Esecutivo di Gestione, di cui si chiarivano i contenuti essenziali.

Art. 15 – la nuova formulazione introduceva la norma secondo cui il riconoscimento di debiti derivante da sentenza esecutiva di cui alla lettera a) dell'art. 193 del TUEL può avvenire in qualsiasi momento dell'anno.

Art. 17 – la nuova formulazione richiamava, e lo riportava quasi integralmente, il contenuto dell'art. 175 comma 5 bis del TUEL, omettendo peraltro di richiamarne il punto e-bis) sulle variazioni compensative tra macroaggregati dello stesso programma all'interno della stessa missione.

Art 18 – la nuova formulazione dell'articolo limitava, al pari della precedente, al solo Responsabile del Servizio Finanziario la facoltà di effettuare variazioni ex art. 175 comma 5 quater. Il secondo capoverso, oggetto della modifica, richiamava il solo punto a) di quelli elencati nell'articolo 5 quater. La formulazione proposta sottraeva ai responsabili della spesa la facoltà di effettuare le variazioni di bilancio. Tale condizione era ammessa dall'art. 5 quater solo nel caso di assenza di disciplina.

Art. 20 – La nuova formulazione introduceva le tempistiche delle variazioni del Piano esecutivo di Gestione.

Art. 58 – La nuova formulazione eliminava il secondo capoverso della versione vigente, che, da un lato, onera i responsabili dei servizi e delle operazioni di redigere le rispettive relazioni finali di gestione e, dall'altro, onera il Servizio Finanziario di presentare alla Giunta lo schema di rendiconto della Gestione. Inoltre, il nuovo punto c) del capoverso 1 dispone che il Rendiconto della gestione è costituito da Conto del Bilancio, Stato Patrimoniale e Conto Economico. Si fa notare che l'art. 227 TUEL, al comma 1, dispone che il rendiconto della gestione "comprende" il conto del bilancio, il conto economico e lo stato patrimoniale e al comma 5 dispone che al rendiconto sono allegati "i documenti previsti dall'art. 11 comma 4 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, oltre ai documenti elencati dal punto a) al punto c) dello stesso comma.

Art 67 – La nuova versione introduceva un termine di 7 giorni (dalla certificazione del revisore) per inviare la relazione di fine mandato alla Sezione Regionale della Corte dei Conti.

Art 69 – la nuova versione dell'art. 69, così come riportata dall'Allegato 1 alla proposta di delibera, sembrava non introdurre alcuna modifica nel regime di nomina e cessazione del Revisore Unico. In realtà l'analisi del nuovo regolamento, anch'esso allegato alla proposta di delibera, evidenziava che veniva proposto al Consiglio Comunale di introdurre il comma 7 all'art. 69, con cui si introduceva la seguente norma: "L'organo di revisione incorre nella revoca dall'incarico per mancato rilascio del parere di competenza entro i termini previsti per come disciplinato dalla normativa vigente e dagli artt. 13 e 71 del presente regolamento."

Art. 71 - la nuova versione cassava il secondo comma della precedente versione e introduceva i commi 6 e 7, con cui venivano fissati i termini per il rilascio dei pareri dell'Organo di Revisione in 5 giorni e per la sottoscrizione di certificati, documenti, ecc che necessitano di sottoscrizione da parte dell'organo di revisione in 3 giorni.

Con Verbale 1/2023 l'Organo Osservava sulla proposta di modifica che alcune delle modifiche proposte apparivano non coordinate con il dettato normativo del TUEL e richiedevano modifiche coerenti del testo proposto. In particolare,

- l'art 13 sottraeva all'organo di revisione il controllo dell'attività degli Uffici per l'espressione del parere in ordine all'ammissibilità o meno dell'emendamento proposto (non disciplinava infatti l'ordine in cui devono essere resi i due pareri) e, soprattutto, precostituiva la possibilità che per lo stesso emendamento al Consiglio vengano resi due pareri discordi dall'organo di revisione e dall'ufficio. Il rischio qui evidenziato non si pone invece con l'attuale formazione dell'articolo, vista la contestualità dell'espressione del parere tecnico degli uffici e di quello consultivo dell'organo di revisione.
- l'art. 18 doveva essere meglio coordinato con l'art. 175 comma 5 quater TUEL;
- l'art. 71 nella formulazione proposta
 - non prevedeva il coordinamento con norme che disciplinano termini diversi concessi all'organo di revisione per il rilascio dei propri pareri;
 - la norma non distingueva i termini disposti per il rilascio dei pareri obbligatori da quelli disposti per i pareri facoltativi;
 - la norma comprimeva i termini concessi agli organi consultivi della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 16 della L 7 agosto 1990;
 - la norma inoltre non effettuava una graduazione dei termini in ragione della complessità dei pareri richiesti, adottando lo stesso termine di 5 giorni anche per i pareri obbligatori sul bilancio di previsione e quello sul rendiconto di gestione, che l'organo di revisione deve rendere all'esito di precisi controlli formali e amministrativi prescritti dalla Corte dei Conti, a cui dev'essere indirizzata ad opera dell'organo di revisione una successiva attività informativa.
 - Inoltre, la norma faceva generico riferimento, per il parere sul bilancio di previsione, ad un termine di decorrenza dalla data di "ricevimento dei documenti", senza specificare il caso di trasmissioni documentali parziali, come purtroppo sistematicamente avviene nella prassi ordinaria.

- o La norma non prevedeva il caso di invio multiplo di richiesta di parere all'organo di revisione, con la conseguenza che, per come sistematicamente avviene nella prassi operativa, potrebbe capitare che l'organo di revisione sia richiesto di esprimere in soli cinque giorni i propri pareri su pratiche di rilievo.
- o Infine, la norma esulava dalla disciplina dei termini di esercizio dell'attività consultiva dell'organo di revisione e debordava nella disciplina dei termini di esercizio dell'attività di controllo, quando fissava il termine per la sottoscrizione di certificati, documenti, ecc. ad opera dell'organo di revisione quando ciò sia prescritto dalla normativa.

L'Organo di Revisione ESPRIMEVA quindi parere NON FAVOREVOLE sulla proposta di deliberazione inerente il regolamento e si riserva di refertare la grave irregolarità contabile (così come suggerito dai Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali redatti dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti in materia di pareri obbligatori) per la fissazione di un termine per l'esercizio dell'attività di controllo e per la fissazione di un termine incongruo per l'attività consultiva, costituita dal rilascio dei pareri dell'organo di revisione, che non avrebbe consentito l'adeguata istruttoria per l'esercizio della funzione consultiva e di controllo dell'organo di revisione, qualora in fase deliberativa non fossero state risolte le criticità sopra osservate.

Analisi statistica dei tempi di rilascio dei pareri

A seguito del Verbale 1/2023 l'Organo di Revisione ha provveduto ad effettuare un'analisi dei verbali rilasciati nel corso del corrente incarico, onde valutare quale fondamento potesse avere il focus posto in quella versione del regolamento di contabilità sui tempi di esecuzione delle attività consultive svolte, finalizzato addirittura a preconstituire un motivo per la revoca dell'incarico dell'Organo di Revisione.

L'analisi di che trattasi ha preso in considerazione i 72 verbali rilasciati fino alla data del 10/02/2023; tra questi sono stati individuati 42 pareri consultivi, i cui esiti sono stati i seguenti:

Asito parere	Numero pareri	Media di Giorni da completamento documentazione	Media di Giorni da prima trasmissione
Conclusioni con riserve Favorevole con criticità/prescrizione/raccomandazione/riserva	4	6	13
Invito a regolarizzare	2	10	23
Non favorevole	19	3	8
Parere con certificazione	1	11	11
Parere con raccomandazioni/riserve	7	4	12
Parere impossibilitato	1	1	8
Totale complessivo	42	5	11

Si può dunque verificare da una prima analisi aggregata che la media dei giorni utilizzati dall'Organo di Revisione per esprimere i propri pareri dalla data di trasmissione della documentazione completa è pari a 5.

La media è invece pari al doppio, 11 giorni, se consideriamo i giorni occorrenti all'Organo di Revisione dalla data di trasmissione della proposta di delibera incompleta dei documenti occorrenti.

Questo semplice dato basterebbe ad indicare nei meccanismi di funzionamento del settore Finanziario la vera criticità per una scorrevole attività decisionale dell'Organo Consiliare sulle materie oggetto dell'intervento consultivo dell'Organo di Revisione. Singolare, però, che la proposta di variazione del Regolamento non imponga alcun termine agli Uffici per assolvere ai propri doveri, soprattutto in materia di collaborazione con l'Organo di Revisione.

Una più dettagliata analisi delle pratiche che hanno richiesto più di 7 giorni dalla data di prima trasmissione, in tutto pari a quattordici, fornisce ulteriori elementi di valutazione:

- 10 pratiche sono relative a richieste di pareri multipli, di queste ben 3 sono state rese nel limite di 7 giorni dalla data di ultimazione della documentazione necessaria;
- 1 pratica è stata istruita durante il periodo della sospensione estiva ed ha richiesto 11 giorni per il rilascio del parere;
- 1 pratica fa riferimento al Rendiconto 2021, il cui parere è stato reso 26 giorni dopo la trasmissione della proposta di delibera all'Organo di Revisione e comunque 13 giorni dopo l'avvenuto completamento, ad opera degli Uffici, della documentazione necessaria;
- 1 pratica da riferimento alla Costituzione del fondo risorse decentrate, che ha richiesto ben 20 giorni per il rilascio del parere dell'Organo di Revisione. Il parere è stato emesso con un invito a regolarizzare che ha portato la Giunta ad approvare una delibera difforme dalla proposta, con evidenti limiti di legittimità;
- 1 pratica fa riferimento al bilancio di previsione 2021-2023, il cui parere è stato rilasciato ben 35 giorni dopo la trasmissione della proposta di delibera e solo 7 giorni dopo il completamento, ad opera degli uffici, della documentazione necessaria.

Tale analisi evidenzia che la principale causa di ritardo nel rilascio dei pareri è l'accumulo di pratiche su cui vengono richiesti pareri in maniera contestuale. Tale accumulo è quasi sempre relativo a termini di scadenza non assolti nella predisposizione degli atti deliberativi, con evidente negligenza degli uffici preposti. Basta qui fare riferimento alle pratiche di bilancio approvate a termini regolamentari abbondantemente scaduti sia per la proposta di delibera di bilancio consuntivo, che per quella di delibera del DPU, che per quella di delibera del Bilancio preventivo. Sui ritardi nell'assolvimento di tali adempimenti, e sui possibili effetti sui meccanismi di quantificazione della parte variabile delle retribuzioni, non una sola norma è stata inserita nel nuovo regolamento di contabilità. Né sono in alcun modo considerati i ritardi maturati dagli uffici nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio o nella corretta gestione della gestione provvisoria di bilancio. Tutti elementi, questi, che rendono ancora più difficoltosa l'attività di revisione dell'Ente.

L'analisi sopra indicata dovrebbe indurre ad una attenta riflessione sul regime di funzionamento del Settore Finanziario e sulla prontezza di risposta che esso assicura nell'ambito della dovuta attività di collaborazione con l'Organo di Revisione. Si fa infatti presente che sono diverse le segnalazioni di gravi irregolarità relative proprio alla tendenza a non fornire la documentazione completa ed anzi, in alcune occasioni, addirittura a non fornire affatto i riscontri documentali richiesti dall'Organo di Revisione.

Tutto ciò convince della pretestuosità della fissazione del termine e, addirittura della previsione originaria dell'ipotesi di decadenza e induce ad insistere sul rigore finora tenuto dall'Organo di revisione sugli sviluppi dell'iter amministrativo di questa pratica.

Nuova versione della proposta di variazione regolamentare

Successivamente alla trasmissione del Verbale 1/2023, in data 29/03/2023 alle ore 18:16, l'Organo di Revisione riceveva la PEC ad oggetto: Prot. N.2017 del 29-03-2023 - trasmissione proposta al regolamento di contabilità.

Con la citata PEC veniva trasmessa la Proposta di Delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 29/03/2023, per la modifica del Regolamento di Contabilità e si richiedeva un nuovo parere.

La PEC conteneva il file "Prot_Par 0002017 del 29-03-2023 - Allegato Documento ALLEGATO 1.pdf", descrittivo delle singole modifiche proposte per ogni articolo, con raffronto del testo precedente.

L'Analisi di tale documento evidenzia quanto segue:

Art 7 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 12 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 13 – La nuova proposta corregge la versione originaria e risolve il problema dell’“ordine in cui devono essere resi i pareri dell’Ufficio e dell’Organo di Revisione” sollevato dall’Organo di Revisione con Verbale 1/2023.

Art 14 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 15 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 17 – La nuova proposta corregge i termini di approvazione delle delibere di variazione adottate dall’Organo Esecutivo e viene esclusa la possibilità di nuovi provvedimenti in caso di mancata o parziale approvazione.

Art 18 – Viene corretta l’erronea formulazione segnalata dall’Organo di Revisione con Parere 1/2023 e si dispone che le variazioni di bilancio possano essere effettuate anche dai responsabili della spesa, ove sia emanata apposita disciplina. Viene inoltre riportata la disciplina dell’art 175 TUEL.

Art 20 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 58 – Vengono reintrodotte nella nuova versione della proposta le relazioni finali di gestione dei responsabili dei servizi e delle operazioni di riaccertamento dei residui.

Art 67 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 69 – Nessuna modifica apportata rispetto alla versione precedente

Art 71 – La nuova versione della proposta di regolamento aumenta i tempi da 5 a 7 giorni per il rilascio dei pareri consultivi dell’Organo di Revisione. Aumenta anche da 3 a 5 giorni il periodo di tempo concesso all’Organo di Revisione per apporre la propria firma sui documenti dell’Ente quando richiesta dalla normativa.

[L’analisi dei testi di regolamento delle due proposte evidenzia quanto segue:](#)

Art 69 – E’ stata eliminata dalla nuova versione di regolamento la norma, prevista al punto 7 dell’articolo 69 nella sua precedente formulazione, sulla revoca dell’Organo di Revisione.

OSSERVATO

Che la nuova formulazione della proposta di modifica risolve alcune delle criticità, anche gravi, rilevate dall’Organo di Revisione con riferimento alla prima versione oggetto del Verbale 1/2023.

Permane tuttavia una disposizione su cui l’Organo di Revisione aveva già fondato il proprio parere negativo. Nello specifico:

- l’art. 71 nella formulazione proposta
 - la norma non distingue i termini disposti per il rilascio dei pareri obbligatori da quelli disposti per i pareri facoltativi;
 - la norma comprime i termini concessi agli organi consultivi della pubblica amministrazione ai sensi dell’art. 16 della L 7 agosto 1990;
 - la norma inoltre non effettua una graduazione dei termini in ragione della complessità dei pareri richiesti, adottando lo stesso termine di 7 giorni anche per i pareri obbligatori sul bilancio di previsione, che l’organo di revisione deve rendere all’esito di precisi controlli formali e amministrativi prescritti dalla Corte dei Conti, a cui dev’essere indirizzata ad opera dell’organo di revisione una successiva attività informativa.
 - Inoltre, la norma fa generico riferimento, per il parere sul bilancio di previsione, ad un termine di decorrenza dalla data di “ricevimento dei documenti”, senza specificare il caso di trasmissioni documentali parziali, come purtroppo sistematicamente avviene nella prassi ordinaria.

- La norma non prevede il caso di invio multiplo di richiesta di parere all'organo di revisione, con la conseguenza che, per come sistematicamente avviene nella prassi operativa, potrebbe capitare che l'organo di revisione sia richiesto di esprimere in soli sette giorni i propri pareri su pratiche di rilievo, come avvenuto, per fare solo alcuni esempi, durante la pausa estiva (25/08/2022) con la richiesta di parere sul DUP 2022 e sul bilancio di previsione 2022-2024 (che gli uffici hanno redatto con estremo ritardo rispetto alle scadenze regolamentari); oppure come è avvenuto in data 27.04.2022 quando, con una sola richiesta, l'Ente ha richiesto all'organo di revisione il rilascio dei propri pareri su: -Istituzione e applicazione Canone Unico, -Regolamento Istituzione Imposta di Soggiorno,-Regolamento DAT (modalità operative di ricevimento e registrazione delle disposizioni anticipate di trattamento),-Regolamento Incentivi per Funzioni Tecniche - incentivi art. 113 D.Lgs. 50/2016; oppure, ancora, come è avvenuto in data 23.11.2022, quando l'organo di revisione riceveva due richieste di parere da rendere in tempo utile per la seduta del consiglio comunale convocata per data 29.11.2022 (pareri peraltro resi in data 24.11.2022 con Verbale 30 e in data 28.11.2022 con Verbale 31, entrambi negativi per carenza documentale).
- Infine, la norma esula dalla disciplina dei termini di esercizio dell'attività consultiva dell'organo di revisione e deborda nella disciplina dei termini di esercizio dell'attività di controllo, quando fissa il termine per la sottoscrizione di certificati, documenti, ecc. ad opera dell'organo di revisione quando ciò sia prescritto dalla normativa. Si ritiene che tale circostanza costituisca una compressione dei poteri di controllo dell'Organo di Revisione. Si richiamano ancora una volta i Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali redatti dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti in materia di pareri obbligatori: "Il regolamento di contabilità dell'ente deve stabilire entro quale termine l'Organo di revisione dovrà dare il parere, tenendo conto delle necessità dell'ente e di quelle dell'Organo di revisione di poter approfondire e valutare i contenuti, gli effetti della proposta e formulare il parere. Un termine regolamentare non congruo, non consentendo un adeguato controllo, costituisce una grave irregolarità contabile che può essere oggetto di segnalazione al Consiglio ed alla Sezione di controllo competente della Corte dei conti." Il principio, stabilito per il rilascio dei pareri obbligatori, deve considerarsi ancora più cogente per i casi in cui un termine venga fissato per il rilascio di asseverazioni e/o altri adempimenti pertinenti alla funzione di controllo contabile dell'Organo di Revisione, come può essere la controfirma delle documentazioni indirizzate alla Corte dei Conti, ovvero delle relazioni sull'utilizzo dei fondi dell'Emergenza Covid e/o della gestione PNRR.

Tutto quanto fin qui considerato, l'Organo di Revisione

ESPRIME

parere NON FAVOREVOLE sulla proposta di deliberazione inerente il regolamento di cui all'oggetto e si riserva di refertare la grave irregolarità contabile (così come suggerito dai Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali redatti dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti in materia di pareri obbligatori) per la fissazione di un termine per l'esercizio dell'attività di controllo (relativa alla controfirma per asseverazione) e per la fissazione di un termine incongruo per l'attività consultiva, quantomeno per quella costituita dal rilascio dei pareri dell'organo di revisione in materia di bilancio preventivo, qualora in fase deliberativa non fossero risolte le criticità sopra osservate.

Il presente parere è stato reso in 3 giorni lavorativi (successivi alla data di trasmissione della proposta).

Il Revisore Unico

Dr. Saverio Carlo Greco