



Selvazzano Dentro, 29 ottobre 2018
C.45

Anci Veneto

Prot. 00002661 del 29/10/2018



0205 - circolari, circolari ministeriali e altri
enti

Alle Sigg.re Sindache e ai Sigg.ri Sindaci
agli Assessori e Consiglieri
e agli Uffici Assistenza Sociale
dei Comuni del Veneto

LORO INDIRIZZI

Oggetto: Approvato all'unanimità il "manifesto dei ragionieri e dei revisori dell'anno 2018" nel corso del convegno "I difficili ruoli dei responsabili dei servizi finanziari e dei revisori degli enti locali. Criticità e proposte", Mercoledì 24 ottobre 2018, Assemblea Nazionale ANCI a Rimini, promosso da Anci Veneto.

Gentili Signore,
Egregi Signori,

per l'occasione si sono riunite tutte le Associazioni dei Ragionieri e dei Revisori, ANCREL, ANUTEL, ARDEL, ARFC, ASFEL, CONTARE e DIREL in rappresentanza di almeno il 60% degli operatori del nostro Paese.

Ha introdotto i lavori Maria Rosa Pavanello Presidente Anci Veneto e Mauro Bellesia Ragioniere capo del Comune di Vicenza e esperto Anci Veneto; hanno partecipato i magistrati della Corte dei Conti, Sez. Reg. di controllo del Veneto, Giampiero Pizziconi, Tiziano Tessaro e Amedeo Bianchi.

Tessaro ha sottolineato come l'evoluzione dei principi che reggono l'azione amministrativa non sia più riconducibile alla sola visione efficientistica del buon andamento (ovverosia nei concetti di efficacia, efficienza ed economicità), ma richieda – dopo la riforma costituzionale del 2012 - l'individuazione di funzioni (e organi) di garanzia, la cui genesi appare il diretto precipitato di altri principi costituzionali che pure devono ispirare l'operato della Pubblica Amministrazione, quale quello in particolare dell'equilibrio di bilancio.

Parallelamente quindi alla figura del Segretario comunale, che assume il ruolo di garanzia della corretta applicazione delle misure contemplate dalla legge anticorruzione (e riconducibili all'art. 54 Cost), la figura del Responsabile dei servizi finanziari assume

una funzione di garanzia del valore di matrice comunitaria dell'equilibrio di bilancio, consacrato nell'art. 81 e, non a caso, nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.

Pertanto, nell'ambito di questa analisi, anche in virtù del fatto che la funzione di garanzia appare posta a presidio del bilancio quale "bene pubblico", come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte Cost., le analogie tra i vari ruoli di garanzia - sintetizzabili nel fatto che questi organi non svolgono se non in minima parte attività gestionale, non riconducibile quindi alle 3 E, che presidiano valori di derivazione comunitaria - giustificano appieno l'indefettibile esigenza di una sfera di autonomia della figura del Responsabile dei servizi finanziari, sia sul piano funzionale, suffragata altresì dalla formulazione dell'art. 147 quinquies del Tuel, che su quello genetico.

Pizziconi, che ha formulato i saluti ai partecipanti del Presidente della Sezione regionale di controllo dott.ssa Diana Calaciura Traina, evidenziava il ruolo del controllo collaborativo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Soffermandosi poi sul tema del Convegno, nel richiamare il mutato assetto delle pubbliche amministrazioni conseguente alla legge costituzionale 1/2012 che ha introdotto i principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento, ha ricordato che il D.L. 174/2012 nel modificare il sistema dei controlli interni ed esterni delle amministrazioni territoriali, ha improntato l'organizzazione di detti enti all'osservanza di richiamati principi.

Il decreto, inoltre, ha individuato il responsabile finanziario degli enti locali (ma anche delle regioni) a custode del mantenimento dell'equilibrio di bilancio dell'ente locale (art.147 quinquies del TUEL) elevandolo a principale interlocutore dell'organo di controllo esterno, ossia la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Funzione, quest'ultima, svolta assieme al revisore contabile (altro interlocutore privilegiato della Corte dei conti) la cui attività di vigilanza e controllo, a seguito della recente disciplina, appare sempre più caratterizzata dalla connotazione pubblicistica di garante della legittimità contabile dell'ente territoriale.

Ricordava, poi il relatore, la norma contenuta nell'originaria stesura del DL 174/2012, che introduceva forme di tutela per il Responsabile del servizio finanziario (art.3, comma 1, lettera c)), poi stralciata in sede di conversione del medesimo DL: l'introduzione di una norma del medesimo tenore sarebbe auspicabile, in quanto, come ricordava la relazione illustrativa dell'AC 5520 di conversione del DL 174/2012, la stessa "introduce un meccanismo di tutela nei confronti dei responsabili finanziari degli enti locali i quali, nell'esplicare la loro attività, possono risentire di condizionamenti esterni dai quali può dipendere la permanenza del loro rapporto di lavoro".

Bianchi ha rappresentato la necessità di rivedere il sistema di reclutamento dei Responsabili dei Servizi Finanziari negli enti locali, specialmente in quelli di piccole e

medie dimensioni. Ha ribadito che è necessario associare servizi e funzioni e che vi è la necessità di organizzare concorsi unici con Commissari che sappiano valutare anche le competenze oltre che le conoscenze. Inoltre per quanto riguarda i Revisori dei conti, Bianchi ha evidenziato le criticità del sistema attuale che troppo spesso non consentono di individuare quei professionisti esperti e disponibili di cui le amministrazioni locali avrebbero bisogno.

Per l'Associazione ANCREL è intervenuto il neo Presidente Marco Castellani che ha confermato l'appoggio ed il sostegno dei revisori dei conti all'iniziativa delle Associazioni dei Ragionieri.

Sono intervenuti anche Mario Sette (DIREL), Luciano Benedetti (CONTARE), Pietro Lobosco (ANUTEL), Giacomo Cacchione (ARDEL), Nicoletta Guerrini (ARFC), Eugenio Piscino (ASFEL).

Nell'incontro è stata approvata all'unanimità una proposta operativa: il "MANIFESTO DEI RAGIONIERI E DEI REVISORI DEGLI ENTI LOCALI - ANNO 2018" che termina con una precisa richiesta di tutela della figura del "Ragioniere", a garanzia degli interessi collettivi che fanno capo al buon governo della P.A..

In estrema sintesi le proposte contenute nel manifesto sono:

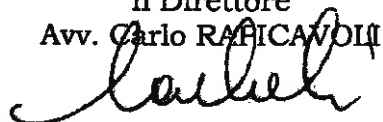
1. Semplificazione, quale esigenza ormai imprescindibile a fronte di una situazione giudicata insostenibile dalle Associazioni.
2. DUP - documento unico di programmazione. E' auspicabile prevedere la scadenza nell'ambito dell'iter di approvazione del bilancio.
3. Variazioni di bilancio. Sono troppe, più di 30. Occorre semplificare le tipologie.
4. Riaccertamento dei residui, Fondo pluriennale vincolato, applicazione dell'avanzo. La normativa è troppo complessa, ricca di eccezioni e di difficile interpretazione. Servono poche regole chiare.
5. Parere/visto di regolarità contabile. Si chiede di definire meglio limiti e responsabilità conseguenti.
6. Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si auspica la definizione di regole più semplici e precise.
7. La situazione del personale delle Ragionerie a seguito del perdurare del blocco del turnover ha prodotto in molti casi situazioni palesemente insostenibili. Anche la

mancanza di tutele specifiche per la figura del Ragioniere e l'applicazione acritica dell'istituto della rotazione nell'ambito dell'anticorruzione genera ulteriori problematiche che meriterebbero una particolare attenzione da parte del legislatore.

8. La mole di adempimenti ha raggiunto livelli di complessità senza precedenti. Occorre procedere al più presto ad una razionalizzazione e all'eliminazione delle duplicazioni delle certificazioni e dell'invio delle informazioni.
9. Il sistema contabile attualmente in uso appare decisamente complesso specie per i piccoli Comuni.
10. La contabilità economico-patrimoniale. Si richiede un chiarimento metodologico alla luce della direttiva UE 85/2011.
11. Il bilancio consolidato. È un adempimento molto gravoso e non si percepisce l'utilità per i piccoli Comuni.
12. La normativa in tema di organo di revisione richiede un riordino ed una razionalizzazione

Per ogni dettaglio in ordine ai contenuti del MANIFESTO DEL 24/10/18, si rinvia al testo integrale del documento approvato, che si riporta di seguito.

Cordiali saluti.

Il Direttore
Avv. Carlo RABICAVOLI




MANIFESTO DEI RAGIONIERI E DEI REVISORI DEGLI ENTI LOCALI - 2018

Approvato all'unanimità dalle Associazioni dei Ragionieri e dei Revisori ANCREL, ANUTEL, ARDEL, ARFC, ASFEL, CONTARE e DIREL nel corso del Convegno "I DIFFICILI RUOLI DEI RESPONSABILI DEI SERVIZI FINANZIARI E DEI REVISORI DEGLI ENTI LOCALI. CRITICITÀ E PROPOSTE", in Assemblea Nazionale ANCI, Rimini 24-10-2018.

Già da tempo i Responsabili dei servizi finanziari degli enti locali, o Responsabili di ragioneria, denunciano una situazione di insostenibilità delle proprie condizioni di lavoro, evidenziando l'importanza, la delicatezza e la centralità del ruolo svolto a garanzia di correttezza di tutta l'attività amministrativa, su una materia peraltro assai delicata e, purtroppo, senza alcuna tutela differenziata rispetto agli altri responsabili dei servizi.

Si ricorda, a titolo di esempio, il convegno "IL DIFFICILE RUOLO DEI RESPONSABILI DEI SERVIZI FINANZIARI DEGLI ENTI LOCALI. CRITICITÀ E PROPOSTE" del 13 ottobre 2017, Assemblea Nazionale ANCI, Fiera di Vicenza, con la partecipazione della maggiori Associazioni a livello nazionale, ANUTEL, ARDEL, ASFEL, CONTARE, DIREL, ARFC.

Anche i revisori degli enti locali da anni denunciano un accavallarsi di sempre nuovi compiti non sempre attinenti alla specificità della funzione come delineata dall'art.239 del Tuel e la necessità di aggiornare il titolo VII del Tuel sulla base della normativa intervenuta e della mutata realtà.

Le conseguenze del perdurare di tali situazioni rischiano di diventare colossali.

Al fine di contribuire al miglioramento della situazione attuale, si puntualizzano qui di seguito le criticità che gli operatori del settore ritengono più significative con qualche suggerimento per il loro contenimento o rimozione, nella speranza che anche questo grido d'allarme non ricada nel clima generale di indifferenza, che purtroppo contraddistingue questo periodo.

1. Semplificazione

Semplificare le regole contabili, gli adempimenti, i vincoli di finanza pubblica, i documenti di programmazione, i monitoraggi, le attestazioni, le certificazioni, evitare le tante duplicazioni di atti e procedure è ormai un imperativo categorico; non è possibile che gran parte del tempo impiegato dalle Ragionerie dei Comuni sia destinato a compilare prospetti informativi e attestazioni per altre Pubbliche Amministrazioni (Ministeri, Corte dei Conti e così via) a discapito delle importanti attività di verifica e coordinamento interne al proprio Ente. Occorre porre un freno al dilagare degli adempimenti, avvertiti frequentemente da chi li applica come inutili o peggio ancora semplici duplicazioni e perdite di tempo. Bisogna attivare processi di feedback, ascoltare la voce degli operatori e cambiare subito le norme, se queste si dimostrano inefficaci alla prova dei fatti. E' indispensabile, inoltre, prima dell'entrata in vigore di norme con forte

impatto sull'organizzazione della PA, prevedere una sperimentazione preliminare al fine di verificarne l'effettivo beneficio. Sono stati censiti oltre 100 adempimenti richiesti all'organo di revisione di cui oltre la metà disposti negli ultimi 10 anni. Rispetto ad un controllo sostanziale e utile si è via, via andati verso un controllo formale su molteplici aspetti della gestione a scapito del controllo sui risultati. Il processo di informatizzazione che ha coinvolto e coinvolge i Comuni negli ultimi anni ha spesso aumentato i tempi di redazione e controllo degli atti amministrativi-contabili; visto che questa è la percezione di molti operatori del settore, si consiglia di effettuare una rilevazione su base nazionale per comprendere appieno il fenomeno.

2. I documenti di programmazione

Nonostante la novità di semplificazione per comuni inferiori a 5.000/2.000 abitanti, il documento unico di programmazione (DUP) resta un adempimento molto gravoso; il DUP appare inefficace se redatto prima del bilancio. Si suggerisce di ricondurre tutta gli atti di programmazione di settore all'interno del DUP, includendo nella sezione operativa tutti i documenti autonomi propedeutici alla formazione del bilancio. Occorre fare ordine sulle competenze degli organi deliberanti, evitare duplicazioni con le previsioni che saranno contenute nel bilancio e semplificando le altre parti di minore importanza. Occorre, infine, fissare definitivamente la scadenza del DUP nell'ambito dell'iter di approvazione del bilancio preventivo. Inoltre è necessaria una semplificazione dei documenti contabili allegati al bilancio ed al rendiconto: molti dei documenti allegati al bilancio sono di scarsa utilità e di difficile comprensione per i destinatari. E' necessario semplificare il numero di allegati lasciando solo quelli veramente necessari.

3. Variazioni di bilancio

Il Tuel e i principi contabili definiscono una tipologia variegata di variazioni (circa trenta) alle volte in modo contraddittorio sulle competenze. Si suggerisce di rivedere e ridurre le tipologie di variazione chiarendo a chi spettano e se necessitano del parere del Collegio dei Revisori.

4. Il riaccertamento dei residui, il Fondo pluriennale vincolato e l'applicazione dell'avanzo

Con l'avvento della nuova contabilità armonizzata di cui al D. Lgs. 118/11, il riaccertamento dei residui è stato irrazionalmente relegato (nella realtà dei fatti) a mera attività ragionieristica, attribuendo (di fatto e a torto) la responsabilità al Ragioniere, sminuendone i contenuti tramite l'indicazione di tempi troppo stretti e difficoltà nel correggere eventuali errori verificatesi in fase di prima applicazione della riforma. Infatti dopo tre anni di piena applicazione dei nuovi principi contabili, sono emerse in tanti Enti problematiche legate alle attività del riaccertamento straordinario effettuato nel 2015 dagli Enti che, in quel momento, non avevano ancora applicato i nuovi principi. Attraverso l'applicazione a regime dei principi e considerate le modifiche intervenute dal 2015 ad oggi, gli Enti hanno oggi acquisito una maggiore consapevolezza delle nuove disposizioni, evidenziando problematiche nelle poste allora conservate. Sarebbe quindi necessario che la norma, già introdotta dal comma 848 dell'art.1 della Legge 205/2017 (Legge di Bilancio 2018) venisse estesa a tutti gli Enti, con possibilità di operare un nuovo e più consapevole intervento di riaccertamento straordinario dei residui, fermo restando il limite al 2044 per il riassorbimento dei disavanzi. Ciò consentirebbe altresì di garantire per il futuro una più corretta applicazione dei principi ora a regime ed un maggior coinvolgimento di tutta la struttura dell'Ente. Il meccanismo del fondo pluriennale vincolato stenta ad entrare nella cultura degli operatori e il diverso utilizzo ai fini del pareggio di bilancio rispetto all'avanzo d'amministrazione, porta a incomprensioni, conflitti continui e ad irragionevoli ritardi nel procedimento. La complicazione dell'applicazione del FPV e il vantaggio a mantenere spese in tale contenitore sta facendo prevalere in tanti enti comportamenti eterogenei, complice anche una normativa complessa e ricca di eccezioni. Occorre dettare poche regole, ma chiare, sulla possibilità di mantenere spese nel FPV in particolare per gli investimenti. Occorre

inoltre, chiarire la disciplina dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per quote vincolate e accantonate. La norma ed i principi non specificano se e quando è possibile applicarlo nel caso di disavanzo e soprattutto nel caso in cui il disavanzo (tanto più nel caso di recupero decennale o trentennale) sia determinato dai medesimi vincoli e accantonamenti previsti dai nuovi principi contabili.

5. Parere/visto di regolarità contabile.

Alla luce delle pronunce in materia della Corte dei conti è necessario che sia definita a livello normativo con chiarezza la portata del parere e del visto di regolarità contabile, specificando che gli stessi attengono solo agli aspetti meramente finanziari dei provvedimenti e non abbracciano anche l'aspetto della legittimità del provvedimento nel suo complesso. L'ampliamento del contenuto del parere e del visto costringe i responsabili finanziari ad essere "onniscienti", anche in materie estranee alla loro competenza tipica.

6. Definizione di regole precise per l'individuazione del fondo crediti di dubbia esigibilità

E' indispensabile che il legislatore chiarisca quali sono in modo univoco i criteri per il calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità. L'incertezza e l'ambiguità delle formulazioni normative fa sì che i criteri vengano modificati da risposte a quesiti effettuate dalla Commissione Arconet ovvero dalla Corte dei conti, come accaduto di recente con le pronunce che non consentono l'utilizzo del metodo semplificato a consuntivo in tutti i casi, ma solo nel caso di enti con bassa formazione di residui.

7. La situazione del personale delle Ragionerie e la mancanza di tutele

La situazione della Ragioneria nei piccoli Comuni è generalmente difficilissima; le regole di turnover degli ultimi anni basate sulla dotazione complessiva preesistente e non sul numero degli addetti effettivi per la funzione svolta, hanno comportato molte situazioni di palese insostenibilità; nei piccoli Comuni piccoli, quasi 6.000 in Italia, il Ragioniere si occupa anche di tributi, di personale, di provveditorato, quando non di altri servizi amministrativi. Si suggerisce di togliere ogni vincolo alla formazione e all'assunzione degli operatori di Ragioneria se l'Ente evidenzia una palese situazione di sotto organico. Mancano tutele specifiche per garantire l'indipendenza della figura del Responsabile di Ragioneria che, pur essendo scritta nelle norme (art. 153 del Tuel D. Lgs. 267/00), nei fatti spesso non avviene. Si suggerisce di introdurre meccanismi che contrastino eventuali azioni di allontanamento dal ruolo senza adeguate motivazioni, o con la semplicistica necessità di rotazione, contrastare le nomine senza professionalità ragionieristiche. Si suggerisce la riproposizione della norma a suo tempo disposta dal D.L. 174/2012, soppressa in sede di lavori parlamentari, che prevedeva la revoca dell'incarico solo in presenza di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle funzioni e previo parere obbligatorio di due dicasteri, nonché l'istituzione di un Albo che ne attesti la competenza, l'idoneità e l'aggiornamento. In considerazione della peculiarità della figura e delle responsabilità attribuitegli dalle norme, si dovrebbe prevedere un trattamento economico specifico per il responsabile finanziario, in termini di indennità ovvero di maggiorazione della retribuzione di posizione.

8. La mole di adempimenti

La mole degli adempimenti a carico delle Ragionerie ha raggiunto livelli insostenibili. Si suggerisce, anche a seguito della piena operatività della fattura elettronica e della piattaforma relativa e dell'obbligo di trasmissione alla BDAP di bilanci e allegati, di procedere immediatamente ad individuare le mere duplicazioni di atti e/o informazioni facilmente sostituibili con altri sistemi più efficaci e efficienti; razionalizzare le scadenze; attivare un tavolo a livello nazionale per la semplificazione e la razionalizzazione delle informazioni, questionari, certificazioni, monitoraggi ecc., con la partecipazione degli operatori del settore. Sollecitare l'adozione del D.M. disposto dall'art. 12 bis del D.L. 9 febbraio 2012, n.5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, su nuove modalità per le

comunicazioni obbligatorie dei dati nei confronti di altre amministrazioni pubbliche, al fine di semplificare l'attività dei servizi finanziari degli enti locali e ridurre la duplicazione dei dati correlati alla gestione contabile. Suggerimento finale: attivare un processo di verifica indipendente della reale efficacia delle attuali norme che ricadono sugli Enti in termini di adempimenti, di tempi e di costi aggiuntivi, coinvolgendo gli operatori dal basso in campioni di indagine sufficientemente significativi e allo scopo di promuovere un processo di feedback utile al miglioramento del quadro normativo attuale.

9. Il sistema contabile attualmente in uso

Il sistema contabile disposto per gli enti locali è troppo complesso (obbligo di tenere tutte le contabilità conosciute) e vi sono troppe fonti normative; le conseguenze negative si avvertono in particolare modo nei piccoli Comuni che devono applicare la stessa contabilità tenuta dagli Enti di maggiori dimensioni (una contabilità finanziaria di competenza e di cassa, preventiva e consuntiva estremamente dettagliata, una contabilità economico patrimoniale, un bilancio consolidato, una contabilità parallela ai fini del saldo di finanza pubblica, una contabilità Iva, una dell'avanzo di amministrazione, una delle variazioni di bilancio, una per le anticipazioni, indicatori e fabbisogni standard, cassa vincolata e molto altro ancora). Si suggerisce di semplificare le regole, specie per i piccoli Comuni, attivando un tavolo tecnico con la partecipazione degli operatori dei piccoli Comuni e delle Associazioni dei Responsabili dei servizi finanziari e dei revisori.

10. La contabilità economico-patrimoniale

La contabilità economico-patrimoniale così come concepita dai principi contabili che hanno introdotto la tabella o matrice di correlazione, comporta per gli operatori contabili una notevole mole di lavoro di verifica e di rettifica delle scritture contabili in prossimità della chiusura del rendiconto che, a torto, vengono considerate una mera ed esclusiva procedura del software applicativo. Anche a livello amministrativo/politico tale contabilità viene relegata ad un ruolo del tutto secondario. E' necessario fare chiarezza sulla futura contabilità richiesta dall'Unione Europea. Se si ipotizza l'applicazione degli Ipsas o degli Epsas (laddove definiti), allora bisognerebbe procedere alla applicazione dei veri principi accrual, così come peraltro già richiesti dalla Direttiva UE 85/2011, riformulando di conseguenza le attuali regole contabili. In tale prospettiva occorre ridefinire il ruolo della contabilità finanziaria che non potrà più essere di estremo dettaglio per come è attualmente configurata, né dovrà mantenere per forza di cose collegamenti tra singole rilevazioni finanziarie ed economico-patrimoniali.

11. Il bilancio consolidato

Il bilancio consolidato specie nei Comuni di minor abitanti, è spesso visto come un adempimento aggiuntivo di cui non si percepisce l'utilità ed, a causa delle croniche carenze di personale, viene sovente redatto da professionisti esterni con maggiori costi a carico dell'Ente. Si suggerisce di esentare i Comuni di minori dimensioni, almeno quelli sotto i 5.000 abitanti dall'adempimento e di ridefinire i criteri di individuazione del perimetro di consolidamento con riferimento ai soli organismi che possono rientrare nell'ambito della spesa pubblica (ad esempio devono essere esclusi gli enti, quali le Fondazioni, che non beneficiano di alcun sostegno economico pubblico, ma che per Statuto vedono gli organi di governo in tutto o in parte nominati dagli enti locali).

12. L'organo di revisione

L'estrazione a sorte ha risolto il problema dell'indipendenza, ma non quello della professionalità. Occorrono per la delicata funzione revisori preparati e in grado di svolgere pienamente la funzione di collaborazione richiesta dall'art.239 del Tuel. Occorre ricondurre le funzioni all'interno di unico articolo del Tuel per evitare che chiunque possa affibbiare nuovi compiti all'organo di revisione. Occorre rivedere i compensi, non aggiornati da 13 anni, riportandoli all'impegno richiesto e ad una equità ora lontana. Bisognerebbe inoltre delineare un percorso per dirimere le eventuali controversie che

dovessero sorgere tra l'Ente ed il Collegio dei Revisori sulla corretta applicazione della normativa, che spesso consente interpretazioni divergenti. E' necessario provvedere rapidamente ad aggiornare il titolo VII del Tuel per adeguarlo alla nuova normativa scaturita in questi anni e alla mutata realtà. Sotto la regia della Corte dei Conti, il controllo deve essere portato a sistema. Occorre un coordinamento fra controlli interni, organo di revisione e servizi ispettivi per evitare duplicazioni e costi senza alcun ritorno in benefici.