
La selezione dei revisori dei conti negli enti locali

di [Federico Gavioli](#)

Publicato il 11 Maggio 2013

le nuove modalità di accesso alla revisione dei conti degli enti locali continuano a lasciare dei dubbi: ecco il punto della situazione ora che la riforma del 2012 è completamente in vigore

Il documento n. 15/2013 pubblicato dall'IRDCEC descrive le nuove modalità di selezione dei revisori degli enti locali previste dal D.L. n. 138/2011 e contiene un'analisi empirica condotta su tale nuovo sistema di scelta. Il documento dell'istituto di ricerca dei dottori commercialisti e degli esperti contabili evidenzia le differenze tra il processo di selezione dei revisori degli enti locali ante riforma 2011 e le nuove modalità di nomina degli stessi istituite dal D.L. n. 138/2011.

La diversità tra i due sistemi di selezione risulta evidente: prima della riforma l'ente locale nominava direttamente e discrezionalmente il revisore, mentre la nuova normativa impone che la designazione del revisore avvenga in maniera assolutamente casuale e indipendentemente dalla volontà dell'ente, a seguito di estrazione da un apposito elenco tenuto presso il Ministero dell'Interno.

Le nuove disposizioni

Il D.L. N.138/2011, convertito con modificazioni dalla L. 148/2011, nell'ambito di un intervento volto a razionalizzare l'esercizio delle funzioni comunali e a ridurre i costi della rappresentanza politica, ha introdotto, all'art. 16, comma 25, nelle sole regioni a statuto ordinario la riforma del sistema di scelta dell'organo di revisione dei conti degli enti locali che, a norma dell'art. 234 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (cd. TUEL), costituiva almeno in parte un'attività riservata agli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Il TUEL prevedeva, infatti, che nei comuni con una popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti due componenti su tre dell'organo di revisione economico-finanziaria dovevano essere scelti necessariamente tra gli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Il nuovo sistema di scelta dell'organo di revisione prevede, invece, l'estrazione dei nominativi da un elenco istituito e gestito dal Ministero degli Interni, formato su base regionale e composto dagli iscritti al Registro dei revisori legali e dagli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili che presentino adeguati requisiti espressamente previsti dal D.L. n. 138/2011.

Uno di questi requisiti, è il “rapporto proporzionale tra anzianità di iscrizione e popolazione di ciascun comune”. Requisito successivamente disciplinato in maniera dettagliata dal D.M. n. 23 del 15 febbraio 2012 che, all’art. 1, istituisce tre fasce demografiche di comuni e, all’art. 3, stabilisce i periodi di anzianità di iscrizione correlati ad ogni fascia demografica.

Le fasce demografiche sono così articolate:

- **fascia 1:** Comuni con popolazione fino a 4.999 abitanti;
- **fascia 2:** Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 14.999 abitanti;
- **fascia 3:** Comuni con 15.000 e più abitanti.

I periodi di anzianità prescritti sono:

- due anni per prima fascia;
- cinque anni per la seconda fascia;
- dieci anni per la terza fascia.

Ulteriore requisito previsto dal D.L. n. 138/2011 è relativo al “*possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti pubblici territoriali*”. Nel disciplinare tale requisito, il D.M. n. 23 del 2012 ha previsto, per la fase a regime, 10 crediti formativi annuali, necessari per l’iscrizione e il mantenimento nell’Elenco, e l’aver svolto almeno un incarico di revisione per la seconda fascia e almeno due incarichi di revisione per la terza fascia. La combinazione dei requisiti appena descritti e del meccanismo di estrazione cancella pertanto la parziale “riserva” a favore degli iscritti all’Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili contenuta nell’art. 234 del TUEL, ben potendo la scelta ricadere esclusivamente su iscritti nel Registro dei revisori legali che non siano iscritti anche nell’Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Nuovi adempimenti per i revisori

Con la legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante una serie di disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali; tale decreto reca disposizioni volte a sostenere la trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché a

stabilizzare la situazione finanziaria di enti locali in difficoltà, nell'obiettivo di assicurare negli enti territoriali una gestione amministrativa e contabile efficiente e trasparente, in un quadro generale che vede le regioni e gli enti locali chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, al consolidamento dei Conti e al rispetto del principio del pareggio di bilancio.

In materia di funzione dell'organo di revisione il legislatore, con il decreto legge in commento, è intervenuto in maniera piuttosto consistente ridisegnando la funzione collaborativa dei revisori. L'organo di revisione, alla luce delle modifiche attuate dal D.L. 174/2012, svolge le seguenti funzioni:

- a) attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento;
- b) esprime parere , con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di:
 - 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria;
 - 2) proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio;
 - 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni;
 - 4) proposte di ricorso all'indebitamento;
 - 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia;
 - 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni;
 - 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali.

In tutti i pareri suddetti da parte dell'organo di revisione è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, del D.Lgs. 267/2000, cd. TUEL, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni; i pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.

In materia di sanzioni per i revisori degli enti locali va, infine, ricordato, quanto stabilisce l'articolo 248, del nuovo comma 5-bis del TUEL, il quale prevede che fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, della L. 20/1994, qualora,

a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

La Corte dei Conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'Interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta, al momento di commissione della violazione.

Le nuove nomine e i requisiti

I due principali elementi di novità introdotti dal richiamato D.L. n. 138/2011 sono rappresentati:

- dall'istituzione di un elenco su base regionale dei revisori dei conti degli enti locali che certifica il possesso di requisiti professionali specifici e di un'adeguata formazione sulle tematiche della revisione degli enti locali;
- dall'introduzione di una modalità di selezione casuale dei revisori che prevede l'estrazione dall'elenco regionale nel quale possono essere inseriti solo i soggetti che ne abbiano fatto richiesta. In base a quanto indicato nel D.L. n. 138/2011 le nuove disposizioni si applicano a decorrere dal primo rinnovo dell'organo di revisione successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

L'effettiva entrata in vigore del nuovo regime di selezione è stata, tuttavia, subordinata alla individuazione dei criteri per la formazione dell'Elenco regionale dei revisori, da effettuarsi con successivo decreto del Ministro dell'Interno.

Gli articoli 3 e 4 del D.M. n. 23/2012 definiscono i requisiti per l'inserimento nell'Elenco dei revisori dei conti degli enti locali. In base all'art. 3, l'iscrizione nell'Elenco è subordinata al possesso di determinati requisiti specifici per ciascuna fascia demografica e che diventano più stringenti all'aumentare delle dimensioni dell'ente. Nel dettaglio, per l'iscrizione nella prima fascia, vale a dire quella dei comuni con popolazione fino a 4.999 abitanti, è richiesto il possesso dei seguenti requisiti:

a) iscrizione da almeno due anni nel Registro dei Revisori legali o all'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili;

b) aver conseguito, nel periodo dal primo gennaio al 30 novembre dell'anno precedente alla richiesta di iscrizione, almeno 10 crediti formativi per aver partecipato a corsi e/o seminari formativi in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali i cui programmi di approfondimento ed i relativi test di verifica siano stati preventivamente condivisi con il Ministero dell'Interno.

Per l'iscrizione nella seconda fascia, ovvero delle unioni di comuni, delle comunità montane e dei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 14.999 abitanti, sono previsti i seguenti requisiti:

a) iscrizione da almeno cinque anni nel registro dei Revisori legali o all'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili;

b) aver svolto almeno un incarico di revisore dei conti presso un ente locale per la durata di tre anni;

c) aver conseguito, nel periodo dal primo gennaio al 30 novembre dell'anno precedente, almeno 10 crediti formativi per la partecipazione a corsi e/o seminari formativi in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali i cui programmi di approfondimento ed i relativi test di verifica siano stati preventivamente condivisi con il Ministero dell'Interno.

Per l'iscrizione nella terza fascia, vale a dire per le province e i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, sono previsti i seguenti requisiti:

a) iscrizione da almeno dieci anni nel Registro dei Revisori legali o all'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili;

b) aver svolto almeno due incarichi di revisore dei conti presso enti locali, ciascuno per la durata di tre anni;

c) aver conseguito, nel periodo dal primo gennaio al 30 novembre dell'anno precedente, almeno 10 crediti formativi per la partecipazione a corsi e/o seminari formativi in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali i cui programmi di approfondimento ed i relativi test di verifica siano stati preventivamente condivisi con il Ministero dell'Interno.

L'elevata discriminazione per i giovani commercialisti: le critiche dell'IRDCEC

Il fulcro della trattazione del documento in commento dell'IRDCEC, vale a dire l'analisi empirica condotta sulle nuove modalità di selezione dei revisori degli enti locali, ha evidenziato una *“elevata discriminazione su base regionale tra gli iscritti relativamente alle possibilità di accesso alla funzione di revisore”*. Ciò significa che dall'analisi statistica condotta si ravvisano rilevanti asimmetrie a carattere regionale, sia nella distribuzione dei comuni per fascia demografica, sia nella distribuzione dei componenti dell'elenco che siano anche iscritti all'albo dei Dottori Commercialisti.

Conclusione ancor più rilevante che si evince dall'analisi condotta è quella che rende evidente che i requisiti richiesti per l'accesso alle fasce demografiche dell'elenco regionale dei revisori ha causato una forte riduzione dei giovani professionisti incaricati della revisione negli enti locali.

L'analisi esposta nel documento in commento (con tabelle) mostra, in particolare, come l'applicazione del nuovo criterio normativo della correlazione tra anzianità di iscrizione e popolazione, combinato con il criterio della qualificazione professionale, crei una forte disparità tra iscritti negli Elenchi regionali dettata dal forte squilibrio territoriale tra domanda e offerta di incarichi.

L'analisi del rapporto tra comuni disponibili per fascia demografica e iscritti nell'Elenco per fascia demografica, svolta su base regionale, pone infatti in evidenza come in alcune regioni, e in particolare in quelle meridionali, la prossimità allo zero di tale rapporto, e la conseguente bassa probabilità di estrazione per chi si colloca in prima fascia, possa generare un limite importante verso la possibilità di svolgere l'attività di revisore degli enti locali, per quei giovani professionisti che non hanno ancora, svolto incarichi.

11 maggio 2013

Federico Gavioli