

La revisione dei conti e della gestione nel comune

Guides
Ispettorato dei comuni del cantone dei Grigioni

Guida

**La revisione dei conti e della gestione
nel comune**

aprile 2001

Autore:

Ispettorato dei comuni del cantone dei Grigioni

Grabenstrasse 1

CH-7001 Coira

tel. 081-257 23 91

fax. 081-257 23 95

e-mail: info@gi.gr.ch

Indice

pagina

Una guida - perché e per chi?	2
Posizione giuridica della CCG.....	3
Requisiti per i membri della CCG.....	5
I compiti della CCG.....	7
<i>Controllo formale.....</i>	<i>7</i>
<i>Controllo materiale.....</i>	<i>7</i>
<i>Controllo politico</i>	<i>7</i>
<i>Obiettivi secondari.....</i>	<i>8</i>
<i>Diritti e doveri.....</i>	<i>9</i>
<i>Responsabilità</i>	<i>10</i>
Il lavoro della CCG.....	11
<i>Come procedere alla revisione dei conti.....</i>	<i>12</i>
<i>Discussione finale</i>	<i>13</i>
<i>Rapporto di revisione e proposta</i>	<i>13</i>
Indicazioni bibliografiche	14
Fondamenti giuridici	15
Perfezionamento professionale	16

Una guida - perché e per chi?

Quali sono i motivi che hanno spinto l'Ispettorato cantonale dei comuni a redigere una guida per *la revisione dei conti e della gestione nei comuni*? Quali sono gli obiettivi perseguiti? A chi si rivolge questa guida?

Ogni anno vengono nominate varie dozzine di persone nelle commissioni di revisione e di gestione (CCG) dei 212 comuni grigioni. Parecchie persone che assumono per la prima volta una carica del genere, sono curiose, e quindi si informano presso l'Ispettorato cantonale dei comuni su ciò che li aspetta. Anche i membri del Municipio e gli impiegati comunali rivolgono spesso volte domande all'ufficio cantonale di sorveglianza. Si tratta in modo particolare del controllo della gestione, della contabilità e del rendiconto da parte della CCG nonché dell'ufficio di revisione esterno. Spesso regna pure dell'insicurezza sulla posizione e le competenze della CCG nonché sul rapporto tra CCG e municipio. In considerazione delle difficoltà finanziarie di parecchi comuni, aumentano anche le aspettative della popolazione e degli istituti di credito nei confronti della commissione di revisione e di gestione.

Lo scopo principale di questa guida è far conoscere in modo facile e comprensivo i principi della revisione della gestione comunale agli organi di revisione e alle autorità. Si tratta soprattutto di comunicare l'importanza e la responsabilità di questo compito.

La proposta per le nomine è già di per sé determinante per garantire successivamente un buon lavoro da parte dell'organo di revisione comunale. Affinché i membri della CCG si possano fare un'idea del loro compito futuro, nella presente guida si espongono i requisiti necessari per svolgere questa mansione, l'organizzazione e la ripartizione dei compiti nonché il vero e proprio svolgimento dei lavori di revisione unitamente al rispettivo rapporto finale.

La letteratura inerente al tema della revisione è molto vasta. Nell'appendice vengono elencati alcuni scritti al riguardo. Questa guida non tratta quindi tutta la teoria concernente la revisione, ma si limita a dare alcune indicazioni. I revisori vengono sensibilizzati sull'importanza del loro lavoro. Nella guida essi troveranno inoltre risposte alle domande più comuni e ad altre incertezze. È raccomandabile usufruire anche dell'offerta di perfezionamento professionale. Per domande specifiche rimane a disposizione anche l'Ispettorato cantonale dei comuni nell'ambito della sua funzione di sorveglianza e di consulenza.

Posizione giuridica della CCG

L'incarico impartito a norma di legge alla commissione comunale di revisione e di gestione è fissato **nell'art. 18 della legge cantonale sui comuni**:

I revisori dei conti o la commissione di gestione al più tardi dopo la chiusura dell'esercizio annuale, verificano la contabilità e la gestione di tutti gli uffici comunali e di eventuali casse speciali. Essi devono presentare al comune un rapporto scritto e formulare delle proposte.

Per la revisione dei conti e della gestione il comune può inoltre incaricare l'Ispettorato cantonale dei comuni o esperti privati.

Ulteriori disposizioni sono contemplate nelle rispettive costituzioni comunali. Contrariamente ai comuni più grandi del Cantone, i comuni piccoli e medi dispongono raramente di un'ordinanza finanziaria, di un regolamento o di direttive per la CCG contenenti ulteriori dettagli.

La CCG, assieme all'Assemblea, al parlamento e al Municipio, fa parte degli organi comunali veri e propri. Essa non è un organo esecutivo, vale a dire non può essere incaricata di eseguire dei compiti e non dispone di alcuna facoltà amministrativa/decisionale indipendente, per cui non può stipulare alcun negozio giuridico in nome del comune. Il municipio può però consultarsi con la commissione (p.es. durante la procedura del preventivo, la pianificazione finanziaria, decisioni su progetti).

I membri della CCG vengono eletti dall'assemblea comunale e incaricati di esaminare la gestione dell'esecutivo o di singoli uffici nonché di redigere il relativo rapporto. In fondo la commissione di revisione e di gestione è un „organo ausiliario“ dell'assemblea comunale. Perciò essa viene spesso volte denominata il suo „braccio allungato“.

I comuni grigioni conoscono in particolare le cosiddette commissioni di gestione. Le commissioni di revisione o i revisori comunali di regola si limi-

tano ad esaminare la contabilità, il rendiconto e gli affari ad essi connessi. La CCG esamina in più anche tutta la gestione. In altri Cantoni viene in parte differenziato tra commissione di gestione e commissione di revisione. Quando in questa guida si parla della commissione di gestione o CCG sono intesi tutti gli organi di revisione possibili (revisori, commissione di revisione ecc.).

Con una buona ed efficace collaborazione nel comune, i revisori possono contribuire in modo sostanziale ad uno sviluppo positivo delle finanze comunali. Il controllo di un rendiconto e della gestione comunale è un lavoro di grande responsabilità ma sicuramente anche molto interessante. Inoltre, possono essere acquisite esperienze personali, che spesso possono essere applicate anche in altri ambienti.

Requisiti per i membri della CCG

In considerazione delle esigenze sempre maggiori poste nella contabilità pubblica, è molto importante che i candidati siano idonei ad esercitare questa delicata e complessa funzione di revisore. Dovrebbero possibilmente essere nominate solo persone che dispongono delle necessarie conoscenze professionali.

Nei comuni piccoli, spesso la scelta di candidati idonei è più ridotta di quanto non sia in quelli grandi. In questi casi, almeno un membro dovrebbe avere conoscenze professionali specifiche (finanze comunali, contabilità e revisione di rendiconti comunali), o disporre perlomeno di nozioni commerciali di base. Visto che la commissione si compone di più membri, è possibile anche collaborare vicendevolmente all'interno dei singoli settori. Una commissione composta solo da esperti può anche tendere a considerare i problemi da un punto di vista troppo tecnico. Altrettanto importanti sono anche il buon senso nonché la conoscenza delle caratteristiche locali e della mentalità.

Le conoscenze tecniche mancanti possono anche essere acquisite „on the job“, vale a dire proprio facendo la revisione. È inoltre determinante che la persona nominata mostri interesse e sia anche disposta ad approfondire le sue conoscenze o a frequentare un corso specifico. L'esperienza di vita, il senso di responsabilità, l'oggettività e l'indipendenza sono altrettanto importanti.

L'organo di revisione dovrebbe poter svolgere in modo indipendente il suo incarico. A tale scopo la legge sui comuni e la costituzione comunale prevedono motivi di ricusa che devono essere osservati. Anche rapporti professionali, familiari e collegiali troppo stretti possono risultare problematici. Fra il municipio e la commissione di gestione dovrebbe regnare un buon rapporto, rimanendo però sempre indipendente.

Per la scelta dei candidati è determinante se il Comune viene ulteriormente coadiuvato da un ufficio di revisione esterno (ufficio fiduciario, Ispettorato dei comuni). In mancanza di conoscenze professionali è necessario che venga consultato anche un perito esterno (in particolare per il controllo materiale e formale della contabilità).

I cittadini che vengono investiti della funzione di revisore, adempiono un compito di grande responsabilità e determinante per il futuro del comune. Di solito le autorità di un comune esercitano la loro attività in via secondaria. In confronto all'attività principale, che può essere imparata accuratamente e a fondo, esiste una differenza fondamentale. Nella commissione di revisione vengono spesso volte nominate delle persone che non possono prepararsi adeguatamente.

È importante che i membri della CCG conoscano perlomeno i compiti del comune, che abbiano dato buona prova nella loro professione e che dispongano di buon senso. Tutti questi presupposti sono estremamente importanti per adempiere ad un'attività pubblica nell'ambito della revisione della gestione comunale. Le situazioni - anche in comuni piccoli - sono spesso molteplici. Perciò è indispensabile che anche quale membro ausiliare di un'autorità ci si familiarizzi con i compiti e con il campo di lavoro.

I compiti della CCG

Il compito della CCG sta nel controllare, analizzare e valutare sistematicamente gli affari comunali. Il controllo avviene a posteriori e si basa spesso su verifiche saltuarie. La gestione viene verificata dal punto di vista contabile e della chiusura dei conti. Gli elementi fondamentali a questo scopo possono essere rilevati dai protocolli e dai giustificativi contabili.

Contemporaneamente al rendiconto viene verificata anche tutta l'amministrazione comunale nell'ambito finanziario. Inoltre il controllo si estende anche al preventivo e alle proposte concernenti la fissazione del tasso fiscale e dei tributi comunali.

L'obiettivo principale della revisione è quello di verificare tramite appropriati controlli, che la contabilità e il rendiconto corrispondano sia formalmente che materialmente, che essi siano tenuti in modo regolare e che rispettino le prescrizioni della gestione finanziaria. La presentazione del risultato dei conti e della situazione finanziaria nonché la verifica della completezza e della legalità delle entrate, uscite, investimenti e debiti sono altri importanti obiettivi della revisione.

Controllo formale

Con il controllo formale viene verificato se il rendiconto, l'allegato, la contabilità e gli elenchi degli oggetti inventariati sono contabilmente e numericamente giusti e se corrispondono alle regole formali. Il controllo formale è terminato quando un determinato risultato numerico è contabilmente giusto o sbagliato.

Controllo materiale

Con il controllo materiale l'organo di revisione si assicura che la contabilità e il rendiconto siano tenuti e allestiti legalmente. Essenzialmente devono essere svolte tre verifiche:

- Verificare che il credito stanziato sia effettivamente stato impiegato per lo scopo stabilito.

- Esaminare se le uscite rientrano nell'ambito del credito stanziato, vale dire se non esistono superamenti di credito.
- Controllare se l'organo comunale che ha stanziato il credito è realmente anche autorizzato.

Nell'ambito della verifica materiale dev'essere esaminato se le competenze per la contrazione di prestiti e altri negozi giuridici vengono rispettate. È altresì importante che la CCG si procuri una visione d'insieme delle relazioni tra comune e corporazioni (p.es. prestiti e partecipazione) nonché di eventuali obbligazioni (impegni di garanzia per crediti LIM concessi dalla confederazione, fideiussioni).

Controllo politico

Oltre alle verifiche formali e materiali delle finanze, la CCG deve anche eseguire un controllo politico. Ne fanno parte tutte le proposte di decisioni con conseguenze finanziarie per il comune. La CCG non deve controllare l'opportunità, ma si può concentrarsi esclusivamente sulle ripercussioni economiche. In realtà tuttavia è molto difficile tenere distinta la soluzione materiale/tecnica del problema dalla soluzione economica.

Obbiettivi secondari

La revisione dei conti persegue anche alcuni obbiettivi secondari, come per esempio:

- valutare l'organizzazione generale della contabilità,
- proporre dei miglioramenti relativi alla tenuta dei conti, all'archiviazione dei giustificativi ed al sistema di controllo interno,
- agire preventivamente sulla futura archiviazione dei giustificativi,
- consigliare e pretendere l'introduzione di strumenti per la pianificazione finanziaria (preventivo, piano finanziario ecc.).

Diritti e doveri

Di seguito si fa una sintesi, seppure non esaustiva, dei diritti e dei doveri dei revisori:

Diritti:

- Autorizzazione a prendere visione degli atti per quanto sia necessario per la revisione (protocolli, corrispondenza, registro imposte ecc.). Atti personali non possono essere visionati!
- Accesso a tutti i locali comunali per quanto sia necessario per adempiere al compito
- Ispezione di tutti i contenitori per quanto sia necessario (casce, casseforti, armadi ecc.)
- Richiedere tutte le informazioni utili per lo svolgimento della revisione
- Far firmare al Municipio la dichiarazione di completezza
- Consultare esperti in materia, per quanto sia necessario

Doveri:

- Dovere del segreto professionale
- Controllare se le entrate sono complete
- Controllare se le uscite sono ammesse
- Se possibile effettuare una volta all'anno una revisione non annunciata
- Adempiere al dovere d'ufficio in modo coscienzioso e accurato
- Usare quale strumento d'aiuto formulari di revisione
- Controllo formale, materiale e politico della contabilità e del rendiconto annuale
- Confronti del preventivo con il rendiconto (superamento di crediti)
- Valutazione della situazione finanziaria (investimenti del capitale / indebitamento, capitale proprio / deficit di bilancio.)
- Rapporto di revisione e proposta all'assemblea comunale

Responsabilità

Gli organi di revisione sono responsabili verso il comune per danni risultanti dalla violazione intenzionale o negligente dei loro doveri d'ufficio. Se la necessaria accuratezza che si può normalmente esigere è stata violata, i membri della CCG sono responsabili per i danni causati. Valgono le disposizioni previste dalla legge sulla responsabilità delle autorità (CSC 170.050).

Verso il comune è responsabile sempre e solo l'organo di revisione nominato dai cittadini, rispettivamente le persone che ne fanno parte. Se la commissione di revisione, per compiti particolarmente complessi, consulta un esperto esterno, nei confronti del comune rimane comunque sempre responsabile la CCG. Il diritto di regresso sugli esperti esterni naturalmente può essere fatto valere.

Il lavoro della CCG

In genere la commissione di revisione si compone di due o tre membri. Se previsto dalla costituzione comunale, devono essere nominati anche i supplenti. Di solito un membro assume la guida rispettivamente la presidenza della CCG. A dipendenza della legislazione comunale, questa nomina viene fatta dall'assemblea, oppure la commissione si costituisce da sé.

Se la commissione è composta da tre o più membri si impone una suddivisione del lavoro. È consigliabile ripartire i compiti secondo le predisposizioni, l'esperienza e le conoscenze professionali dei revisori. Il rapporto di revisione e la relativa proposta a mano dell'assemblea comunale vengono comunque redatti e firmati da tutti i membri.

Se la revisione si svolge in collaborazione con un ufficio esterno (ufficio fiduciario o Ispettorato cantonale dei comuni) i compiti dovrebbero essere ripartiti in modo da evitare lavori doppi. Siccome l'ufficio di revisione esterno è composto da esperti, esso viene spesso volte incaricato della vera e propria revisione dei conti. In questi casi la commissione di revisione comunale si limita ad esaminare la gestione e gli affari dove sono necessarie le conoscenze del posto.

Il lavoro dev'essere adempito in modo tale da poter confermare che il rendiconto corrisponde alla contabilità e che i conti sono stati tenuti in modo regolare.

Prima di cominciare il proprio lavoro, i revisori devono farsi un'idea generale degli atti da controllare e delle leggi, ordinanze e regolamenti da osservare. Il presidente della commissione pianifica i diversi interventi dal lato personale e temporale, tenendo sempre conto delle capacità dei singoli revisori. La pianificazione presuppone conoscenze dell'organizzazione amministrativa relative agli elenchi, ai libri ausiliari, agli inventari ecc.

L'organo di controllo è libero di svolgere il proprio lavoro come meglio crede. Può fissare il termine egli stesso e presentarsi inaspettatamente o per appuntamento. Vale il principio che l'intero rendiconto comunale dev'essere

esaminato ampiamente prima di sottoporlo all'assemblea. Sull'arco di un certo periodo vanno esaminati tutti i campi. Tramite un pluriennale piano di controllo (p.es. durante il periodo di carica) possono essere fissate delle priorità.

Per la preparazione della revisione è importante procurarsi i documenti necessari (giustificativi, inventari, liste accessorie, estratti, protocolli ecc.). È anche pensabile ripartire i compiti lungo tutto l'anno ed eseguire delle revisioni intermedie. Il campo e il genere di revisione devono essere definiti esattamente (controllo dettagliato o prove a caso). Una ripartizione del lavoro è possibile. Al riguardo però non esistono regolamentazioni speciali.

Come procedere alla revisione dei conti

Viene esaminata tutta l'attività delle autorità e degli impiegati. Il controllo si estende anche su eventuali contabilità separate e casse speciali. Non è sensato e nemmeno economicamente sostenibile revisionare dettagliatamente tutta la contabilità, vale a dire ogni singolo fatto amministrativo. La prova che la contabilità e la resa dei conti sono in ordine, va fornita in modo semplice. Perciò si deve valutare fra una revisione completa e un controllo per sondaggio. Le tecniche e i principi di una revisione possono essere consultati nella letteratura citata nell'appendice di questo manuale.

I lavori di revisione svolti dovrebbero essere fissati per iscritto. Per questo scopo vanno allestiti documenti di lavoro chiari e pratici. Questi documenti servono per la discussione finale con il municipio, per la stesura del rapporto di revisione, per dare informazioni e, in certe circostanze problematiche, anche come materiale di prova.

Oltre alla revisione della contabilità, la CCG deve esaminare i conti anche dal profilo legale (principio della legalità). Si tratta di verificare se le uscite si basano su di un documento contabile valido, se sono conformi alla legge, al preventivo o alla decisione di credito e se le autorità hanno rispettato le competenze finanziarie costituzionali. Per le entrate si tratta di verificare se il comune ha sfruttato tutte le sue fonti finanziarie, se le imposte, le tasse e i contributi vengono incassati in base alle disposizioni vigenti e se le sovvenzioni sono state richieste risp. incassate. In più va controllato se gli averi sono riscossi puntualmente.

Discussione finale

Non appena terminati i lavori di revisione, ma prima di sottoporre il rapporto scritto all'assemblea comunale, dovrebbe aver luogo una discussione finale. Durante questa discussione viene commentato lo svolgimento, la dimensione e il risultato della revisione. Quest'occasione può essere utile anche per aderire a proposte e impulsi. Dovrebbero venire discussi anche argomenti non chiari e proposte di emendamento. Una discussione conclusiva aperta e onesta favorisce il rapporto di fiducia tra le autorità e l'organo di revisione.

Rapporto di revisione e proposta

Terminati i lavori di revisione e dopo la discussione finale con il municipio, la commissione di revisione stende il rapporto con relativa proposta a mano dell'assemblea comunale (approvazione completa o con riserva, oppure disapprovazione). Il risultato dei controlli va presentato anche all'assemblea comunale.

In aggiunta si può allestire un rapporto più dettagliato per il municipio, che contenga tutte le critiche, proposte e richieste. Questo rapporto supplementare va inteso come complemento del rapporto di conferma all'assemblea comunale. Esso può contenere anche indicazioni dettagliate sullo svolgimento e sul risultato del controllo nonché proposte di miglioramento. Costatazioni di minor importanza, già riferite a voce, non vengono più citate. In questo rapporto supplementare possono essere esposte constatazioni inerenti al controllo delle pendenze (disbrigo delle osservazioni dell'anno precedente) oppure indicazioni sulla situazione finanziaria comunale.

Indicazioni bibliografiche

Unione dei funzionari e impiegati comunali

Manuale per la contabilità ad uso dei Comuni grigioni
(in particolare capitolo 14)

Rolf Raschein / P. Andri Vital

Bündnerisches Gemeinderecht
Gasser AG, Coira, 1991
(capitolo V, pagine 122 - 131)

Rolf Butz / Bruno Ern

Erfolgreich in der Gemeinde
Eine Wegleitung für wirkungsvolle Mitarbeit
Editore Stutz Druck AG, Wädenswil, 1998
(Capitolo 6.2, pagina 57)

Camera dei fiduciari

Manuale svizzero di revisione 1998;
Volume 4, capitolo 9 „amministrazione pubblica“
Volume 2, capitolo 3.3 „tecnica di revisione“

Fondamenti giuridici

Legislazione cantonale

Costituzione cantonale, art. 40 cpv. 4

Legge sui comuni (CSC 175.050)

Legge sulla gestione finanziaria (CSC 710.100)

Legge sulla responsabilità delle autorità (BR 170.050)

Legislazione comunale

Costituzione comunale

Regolamento per la gestione

Regolamento per la CCG

Perfezionamento professionale

Per i membri delle CCG vengono offerte ogni anno possibilità di perfezionamento professionale a livello federale e cantonale. Nel Cantone dei Grigioni questi corsi vengono offerti in primo luogo dall'Unione dei funzionari comunali grigioni (UFCG), in collaborazione con la scuola universitaria per la tecnica e l'economia, Coira, (HWT) la società W+W Informatik AG e l'Ispettorato cantonale dei comuni.