

**Il ruolo degli uffici di ragioneria nella nuova realtà ordinamentale.
Il sistema degli Enti Locali.^{*}**

*di Rosario Scalia
Consigliere della Corte dei conti*

L'anno 2012 si può considerare un anno che prefigura grandi cambiamenti per la gestione politico-amministrativa del sistema degli Enti locali; ma è anche un anno che vede realizzarsi un complesso di misure di natura normativa assunte dal Parlamento nel triennio precedente (2009-2011), e che, per alcuni aspetti (introduzione dell'IMU), sono state anticipate.

L'accumulo dei cambiamenti prospettati – o anche solo differiti a tale anno – non può essere senza alcun impatto sui cittadini-contribuenti, sugli “azionisti” delle istituzioni pubbliche; su quelle istituzioni pubbliche che, con l'apporto convinto della loro classe dirigente, avrebbero dovuto dimostrare – nella logica sottesa a quel principio posto nel 2009 (cioè già tre anni fa) con la legge n. 15, secondo cui la trasparenza dell'organizzazione passa per l'applicazione dell'obbligo di dover rendere conto dei costi degli apparati amministrativi – di saper raggiungere una sempre migliore produttività amministrativa (oltre che gestionale e tecnica) ...

Ma non certo subito (*illico et immediate*, come dicevano i romani); nel lasso di tempo – un triennio, dal 2011 al 2013 – come risulta prescritto dal decreto legislativo n. 150 del 2009, per il sistema degli enti territoriali, dalle Regioni agli Enti Locali, fino al sistema delle istituzioni sanitarie, e financo al sistema della c.d. “amministrazione indiretta”.

* Intervento tenuto al Seminario “*Il bilancio di previsione 2012*”, organizzato dalla Sezione Lazio-Umbria dell'ARDEL, a Formello, il 13 aprile 2012.

Riforme queste – ancorate recentemente (2009) al nuovo dettato della Carta costituzionale del 2001 –, ma che riproducono gli schemi logico-strutturali di scelte normative effettuate già da tempo: nel 1972, con il d.P.R. n. 748; nel 1984, con la legge-quadro sul pubblico impiego; nel 1993-1994, con il d.lgs. n. 29 e con la legge n. 20; nel 1999, con il d.lgs. n. 286; nel 2009, appunto, con la legge di delega al Governo n. 15.

Oggi, ci sembra di assistere alle sequenze di un film visto più volte, sequenze animate dagli stessi attori, costretti a recitare la stessa parte: questo, naturalmente, può essere solo apprezzato da chi è riuscito a coltivare la propria area di competenza in una visione integrata dei problemi che qualsiasi gestione pubblica pone.

Cercherò di spiegare meglio il mio pensiero.

Tra le strutture a competenza strumentale – strutture che si trovano replicate in tutte le organizzazioni pubbliche – quella che si è occupata tradizionalmente della gestione delle risorse umane ha avuto un ruolo dominante fino agli inizi degli anni '90; potremmo dire fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Poi, da questa data la struttura a carattere dominante è diventato l'ufficio che si occupa della elaborazione del bilancio, della relativa gestione, della rendicontazione delle entrate e delle spese.

Ma ciò che è mancato alla classe politica dirigente del nostro Paese – ai diversi livelli di governo – è stata la consapevolezza di questo cambiamento; e che tale cambiamento richiedeva necessariamente l'assunzione di misure di natura organizzativa orientate allo scopo.

Un potenziamento in risorse umane (riconvertendo, ovviamente, una quota delle risorse professionali operanti fino ad allora presso gli uffici addetti alla gestione delle risorse umane); un adeguamento delle risorse informatiche a supporto della necessaria analisi per centri di costo (che avrebbe potuto essere in

grado di misurare, prioritariamente, la produttività del lavoro svolto...); un continuo acculturamento delle risorse umane alla comprensione – prima – e alla gestione – poi – dei nuovi compiti.

Ecco, tutto questo significa ripensare in termini strategici il ruolo dell'ufficio di ragioneria di una qualsiasi istituzione pubblica.

Un ruolo che diventa sempre più essenziale, oggi, che l'ufficio di ragioneria costituisce il fulcro di un disegno politico-amministrativo che intende rivederlo come struttura capace di programmare le entrate e le spese non solo nell'ordinario ma anche in situazioni di straordinarietà, cioè in una visione di prospettiva.

1. Le attività presenti e future dell'ufficio di ragioneria di un Comune: gli effetti del controllo dinamico svolto dalla Corte dei conti.

Si è avuto modo di sottolineare come, fino al passato più recente che abbiamo ritenuto di dover circoscrivere agli inizi degli anni 2000, le attività dell'ufficio di ragioneria di un Comune siano state calibrate su un ruolo "passivo" che ad esso è stato tradizionalmente assegnato: ruolo che, sulla scia di quanto si era verificato con la legge n. 142 di riforma delle autonomie locali del 1990, aveva ritenuto di dover relegare l'Ente a conservare lo *status quo*, a conservare lo stato di equilibrio raggiunto nel 1979 con il famoso "decreto Stammati", dimenticando – a volte, se non sistematicamente – come i principi contabili più comuni (quello della veridicità, quello dell'attendibilità, quello della prudenza...) si sarebbero dovuti tradurre nella elaborazione fattuale dei documenti contabili, in particolar modo di quelli di previsione, sia annuale che pluriennale.

Solo alla fine degli anni '90 (dopo che il 1992 risulta contrassegnato dagli sforzi intrapresi dal Governo Ciampi per una risistemazione dei conti pubblici in funzione dell'ingresso nell'Eurozona), nel 1999 – precisamente con il d.lgs. n. 286 – si riscopre il senso del sistema dei controlli interni: erano trascorsi, però, sette anni dal documento approvato, nel 1992, dall'OCSE proprio sui "controlli interni".

Ed è in tale periodo della vita del nostro sistema amministrativo nazionale che si riesce a far luce su una cultura che fino ad allora aveva stentato a farsi strada tra la dirigenza, tra i collaboratori della classe dirigente: quella di dover rendere conto all'opinione pubblica non solo della gestione finanziaria, ma anche della gestione amministrativa.

Un sistema amministrativo che, non solo al "centro" ma anche alla "periferia", preferiva imputare la responsabilità del "non buon andamento" in

capo agli uffici di ragioneria, in prima battuta, individuandola nella inadeguatezza del controllo finanziario svolto dagli organi di revisione, in seconda battuta.

Oggi, tutto ciò non è più tollerabile.

L'apparente "sana gestione finanziaria" che ha contraddistinto, per poco più di venti anni, i bilanci pubblici del nostro Paese deve fare i conti (si può ben dire) con i processi amministrativi sottostimati, cioè con le cause che risultano determinare lo stato di disequilibrio "sostanziale"; disequilibrio che non possiamo far finta che non esista.

Non ce lo consentono più i nostri azionisti.

A costoro, infatti, si chiede – venendo a mancare un sistema di "finanza derivata" – di porre rimedio all'incapacità della classe politica locale di eliminare le distorsioni che qualsiasi cattiva amministrazione genera, e che irrimediabilmente si protrae per più generazioni.

Ma, certamente, non possono essere i soliti noti ad assicurare il loro contributo, il loro sostegno al modello di Stato sociale così come voluto dal Parlamento.

Ecco, quindi, che si richiede agli uffici di ragioneria dei Comuni di assumere un ruolo che avevano svolto tra il 1971 ed il 1977, dopo la "riforma Vanoni".

Una attività – quella di vigilare sulle entrate con metodo collaborativo con gli organi dello Stato – che si propone di riequilibrare il peso fiscale in una logica di giustizia sociale.

Alle attività tradizionali – quelle leggibili nei regolamenti di contabilità – si sono affiancate via via nel tempo altre attività di natura diversa o, *rectius*, complementari alle prime: il conto annuale del personale ne è un esempio chiaro, evidente.

Con la pretesa, però, di governare il costo del personale, senza avere la benché minima conoscenza della produttività conseguita o conseguibile dalle diverse professionalità.

Questa visione “ragionieristica” risulta, oggi più che in passato, priva di significato perché priva di utilità sia immediata che prospettica: priva di utilità per la politica, priva di utilità per i cittadini-contribuenti.

Di tutto ciò si è cominciata a render conto, sia pure con ritardo, la Corte dei conti: non solo al passaggio storico che tale Istituzione superiore di controllo ha dovuto fare, nel 1994, dal controllo statico (su atti) al controllo dinamico (sull’attività), cioè a quel controllo che richiede la preventiva analisi dell’organizzazione per poter formulare correttamente anche un giudizio sulla effettiva funzionalità del sistema dei controlli interni, ma per diverso tempo ancora.

E, quando nel 2003, con la legge n. 131 – la c.d. legge “La Loggia” – si riafferma (appena nove anni dopo) la volontà del Parlamento che alla verifica della “sana gestione finanziaria” dei documenti di bilancio va affiancato – per poter essere credibile – un persistente controllo sull’effettivo perseguimento – da parte delle burocrazie – degli obiettivi posti da leggi nazionali/regionali di principio o di programma, si ritiene di aver posto le basi minime per pervenire all’unica lettura possibile della realtà amministrativa del nostro Paese: conciliare le esigenze della matematica con le esigenze di quella schiera di filosofi della politica che sono riconducibili alle ideologie espresse da un servitore dello Stato come Tommaso Moro, in un testo come “*Utopia*”, o in un preconizzatore della città ideale, come Tommaso Campanella ne “*La città del sole*”.

Ma le attività degli uffici di ragioneria degli Enti Locali si arricchiscono, a distanza di poco più di tre anni – dal 2006 – di una ulteriore incombenza: quella di dover svolgere il compito di *ghostwriter* degli Organi di revisione, cui l’art. 1,

c. 166, della legge n. 266/2005, richiede di compilare, in ogni sua parte, uno specifico questionario di controllo, all'inizio e a conclusione del ciclo annuale di bilancio.

La Corte dei conti, nelle sue articolazioni periferiche, si rende conto ben presto di avere non certo nella professionalità degli Organi di revisione amministrativo-contabile la giusta interlocuzione.

Infatti, il contraddittorio sostanziale si instaura con gli uffici di ragioneria in quanto tali apparati detengono le informazioni necessarie, a supporto dello specifico controllo di natura finanziaria che la Corte stessa è chiamata a svolgere.

Informazioni che, oggi, a distanza di poco più di sei anni dalla legge n. 266/2005, costituiscono un “*thesaurus*” di dati che possono ben rappresentare la base conoscitiva per consentire la giusta visione d'insieme della finanza locale non solo al Parlamento, ma anche alle Assemblee regionali e a quegli organismi previsti dalla Costituzione – come i Consigli delle Autonomie Locali – che sarebbero chiamati a svolgere il ruolo di giusta stanza di compensazione tra i diversi livelli di governo, impegnati ad assicurare, comunque, il governo *multilevel* delle diverse politiche pubbliche di competenza.

Quale valutazione di carattere generale si può trarre dall'analisi obiettiva dell'introduzione di tale innovazione legislativa?

Non una sola: in primo luogo, è emersa l'esigenza di una “*mise au niveau*” della cultura che hanno i revisori dei conti della gestione finanziaria degli Enti locali; in secondo luogo, lo scarso grado di indipendenza di tali controllori in considerazione del percorso di scelta previsto dal nostro ordinamento; in terzo luogo, la ridotta attendibilità del controllo esercitato dagli organi di revisione così come individuati.

2. Il nuovo ruolo degli uffici di ragioneria: il controllo sollecitatorio della Corte dei conti (la vigilanza sulle entrate)

Oggi, possiamo svolgere – nell’interesse del cittadino-contribuente – alcune considerazioni di carattere generale.

Lo possiamo fare sotto due profili:

- a) quello di dover assicurare – attraverso una costante analisi del sistema amministrativo – una puntuale segnalazione all’opinione pubblica delle anomalie che caratterizzano il funzionamento degli apparati (duplicazioni strutturali; livelli gestionali sovrabbondanti/inutili; sovradimensionamento degli organici); risultato che si può conseguire attraverso il ricorso alle tecniche del controllo di gestione;
- b) quello di dover individuare – attraverso l’analisi dei piani/programmi (annuali-pluriennali) di esecuzione della legislazione nazionale/regionale – il fabbisogno-standard, in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie, cioè quello ottimale: che si dimostri adeguato (sufficiente) a soddisfare le esigenze degli utenti (analisi costi/benefici); risultato, questo, che si può conseguire con il ricorso alle metodiche della valutazione delle politiche pubbliche.

Dalla lettura combinata delle valutazioni esprimibili dall’esecuzione di tali due tipologie di controllo, può correttamente essere costruito il costo-standard riferibile alle diverse funzioni-obiettivo, attribuite dalla legge non solo al potere pubblico ma anche alla società civile.

Società civile che è destinata a vivere un ruolo marginale, nell’attuale ordinamento, anche se la classe politica – nel suo avvicinarsi al potere – proclama di volersi ispirare al metodo, nella scelta tra pubblico e privato, della “sussidiarietà orizzontale” ...

In questa ottica, va letta la legislazione posta, in questi ultimi anni, a difesa del principio di libera concorrenza cui si deve ispirare il mercato nazionale, costringendo gli Enti Locali a recedere da attività che in maniera onnicomprensiva possiamo ritenere gestite con “amministrazione indiretta”; attività che nessuna attinenza hanno con le funzioni-tipo attribuite dalla legge ad essi.

Come ben si sa, anche questo impegno istituzionale è stato sottoposto al controllo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le quali per tale via hanno potuto ricostruire la incredibile rete di interessi posta in essere nel tempo dal sistema degli Enti Locali; interessi che non sono stati certo coltivati all’insegna del principio di economicità.

Anche questa particolare normativa vuole ridare tono e vigore agli azionisti (contribuenti), costretti per tale via a ripianare, anno dopo anno, deficit sempre crescenti.

Ma ciò non basta.

Ancora il cittadino-contribuente rimane disarmato di fronte al potere pubblico quando quest’ultimo si dimostra restio a dare dimostrazione del miglioramento conseguito dagli apparati per i diversi servizi resi.

Si fa riferimento al piano triennale della *performance* (produttività) previsto dalla legge n. 15/2009.

La Corte dei conti, nell’ultimo referto predisposto dalla Sezione delle autonomie locali, ha dedicato un capitolo alla verifica dello stato di attuazione del decreto legislativo n. 150/2009, attuativo della richiamata legge delega al Governo.

I risultati dell’indagine – purtroppo di natura campionaria – non sono per niente soddisfacenti; dimostrano l’ottusa perseveranza al mantenimento dello *status quo*.

Ancora una volta il sistema sclerotizzato della valutazione dei dirigenti ha costruito – a difesa dei metodi di analisi posti in essere – una diga insormontabile: quella dell'indifferenza a costruire sistemi di valutazione che tengano in debito conto la soddisfazione degli utenti (diretti) e degli azionisti.

A questi ultimi non si riesce a dare alcuna speranza che si possa ottenere lo stesso servizio a costi minori, cioè con un concorso minore di tributi (diminuzione della pressione fiscale).

3. Il richiamo alle scelte del passato: l'intervento del Legislatore nazionale a presidio della "sana gestione finanziaria".

Più volte la Corte dei conti, nel corso di questi ultimi anni, consapevole degli effetti che le sue pronunce (sia in sede di richiesta di pareri; sia in occasione delle deliberazioni rese ai sensi dell'art. 1, c. 166, legge n. 266/2005; sia in occasione di deliberazioni ex art. 7, c. 7, legge n. 131/2003) avrebbero prodotto sulla corretta tenuta del principio del coordinamento della finanza pubblica, si è trovata a dover fornire interpretazioni della contabilità pubblica che hanno indotto lo stesso Legislatore ad adottare misure normative apparse a volte contraddittorie, o ad assumere le stesse in vista, pur sempre, di una riconfigurazione prossima ventura.

Un caso può essere richiamato, per tutti: le regole che sono state poste dal Legislatore nazionale ai fini dell'applicazione, nel nostro Paese, del Trattato di Maastricht.

Anno dopo anno esse sono state diverse, tanto che non si riesce – neppure oggi, a distanza di dieci anni dal fatidico 1992 – a esplicitare il grado di effettiva partecipazione degli Enti Locali all'obbligo di rispetto dei parametri imposti alla Nazione Italia dall'ordinamento comunitario.

Quel metodo – sperimentato da due soli esercizi finanziari – di “regionalizzare” il Patto di stabilità interno è servito, comunque, a coniugare le due finalità del Trattato di Maastricht: la “stabilità finanziaria” e la “crescita economica”, nella corretta visione (elaborata dalla Scuola economica di Stoccolma) che, nel momento in cui l'andamento del ciclo economico presenta situazioni di recessione, l'intervento dei poteri pubblici si dimostra essenziale per inoculare nel sistema economico risorse finanziarie aggiuntive a sostegno della ripresa.

Ma a quali condizioni?

Oggi – come al tempo in cui furono elaborati i parametri di virtuosità della Scuola economica di Stoccolma – quanta maggiore elasticità – stante il vincolo posto, in Costituzione solo nel 2001 con l’articolo 119 – presentano i bilanci pubblici, tanto più i diversi livelli di governo sono in grado di usare le risorse finanziarie per dare concretezza all’idea “keynesiana” che l’intervento pubblico può svolgere un ruolo di rilancio dello sviluppo economico (locale, regionale, nazionale).

Nella prospettiva ormai ravvicinata dell’obbligo del pareggio di bilancio (obbligo da tempo imposto dall’ordinamento nazionale al sistema contabile degli Enti Locali), che va riguardato alla luce delle condizioni (correttamente) restrittive ex art. 119 Cost. per assumere ulteriori impegni di indebitamento, la situazione prossima ventura risulta contrassegnata da due macro-obiettivi:

- a) le funzioni e i compiti attribuiti ai diversi livelli di governo dovranno trovare copertura nelle risorse finanziarie revenienti, principalmente, dai contribuenti residenti nelle aree del territorio di interesse;
- b) lo Stato si è impegnato ad azzerare il debito (che ha a suo tempo contratto per ripianare i deficit generati dagli Enti Locali); per questo non avrà spazi decisionali, per almeno 2-3 anni, che possano consentire a tale livello di governo di ridurre la pressione fiscale né sui cittadini né sulle imprese.

L’effetto combinato di queste due linee-guida da tramutare in azioni concrete impone l’assunzione, da parte degli Enti Locali, di una forte responsabilità: fornire un apporto decisivo alla lotta all’evasione fiscale che lo Stato – attraverso i diversi artifici normativi posti in essere – non ha potuto mai condurre fino in fondo.

Da anni la Corte dei conti ha posto in evidenza gli effetti deleteri di una legislazione fiscale che ha privilegiato situazioni diffuse di collusione tra controllanti (uffici statali) e controllati (sistema delle imprese).

Oggi, si richiede agli Enti Locali spirito di collaborazione; e si impone ad essi – anche indirettamente – di ricostituire – organizzativamente e culturalmente – quegli Uffici tributi che, nel modello voluto dalla riforma Vanoni, avevano dal 1971 svolto il loro ruolo tanto egregiamente fino al d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 (quando, cioè, si assunse la decisione, dopo la riforma tributaria, che la finanza locale dovesse diventare essenzialmente “derivata”, contribuendo i trasferimenti statali a finanziare per oltre il 90% le casse comunali e per oltre il 95% quelle provinciali).

A ben leggere la storia della nostra finanza locale, si tratta di una vera e propria nemesi storica.

Chiedere, oggi, agli Enti Locali di contribuire a ridurre l’indebitamento dello Stato ha significato per il Parlamento nazionale ricordare agli amministratori attuali di tale livello di governo che altri amministratori avevano assunto a suo tempo – a ridosso, cioè, del decentramento amministrativo operato dallo Stato alle Regioni nel periodo 1971-1977 – decisioni che si sono tradotte in un aumento abnorme della spesa corrente oltre che di quella in conto capitale (opere inutili/incompiute), che portarono, allora, a situazioni generalizzate di dissesto finanziario.

Con l’introduzione del “federalismo fiscale”, che fa perno su un semplice concetto (il territorio che genera deficit è l’unico tenuto a coprirlo), i fantasmi del passato sono tornati prepotentemente sulla scena istituzionale.

E ponendo alla nostra attenzione, all’attenzione della magistratura contabile un grande dilemma: effettuare una vigilanza occhiuta, incapace di guardare alla

devastazione operata nel passato e che si ripropone tutta ancor oggi? oppure, effettuare una vigilanza sulle cause determinati il disastro, suggerendo il superamento delle distorsioni organizzative soprattutto i quei casi – e sono molti (basti considerare il settore della sanità) – in cui le burocrazie dimostrano, purtroppo, disponibilità a replicarle?

In sostanza, il controllo di natura finanziaria non può produrre buoni frutti; appare sterile nell'attuale situazione italiana.

Soprattutto se conosciamo l'italica tendenza ad essere amministratori dell'emergenza.

L'attenzione va posta, ormai, ai modelli organizzativi ottimali (che richiedono la declinazione operativa dei parametri dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia) e alla conseguente presa di posizione di una dirigenza che ha rinunciato, da tempo, ad essere propositiva, vivendo il suo ruolo (si può chiamare tale?) a rimorchio della politica ...

Oggi, i decisori politici non sono più in grado di decidere senza aver prima chiesto il punto di vista del responsabile di ragioneria.

Non sappiamo se ciò sia un bene.

Lo può essere, sicuramente, nella misura in cui il responsabile politico ha preso consapevolezza del fatto che non può più esercitare la sua influenza perché il pareggio economico dei bilanci avvenga senza il rispetto del principio di veridicità e di quello di attendibilità.

Lo può essere, poi, nella misura in cui, al di là dei vincoli sempre più puntuali posti dalla legge (annuale) di stabilità, il responsabile politico assuma “un atteggiamento più controllato verso la spesa”.

Lo può essere, ancora, nella misura in cui il decisore politico che voglia essere riletto si renda conto che non può sottrarsi all'impegno di dover dimostrare ai cittadini tutti che i costi dell'apparato che dirige rientrano nella

media di quelli dei Comuni aventi la stessa dimensione demografica o, *rectius*, la stessa entità di risorse umane.

Perché ciò si realizzi è necessario un cambiamento, un cambiamento che – per il tema che si sta trattando – si possa declinare in una serie di impegni concreti:

1. la istituzione, in tutti gli Enti che ne siano sprovvisti, della figura del ragioniere (tanto più necessaria oggi che diventa più ampia la platea degli Enti Locali sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno);
2. la determinazione in via generale dei requisiti di accesso al posto di funzione;
3. l’informatizzazione evoluta dei sistemi contabili; il che presuppone la modernizzazione degli uffici di ragioneria.

Sullo sfondo, rimane viva ancora oggi, più che in passato, l’esigenza di garantire “l’indipendenza dei contabili” sul piano legislativo (cfr. il pensiero di S. Arcidiacono, riportato in S. Buscema, *Trattato di contabilità pubblica, Vol. IV*, Giuffrè Ed., Milano, 1987, pag. 600).

Nella visione della magistratura contabile, gli uffici di ragioneria di ogni Ente Locale devono poter essere “in senso dinamico un centro di coordinamento di dati, un centro di imputazione che consenta di avere una visione unitaria aggiornata della situazione finanziaria dell’Ente”.

In tale ottica, è necessario che il ragioniere goda di reale autonomia, all’interno dell’Ente, per impedire che si consumino operazioni contabili poco corrette.

Enti minori, enti medi, enti grandi: non si possono cogliere differenze di approccio al tema di come va costruito il fabbisogno-standard (che è ricollegabile al costo-standard) a supporto di ogni funzione di cui si è titolari.

In queste indicazioni – tutte naturalmente da approfondire e da dibattere tra gli addetti ai lavori – non si può non cogliere l'esigenza inespressa di trovarci a condividere un processo logico, insito ormai nel sistema, che consenta, in linea tendenziale, il graduale passaggio *“dal mondo del pressappoco all'universo della precisione”*, come notava Alexandre Koiré nel suo saggio della fine degli anni '60 del secolo scorso, all'inizio di quel movimento culturale che avrebbe voluto far ragionare diversamente la classe politica mondiale, orientando la sua attenzione al perseguimento del “bene comune”.

4. Federalismo fiscale e vigilanza sulle entrate: la responsabilità di tale tipo di controllo, intestata alla Corte dei conti, risulta diffusa sul territorio ...

Il trapasso dalla finanza locale nella sua qualificazione di “finanza derivata” a “finanza condivisa” (non certo “propria”) non è senza effetti sul ruolo che è tenuta a svolgere la Corte dei conti, nel suo ruolo di Istituzione superiore di controllo nel nostro Paese.

Oggi, e nel futuro prossimo.

Proprio quest’anno, nel 150° dalla fondazione, gli specifici principi e criteri direttivi in materia di controllo sul sistema delle entrate – leggibili nella “Dichiarazione di Lima” (INTOSAI) del 1977 –, vanno richiamati all’attenzione di quanti responsabilmente sono tenuti a prendere cognizione del nuovo disegno ordinamentale prefigurato dal Capo III della legge-delega n. 42 del 2009, disegno che presenta luci e ombre.

C’è, infatti, la Sezione 20 di tale strumento internazionale che fissa due principi importanti:

1. il primo, secondo cui le Istituzioni superiori di controllo devono poter esercitare un controllo “quanto più ampio possibile sulla riscossione delle entrate fiscali”;
2. il secondo, per il quale “in sede di verifica dell’applicazione delle norme fiscali, l’Istituzione superiore di controllo deve controllare anche l’organizzazione e l’efficienza della riscossione delle imposte, il raggiungimento delle previsioni di entrata e, se del caso, proporre all’organo legislativo il miglioramento della normativa”.

A parte ogni considerazione sulla auspicabile potestà – sempre definita nella richiamata 20^a Sezione – di pervenire all’esame dei fascicoli fiscali

individuali da parte delle Istituzioni superiori di controllo, nei richiamati principi c'è la conferma di poteri – di natura soprattutto conoscitiva – che la Corte dei conti italiana ha esercitato; e che meglio e ancor più esercita, in spirito collaborativo, allorquando svolge il controllo sulla “sana gestione finanziaria” degli Enti Locali, cioè a far tempo dal 2006.

Un potere di vigilanza questo che, nei riguardi degli Enti Locali, è risultato condizionato dalle regole poste dalla normativa fiscale nazionale, da quel segmento di essa che si è sempre dimostrato non certo disponibile a un coinvolgimento forte del sistema delle autonomie locali nella lotta all'evasione fiscale.

Una partecipazione – quella dei Comuni – all'accertamento dei tributi erariali che si può qualificare “travagliata”, all'insegna di un principio – non si sa fino a che punto qualificabile come tale – secondo il quale il contribuente deve avere un solo interlocutore, lo Stato, quello stesso che si è preoccupato di apprestare a sua tutela il sistema della giustizia tributaria, con le sue regole, le sue procedure, i suoi riti.

Spira, oggi, però, un vento diverso; ed è quello che si nutre della nuova coscienza che se tutti pagassero il dovuto, tutti da tale comportamento potrebbero ricevere benefici migliori o maggiori in termini di qualità, oltre che di quantità, dei servizi resi dal potere pubblico.

Al di là delle disposizioni più antiche – il riferimento all'art. 46 del d.P.R. n. 600 del 1973 è d'obbligo – è a ridosso della legge di delega n. 42/2009 che si comincia a registrare un vero e proprio interesse al tema: **nel 2010**, con il d.l. 31.5. 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 (art. 18, che facoltizza i Comuni a segnalare all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di Finanza e all'INPS dati e informazioni utili per consentire la lotta all'evasione contributiva; l'art. 19, della stessa legge, che prevede l'istituzione della c.d.

“anagrafe immobiliare integrata”, da parte dell’Agenzia del territorio, in collaborazione con i Comuni); **nel 2011**, con l’art. 10, lett. *a*), del decreto attuativo n. 23 del richiamato articolo 19; **sempre nel 2011**, con lo stesso d.lgs. n. 23, si è proceduto al riconoscimento, nei riguardi dei Comuni, del maggior gettito, per intero, derivante dall’acatastamento dei c.d. “immobili fantasma” (art. 2, cc. 10-12).

Tale inversione risulta – come è stato sottolineato da parte di alcuni studiosi – comprensibile: essa è, peraltro, obbligata ove solo si pone attenzione al fatto che tali disposizioni vengono scritte all’interno del decreto legislativo attuativo del c.d. “federalismo municipale”, il quale ha determinato la devoluzione di parte della fiscalità immobiliare dallo Stato ai Comuni.

Rimane, però, una preoccupazione: quella relativa alla capacità dei Comuni di comportarsi quali enti dotati di potestà impositiva.

E ciò sembra dovuto al fatto che i Comuni stessi non abbiano ancora preso pienamente coscienza (o non si siano rassegnati del tutto) della loro nuova situazione: non essere più dipendenti dai trasferimenti statali e regionali.

La responsabilità sul versante delle entrate tributarie, quale ineludibile raccordo delle competenze sul fronte della spesa pubblica, “implica la salvaguardia efficace di un sistema fiscale proprio, ancora non del tutto valutato come tale”.

E’ in tale contesto che vanno lette e interpretate le considerazioni svolte dalla Corte dei conti nel programma annuale dei controlli per l’anno 2012 deliberato dalle Sezioni Riunite (delib. n. 61/2011/Contr. – ad. del 24 e 29 novembre 2011), con riguardo all’indagine che si propone di verificare l’attendibilità delle previsioni delle entrate fiscali a livello di governo locale (pagg. 31-32).

Valutazioni che si inseriscono nel nuovo ordinamento della fiscalità locale, alla cui costruzione ha dato il suo contributo la normativa che ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2012 prima, e, poi, al 1° gennaio 2013, le società del Gruppo Equitalia s.p.a. “cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea o coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate” (art. 7, l. n. 106/2011; modificato dall’art. 10, c. 13-octies, della l. n. 214/2011).

Se la strada tracciata è diventata quella della “internalizzazione” della gestione dei tributi, diventa ancora più semplice intrattenere con l’ufficio di Ragioneria di ogni Comune contatti costanti.

D’altra parte, il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica – definiti dagli artt. 17 e 18 della legge-delega n. 42/2009 – presuppone l’instaurazione di attività di monitoraggio delle risorse disponibili (con riguardo all’entità dei residui attivi revenienti dalle entrate proprie); ad esse risulta sotteso, poi, un controllo costante delle procedure esecutive attivate e, in generale, dell’andamento che caratterizza la riscossione, nell’anno così come in un lasso di tempo più lungo (artt. 19 e 23, d.lgs. n. 112/1999).

Il nuovo ordinamento sulla fiscalità locale, così come definito agli inizi del 2012, risulta sollecitare gli Enti Locali ad assumere misure di natura organizzativa che privilegino un potenziamento degli “Uffici tributi”, sia naturalmente in forma “singola” che in forma “associata”.

Parimenti, impone alla Corte dei conti di seguire con attenzione l’evoluzione organizzativa che dalla gestione dei tributi locali deriva ad ogni Ente Locale, per coglierne gli aspetti più significativi alla luce del principio del “buon andamento” cui tale misura è tenuta a conformarsi.

**Il richiamo alla legislazione in
materia di vigilanza sulle entrate.**

Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214

Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

(Pubblicato nella G.U. 1° agosto 1934, n. 179)

OMISSIS

TITOLO II

Attribuzioni della Corte dei conti

Capo I - Attribuzioni in generale

Art. 13.

(art. 10 sostituito dall'art. 1, regio decreto 18 novembre 1923, n. 2441 e articoli 13 e 34, legge 14 agosto 1862, n. 800; art. 1, legge 11 luglio 1897, n. 256 modificato dall'art. 7, regio decreto-legge 18 giugno 1931, n. 788, art. 90, comma ottavo, regio decreto 17 ottobre 1922, n. 1401; articoli 63, 81 e seguenti regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; articoli 11, 18 e 19 legge 3 aprile 1933, n. 255.)

La Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti:

fa il riscontro dei decreti reali;

fa il riscontro delle spese dello Stato;

vigila la riscossione delle pubbliche entrate;

fa il riscontro sui magazzini e depositi di materie e di merci di proprietà dello Stato, e sulle altre gestioni patrimoniali indicate dalle leggi;

fa il riscontro delle cauzioni degli agenti dello Stato che sono obbligati a prestarle e vigila perché sia assicurata la regolarità della gestione degli agenti dello Stato, in denaro e in materia;

parifica il rendiconto generale consuntivo dell'amministrazione dello Stato e quelli delle aziende a gestione autonoma soggette al suo riscontro, prima che siano presentati al Parlamento;

giudica i conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge;

giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni;

giudica sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi in materia di conti e di responsabilità, giusta le disposizioni delle leggi speciali;

giudica sugli appelli dalle decisioni dei Consigli di Prefettura sui conti dei Comuni, delle Province, delle istituzioni di pubblica beneficenza;

giudica sui ricorsi per rimborso di quote inesigibili di imposte dirette, ai termini della legge di riscossione;

giudica sui ricorsi in materia di pensione in tutto o in parte a carico dello Stato o di altri enti designati dalla legge e sulle istanze tendenti a conseguire la sentenza che tiene luogo del decreto di collocamento a riposo, ai termini dell'art. 174 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 7027;

giudica su tutti i reclami dei suoi impiegati;

fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge.

OMISSIS

Art. 15.

(art. 17, legge 14 agosto 1862, n. 800).

La Corte prende nota e dà avviso ai Ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti che le occorre di rilevare nell'esercizio delle sue attribuzioni.

Art. 16.

(art. 16, legge 14 agosto 1862, n. 800).

La Corte ha diritto di chiedere ai Ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni e i documenti **che si riferiscono alle riscossioni e alle spese**, e tutte le notizie e i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni.

OMISSIS

Art. 34.

(artt. 22 e 23, legge 14 agosto 1862, n. 800).

I ministri trasmettono alla Corte, dopo verificati dalle amministrazioni, **i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti** che si fanno dagli agenti del Governo nel corso dell'esercizio.

Si trasmettono ancora alla Corte i conti delle casse dello Stato con la indicazione dei valori e del modo col quale sono rappresentati.

OMISSIS

Art. 36.

(artt. 24 e 25, legge 14 agosto 1862, n. 800).

Sono trasmesse alla Corte **le relazioni dei funzionari incaricati di compiere ispezioni presso gli agenti che hanno maneggio di denaro** e di altri valori dello Stato.

OMISSIS

Sezione II

Degli altri giudizi in materia contabile

Art. 56.

(art. 90, ottavo comma, regio decreto 17 ottobre 1922, n. 1401).

Gli esattori comunali ed i ricevitori provinciali possono ricorrere alla Corte dei conti nel termine di novanta giorni dalla notificazione del provvedimento definitivo dell'intendenza di finanza 56, **col quale sia stato rifiutato il rimborso di quote d'imposta o sovraimposta inesigibili.**

OMISSIS

CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti
per l'anno 2012**

OMISSIS

1. l'attendibilità delle previsioni delle entrate fiscali. La complessità della valutazione delle previsioni sulle entrate tributarie ed extra tributarie dell'amministrazione centrale e di quelle territoriali è ben nota. Alle analisi delle Sezioni riunite sulla attendibilità delle previsioni contenute nei quadri programmatici della PA potranno offrire un contributo rilevante sia l'aggiornamento e la implementazione delle indagini già svolte in passato dalla Sezione di controllo sulle amministrazioni dello Stato, sia lo sviluppo delle analisi delle Sezioni regionali. In tale ambito, fondamentale risulterà la valutazione della gestione dei residui attivi da parte di enti locali che presentano indicatori di criticità nell'ammontare e nello smaltimento a causa di elevate e vetuste partite residuali attive, verificando, al riguardo, la correttezza delle operazioni di riaccertamento poste in essere (Sezione regionale Emilia Romagna). Un fenomeno a cui non è estraneo il ruolo delle entrate correnti aventi carattere non ripetitivo.

Un loro esame consentirà di verificare se l'equilibrio di parte corrente abbia natura strutturale ovvero sia influenzato dalla presenza di entrate *una tantum* che, seppur utilizzabili nell'ambito del singolo esercizio, non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi. Il finanziamento di spese consolidate attraverso entrate di natura straordinaria profila, infatti, rischi per i futuri equilibri di bilancio. Così, ad esempio, per alcune voci di entrata come i proventi da sanzioni al codice della strada e le plusvalenze: entrate di carattere eccezionale per le quali, attraverso le informazioni raccolte con le Linee guida (come proposto dalla Sezione regionale Molise), può essere rilevata la tendenza a proporre stime ben superiori ai risultati conseguiti negli anni precedenti. Lo stesso dicasi per i proventi derivanti dai permessi a costruire che, oltre alla valutazione del rispetto della percentuale di destinazione degli stessi al finanziamento di spesa corrente, si prestano a possibili sovrastime, soprattutto tenendo conto dell'andamento non favorevole del mercato delle costruzioni immobiliari. Di particolare rilievo è poi, sia per lo Stato centrale che per Regioni ed enti locali, la verifica dell'attendibilità delle previsioni di entrata legate alla lotta all'evasione, facendo sia un'analisi dei dati storici, sia un'analisi delle percentuali di esiti positivi dal contenzioso tributario per tipologia di imposta (Sezione regionale Lombardia).

OMISSIS