

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 tutti 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, rapportandoli 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.