

“La Corte dei conti nell’era del federalismo”

28 aprile 2011

Libera Università Maria SS Assunta - Roma

Intervento di Maurizio Meloni, Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo: **“La Corte dei conti nelle audizioni dinanzi alla Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale”**.

Occorre ricordare, in via preliminare, che la Corte – prima dell’arco temporale relativo alla serie di decreti attuativi sul federalismo fiscale – è stata ascoltata in Parlamento, sia alla Camera che al Senato, sul disegno di legge che ha dato luogo, poi, alla legge n.42 del 2009.

In tali occasioni (17 novembre 2008 e 12 febbraio 2009) venne sottolineata – a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e della conseguente modifica del rapporto tra Stato Regioni ed Enti locali – la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate: a tale completamento si ritenne potesse connettersi un miglioramento dell’azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base di una ingiustificata crescita della spesa.

In termini assolutamente generali la Corte, fin dagli anni 2008 e 2009, mise in luce – altresì – che la riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e la modifica del sistema di finanziamento delle realtà territoriali non doveva ridurre la capacità di governo complessivo della finanza pubblica, incidendo, così, sulla tenuta degli obiettivi dettati dall’appartenenza all’Unione europea; tale processo doveva pertanto essere accompagnato da un efficace coordinamento della finanza pubblica in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e, al tempo stesso, una adeguata copertura dei servizi essenziali.

Venendo ora a trattare delle audizioni sui decreti di attuazione della legge 42 ricorderemo, per prima, l’audizione del 4 maggio 2010 sulle attribuzioni a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.

Al riguardo la Corte, nella sintesi conclusiva, ricordava che il conferimento dei beni previsto dalla legge 42/2009, pur non mutando in misura significativa la condizione

patrimoniale delle amministrazioni territoriali, poteva comportare due importanti effetti positivi: da un lato, esso poteva offrire un volano finanziario per specifici interventi di riqualificazione del territorio e, dall'altro, poteva rappresentare un'importante opportunità per rivedere e per potenziare le possibilità di utilizzo di un patrimonio spesso, specie nel passato, trascurato o messo a reddito in maniera inadeguata. La possibilità di cogliere tali opportunità dipenderà, strettamente, dalle scelte che verranno assunte nella distribuzione, non tanto e non solo dei titoli di proprietà dei beni ma, soprattutto, delle responsabilità gestionali e di definizione dei quadri programmatici. La dimensione ridotta dei "valori finanziari" e la forte disomogeneità nella ripartizione territoriale rischiano, infatti, di rendere una distribuzione molto frazionata dei beni, in cui prevale il solo criterio territoriale, poco produttiva.

Una seconda audizione del 9 dicembre 2010 ha avuto ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

In proposito venivano sottolineati, in quella circostanza, i profili di positività del disegno proposto dallo schema di decreto delegato, in particolare per quanto riguarda lo sforzo di riordino e di finalizzazione della fiscalità immobiliare ed i risultati che ciò potrebbe produrre in termini di stimolo all'affittivo mercato delle locazioni: così come non poteva non essere condiviso il pieno coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione con la previsione dell'attribuzione ad essi del gettito derivante dall'accatastamento degli immobili mai censiti.

L'attenzione andava centrata – in ogni caso – su come prevenire i principali rischi emersi dall'analisi condotta e attinenti, sostanzialmente, alla coerenza con gli obiettivi e i criteri della legge delega, alla reale fattibilità dei risultati attesi e alla sostenibilità delle soluzioni proposte, ponendo in evidenza l'esigenza comunque di assicurare maggiore certezza in ordine alle basi imponibili e alla autonomia impositiva.

Sotto un profilo più generale, veniva altresì posta in luce la possibilità di verificare la concreta realizzabilità del modello proposto di fisco municipale anche attraverso il recupero di ipotesi di tassazione (ad esempio la service tax) maggiormente in grado di far corrispondere l'onere della contribuzione agli effettivi beneficiari dei servizi locali: ad avviso della Corte non muoversi in tale direzione potrebbe rischiare di ostacolare l'attuazione di un disegno di federalismo fiscale finalizzato ad un processo di razionale ricostruzione di uno stato moderno ed efficiente.

Una terza audizione, sicuramente quella di maggior rilievo istituzionale, ha riguardato lo schema di decreto recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di regioni a statuto ordinario e delle province, nonché determinazione dei conti e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

In questa audizione, del 24 febbraio 2011, la Corte ha soffermato la sua attenzione sui seguenti punti che assumono – ognuno – specifica rilevanza:

- 1) il disegno proposto con il provvedimento compie, in aderenza a quanto previsto dalla legge delega, progressi nella ridefinizione del sistema di finanziamento delle Regioni e delle Province; ciò, nonostante rinunci (come già nella legge delega) ad operare una revisione complessiva che ricomprenda anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome;
- 2) con il superamento della finanza derivata e la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate, si punta ad esercitare un effetto positivo sulla dinamica della spesa. Peraltro in una fase in cui è necessario gestire un progressivo contenimento della spesa per consentire l'alleggerimento della pressione tributaria e il rientro da un livello di debito elevato, entrambi obiettivi irrinunciabili per un paese che voglia recuperare adeguati livelli di crescita, risulta fondamentale la definizione di meccanismi di coordinamento della finanza pubblica che garantiscano il contributo di tutti i livelli di governo al riequilibrio complessivo: è in questo contesto che non può essere vista senza preoccupazione la definizione di un quadro di finanziamento che tende a "cristallizzare" i fabbisogni finanziari su livelli non sempre coerenti con la riduzione necessaria della spesa; il patto di stabilità interno quale elemento esclusivo per la gestione di tale processo non sembra in grado, infatti, di offrire la necessaria flessibilità e tempestività di intervento;
- 3) incide sulla funzionalità del sistema la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola, al trasporto pubblico locale (in conto capitale) nonché del meccanismo di funzionamento del fondo perequativo per le Province (e i Comuni). In quest'ultimo caso, la normativa di attuazione doveva indicare l'entità del fondo e la fonte di alimentazione del fondo stesso: lo schema di decreto non le definisce, ma prevede che esse siano individuate (previa intesa sancita in Conferenza unificata) con decreto del Presidente del Consiglio, rimettendo in tale modo la disciplina di tali aspetti fondamentali della perequazione ad una fonte di rango secondario;
- 4) potrebbe incidere negativamente sulla gestione della riforma l'eccessiva complessità del sistema che emerge nel ridisegno. Una complessità peraltro largamente spiegabile, anche, con la realtà dell'equi-ordinazione tra livelli di governo, l'esclusione dei trasferimenti come

meccanismo di finanziamento e il mantenimento a livello locale di unità di gestione troppo frazionate e di dimensione ridotta per consentire un'effettiva autonomia finanziaria.

Sempre in questa audizione del 24 febbraio 2011 la Corte, da ultimo, ha anche affermato che – sulla base dei precetti costituzionali, della legge 131/2003 e di altri recenti interventi legislativi – essa è pronta ad accompagnare, nella sua posizione di neutralità istituzionale, il processo in atto con l'attività di controllo delle proprie articolazioni territoriali e con quella di referto al Parlamento sull'operare degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica; un'attività, i cui risultati consentiranno una verifica attenta e tempestiva dell'efficacia e dell'efficienza dell'operare delle amministrazioni territoriali nonché della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni garantite dall'ordinamento: entrambi elementi indispensabili per la sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione.

Una quarta audizione, tenutasi il 30 marzo 2011, ha avuto ad oggetto lo schema di decreto legislativo concernente le risorse aggiuntive ed interventi specifici per la rimozione degli equilibri economici e sociali.

Si riproducono testualmente, qui di seguito, stante la loro essenzialità, le considerazioni conclusive del testo illustrato in Parlamento:

- a) nei prossimi cicli di programmazione la politica di sviluppo e di coesione potrà avvalersi della nuova impostazione derivante dall'attuazione del federalismo fiscale, che prevede una revisione degli strumenti e delle procedure per le politiche di intervento pubblico, specificamente in materia di infrastrutture;
- b) riordino delle responsabilità istituzionali, riunificazione della normativa e delle diverse fonti di finanziamento delle opere, concentrazione degli interventi su poche priorità selezionate, rafforzamento dell'attività di progettazione (con la separazione dei finanziamenti dei progetti dai finanziamenti delle opere, anche prevedendo la costituzione di due fondi distinti), potenziamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione *ex post* dei risultati anche alla luce della complessiva attività di controllo svolta dalla Corte dei conti: sono questi alcuni dei principali indirizzi da seguire per il rilancio della politica per le infrastrutture e, in particolare, per le azioni di sostegno delle aree sottoutilizzate;
- c) il decreto legislativo, per la sua natura ed i suoi confini, non può assolvere a pieno ad una complessa opera di riordino istituzionale, finanziario e tecnico. I principi e i criteri direttivi in esso definiti appaiono, tuttavia, - con le limitate riserve critiche sopra ricordate – una necessaria base di partenza nella direzione auspicata. Del resto, la formulazione del decreto - che

raggruppa in modo ordinato principi e criteri generali per l'attuazione della politica di sviluppo e di coesione territoriale - appare coerente con le indicazioni metodologiche e di principio contenute nei più recenti documenti dell'Unione europea;

d) a livello comunitario è in corso, comunque, un ampio dibattito sulle prospettive della politica di coesione, chiamata a svolgere - secondo la nuova impostazione contenuta nella "Quinta relazione sulla coesione economica sociale e territoriale" - un rinnovato ruolo per il conseguimento dell'obiettivo "di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", in coerenza con la nuova impostazione del bilancio dell'Unione e con l'aggiornamento al 2020 della "Strategia di Lisbona".

Per chiudere questa esposizione sull'attività svolta dalla Corte in sede di audizione davanti alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale deve farsi, nella sede di un convegno qualificato da elevato interesse istituzionale, un'anticipazione sulla prossima audizione, già prevista per il mese di maggio 2011.

In questa occasione, ormai vicinissima, si tratterà del decreto legislativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi.

Qui può soltanto osservarsi in termini generali, ed anche alle luce di convincimenti emersi in sede dottrinale, che nel dibattito - spesso serrato - sul federalismo fiscale risulta relegato quasi in ultima fila il tema dell'armonizzazione dei principi contabili inserito, a torto, nell'ambito delle mere technicalità: si tratta, per contro, di un aspetto essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del federalismo fiscale.

In ogni caso il processo di armonizzazione non è "cosa nuova" della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica, riconnettendosi a quella vetusta esigenza di "normalizzazione dei conti pubblici" più volte ribadita dal legislatore sin dalla precedente riforma contabile generale n. 468 del 1978, che riservava, al tema, l'articolo 25 nel quadro del titolo IV - Conti della finanza pubblica.