

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

29.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA	
Audizione del Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 4, 16, 17
D'Adda Erica (PD)	16
Squitieri Raffaele, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	3, 4, 16, 17
Taricco Mino (PD)	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del Presidente
della Corte dei conti, Raffaele Squitieri.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa, del Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri.

Alla seduta odierna – ricordo che domani si concluderà questa indagine conoscitiva – è presente anche il presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo Enrica Laterza. Inoltre, come vedete, è presente una delegazione molto rappresentativa, con i consiglieri Granelli, Pieroni, Romano, D'Amico, Forte e Peluffo. Ringrazio la Corte dei conti per aver assicurato una presenza così qualificata.

Come è noto, la Corte dei conti esercita molteplici funzioni di controllo, consultive, giurisdizionali; è quindi chiamata a confrontarsi quotidianamente con i problemi della semplificazione in tutte le sue accezioni.

Ringrazio l'istituzione per il documento che ci ha fatto pervenire stamani, che

accompagna l'audizione e di cui ovviamente terremo grande conto in sede di redazione del documento conclusivo, sul quale cominceremo a lavorare già dalla prossima settimana. Ricordo che abbiamo concordato con il Governo che il lavoro di questa Commissione servirà da traccia per le dichiarazioni programmatiche che il Governo stesso farà in materia di pubblica amministrazione e di semplificazione.

Dal lavoro che abbiamo svolto in questi mesi è emerso in tutta evidenza che il Paese è avviluppato da una complicazione sempre più insopportabile e che questo comporta un peso non comune per la capacità competitiva del Paese stesso nel mondo, con conseguenze che sono ampiamente spiegabili dalla stagnazione e dalla crisi che ci accompagnano da diversi anni.

Ovviamente abbiamo ben presente il quadro di carattere generale, ma non c'è dubbio che c'è una specificità italiana alla quale bisogna dare una risposta attraverso una semplificazione che non è solo legislativa – anche se deve esserlo, e non entro nel merito delle gravi disfunzioni che il processo legislativo ha conosciuto nell'arco di questi anni – ma anche e soprattutto amministrativa.

Do la parola al Presidente Squitieri per lo svolgimento della relazione.

RAFFAELE SQUITIERI, Presidente della Corte dei conti. Ringrazio anche a nome dei colleghi, che sono coloro che hanno materialmente steso questo documento, frutto di un lavoro comune, di *équipe*, ognuno per la sua parte.

Leggerò il testo che è stato già distribuito e cercherò di farlo rapidamente, essendo il testo abbastanza ponderoso per-

ché la materia è complessa e i suoi vari profili richiedono numerosi approfondimenti. Siamo disponibilissimi per tutti i chiarimenti e gli approfondimenti che possiamo fornire, sia in questa sede che presso la Corte dei conti stessa.

Vorrei inoltre precisare che sarà presente anche la collega Simonetta Rosa, che credo sia in arrivo.

PRESIDENTE. Grazie per la precisazione.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti*. L'audizione richiesta alla Corte nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione per la semplificazione normativa e amministrativa si inquadra in un contesto di crescente attenzione del Parlamento a una problematica tanto discussa quanto difficile da aggredire con proposte univoche e risolutive.

È infatti diffusa la convinzione che il problema della complessità normativa e amministrativa sia da affrontare su una molteplicità di piani, concettuali e operativi, e che esso coinvolga le responsabilità dei legislatori, quelle degli amministratori e quelle delle autorità di controllo e dei giudici.

La Corte dei conti già rese nel 2008 una specifica audizione, segnalando l'assoluta necessità della semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri burocratici che rendono oltremodo gravosi i rapporti fra i cittadini e le imprese, da una parte, e le pubbliche amministrazioni dall'altra.

Un tale livello di complessità, invero, si traduce nell'esercizio inefficiente e diseconomico delle funzioni e dei compiti pubblici ai diversi livelli di governo, nonché in sostanziali impedimenti ad intraprendere iniziative economiche se non a costi, in termini di tempo, procedure e adempimenti amministrativi, incompatibilmente maggiori rispetto a quelli di altri Paesi. È quello che lei, presidente, ha detto pochi minuti fa.

Per corrispondere alle richieste della Commissione, l'esposizione che segue si

articola in quattro parti, nelle quali ci si sofferma sulle maggiori questioni che attengono alla semplificazione normativa, alla semplificazione amministrativa, alla semplificazione fiscale e al contributo che i controlli sono in grado di offrire all'opera di semplificazione.

Specifiche considerazioni verranno anche svolte sui temi della semplificazione e della trasparenza delle procedure di bilancio e di quelle per la realizzazione degli investimenti pubblici. Quindi, si fornirà un quadro generale per quanto possibile completo.

Nell'ordinamento giuridico, riguardo all'azione amministrativa, questioni di rilievo si pongono relativamente alle fonti e alla disciplina normativa. Va sottolineato in proposito come il nostro sistema risulti segnato da disfunzioni connesse anche con gli elementi di accentuato formalismo che tradizionalmente lo caratterizzano.

Il numero delle norme concernenti l'azione amministrativa risulta ancora eccessivo e, specie negli ultimi decenni, oltretutto notevolmente aumentato, è cresciuto in complessità. Minuziose disposizioni regolano ogni passaggio procedimentale, tant'è che spesso il medesimo interesse viene curato da una pluralità di procedimenti con l'intervento di più provvedimenti.

Il fiorire di regole sempre più minuziose, oltre a procedimenti via via più articolati e complessi, ha portato nel tempo a un'ingessatura dell'azione pubblica. La puntuale osservanza di tali procedure da parte dei funzionari pubblici, specialmente attenti a prevenire eventuali loro responsabilità, ha determinato un grave rallentamento dell'azione amministrativa e la tendenza dell'operatore pubblico a far prevalere la regolarità formale dell'atto sull'utilità, l'economicità, la tempestività e l'efficacia dello stesso.

Da tali situazioni sono derivate anche altre gravi criticità. Oltre all'eccesso di burocratizzazione, la stessa ha consentito l'insorgere di fenomeni corruttivi, favoriti da chi, avendo parte nel procedimento, è in grado di accelerare, rallentare o evitare passaggi procedurali.

Questa è una corruzione in un certo senso « minore », praticata a basso livello, ma che ha avuto e continua ad avere effetti devastanti in termini di immagine della pubblica amministrazione, di fiducia del cittadino e di efficienza delle procedure.

Resta poi da segnalare come l'eccesso di norme che regolano l'attività dell'amministrazione sia in prevalenza di fonte legislativa, statale o regionale, con quel che ne consegue in termini di rigidità, considerato che per modificare una singola norma di legge occorre far ricorso ad altra legge deliberata dal Parlamento o dai Consigli regionali e sottoposta anch'essa a tutta la complessità di un'attività che si svolge in ambito assembleare.

Tale situazione comporta che ogni violazione, pur di carattere meramente formale, nel corso del procedimento amministrativo può dar luogo ad invalidità che bloccano il procedimento, con dispendio di tempo e di risorse finanziarie.

Un'impostazione eccessivamente formalistica delle norme, peraltro spesso poco chiare e disomogenee, finisce per contrastare se non annullare i principi di efficienza ed efficacia cui dovrebbe ispirarsi l'amministrazione secondo la logica che ha progressivamente privilegiato la cultura del risultato dell'azione amministrativa; contrasta altresì con il principio costituzionale del buon andamento, se è vero che l'azione amministrativa deve produrre risultati utili per la collettività e che a tal fine essa ha bisogno di un'organizzazione efficiente capace di decisioni rapide per azioni produttive di risultati apprezzabili con riferimento agli interessi dei cittadini e delle imprese.

A far tempo dagli anni Novanta vi sono state, in tema di semplificazione legislativa, una serie di innovazioni significative, che peraltro si sono rivelate inadeguate per risolvere in radice i problemi connessi. Basti osservare, a tal proposito, che la politica di delegificazione, sia sul versante dell'azione amministrativa come pure su quello dell'orga-

nizzazione, ha meramente trasposto in forma regolamentare buona parte della disciplina di fonte legislativa.

Peraltro, la stessa disciplina regolamentare, in quanto in egual modo cogente per l'amministrazione, non ha consentito di offrire margini adeguati di flessibilità entro i quali declinare le scelte più opportune ed efficaci per la realizzazione di obiettivi e strategie di azione.

Ulteriori difficoltà, oltre a quelle segnalate, si rinvencono dalla stessa qualità e tecnica legislativa. In primo luogo, va segnalata la frequente rinuncia all'autoapplicabilità della normativa, che sposta su una pluralità di sedi e di livelli istituzionali l'adozione dei necessari provvedimenti attuativi, con una tempistica spesso oggetto di rinvii e proroghe, anche a causa dell'insorgere di interessi contrapposti. Molte volte questi provvedimenti attuativi non vengono mai alla luce.

In secondo luogo, il precetto normativo a volte non è sufficientemente chiaro nelle finalità perseguite, con la conseguenza di contrastanti linee applicative da parte di soggetti istituzionali cui spetta l'attuazione.

Infine, non è infrequente il caso di disposizioni precettive rivolte a dare risposta a necessità di regolazione senza che i fenomeni e le situazioni disciplinate trovino poi coerente sistemazione nell'ambito del tessuto normativo entro il quale dovranno operare.

In nota faccio riferimento a un caso di specie che è capitato per una legge che si è rivelata totalmente inapplicabile, la legge n. 96 del 2012, che mi ha indotto a segnalare il caso al Presidente della Camera e al Presidente del Senato. Per far fronte alla farraginosità assoluta della normativa, siamo dovuti intervenire, come Corte dei conti, con interpretazioni volte a colmare addirittura delle lacune nella norma, che quindi va riveduta e ripensata.

Ad avviso della Corte, occorrerebbe perciò pervenire all'impostazione di una diversa tecnica legislativa che consenta di emanare norme chiare, non soggette a eccessivi richiami ad altre norme, e anche incentivare la compilazione di testi orga-

nici con i quali provvedere a una ricomposizione della normativa essenziale per la disciplina di un determinato settore.

Un organico e auspicabile riordino legislativo consentirebbe anche di rendere più efficaci i controlli sull'attività dell'amministrazione.

È il caso, tanto per dirne una, della Corte dei conti, alla quale vengono affidate o tolte competenze in maniera assolutamente disorganica, mentre sarebbe auspicabile un corpo organico di norme, un testo unico sulle nostre funzioni.

Passando al tema della semplificazione amministrativa, nelle politiche di semplificazione, insieme agli obiettivi di sfoltimento e migliore qualità del livello normativo, si è progressivamente data maggiore attenzione alla complessiva ricaduta degli oneri burocratici sui cittadini e sulle imprese. È noto che, in sistemi di economia aperta, anche fra gli ordinamenti giuridici nazionali, si determinano situazioni di concorrenza sul piano delle procedure e dei controlli amministrativi e fiscali, la cui speditezza costituisce, per gli operatori economici, un movente spesso cruciale delle decisioni di investimento.

In altri termini, i Paesi ad alta complessità normativa sono sfavoriti nella capacità di attrarre nuove iniziative imprenditoriali, con effetti di ulteriore aggravamento delle loro difficoltà economico-finanziarie.

Da questa angolazione possono rilevare le analisi gestionali svolte dalla Corte, in particolare, in ordine all'efficienza dei servizi e delle prestazioni e, più in generale, alla verifica della concreta attuazione degli obiettivi assegnati alle pubbliche amministrazioni; analisi che si sono sviluppate in coerenza con il profondo cambiamento sotteso alle riforme dei profili organizzativi e funzionali del sistema amministrativo, a partire da quelle degli anni '90, in un'ottica (in cui risulta rafforzato il raccordo con gli strumenti di bilancio) ispirata ai principi di semplificazione delle procedure e di trasparenza delle decisioni, nella considerazione dei servizi finali effettivamente resi.

Tali principi evidenziano, oggi, ampie aree di mancata attuazione, come testimoniano le analisi intervenute e le specifiche misure più di recente adottate e proposte dai Governi, e la crescente attenzione parlamentare e dell'opinione pubblica.

Su queste tematiche ci siamo intrattenuti proprio in quest'Aula, una settimana fa, quando ci siamo occupati di federalismo. Anche in quell'occasione abbiamo posto in risalto le difficoltà che derivano da una normativa poco chiara e le disincentivazioni che derivano alle imprese da questo sistema ordinamentale particolarmente complesso.

Si fa riferimento, dopo le importanti tappe costituite dai provvedimenti adottati nello scorso decennio, alle misure contenute nel cosiddetto decreto «Semplifica Italia» e nel decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, intese a superare lo svantaggio competitivo dell'Italia e a liberare risorse per la crescita e lo sviluppo.

Questi interventi in parte conseguono alle attività di misurazione degli oneri burocratici e di consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni condotte dal Dipartimento della funzione pubblica con l'assistenza tecnica dell'ISTAT. Tali attività di misurazione, intese a individuare gli adempimenti da semplificare, forniscono un'utile base conoscitiva della onerosità delle procedure, facendo emergere la stratificazione di norme e adempimenti nel tempo, anche per la pluralità e l'intreccio di centri decisionali diversi. Si tratta di attività intese a sviluppare le potenzialità del quadro regolatorio nazionale, da monitorare per quanto attiene sia all'effettivo raggiungimento dei risparmi previsti, che ad eventuali difficoltà di attuazione.

Diffusi elementi di criticità derivano dall'insufficiente utilizzo delle tecnologie, sul quale mi soffermerò tra poco, e dai tempi non di rado lunghi e incerti dell'azione amministrativa: fattori che evidenziano la rilevanza delle funzioni di coordinamento e di controllo.

Quanto all'obiettivo inteso a contrastare ritardi e inadempimenti dell'azione amministrativa, si segnala, per il contenuto innovativo, la previsione di un indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo, previsione che si accompagna ad altri interventi che pongono in primo piano compiti e responsabilità in capo a dirigenti e funzionari pubblici.

Tempi lunghi rispetto agli obiettivi prefigurati, insieme ad altri fattori di complicazione, emergono anche dalle analisi svolte dalla Corte, come esemplificativamente riportato nel riquadro allegato al documento che abbiamo consegnato al presidente, riferito alle indagini e agli esiti del controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali, che richiama alcuni casi sintomatici e alcuni riferimenti alle analisi fatte dalla Sezione controllo sulla gestione molto approfondite e molto puntuali.

Tra i fattori di criticità rilevati emergono, e talora si intersecano, aspetti più propriamente attinenti alla inorganicità del quadro normativo di riferimento (anche per la pluralità delle fonti di regolazione), alla complessità dell'*iter* procedimentale (quali ad esempio quelle rilevate nella formalizzazione degli accordi di programma), alla pluralità di livelli decisionali diversi, al rilievo degli aspetti finanziari e organizzativi connessi agli obiettivi da realizzare.

Senza soffermarsi su specifiche considerazioni, si segnalano alcuni aspetti di ordine generale rilevanti nelle politiche di semplificazione.

Il primo profilo, in correlazione anche all'ampliarsi del quadro regolatorio a diversi livelli di governo e decisionali, riguarda l'esigenza di sviluppare coerenti raccordi anche a livello di compiti amministrativi. In questo senso riveste significativo rilievo l'accordo siglato il 10 maggio 2012 tra Stato, regioni ed enti locali per la condivisione delle politiche di semplificazione.

In proposito, su un versante particolarmente vicino alle funzioni della Corte, si segnala il contributo atteso dall'attuazione dell'armonizzazione dei bilanci pub-

blici, anche degli enti territoriali, con l'adozione di schemi omogenei di rappresentazione contabile, utili a consentire una migliore conoscibilità dell'attuazione di politiche pubbliche affidate a una pluralità di livelli di governo e di centri decisionali. Un ulteriore contributo verrà dall'attuazione delle deleghe previste dalla legge di contabilità e di finanza pubblica (legge n. 196 del 2009 come modificata dalla legge n. 39 del 2011) in tema di razionalizzazione e di semplificazione dei documenti di bilancio. La legge n. 39 del 2011 ha avuto però un effetto di rallentamento, essendo una legge articolata su deleghe per le quali sono stati dati quattro anni di tempo. Le deleghe devono ancora scadere, quindi la legge deve essere ancora in gran parte attuata.

Una seconda correlata riflessione deriva dalle potenzialità insite nella piena attuazione dei principi sottesi ai percorsi di riforma dei bilanci pubblici, sul piano di una necessaria costante revisione della funzionalità degli apparati e di una maggiore coerenza tra strutture e funzioni amministrative.

Alla semplificazione procedurale si accompagna infatti quella organizzativa, in considerazione sia dell'allocazione di compiti nei diversi livelli decisionali e operativi, sia dei processi di riordino delle strutture amministrative. In particolare, emerge la constatazione che gli apparati pubblici non sono in grado, molto spesso, di adempiere, nei confronti dei cittadini e delle imprese, agli obblighi di servizio o di prestazione che ad essi sono richiesti nei diversi settori: dai trasporti alla sanità, dalla scuola all'ambiente, dall'assistenza alla sicurezza pubblica. Di qui la necessità di riprendere i percorsi della riforma amministrativa, collegando strettamente le funzioni pubbliche al funzionamento delle strutture e rendendo effettivo il nesso — valorizzato dalla legge di contabilità del 2009 — fra risorse stanziare dal Parlamento, poteri e responsabilità di indirizzo politico-amministrativo, poteri e responsabilità della gestione, controlli sulla congruenza fra risorse impiegate e risultati conseguiti.

In questa linea si pone altresì il contributo alla semplificazione amministrativa riconducibile anche al processo di revisione della spesa che, avviato in Italia sin dal 2007, registra di recente una forte accelerazione (la cosiddetta « *spending review* »).

Tale attività, sulla cui definizione la letteratura è ampia, risponde infatti a un modello caratterizzato dall'obiettivo di migliorare la gestione e il controllo della spesa attraverso la razionalizzazione del bilancio e la verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, coniugando in tal modo analisi funzionali e analisi strategiche.

Si tratta di un disegno complessivo, teso a modernizzare il processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, a rafforzare la funzione allocativa del bilancio dello Stato, a prevedere maggiore flessibilità nell'uso delle risorse finanziarie. Sotto tale profilo, le previsioni-obiettivo, definite in sede di programmazione finanziaria, scontando gli effetti delle misure di contenimento della spesa garantite dalla legislazione vigente, affidano alla *spending review* la definizione, anche nel breve periodo, di interventi atti a liberare risorse per progetti, attività e iniziative a favore di famiglie e imprese.

Noi stiamo dando, come Corte dei conti, un notevole contributo al commissario per la *spending review*, fornendo dati e documenti; le nostre relazioni sono ritenute molti utili dal commissario e c'è una sinergia assoluta.

Quanto, invece, alle procedure, si evidenzia come il campo di riferimento possa estendersi dalle misure di riduzione delle inefficienze, riconducibili sostanzialmente alla riorganizzazione dei processi di produzione dei servizi, a una possibile riconsiderazione dei confini dell'intervento pubblico.

Appare rilevante, al riguardo, la capacità di ripensare l'organizzazione stessa delle funzioni pubbliche. Per evitare che la riduzione nel numero dei dipendenti determini un peggioramento della qualità dei servizi erogati alla collettività, sono necessari una ridefinizione degli assetti orga-

nizzativi, l'effettiva attivazione di estesi meccanismi di mobilità, l'approntamento di moderni sistemi di incentivazione, e aggiungerei la semplificazione dei meccanismi di mobilità, che attualmente sono di una complessità assoluta che ne impedisce la concreta attuazione.

In tale ottica, accanto a politiche indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici, ulteriori spazi di azione possono rinvenirsi sul piano organizzativo, focalizzando l'attenzione sulla rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società facenti capo alle amministrazioni centrali e territoriali, nonché sulla rispondenza e la validità di tali strumenti e moduli organizzativi alla luce delle stringenti esigenze di contenimento e di ottimizzazione delle risorse pubbliche.

Si tratta di aspetti, già oggetto di analisi nei controlli della Corte dei conti ed oggi più incisivamente evidenziati, soprattutto per i profili finanziari, anche nelle potenziate funzioni di controllo sulle autonomie territoriali.

Passando al tema dell'innovazione tecnologica, un aspetto di particolare rilievo della semplificazione amministrativa è l'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione per lo snellimento dell'azione amministrativa.

Già dal 1997, con la legge n. 59, sono stati introdotti nel nostro ordinamento il documento informatico e la firma digitale, nella consapevolezza che il riconoscimento degli effetti giuridici di tali applicazioni potesse consentire la modernizzazione delle modalità dello svolgimento dei procedimenti amministrativi e, conseguentemente, un consistente taglio ai ritardi burocratici. Nonostante l'Italia sia stata tra le prime nazioni europee ad approvare norme e regole tecniche in materia di documenti informatici e firma digitale, tuttavia non sono stati ottenuti i risultati di fluidificazione dell'azione amministrativa nei termini auspicati.

Mentre il processo di dematerializzazione degli atti amministrativi si è limitato alle mere operazioni di protocollazione elettronica, non si è ancora raggiunta una

soddisfacente diffusione dell'uso di documenti informatici firmati digitalmente e della posta elettronica certificata (PEC) come strumento di trasmissione degli atti avente efficacia legale ai fini della prova dell'invio e della ricezione dei documenti.

Ciò è dovuto, da una parte, a una non ancora soddisfacente attitudine all'impiego delle nuove tecnologie dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni italiane (anche per il progressivo aumento della loro età media), e dall'altra ai mancati investimenti in formazione finalizzata all'attuazione dei progetti di innovazione.

Si stanno studiando procedimenti informatizzati che consentono anche di eliminare l'enorme mole di materiale cartaceo che caratterizza gli scambi di informazioni tra Corte dei conti e Parlamento anche con riguardo ai rapporti che la prima trasmette al secondo.

Significativa è la recente vicenda dell'introduzione dell'obbligo della sottoscrizione informatica con firma digitale dei contratti pubblici e delle convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni, che ha trovato sostanzialmente impreparate le pubbliche amministrazioni nel dare applicazione alle nuove disposizioni che prevedono la nullità degli atti posti in essere senza la sottoscrizione digitale. Il Governo ha dovuto, pertanto, emanare — con il decreto-legge n. 145 del 2013, cosiddetto « Destinazione Italia » — norme di sospensione dell'efficacia del predetto obbligo e differire la vigenza delle citate disposizioni al 30 giugno 2014, per i contratti stipulati in forma pubblica amministrativa e per gli accordi fra pubbliche amministrazioni, e al 1° gennaio 2015 per i contratti stipulati mediante scrittura privata (salvo ulteriori rinvii).

Le politiche di semplificazione amministrativa mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiedono una previa valutazione dell'impatto della regolazione che tenga conto del contesto organizzativo delle pubbliche amministrazioni e della strumentazione tecnica necessaria per dare piena operatività alle nuove norme. Si può andare altrimenti incontro ad in-

successi che determinano disorientamento in chi opera nelle pubbliche amministrazioni.

Sotto il profilo organizzativo, la semplificazione burocratica mediante l'uso delle nuove tecnologie richiede, necessariamente, un punto di riferimento univoco e stabile per l'avvio e il monitoraggio dei progetti di informatizzazione nella pubblica amministrazione. Non si può non osservare, al riguardo, che dal 1993, anno nel quale è stata istituita l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (AIPA), sono cambiati i modelli organizzativi dell'organismo nazionale per l'informatica pubblica in Italia per ben tre volte (CNIPA, DigitPA e, da ultimo, AGID). Ciò ha determinato non solo un rallentamento nell'attuazione dei progetti di informatizzazione, ma anche incertezza e discontinuità delle competenze, che certo non hanno giovato alla rapida attuazione dei progetti.

La stabilità delle competenze degli organismi tecnici in materia informatica e, conseguentemente, l'assetto organizzativo, sono condizioni ineludibili per il successo della rimodulazione delle procedure amministrative alla luce delle nuove tecnologie. Ciò anche in considerazione della circostanza che la redazione delle regole tecniche che disciplinano il funzionamento operativo delle applicazioni informatiche si svolge in sede europea e i rappresentanti degli organismi tecnici sono in costante contatto tra loro.

Un progetto fondamentale per la riuscita della semplificazione burocratica mediante l'uso delle nuove tecnologie è la carta d'identità elettronica. Tale progetto, che trova fondamento normativo nella legge n. 127 del 1997, non è riuscito, dopo 17 anni, a raggiungere la piena operatività.

La funzionalità, insita nella carta d'identità elettronica, di assicurare ad ogni cittadino la possibilità di firmare digitalmente qualsiasi istanza o documento da trasmettere alla Pubblica amministrazione, unitamente all'uso della posta elet-

tronica certificata, può essere la chiave di volta per ottenere significativi risultati nella deburocratizzazione dei procedimenti amministrativi.

Un aspetto non secondario del processo di dematerializzazione dell'attività amministrativa è l'archiviazione elettronica dei documenti informatici e dei documenti cartacei trasformati in formato digitale. È questo un settore nell'ambito del quale si registrano notevoli ritardi. Le Pubbliche amministrazioni italiane non sono sufficientemente attrezzate ai fini dell'archiviazione sostitutiva dei documenti come prevista dal codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005). Solo la piena e puntuale applicazione di tali disposizioni consentirà di trasformare gli archivi cartacei in archivi digitali e soprattutto di evitare la stampa dei documenti informatici ai fini della conservazione.

C'è una certa resistenza, in questo caso, forse di carattere storico, perché non ci si fida dell'affidabilità dei sistemi informativi. Devo dire, purtroppo, che proprio alla Corte dei conti sabato scorso si è verificato un surriscaldamento del sistema che ha rischiato di mandare in tilt tutte le informazioni e tutti i sistemi. Quindi, il problema esiste anche sul piano dell'*hardware*.

Un'ulteriore opportunità risiede nella valorizzazione dei siti *web* istituzionali. L'implementazione di funzioni interattive che consentano l'espletamento di pratiche *online*, ivi compresa la possibilità di utilizzare modalità di pagamento elettronico, consentirebbe una notevole riduzione dei disagi per gli utenti e consistenti risparmi di spesa. In tale ambito si riscontrano, però, ancora ritardi.

In conclusione, notevoli possono essere i benefici, sia in termini di risparmi di spesa sia in termini di riduzione dei tempi amministrativi derivanti dalla piena e diffusa utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si dovranno, peraltro, verificare i risultati derivanti dall'attuazione delle disposizioni contenute nei decreti-legge n. 5 del 2012, n. 179 del 2012 e n. 69 del 2013, concer-

nenti l'Agenda digitale e recanti altre misure di semplificazione mediante l'uso delle nuove tecnologie. In ogni caso occorre, però, che gli interventi di revisione delle procedure amministrative in chiave tecnologica siano orientati a una visione integrata del sistema amministrativo e, soprattutto, sottoposti a un monitoraggio costante sulla realizzazione dei progetti.

Presso la Corte dei conti è in fase di avanzata attuazione l'informatizzazione dei procedimenti di controllo; in particolare, l'intera procedura di trasmissione della documentazione necessaria per le operazioni di parifica del rendiconto generale dello Stato è stata sottoposta a una completa dematerializzazione nell'ambito del progetto RENDE (Rendiconto dematerializzato), che, avviata in via sperimentale nel 2013, sarà adottata a regime nell'anno in corso.

Si tratta di una complessa procedura che riguarda tutte le amministrazioni centrali e che prevede l'apposizione della firma digitale dei Ministri competenti, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ragioniere generale dello Stato e, infine, del Presidente della Corte dei conti. Per accelerare e semplificare ulteriormente le operazioni istruttorie necessarie per la parifica del Rendiconto generale, è stata prevista la trasmissione dematerializzata anche dei decreti di accertamento dei residui (DAR) corredati dai provvedimenti di impegno, anch'essi dematerializzati.

Riguardo alla semplificazione fiscale, è ben noto come il funzionamento del sistema fiscale, oltre che dalle caratteristiche proprie dei diversi tributi che lo compongono (numerosità dei soggetti passivi interessati, misura delle aliquote, ampiezza delle basi imponibili, detrazioni e regimi di esenzione-agevolazione, eccetera), sia fortemente condizionato anche dalla complessità degli adempimenti richiesti ai contribuenti, cioè dai cosiddetti « oneri di *compliance* ». Si tratta di due profili molto diversi dei sistemi fiscali, che tuttavia presentano notevoli interrelazioni e punti di contatto.

L'obiettivo della semplificazione dovrebbe essere comune a entrambi gli aspetti della fiscalità, quello della tecnica sostanziale del prelievo e quello degli adempimenti formali e strumentali, nella ormai pacifica convinzione che regole ragionevoli e più facilmente applicabili incidono fortemente sul livello di *tax compliance* dei cittadini.

La problematica della semplificazione del sistema fiscale e dei relativi adempimenti è al centro della legge delega per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita approvata definitivamente dal Parlamento il 27 febbraio scorso. Tra le disposizioni della nuova legge particolare rilievo assumono a questo riguardo: — il criterio direttivo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), che afferma l'esigenza di «coordinamento e semplificazione delle discipline concernenti gli obblighi contabili e dichiarativi dei contribuenti, al fine di agevolare la comunicazione con l'amministrazione finanziaria in un quadro di reciproca e leale collaborazione, anche attraverso la previsione di forme di contraddittorio propedeutico all'adozione degli atti di accertamento dei tributi»; — il contenuto dell'articolo 7 della legge, che demanda ai successivi decreti legislativi l'emanazione di disposizioni volte: «alla revisione sistematica dei regimi fiscali e al loro riordino, al fine di eliminare complessità superflue; alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, ovvero a quelli che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità; alla revisione, a fini di semplificazione, delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei centri di assistenza fiscale, i quali devono fornire adeguate garanzie di idoneità tecnico-organizzativa, e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'utilizzo dei sistemi informatici, avendo anche ri-

guardo ai termini dei versamenti delle addizionali comunali e regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche».

In attesa dei decreti legislativi che saranno emanati in attuazione della nuova delega, in questa sede è possibile svolgere soltanto alcune considerazioni di carattere generale sulle problematiche proprie dei processi di semplificazione tributaria.

Per quanto attiene agli interventi di semplificazione che incidono direttamente sulla struttura del prelievo, va tenuto presente come essi presentino molto spesso elevati costi di carattere finanziario (rinuncia a un'entrata) o di carattere politico (minor consenso da parte dell'elettorato più direttamente colpito dalla misura di semplificazione). Così, ad esempio, è facilmente intuibile come un intervento di sfolto delle numerose spese deducibili o detraibili ai fini dell'Irpef — spese all'illustrazione delle quali sono attualmente dedicate ben 23 pagine di istruzioni del Modello Unico, ciascuna delle quali contiene oltre sessanta righe di testo, per un totale di decine di migliaia di parole (alla faccia della semplificazione!) — non presenterebbe inconvenienti sul piano del gettito, ma determinerebbe un forte risentimento nelle categorie più direttamente interessate alla misura (contribuenti Irpef con oneri deducibili o detraibili e operatori economici che beneficiano dell'incremento dei volumi d'affari per effetto della detraibilità riconosciuta ai fini fiscali).

In sostanza, le possibilità di semplificazione dei tributi sono sempre fortemente condizionate dallo stato della finanza pubblica e dagli obiettivi di politica economica e finanziaria perseguiti dai decisori politici.

Maggiori margini di intervento sussistono generalmente per la semplificazione in materia di adempimenti formali e strumentali che gravano sui contribuenti e sugli operatori economici, essendo spesso tali adempimenti il risultato di una stratificazione storica di prescrizioni e regole non razionalizzate e coordinate tra loro

per la frammentarietà degli interventi del legislatore e, qualche volta, per resistenze di carattere lobbistico e settoriale.

Limitando in questa sede la riflessione alla sola complessità formale dell'ordinamento fiscale, va rilevato come l'analisi debba incentrarsi sui vantaggi effettivi che l'adempimento è in grado di produrre per l'Erario, in rapporto ai maggiori costi amministrativi che esso presenta per i contribuenti e/o per gli operatori, sulla base di un'attenta ponderazione degli opposti interessi coinvolti.

L'evidenziazione di alcuni casi di complessità non necessaria attualmente presenti nelle procedure fiscali può tornare utile per meglio delineare l'ampiezza del problema.

Con l'articolo 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, è stato previsto, nell'ambito di una più generale misura (il cosiddetto «spesometro») volta a reintrodurre le comunicazioni clienti e fornitori per i rapporti intrattenuti tra soggetti IVA, anche l'obbligo per gli operatori economici che intrattengono rapporti con il consumatore finale di comunicare telematicamente all'Anagrafe tributaria le cessioni di beni e servizi effettuate nei confronti dei consumatori finali, quando l'importo dell'operazione è superiore a 3.600 euro, IVA compresa.

Tale obbligo è tuttora in vigore, nonostante che a decorrere dal 1° gennaio 2012, con l'articolo 12 del decreto-legge n. 201 del 2011, sia stato ridotto a 1.000 euro il limite per i pagamenti in contanti.

Si è venuti così a duplicare inutilmente il flusso informativo destinato all'amministrazione finanziaria, con conseguenti maggiori oneri non indispensabili per gli operatori economici. Da un lato, infatti, vengono comunicate all'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria, a cura degli operatori finanziari, tutte le movimentazioni riguardanti i rapporti finanziari di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973, dall'altro vengono inviati, a cura degli operatori commerciali, attraverso lo «spesometro», i dati relativi agli acquisti di beni e servizi effettuati dai consumatori

finali di importo non inferiore a 3.600 euro, acquisti che evidentemente non possono che essere stati regolati con modalità di pagamento tracciate.

Né convincente appare l'argomentazione, solitamente addotta per spiegare detta illogica duplicazione, che ricollega tale adempimento all'applicazione dell'accertamento sintetico Irpef mediante il «redditometro», ove si consideri che le informazioni sul reddito «consumato» possono essere ricavate indirettamente dall'anagrafe dei rapporti, cui l'amministrazione fiscale può oggi accedere sia per selezionare i soggetti da sottoporre a controllo che per sviluppare l'azione di accertamento sulla singola posizione. Ciò senza voler considerare gli effetti negativi che ha avuto finora l'obbligo di comunicazione degli acquisti superiori a 3.600 euro sulla trasparenza dei rapporti commerciali e sulla propensione all'acquisto.

Altro esempio di complessità e di appesantimento del sistema procedurale è quello della mediazione tributaria obbligatoria. Con tale istituto, introdotto a decorrere dal 1° aprile 2012 dall'articolo 39, comma 9, del decreto-legge n. 98 del 2011, per le controversie riguardanti l'Agenzia delle entrate di valore fino a 20.000 euro (da calcolarsi in termini di solo tributo contestato), si è imposto a tutti coloro che intendono contestare la pretesa tributaria l'obbligo di adire preventivamente l'ufficio dell'Agenzia delle entrate. Ciò anche quando il contribuente non intenda richiedere alcuna mediazione all'ufficio e nonostante che, almeno per quanto concerne l'attività di accertamento, vi sia già stata la possibilità di definizione agevolata attraverso i cosiddetti «istituti deflativi» del contenzioso (acquiescenza, adesione all'accertamento, definizione del verbale).

Si tratta, evidentemente, di una procedura — certamente onerosa per il contribuente, considerato che l'istanza di mediazione deve avere i contenuti di un ricorso giurisdizionale — che in molti casi dissimula l'autotutela totale o parziale che

l'amministrazione avrebbe dovuto adottare senza alcuna formalità quando l'errore fosse dipeso da essa o fosse stato originato da una condotta scusabile del contribuente. Va ricordato, in proposito, come ai funzionari dell'Agenzia delle entrate che concludono la mediazione o accolgono il reclamo si applichi, ai sensi dell'articolo 39, comma 10, del decreto-legge n. n. 98 del 2011, la limitazione di responsabilità al solo dolo già prevista per chi opera valutazioni di diritto e di fatto ai fini della transazione fiscale, dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale (articolo 29, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010).

A ciò si aggiunga che, analogamente a quanto previsto per la conciliazione giudiziale, in caso di istanza di mediazione si può giungere alla riduzione al 40 per cento delle sanzioni anche quando venga confermato l'ammontare del tributo richiesto.

Ben diverso effetto da quello prodotto dalla mediazione fiscale per il rasserenamento e la semplificazione dei rapporti tributari avrebbe l'introduzione di un obbligo generale ed effettivo di autotutela a carico dell'amministrazione, anche in caso di errore del contribuente, con l'unico limite del giudicato e senza onerose formalità a carico dell'interessato.

Un ulteriore esempio di complessità superabile è quello dell'applicazione degli studi di settore di cui all'articolo 62-*bis* del decreto-legge n. 331 del 1993. Tali studi, infatti, sono attualmente oltre duecento e coinvolgono un gran numero di soggetti per i quali l'applicazione degli studi stessi non risulta concretamente produttiva di risultati benefici a causa della natura dell'attività, poco misurabile con metodi statistici, o per l'insufficiente numerosità dei soggetti che la svolgono nei diversi ambiti territoriali. Preferibile e più conveniente sarebbe, dunque, limitare l'operatività degli studi a quelle attività che si rivolgono al consumatore finale e presentano oggettive difficoltà di controllo dei ricavi conseguiti, producendo in tal modo anche un evidente alleggerimento degli adempimenti richiesti a coloro che esercitano attività di altro tipo.

Venendo ora agli strumenti attraverso i quali si può pervenire a un'effettiva semplificazione dei rapporti tra i contribuenti e l'amministrazione fiscale, essi sono da individuare in primo luogo in un uso evoluto delle tecnologie informatiche e telematiche che consenta di modificare un modello relazionale oggi sostanzialmente unidirezionale, nel quale il contribuente, per adempiere all'obbligo tributario, non può contare sull'attività dell'amministrazione fiscale ed è costretto quasi sempre ad avvalersi dell'opera di intermediari professionali.

La predisposizione di una dichiarazione tributaria o, quando ciò non risulti possibile per la complessità della posizione, la più semplice messa a disposizione delle numerose informazioni di cui il fisco dispone già oggi, o potrebbe agevolmente disporre, sono obiettivi che possono essere raggiunti in tempi ragionevoli solo che lo si voglia effettivamente.

Perché ciò accada occorre accrescere la propensione al servizio dell'amministrazione, oggi ancora troppo condizionata da un approccio reattivo. E occorre anche che il grande patrimonio informativo di cui dispone l'Anagrafe tributaria venga utilizzato tempestivamente, prima di tutto per fornire servizi e dati ai contribuenti che devono adempiere e non sia soltanto finalizzato, come accade oggi, tranne qualche limitatissima eccezione, all'esecuzione di controlli successivi all'adempimento.

Può, in definitiva, affermarsi che è necessaria una moderna strategia nella gestione del rapporto con il contribuente, per indirizzarlo a corretti comportamenti fiscali già nella fase dell'adempimento, attraverso un uso evoluto delle tecnologie e una diversa capacità relazionale dell'amministrazione fiscale.

Così, ad esempio, un'importante misura di semplificazione basata sull'uso della tecnologia potrebbe essere quella di istituzionalizzare l'obbligo per gli enti impositori (Agenzia delle entrate, enti locali, Inps, ecc.) di sottoporre preventivamente

ai contribuenti, con un congruo margine di tempo rispetto alla scadenza dei termini di adempimento, proposte di dichiarazione e/o di versamento formate sulla base dei dati conosciuti dai sistemi informativi, quali comunicazioni dei sostituti d'imposta, dati catastali, versamenti di acconto eccetera. Tali proposte e comunicazioni potrebbero essere messe a disposizione del singolo contribuente attraverso un unico canale di comunicazione, del tipo di quello da tempo istituito dall'Agenzia delle entrate ma, in verità, ancora scarsamente utilizzato, che prende il nome di « cassetto fiscale ».

Le proposte potrebbero poi essere condivise dal contribuente, con conseguente agevole presentazione della dichiarazione e/o versamento del tributo, ovvero, qualora i dati dovessero risultare errati o incompleti, potrebbero dare luogo a un'opportuna segnalazione agli uffici per l'aggiornamento e la rettifica delle basi dati.

Gli effetti positivi di questo diverso atteggiamento nella gestione delle relazioni fiscali sarebbero certamente significativi sia in termini di minori costi di adempimento, sia in termini di innalzamento della correttezza fiscale, contribuendo in questo modo alla riduzione di un'evasione fiscale che, è bene ricordarlo, continua a essere uno dei più gravi mali che affligge la nostra comunità.

A tal proposito, ricordo che l'Inps è già dotata di questi strumenti ed è solita mandare direttamente i bollettini per il versamento dei contributi previdenziali *online*.

Passiamo ora al sistema dei controlli. Le considerazioni espresse in precedenza permettono di svolgere riflessioni anche in merito a uno specifico punto di cui al programma dell'indagine conoscitiva. Si tratta del ripensamento del sistema dei controlli, non sempre adeguato ed efficace, come dichiara la stessa Commissione.

Vari sono i livelli cui si pone la problematica in discorso. Controlli parlamentari e Corte dei conti: riveste ancora una volta un ruolo rilevante la funzione che il Parlamento è chiamato a svolgere per coniugare la crescita dei poteri degli ese-

cutivi con lo svolgimento di una funzione di controllo parlamentare di carattere eminentemente politico. Si tratta di un tema ormai classico nelle discussioni di diritto costituzionale e di scienza politica, ma che sembra ruotare intorno a un punto-chiave, costituito dal fatto che il Parlamento tutto — e non solo le opposizioni in esso espresse — non può non trovare un proprio e accresciuto ruolo nello svolgimento di effettive funzioni di controllo.

Sotto il profilo delle competenze della Corte dei conti, un contributo istituzionale di controllo è costituito dalla Relazione alla parifica del Rendiconto del bilancio dello Stato e al conseguente disegno di legge governativo di approvazione dei consuntivi dell'esercizio precedente. Il relativo esame parlamentare costituisce la sede propria per chiedere ragione alle varie componenti dell'amministrazione statale dell'andamento delle gestioni, ponendo in tal modo le premesse per conclusioni di carattere eminentemente politico.

Sempre per il profilo attinente alla finanza pubblica, rammento che la legge di contabilità in vigore sottolinea l'importanza del controllo da parte del Parlamento prevedendo all'articolo 4 (« Controllo parlamentare ») una serie di obblighi informativi in capo al Governo e una serie di iniziative ad opera dei Presidenti delle Camere allo scopo « di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti ».

Si rammentano, inoltre, gli ulteriori contributi della Corte dei conti al Parlamento, quali, tra gli altri, il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, il Rapporto sugli esiti della sessione di bilancio (si veda la Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa che abbiamo approvato recentemente) e gli approfondimenti degli specifici referti sugli andamenti della finanza degli enti locali e delle regioni, oltre

alle numerose relazioni che la Corte dei conti rende al Parlamento sulla gestione di circa 300 enti e società pubbliche.

È da sottolineare, peraltro, il problema dell'omogeneità rispetto a tali considerazioni del comma 4 dell'articolo 14 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, la quale presenta elementi di innovazione nella materia del controllo parlamentare nel campo della finanza pubblica.

Infatti, anzitutto si fa obbligo al Governo di indicare nel Rendiconto generale dello Stato il saldo netto da finanziare effettivamente conseguito, dando evidenza degli eventuali scostamenti rispetto alla previsione di bilancio. In secondo luogo, si prevede che il Governo indichi nella relazione allegata al disegno di legge recante il rendiconto generale dello Stato le ragioni di tali scostamenti, «tenendo anche conto delle eventuali variazioni derivanti dall'applicazione delle procedure statistiche relative al calcolo del saldo strutturale previste dall'ordinamento dell'Unione europea».

Si offre così al Parlamento uno strumento di assoluto rilievo, non solo per ampliare l'ottica da cui esaminare il tradizionale rendiconto del bilancio dello Stato, ma anche per saldare l'esame del consuntivo con il varo della manovra in sede previsionale, avuto riguardo agli obiettivi espressi in termini di contabilità nazionale e alla luce dei vincoli imposti dal primo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione.

A prescindere dalle funzioni che il nuovo contesto assegna all'Ufficio di bilancio (*Fiscal council*), ancora da costruire, incardinato presso il Parlamento, la Corte, anche in virtù della sua peculiare articolazione sul territorio, vede confermati compiti e responsabilità nella valutazione dell'operato dei soggetti che sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi definiti in sede europea.

Recentissimamente abbiamo svolto un'attività secondo noi di grande rilievo, quella di rivedere le ricadute in termini di costi, di strutture e di organicità, della legge di stabilità una volta che è passata al vaglio del Parlamento. Eravamo stati sen-

titi sul disegno di legge di stabilità e abbiamo prodotto un referto sulla legge di stabilità, dopo le modifiche adottate dal Parlamento, che ha destato un certo interesse. È un lavoro che continueremo a fare, che completa quello che dovrà fare auspicabilmente il *Fiscal council*.

Più in generale, nell'ambito di una riforma del Parlamento a livello sia costituzionale che degli stessi regolamenti interni, potrebbe prospettarsi una maggiore attenzione al controllo dell'attuazione delle leggi, ferme rimanendo, naturalmente, le responsabilità del vertice politico di ogni ministero, nonché le prerogative, anche costituzionali, dell'esecutivo ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, facente parte del Titolo III intestato al Governo.

Il ruolo dei controlli esterni e indipendenti è quello di segnalare al Parlamento, alle Assemblee legislative regionali e ai Governi, nazionale e regionali, i nodi problematici sui quali è necessario intervenire con leggi o altri atti, anche meramente amministrativi, ai fini di semplificazione o di snellimento delle procedure amministrative.

Quanto all'aspetto più precipuo del ripensamento del sistema dei controlli, con riguardo alle competenze della Corte dei conti, va in primo luogo segnalata la funzione già svolta dalla stessa Corte, che è quella della verifica d'impatto della legislazione di spesa sugli equilibri di bilancio.

Non è dubbio, infatti, che il riscontro delle quantificazioni (e delle coperture) della legislazione di spesa coinvolge anche gli oneri organizzativi e procedurali per l'attuazione delle nuove leggi, per il che è essenziale che le diverse relazioni di accompagnamento ai disegni di legge contengano anche la stima dei menzionati oneri, segnalando le modificazioni — organizzative e procedurali — da introdurre nell'ordinamento per far fronte all'attuazione delle nuove regole. Si tratta di un'esigenza più volte rappresentata dalle

Sezioni riunite nelle Relazioni quadrimestrali della Corte al Parlamento sulla legislazione di spesa, intendendosi che i cosiddetti « oneri organizzativi » siano parte integrante delle implicazioni recate dalla nuova produzione legislativa, anche con riferimento alle regioni.

PRESIDENTE. Se è possibile, le chiedo di sintetizzare questa parte conclusiva, poiché alle 9.30 è convocata l'Assemblea della Camera. In tal modo, potremo consentire anche ai colleghi di porre qualche questione.

RAFFAELE SQUITIERI, Presidente della Corte dei conti. Richiamo l'attività di monitoraggio che la Corte dei conti svolge sulle varie gestioni a livello locale e a livello centrale. Da questi controlli emergono osservazioni importanti anche in ordine ai possibili snellimenti procedurali e alle disfunzioni che tali attività determinano. È una funzione molto importante.

Noi siamo stati chiamati a svolgere funzioni importanti di controllo sulle amministrazioni locali dal decreto-legge n. 174 del 2012, che ha incentivato le competenze della Corte dei conti nei confronti della finanza locale e che è stato oggetto di un attento esame da parte della Corte costituzionale in questi giorni. Venerdì scorso la sentenza n. 39 ha analizzato tutte le previsioni di questo decreto-legge e ha indicato alcune lacune che dovremo in qualche modo colmare. Tuttavia, è una funzione che si sta svolgendo. Se si avesse la bontà di leggere i referti che sistematicamente facciamo in questo settore, forse qualche elemento anche in ordine ai problemi della semplificazione si potrebbe ottenere.

Per quanto riguarda i controlli, è un'attività che viene svolta in particolare nei confronti delle amministrazioni locali, in assoluta sinergia con le stesse. Ogni anno, come Corte dei conti, emaniamo delle linee guida per i revisori dei conti e, d'intesa con l'ANCI per quanto riguarda i comuni e con l'Assemblea dei presidenti dei Consigli regionali per quanto riguarda

le regioni, tracciamo linee entro le quali si devono muovere i revisori dei conti degli enti locali e delle regioni. Questo consente ai revisori dei conti di costruire il bilancio e alla Corte dei conti, nel fare i controlli, di andare in profondità sulle singole gestioni. Abbiamo infatti, oggi, una visione completa, forse unica in Italia, della gestione degli enti locali.

Questa è una procedura che stiamo attuando, che si colloca nell'ottica della semplificazione.

Potrei anche fermarmi qui in attesa di eventuali vostre domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Squitieri per l'ampiezza della relazione che ha svolto e per il documento che ci consegna, che sarà certamente molto utile per la redazione del documento conclusivo. Ero convinto di dover dare la parola anche ad altri componenti della delegazione, per questo mi ero permesso di chiedere una sintesi per la parte finale.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ERICA D'ADDA. Relativamente ai controlli sulle amministrazioni, nello specifico la mia città ha avuto il controllo della Corte dei conti per una decina di anni quando è stato soppresso il Co.re.co.. Quell'indagine ha portato alla luce un danno rilevante per l'amministrazione pubblica e ancora adesso stiamo sanando in parte quella situazione.

La mia domanda verte, tuttavia, su un'altra questione. Non le chiedo una sua valutazione politica in merito, ma nel caso in cui questa funzione, in una revisione istituzionale, andasse in capo a un rinnovato Senato delle autonomie, non ci potrebbe essere in qualche modo un conflitto di interessi? Comunque, lei riterrebbe ancora fondamentale il ruolo della Corte dei conti per quanto riguarda i controlli?

MINO TARICCO. Ho colto nella vostra relazione una riflessione puntuale su una

serie di aspetti che riguardano norme che sono state emanate con obiettivi magari condivisibili, ma che nella loro applicazione pratica hanno dimostrato inefficacia o non funzionalità, e anche suggerimenti di aree di intervento su cui si potrebbe meglio focalizzare le azioni.

Oltre alle relazioni — che tante volte abbiamo avuto modo di leggere — che producono sull'attività sia delle regioni sia dello Stato (da ultimo sulla legge di stabilità), ci sono altri canali che voi utilizzate per offrire suggerimenti e osservazioni? Oltre alle relazioni, la vostra attività si concretizza anche in altre modalità di intervento, di supporto al Governo o ad altri soggetti che siano poi chiamati ad agire e ad attivare strumenti? Mi pare che le vostre osservazioni siano molto puntuali nel merito, dunque vorrei capire quali sono le modalità con cui operate.

PRESIDENTE. Do la parola al Presidente Squitieri per la replica.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti*. Innanzitutto mi scuso della velocità con cui ho letto il testo, ma l'ho fatto perché speravo di arrivare alla conclusione.

Per quanto riguarda la domanda della senatrice D'Adda, è in corso una linea d'impostazione per una riorganizzazione dello Stato con un'incentivazione delle funzioni del collegamento tra autonomie e Camere, in particolare con il Senato, il famoso Senato delle regioni.

Lei chiedeva giustamente quale potrebbe essere il ruolo della Corte dei conti. Secondo il nostro modo di vedere, le funzioni della Corte non vengono toccate. Noi siamo un organo previsto dalla Costituzione, che chiaramente verrà rivisto quando si rivedranno le competenze del Senato, ma che esiste e ha ragione di essere in relazione al fatto che noi rappresentiamo gli interessi non dello Stato, ma della comunità. Il nostro rapporto è con i cittadini. La Camera e il Senato fanno le leggi, il Governo è chiamato ad eseguirle, noi siamo al di fuori e abbiamo il compito di verificare — per questo

facciamo anche un'analisi sulla copertura delle leggi, in base al nuovo articolo 81 — la coerenza di queste attività (parlo in senso lato) con gli interessi dei cittadini.

Chiarisco rapidamente, sempre per motivi di brevità, che questo ruolo è stato ancora più incentivato con l'adesione all'Unione europea, perché il rinnovato articolo 81, che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ci obbliga, come Stato — e questo obbligo lo assolve la Corte dei conti — a dar conto all'Unione del rispetto di questi vincoli.

Il nostro compito è quello di verificare che, dal piccolo comune di trecento abitanti allo Stato italiano, questo pareggio venga assicurato. Questo è un compito che non può svolgere il *Fiscal council*, perché esso è comunque un organo del Parlamento. Noi siamo un organo magistratuale che svolge indagini oggettive e non politiche, indagini che non entrano nelle valutazioni di politica operativa.

Onorevole Taricco, noi abbiamo un collegamento costante con la Camera. L'articolo 148 del Regolamento della Camera prevede che un gruppo parlamentare possa rivolgersi al Presidente della Camera (analoga norma c'è nel Regolamento del Senato) per chiedere che la Corte dei conti faccia accertamenti specifici su determinate situazioni. Proprio questa mattina, sugli F-35, ci è stato chiesto cosa ci risulta in ordine a questa tematica e noi abbiamo riferito dati abbastanza precisi e puntuali. Questo collegamento è costante e in ogni momento possiamo essere chiamati a riferire su certe attività.

Al di là di quello cartolare o informatizzato, è un collegamento fisico, che si intrattiene con facilità. Ci consideriamo il braccio professionale della Camera e del Senato e siamo pronti a dare, nelle nostre limitate competenze e capacità, tutti i contributi che ci vengono richiesti. Il nostro ruolo, quindi, rimane lo stesso.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il Presidente Squitieri per le sue conclusioni, che immagino siano un'azione preventiva rispetto agli annunci del Governo e alle coperture necessarie che si profileranno

oggi stesso con riferimento alla manovra economica che è stata annunciata. Mi riferisco al tema degli F-35.

Sono molto grato al Presidente Squitieri e alla delegazione della Corte dei conti per la ricca documentazione che ci hanno fornito. Come ho detto prima, ne terremo grande conto in sede di redazione del documento conclusivo.

Per domani è prevista l'ultima seduta della Commissione in sede di audizione, poi decideremo come procedere. Come specificherò domani, il nuovo Governo ci ha segnalato la necessità che noi completiamo il passaggio formale, in modo tale che il documento conclusivo possa essere

tenuto come un elemento base nella costruzione delle dichiarazioni programmatiche che lo stesso Governo dovrà formulare al Parlamento.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 10 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0004780