

## La mia esperienza più che trentennale in Ancrel

Appena ho saputo che il 9 Ottobre a Roma ci sarà il congresso nazionale Ancrel, mi sono chiesto: Quale contributo posso portare affinché il prezioso gruppo dirigente che si è formato in questi anni e la numerosa base di associati possa progredire al meglio negli anni futuri?

La risposta che mi sono dato è la seguente: Considerato che dall'inizio degli anni novanta sono tesserato Ancrel, mi è sembrato utile raccontare come ho vissuto questa importante esperienza.

Ritengo che il mio racconto potrà essere di qualche aiuto ai nuovi iscritti, sia per capire l'evoluzione che ha avuto l'ente locale nel suo modo di essere e come l'Ancrel si è adoperata in aiuto dei revisori e dei commercialisti nel seguire questo processo evolutivo.

In conclusione del mio racconto mi sia consentito esternare qualche consiglio per il futuro che è insito per coloro che, come me, hanno una certa età.

### **Anni 90**

Gli anni 90 li definirei pioneristici.

Dalla legge 142 del 1990 che tra le altre cose ha previsto i commercialisti ed i revisori a controllare gli enti locali, è stato un susseguirsi continuo di norme che hanno radicalmente cambiato il modo di essere dell'ente locale.

Prima di quel periodo l'unico che sapeva come stavano veramente i conti nell'ente locale, erano i "ragionieri capo" così si chiamavano.

Il sindaco o chi per lui doveva andare dal ragioniere capo con il cappello in mano e chiedergli cortesemente di trovargli le risorse per realizzare un certo progetto nelle "pieghe del bilancio". Le pieghe del bilancio non

erano altro che risorse nascoste nei residui passivi nati con delibere che non avevano avuto alcun seguito di spesa e che solo il ragioniere capo poteva ricordare.

Con una semplice variazione di bilancio, anzi una permutazione il ragioniere capo, se consenziente al progetto, soddisfaceva la volontà del sindaco. Altrimenti diceva che le risorse non erano disponibili.

Noi revisori in un primo periodo, eravamo come i pulcini nella stoppia. La contabilità finanziaria per noi era sconosciuta ed anche se avevi imparato la formula: Giacenza di cassa al 31/12 + residui attivi – residui passivi = avanzo/disavanzo d'amministrazione non sapevi la veridicità dei residui attivi e soprattutto se i passivi erano fasulli nel senso che non si sarebbero mai tramutati in veri e propri debiti.

Il comune di Pesaro dove ero stato eletto revisore in quel periodo presentava un bilancio talmente analitico ma talmente ponderoso come numero di pagine che era umanamente impossibile verificare la veridicità dei dati.

Altra questione non meno importante in quel decennio è stata l'esternalizzazione dei servizi erogati dal comune.

Il comune fino agli inizi degli anni novanta gestiva i servizi anche quelli a rilevanza imprenditoriale come raccolta rifiuti, erogazione gas acqua prevalentemente in economia. I più progrediti tramite municipalizzate che non avevano personalità giuridica e pertanto nemmeno la P.Iva autonoma come le istituzioni oggi.

Il processo di esternalizzazione previsto nella legge 142 del 1990 è stato all'inizio molto tribolato ed anche complesso. Ricordo che il legislatore ha dovuto emanare un decreto che prevedeva la non soggettività passiva Irpeg per tre anni per le società che si creavano per gestire i servizi.

Questo in quanto il comune per una legge fiscale del 1990 non era più soggetto passivo IRPEG come era stato dal 1971 al 1989.

Un mare di problemi ed un mare di difficoltà tecniche. Noi revisori eravamo in evidente difficoltà e l'Ancrel è stata un sicuro e grande aiuto.

Il nostro presidente di allora l'on. Armando Sarti che era un commercialista, ma la sua attività lavorativa più importante l'ha espressa come assessore al comune di Bologna e poi come deputato, ci ha aiutato non poco.

Restano indelebili nella nostra memoria i convegni organizzati da Sarti a villa Lubin a Roma presso il CNEL, dove, non passava mese, che si teneva un convegno sulle problematiche dei comuni.

Io partivo da Pesaro presto, spesso anche in compagnia dei dirigenti del comune per il necessario aggiornamento sulle nuove leggi ed anche per star dietro alle prospettive sulla evoluzione necessaria dell'ente locale che fino ad allora era fermo a norme del 1925. Oltre alla 142 del 1990 la 241 sempre del 1990 ricordo la legge 81 del 1993 sulla elezione diretta del sindaco, poi la legge 77 del 1995 che ha radicalmente cambiato la contabilità finanziaria, prevedendo tra l'altro anche la rendicontazione economico patrimoniale tramite il prospetto di conciliazione. Tale prospetto permetteva di conseguire un conto economico ed un conto del patrimonio partendo dai dati della finanziaria ovviamente introducendo i ratei ed i risconti, gli ammortamenti ecc. – Stavo dimenticando l'autonomia finanziaria dei comuni che si è sostanzialmente realizzata con l'introduzione dell'ICI.

Ricordo infine a proposito di tale decennio la frase che Armando Sarti spesso ripeteva: "il revisore nell'ente locale è l'occhio vigile, esperto del cittadino".

Con tale frase Sarti voleva dire che il revisore quando esprimeva il proprio parere stava parlando al più modesto culturalmente dei consiglieri comunali e di conseguenza alla comunità amministrata per rendergli semplice e comprensibili i documenti posti alla loro approvazione.

Ma non era facile star dietro a tutte le novità e poteva capitare che, anche se eri un serio e preparato commercialista / revisore, rischiavi di non essere all'altezza del compito. Cambiamenti importanti sono stati quelli amministrativi con l'introduzione della Bassanini che detto in maniera semplice ha responsabilizzato il dirigente/apicale affidandogli la gestione. Gli organi politici: sindaco, giunta e consiglio comunale approvavano il bilancio preventivo, poi dopo la firma del PEG (piano esecutivo di gestione) è il dirigente che tramite l'atto monocratico chiamato "determina" spende. Naturalmente può farlo nei limiti di quanto preventivato.

In buona sostanza un mare di norme che hanno radicalmente cambiato il modo di essere dell'ente locale piovute sulla testa di tutti compresi i commercialisti/revisori che erano gli ultimi arrivati.

Le riunioni al Cnel a Roma ed i continui viaggi da Pesaro a Bologna presso la sede dell'Ancrel nazionale al palazzo del collegio di Spagna hanno permesso a me e molti altri colleghi di essere in qualche modo adeguati quando operavamo come revisori nei comuni. Ricordo Scippa di Napoli, Bianco di Cosenza, Pio di Torino, Bellatalla di Pisa, Vivian di Vicenza, Barbaro di Palermo, Troebingher di Bolzano, Tramacere di Lecce e tanti altri soprattutto emiliani e romagnoli.

Quel decennio è stato è stato, credo non solo per me, molto importante e formativo ed ha avuto anche significative gratificazioni. Per ben due volte grazie ad Armando Sarti siamo stati ricevuti al Quirinale dai presidenti della repubblica Scalfari e Cossiga.

Borghi e Farneti, collega, nonché ordinario di ragioneria alla UNIBO, si erano già distinti negli anni 90 per le loro capacità tecniche che ben si conciliavano con le notevoli capacità organizzative di Armando Sarti.

Nel 2000 Sarti ci ha improvvisamente lasciato ed è stato facile per noi associati affidare a Antonino Borghi la dirigenza dell'Ancrel.

La presidenza Borghi durata 18 anni fino al 2018 a causa della sua prematura ed improvvisa scomparsa si è caratterizzata con l'acquisizione di un notevole prestigio tecnico. Borghi che aveva iniziato la sua carriera lavorativa come dipendente comunale per poi intraprendere la professione di commercialista era la figura più completa tra tutti noi e tutti noi pendevamo dalle sue labbra. Conosceva il comune e tutte le sue caratteristiche e come professionista del mondo aziendale privato era molto preparato. In poche parole Borghi era un grande studioso e grazie a lui ed ai giovani accademici provenienti dall'università di Bologna, sede di Forlì e non solo, si è formato un gruppo di esperti di enti locali che nel giro di pochi anni ha acquisito un prestigio notevole presso il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, presso il ministero dell'interno, dell'Economia e della Corte dei Conti. Tutti i cambiamenti normativi che si sono avuti nei 18 anni di presidenza Borghi hanno avuto il contributo tecnico dell'Ancrel.

Affinché questo mio intervento non appaia troppo di maniera, voglio anche ricordare fatti che mi sono piaciuti un poco meno. A cavallo degli anni duemila man mano che riuscivo a meglio padroneggiare le caratteristiche della contabilità finanziaria, mi ero convinto che fosse la più adatta, la più idonea a gestire il difficile rapporto tra gli organi del comune e la dirigenza. Il sindaco, la giunta ed infine il consiglio comunale approvavano le scelte e a gestirle doveva essere il dirigente che doveva muoversi all'interno di quel binario programmato. Io l'ho sempre chiamata la "contabilità del padrone". Gli organi politici davano gli ordini

che, tramite il bilancio ed il PEG, dovevano essere eseguiti dai dirigenti. Ogni volta che non si era dentro il binario, si doveva ritornare agli organi politici per la variazione. Il dirigente poteva, anzi doveva opporsi solo per illegittimità delle scelte, altrimenti doveva eseguire ed il suo stipendio era in parte legato alla bontà ed alla efficacia della sua gestione. Senza dilungarmi troppo ma ai miei occhi il meccanismo contabile ben si adattava ai ruoli che i vari attori recitavano nel comune.

Questa, nel 2006, ho scoperto che era una convinzione solo mia e di pochi altri nell'Ancrel. Al congresso nazionale di Pesaro di quell'anno il dibattito è stato teso e si è concluso con il mio esonero da responsabile Ancrel della pagina mensile di Italia oggi. Quasi tutti i dirigenti Ancrel Borghi e Farneti in testa erano per passare anche nei comuni alla contabilità economico patrimoniale.

Nel 2011 arrivò il 118 che dentro il contenitore di un esercizio sempre del consuntivo della finanziaria ha precisato che ci restassero solo le obbligazioni giuridicamente perfezionate. In buona sostanza se acquisto di un bene che ci sia la consegna, se un servizio che lo stesso sia ultimato. Lo stesso criterio di competenza della contabilità economico patrimoniale. Gli impegni che non hanno queste caratteristiche rimangono ma vengono spostati all'esercizio quando avranno le caratteristiche sopra descritte.

Il processo di completamento della contabilità dei comuni non è ancora terminato e domani si parlerà di Accrual.

Ancrel oggi

Al congresso di Rimini dopo la scomparsa di Borghi è stato eletto presidente Marco Castellani. Per me non è stato difficile indicarlo, mentre i veneti ed i bolzanini non erano d'accordo e si sono astenuti restando però in larga minoranza.. Oggi intorno a Castellani si è formato ribadisco

l'aggettivo "prezioso" gruppo dirigente. Oltre a Marco nella giunta fanno parte Rosa Ricciardi vice e gli altri componenti sono Battisti, Fazzi, Mazzoni, Raciti, Manca e Putrino. Poi ci sono i membri del consiglio nazionale che annovera figure di grande valore professionale.

Purtroppo non ci sono più i dirigenti del Veneto che sono stati espulsi dalla nostra associazione. In qualità di componente del collegio dei probiviri mi sono dovuto interessare del caso e non ho avuto dubbi che fosse corretto il verdetto di espulsione. Leggendo le carte messe a disposizione dalle parti, mi sono reso conto che il dott. Venturato ed il dott. Vivian, pur amici di lunga data, gestivano l'Ancrel Veneto come una azienda e non come una associazione. La formazione era propagandata come Ancrel Veneto mentre i ricavi erano di una srl di proprietà dei dirigenti. Non ho avuto dubbi che si fosse oltrepassato il lecito. Si pensi solo alle difficoltà che sarebbero sorte in occasione del rinnovo delle cariche.

Ritornando a noi non posso che esprimere compiacimento per come è gestita l'Ancrel nazionale oggi. Ogni revisore seguendo le bozze delle relazioni ed i corsi Ancrel può muoversi consapevolmente in un mondo complesso come l'ente locale.

### Considerazioni finali e proposte

Prima di formulare proposte per l'avvenire dell'Ancrel sono opportune alcune precisazioni:

- 1) I commercialisti ed i revisori sono entrati nei comuni con la legge 142 del 1990 anche per mitigare il potere che avevano i ragionieri capo fino a tale data per le considerazioni dianzi esposte.
- 2) Lo squilibrio tra gli organi politici: sindaco, giunta e consiglio comunale e la dirigenza andava in qualche modo sanato..

Fatte queste due premesse è necessario ragionare sull'oggi. L'equilibrio tra gli organi politici e la dirigenza si sta avviando, dopo tanta fatica, verso una accettabile soluzione. Sta emergendo però un nuovo squilibrio. L'elezione diretta del sindaco e soprattutto l'obbligo del ritorno al voto se le sue proposte non conseguono la maggioranza in consiglio comunale, stanno mettendo in crisi quest'ultimo organo elettivo diretto.

Il consiglio comunale troppo spesso si riduce a svolgere una funzione di semplice passacarte di quanto proposto da sindaco e giunta.

Nei consigli comunali, almeno dalle mie parti, siedono figure politiche di secondo piano che diventano consiglieri comunali a seguito delle dimissioni degli eletti che si dimettono per diventare assessori o presidenti di importanti società del comune.

La funzione di indirizzo e di controllo prevista dal legislatore non viene spesso esercitata dal consiglio comunale.

Prevale la fedeltà nei confronti della coalizione che ha vinto le elezioni e tutta la maggioranza si deve uniformare pena il ritorno alle urne.

L'organo di revisione che qualche anno fa, aveva ottenuto la piena indipendenza grazie all'introduzione del sorteggio presso la prefettura, ha avuto una battuta di arresto in quanto la presidenza del collegio sopra i 15000 abitanti, è oggi prerogativa del consiglio comunale.

Non so se a torto od a ragione, ma spesso i sindaci eletti direttamente e la maggioranza considerano l'organo di revisione un ostacolo ai loro progetti.

Certo il controllo dell'organo di revisione e quello esterno della corte dei conti stanno dando degli ottimi risultati per il mantenimento dell'equilibrio dei conti del comune e per una sana gestione della cosa pubblica. A mio modesto avviso però si potrebbe fare di più e meglio.

Ho la sensazione che gli sforzi compiuti in questo trentennio tra noi tecnici stiamo percorrendo un binario che non è più compreso dalla parte politica del fronte: consiglieri comunali, assessori e sindaci. Ho la sensazione che le nostre relazioni ed i documenti emanati dalle ragionerie a corredo dei bilanci ed i documenti allegati siamo poco compresi ed inevitabilmente poco letti. Urge uno sforzo di semplificazione per allargare il più possibile la platea di coloro che si rendono conto di come si sta gestendo.

E' necessario che il consiglio comunale non resti un organo mortificato, che non svolga un ruolo subalterno, ne va il giusto equilibrio tra i poteri.

A tal fine noi revisori possiamo contribuire prima di tutto licenziando relazioni maggiormente comprensibili. Per farlo è necessario che tutti noi scriviamo le nostre relazioni pensando ad un consigliere comunale, pur intelligente, che ha solo la scuola dell'obbligo. Il linguaggio, le nostre relazioni, non le dobbiamo infarcire con riferimento a norme , ma se possibile indicare l'obiettivo che la norma vuole conseguire. E' bene che, ad esempio, se un comune riscuote male le sue entrate che si dica esplicitamente la penalizzazione prevista dalla legge che consiste nel bloccare la spesa per i crediti non riscossi.. Poi non credo sia impossibile disporre una tabella che al numeratore indichi il fondo crediti dubbia esigibilità ed al denominatore le entrate correnti in un certo numero di comuni. Se pubblichiamo un confronto di questo tipo diamo un contributo alla società ed ai consiglieri comunali per costringere a migliorare chi è in fondo alla scaletta vale a dire che ha la percentuale più alta che segnala una cattiva riscossione delle entrate.

Poi le opere pubbliche spesso appaiono nei bilanci per anni. Si sa quando cominciano e mai quando finiscono. Nella mia città il nuovo ospedale ha tutte le risorse necessarie ma non si sa quando cominceranno i lavori e, meno che meno, quando termineranno. Ora con il PNRR abbiamo anche

imparato cosa sono i crono-programmi. Anche per questo una pubblicazione per evidenziare i comuni che fanno crono programmi e che li rispettano non sarebbe male. Il principio generale è sempre lo stesso dobbiamo il più possibile dimostrare di essere utili alla collettività, altrimenti prevale l'idea che siamo un ostacolo alla realizzazione di progetti.

E' un servizio alla collettività che possiamo fornire e che permetterebbe al consiglio comunale di svolgere meglio la propria funzione di indirizzo e di controllo. Sono sicuro che se imbocchiamo questa strada i sindaci non verranno ai nostri convegni solo per augurarci buon lavoro, ma capirebbero che la nostra professionalità li aiuterebbe a trovare le migliori soluzioni affinché la dirigenza svolga al meglio la propria funzione gestionale.

In buona sostanza tramite il benchmarking, Il confronto tra i comuni , mettiamo in evidenza chi gestisce bene e chi male, Non parlo delle scelte quelle spettano giustamente alla politica che si concretizza nei preventivi. Parlo della gestione che una volta effettuate le scelte, deve avere precise caratteristiche di efficienza ed efficacia.

Ogni anno oltre al premio Borghi per la migliore tesi sugli enti locali istituirei **un premio per la migliore relazione dei revisori**. Considerato che siamo in periodo congressuale mi candido a far parte della giuria proposta.

A cura di Piero Criso

Pesaro 6 settembre 2024