

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

18.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 GIUGNO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANPIERO D'ALIA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione di rappresentanti della Corte dei conti:	
D'Alia Gianpiero, <i>Presidente</i>	3	D'Alia Gianpiero, <i>Presidente</i>	3, 10, 13
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI, CON PAR- TICOLARE RIGUARDO AL « SISTEMA DELLE CONFERENZE »		De Girolamo Adolfo Teobaldo, <i>presidente di sezione della Corte dei conti</i>	13
		Squitieri Raffaele, <i>presidente della Corte dei conti</i>	3, 11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare « sistema delle conferenze » l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

Mi sia consentito ringraziare il Presidente e tutti i componenti della Corte dei conti qui presenti, e non solo, per la disponibilità e la collaborazione che hanno mostrato con la Commissione bicamerale sia in occasione della precedente indagine conoscitiva sull'attuazione degli statuti speciali speciali, sia in questa occasione. Il ringraziamento non è formale, ma sentito.

Do la parola al presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, per lo svolgimento della relazione.

RAFFAELE SQUITIERI, *presidente della Corte dei conti*. Presidente, sono io che ringrazio la Commissione. Per noi è un onore e un piacere essere qui, perché que-

sto ci consente di parlare anche del ruolo che la Corte dei conti può e, secondo me, deve rivestire in queste nuove vicende e in questa nuova realtà in cui andremo a trovarci da ottobre.

Desidero con l'occasione ringraziare tutti i colleghi. È stato un lavoro d'*équipe*, di gruppo. La Corte dei conti lavora per colleghi, per ragioni di democraticità del nostro ragionare. Non ci sono organi monocratici e tutto quello che diciamo è frutto dell'esperienza e del contributo di tutti. Quasi tutti coloro che hanno contribuito a questo lavoro sono presenti e saranno loro stessi pronti a rispondere a eventuali vostre domande.

La nuova configurazione del Senato che emerge dal testo della legge di riforma costituzionale consolida la connotazione di un ordinamento della Repubblica basato sul riconoscimento delle autonomie, attraverso la funzione ad esse assegnata di rappresentatività degli enti territoriali e con l'esercizio organico di un potere di valutazione e di indirizzo nelle politiche pubbliche riguardanti i diversi livelli di governo locale.

Le evidenze del nuovo assetto istituzionale sono declinate nelle funzioni assegnate al Senato, che definiscono tra l'altro anche un ruolo di indirizzo attraverso i compiti di raccordo individuati dalla norma e un ruolo di valutazione generale delle politiche pubbliche. Si tratta di funzioni utili per orientare le nuove scelte o per la correzione delle scelte già attuate.

Il testo di legge di riforma costituzionale innova anche aspetti dell'architettura ordinamentale e funzionale degli enti territoriali con il patto sulle funzioni del nuovo Senato nella formulazione delle norme che dovranno regolarne la materia.

Procedo velocemente, perché abbiamo molte cose da dire. La Corte, sulla base delle esperienze acquisite nell'esercizio delle funzioni di controllo e di referto al Parlamento, può esprimersi sulle opportunità che tale assetto può generare nei rapporti istituzionali tra l'organo di controllo e il Senato, mentre non ritiene di manifestare giudizi sulla portata complessiva della riforma e sull'efficacia del modello parlamentare che si intende introdurre.

Analogamente, non ritiene di prendere posizione in ordine all'opportunità di mantenere in vita o meno un duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali.

Alcune notazioni a carattere oggettivo vengono offerte con riguardo alla tematica del rapporto tra Senato e conferenze, e potranno integrare il quadro di informazioni utili ai decisori politici. Questo è il ruolo della Corte dei conti.

Rispetto all'ampia gamma di tematiche che la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha affrontato con una specifica attività conoscitiva, nella quale sono stati coinvolti numerosi soggetti, la Corte intende fornire elementi con riferimento a quello che può essere il proprio contributo alle funzioni del nuovo Senato, sulla base delle proprie competenze, dell'organizzazione a rete sul territorio e dell'esperienza maturata nello specifico settore delle autonomie.

Le istanze di autonomia degli enti territoriali si incrociano con le esigenze di tutela della finanza pubblica edell'unità economica della Repubblica. Conseguentemente, nel processo che sfocia nella decisione legislativa, può essere richiesto un qualificato supporto valutativo rinvenibile nelle funzioni, soprattutto quelle di referto, che caratterizzano la missione istituzionale della Corte dei conti. Funzioni, queste ultime, che potrebbero essere rimodulate, quanto a contenuti e modalità, secondo le esigenze sottese alle attribuzioni del nuovo Senato.

D'altra parte, la riforma recentemente avviata dei sistemi contabili degli enti territoriali (decreto legislativo n. 118 del 2011, quello che è scaturito dalla legge delega n. 42 del 2009) rende possibile un miglior

governo della complessità del comparto delle autonomie locali, perché sono più solidi e cogenti i principi di diritto che conformano l'attività di programmazione, gestione e rendicontazione, mentre nel contempo sono rese più trasparenti le relazioni tra le politiche pubbliche dei vari livelli di governo locale.

Nell'ambito di queste dinamiche, si inseriscono le molteplici funzioni assegnate alla Corte dei Conti, che, nel tempo, da organo di controllo dello Stato-persona, in cui in passato si esauriva la prospettiva della gestione delle risorse pubbliche, ha assunto la configurazione di organo di controllo al servizio dello Stato-comunità, in cui l'asse della finanza pubblica si è venuto spostando sempre più verso le autonomie territoriali.

L'attuale sistema delle conferenze, di cui mi accingo ora a parlare, come è noto, è articolato in tre organismi costituiti da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali: la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome; la Conferenza Stato-città e autonomie locali; la Conferenza unificata.

Le Conferenze sono le sedi istituzionali privilegiate di confronto tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali sulle tematiche di interesse comune, come è anche riconosciuto dalla Corte costituzionale, che in molteplici pronunce ne ha rilevato la centralità quali organismi di raccordo fra Stato e autonomie, sulla base del principio della leale collaborazione.

Voi sapete che adesso – faccio un inciso – lo strumento principale di questo raccordo è quello dell'intesa. È un'innovazione di importanza fondamentale, perché si arriverà, grazie all'intesa con le Regioni, a modificare e integrare la Costituzione. Quindi, un'intesa tra Stato e Regioni non solo vale a definire gli apporti finanziari, ma varrà addirittura a modificare o integrare previsioni costituzionali. Questo in particolare per le regioni a statuto speciale. Scusatemi la digressione.

Partendo dall'articolo 5 della Costituzione, in particolare dal carattere unitario della Repubblica, che presuppone l'esi-

genza di pervenire comunque alla composizione di interessi dei diversi livelli di governo, la Corte costituzionale ha fatto ricorso al principio di leale collaborazione quale regola di governo dei rapporti fra Stato e autonomie territoriali. In particolare, nella sentenza n. 6 del 2004, ha ritenuto che, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari, la sede istituzionale in cui svolgere tali funzioni di raccordo, nel rispetto del principio di leale collaborazione, fosse da individuare nell'attuale « sistema delle conferenze ».

Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalle Camere, in attesa dell'esito referendario, prevede il superamento del bicameralismo perfetto, individuando nel Senato la sede naturale di rappresentanza e garanzia delle autonomie territoriali, con un'ampia rivisitazione del riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni, in direzione di un riaccanamento delle competenze.

La riforma costituzionale non incide formalmente sull'attuale « sistema delle conferenze », che resta disciplinato da norme primarie. C'è comunque, indubbiamente, un problema di coerenza con le nuove attribuzioni del Senato e ciò in quanto, nel confronto tra gli attuali compiti delle conferenze e quelli delineati per il Senato dal testo di legge costituzionale, si ricava la presenza di spazi di sovrapposizione, in particolare con riferimento alle funzioni di raccordo, anche se su piani costituzionalmente diversi.

Infatti, vengono assegnati al Senato compiti di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, nonché con l'Unione europea; il concorso alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche europee; i pareri sulle decisioni attinenti a quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione in materia di poteri sostitutivi e scioglimento di consigli e assemblee legislative.

Possono rientrare in questo ambito tutte le forme di consultazione, attualmente praticate nel confronto tra Governo e Parlamento, svolte dalle Conferenze rispetto alla funzione legislativa statale e anche le atti-

vità conoscitive correlate sia alle fasi decisionali e ai nuovi provvedimenti normativi, sia alla successiva valutazione dei loro effetti.

In definitiva, la modifica della composizione e delle funzioni del Senato, con la presenza maggioritaria di rappresentanti delle istituzioni e delle autonomie territoriali e con le caratteristiche delle nuove attribuzioni del Senato stesso, tra le quali quella del concorso — seppure in nuove forme e limiti — alla funzione legislativa, andranno necessariamente a incidere quanto meno sui rapporti fra Stato e « sistema delle conferenze », sulle procedure e sulle modalità di svolgimento dei rispettivi compiti e funzioni.

È auspicabile che il legislatore intervenga anche per una coerenza del sistema, tenuto anche conto degli esiti dell'indagine conoscitiva cui oggi la Corte partecipa. Eventuali correttivi potrebbero riguardare innanzitutto il necessario riordino delle funzioni attualmente attribuite al « sistema delle conferenze » che spetteranno al Senato, specie per quanto riguarda il ruolo svolto dalle conferenze nell'ambito del procedimento legislativo, con riferimento agli atti del Governo, ai disegni di legge e decreti legislativi.

La riforma potrà, in secondo luogo, rappresentare l'occasione propizia per superare alcune criticità evidenziate dall'attuale sistema, in vista di un maggior coinvolgimento delle autonomie territoriali e della stessa Corte, in sede di esercizio dell'attività di referto ad essa intestata.

In questo ambito, sono ipotizzabili anche mutamenti nel rapporto tra « sistema delle conferenze » e Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, potendo infatti la nuova composizione e il ruolo del Senato dispiegare effetti in ordine all'esigenza di maggiori forme di coordinamento tra le conferenze, anche a prescindere dalle soluzioni che si adotteranno nella loro riorganizzazione.

Con riguardo alle conferenze delle Regioni e delle Province autonome, nonché dei Presidenti delle Assemblee legislative

regionali, si segnala che da qualche anno la Sezione delle autonomie ha scelto di coinvolgere formalmente gli organismi rappresentativi nella definizione di metodologie o linee guida da deliberare in materia di bilancio e gestione, così come si è anche determinato con l'ANCI e con l'UPI. Va detto che tale procedura, condivisa nei limiti delle rispettive competenze, ha portato e sta portando a risultati assai soddisfacenti anche ai fini di una semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti.

Sotto tale profilo, sembrerebbe addirittura da valutare, *de iure condendo*, la possibilità di coinvolgere le conferenze anche nell'attivazione della funzione consultiva della Sezione delle autonomie nelle materie di contabilità pubblica (articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003). Questo coinvolgimento consentirebbe di risolvere il grande problema della nomofilachia, perché avendo un interlocutore unico nella Sezione autonomie si potrà ottenere una valutazione unica di problemi che riguardano tutto il territorio nazionale.

Nella sua nuova configurazione, il Senato della Repubblica, oltre a concorrere all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, valuta le politiche pubbliche e l'attività della pubblica amministrazione, verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori e concorre alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Viene espressamente attribuita al Senato la facoltà di svolgere attività conoscitive, nonché di formulare osservazioni su atti e documenti all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Si demanda comunque ai regolamenti del Senato e della Camera, che necessariamente dovranno essere armonizzati e coordinati tra loro, la declinazione concreta delle forme e modalità di svolgimento delle soprarichiamate funzioni, nonché degli strumenti attraverso i quali potranno essere svolte le attività di valutazione e verifica.

Nel testo di legge costituzionale, il Senato acquista anche una funzione di con-

corso nel raccordo con l'Unione europea, potendo essere coinvolto nelle diverse fasi del procedimento comunitario, in rappresentanza delle Regioni e degli altri enti territoriali. Tale funzione può anche avere connessioni con il ruolo di controllo sull'azione della pubblica amministrazione che, in assenza di una specifica previsione, potrebbe estendersi alla valutazione dell'attività svolta dagli enti per l'impiego di risorse comunitarie e alla ricaduta delle politiche comunitarie sul territorio.

Si tratta di compiti che riguardano la valutazione dell'attività della pubblica amministrazione e che si inseriscono nella fase discendente del procedimento europeo.

Il ruolo di controllo e valutazione delle politiche pubbliche del nuovo Senato, quale organo a cui spetta la funzione di collegamento tra lo Stato e le altre istituzioni territoriali, resta nell'ambito del potere legislativo. In questo senso deve essere esclusa l'attribuzione di quei compiti che le norme europee assegnano alla responsabilità dei Governi. Ciò, se da un lato impone, come già accennato, un ripensamento delle funzioni degli altri organismi presenti, quali ad esempio le conferenze, che già esercitano l'attività di raccordo tra Stato, enti locali e Regioni, dall'altro rende auspicabile un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti nei confronti del nuovo Senato e il coerente sviluppo del rapporto istituzionale già da tempo instaurato dalla Corte con il Parlamento.

Anche l'assegnazione in via esclusiva allo Stato delle competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica deporrebbe a favore di un maggior coinvolgimento della Corte nell'ambito del controllo degli equilibri di finanza pubblica. Voi sapete che è attribuito in via esclusiva allo Stato per le Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale il coordinamento fa parte della legislazione concorrente. Anche in questo campo la Corte può dire la sua.

Il nuovo quadro costituzionale, dopo la conferma affidata alla prossima consultazione referendaria di ottobre, dovrà essere completato da ulteriori essenziali passaggi

normativi, quali ad esempio la legge elettorale e il nuovo Regolamento del Senato, oltre che dalla concreta prassi applicativa che a queste funzioni darà effettività di contenuto.

Nell'attesa del completamento dell'assetto ordinamentale, deve rilevarsi che l'attuale funzione della Corte in materia di controllo finanziario, nonché le funzioni di referto svolte a livello centrale, potranno essere di ausilio alle sessioni di lavoro del Senato, secondo le modalità che potranno essere stabilite dai regolamenti parlamentari.

Le funzioni di controllo della Corte, quale invariante ordinamentale, dunque, non cambiano la sostanza, dato che la radice costituzionale su cui esse trovano fondamento rimane immutata (e per fortuna, aggiungo).

Nell'ambito della definizione delle nuove funzioni di raccordo tra Stato e autonomie, spetterà dunque al nuovo Senato determinare le modalità per avvalersi dei compiti svolti dalla Corte, così come disciplinati dall'ordinamento in vigore.

Analoghe considerazioni valgono anche per l'altra competenza innovativa del Senato con potenziale impatto sulla Corte, ossia la valutazione delle politiche pubbliche, che sono ordinariamente già oggetto di analisi da parte della Corte, in occasione del giudizio di regolarità del rendiconto generale dello Stato oltre che di quelli regionali.

Con specifico riferimento a quest'ultima funzione del Senato, risulta palese il raccordo con l'attività referente della Corte. Un utile strumento è dato proprio, per queste finalità, dalla corretta predisposizione di documenti contabili. In particolare, si segnala, sotto questo profilo, anche l'impostazione del bilancio per missioni e programmi introdotta per lo Stato a partire dalla legge del 2008, adottata sulla scia di quella francese ed ora estesa anche ai bilanci degli enti territoriali, nel quadro dell'armonizzazione.

Invero lo sviluppo della lettura dei documenti di bilancio, sotto tale angolazione di taglio funzionale, può strettamente collegarsi all'impostazione dei documenti pro-

grammatici cui pure la riforma contabile assegna una maggiore rilevanza. Si possono in tal senso sviluppare le potenzialità insite nei sistemi contabili, preordinate a consentire una valorizzazione del raccordo tra politiche e risorse. Il percorso di armonizzazione dei bilanci pubblici può dunque sicuramente contribuire a migliorare il supporto conoscitivo anche per la valutazione delle politiche pubbliche, sia in termini di leggibilità che in relazione alla sostenibilità finanziaria.

In tale chiave di lettura, il controllo svolto dalla Corte dei conti su base territoriale, tramite le sezioni regionali, nell'alimentare i referti delle Sezioni centrali, in particolare della Sezione delle autonomie, verrebbe a rappresentare utile se non essenziale base conoscitiva per l'esercizio delle funzioni prefigurate per il rinnovato Senato, sotto il profilo della valutazione delle politiche pubbliche. Attesa la non frequente trasversalità di queste ultime tra livelli di governo diversi, potrebbe altresì valorizzarsi la strumentazione di controllo fondata sull'analisi dei bilanci anche ai fini dell'esercizio del ruolo di rappresentanza e di raccordo delle istituzioni territoriali.

La finanza territoriale e in parte i profili gestori delle amministrazioni territoriali sono oggetto delle specifiche analisi e dei referti al Parlamento della Sezione delle autonomie.

Per l'attività rivolta alle relazioni al Parlamento costituisce un sicuro riferimento la definizione del quadro congiunturale della finanza pubblica a livello regionale e locale, in rapporto al processo di riequilibrio dei conti pubblici rafforzato dalla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio. Anche l'esperienza maturata dalle Sezioni regionali di controllo nel corso degli ultimi anni costituisce un sostegno rilevante.

Il controllo che la Sezione delle autonomie conduce sugli equilibri finanziari e sulla sana gestione delle risorse degli enti di autonomia rappresenta un essenziale ausilio al corretto funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica e richiede la capacità di contestualizzare singoli fenomeni che emergono dalle analisi setto-

riali per fornire indicazioni utili all'elaborazione di politiche economiche di ogni livello di governo.

Nella prospettiva di un'informazione obiettiva, sistematica e funzionale alle esigenze che si correlano ai compiti di raccordo e di valutazione intestati al nuovo Senato, è ipotizzabile una specifica funzione di referto modulato su obiettivi particolari o su fenomeni tendenziali che posso riguardare gli aspetti gestionali o anche assetti ordinamentali che servono ad orientare la funzione decisionale in sede legislativa.

Ciò a maggior ragione ove si consideri che il comparto delle autonomie è stato ed è tuttora interessato da profondi interventi innovatori, quali il riordino degli enti di area vasta, ancora da completarsi, la già richiamata riforma dell'ordinamento contabile, il ripensamento delle forme associative tra i comuni, il complicato percorso della definizione di un'area di effettiva autonomia finanziaria e i correlati problemi della perequazione, dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali. È un processo che ormai risale alla legge n. 142 del 1990, oltre che datato.

Inoltre, sul versante dell'autonomia della gestione si confrontano le permanenti esigenze dei vincoli imposti dal concorso degli enti locali al risanamento dei conti pubblici con le altrettanto pressanti istanze di sviluppo degli investimenti che hanno ricadute sulla costruzione delle nuove regole fiscali che riguardano gli equilibri di bilancio.

Si tratta di una fenomenologia che richiede un'osservazione ravvicinata e costante che in buona misura si iscrive nella missione istituzionale della Corte dei conti.

Consentitemi una digressione. Con la legge di stabilità di quest'anno è stato in parte attenuato il Patto di stabilità interno. Questo potrà, se ben utilizzato dagli enti locali, favorire la politica degli investimenti. Su questo la Corte sta facendo già un monitoraggio e sarò in grado di riferire già l'anno prossimo sui risultati di questa manovra.

L'idea è assolutamente condivisibile, perché la spesa per investimenti è ferma ormai

da quattro anni e il fatto di avere attenuato i rigori del patto e di avere previsto saldi diversi nell'ambito dei quali – parlo ad iniziati, quindi procedo velocemente – i comuni si possono muovere, si spera (è la speranza di chi ha fatto la legge di stabilità e di noi cittadini) possa consentire il rilancio di questo settore di investimento che è essenziale per il Paese.

La configurazione che il Senato verrà ad assumere all'esito della riforma costituzionale in corso segna significative modificazioni della composizione dell'organo e delle sue funzioni, che ne faranno un riferimento centrale per il sistema delle autonomie.

Il Senato, nel ruolo di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica, avrà necessità di un'aggiornata attività conoscitiva e di un costante monitoraggio dei complessivi andamenti della finanza territoriale, sì da poter rilevare il grado di realizzazione del coordinamento delle politiche finanziarie tra i diversi livelli di governo locale, nonché il funzionamento di un sistema di bilanciamento della pressione fiscale strettamente legato alle funzioni esercitate.

Nella stessa direzione, avranno rilievo le necessarie valutazioni sul corretto funzionamento del sistema di finanziamento, soprattutto per gli enti locali, anche nella prospettiva della piena realizzazione del federalismo fiscale. Per tale funzione di ausilio e di supporto, si pone quale naturale interlocutore istituzionale la Corte dei conti, con il suo apparato, le sue articolazioni e con il suo ruolo, costituzionalmente garantito, di organo terzo rispetto all'amministrazione, in posizione di indipendenza e neutralità, al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse pubbliche (sentenze della Corte costituzionale n. 60 del 2013, n. 188 del 2014 e n. 46 del 2015). Sono concetti sui quali la Corte costituzionale è tornata ripetutamente, anche con la sentenza n. 39 del 2014.

A tale riguardo preme sottolineare che, dopo il nuovo impulso impresso al ridise-

gno costituzionale delineato con il nuovo Titolo V della Costituzione e con la conseguente ridefinizione di norme per il coordinamento della finanza pubblica, si è accentuato l'impegno della Corte specificatamente dedicato a queste complesse modalità di verifiche e controlli.

Le Sezioni riunite provvedono alla deliberazione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che ha assunto cadenza annuale e che, proprio per il ruolo che l'istituzione ha nel quadro dei meccanismi di controllo della finanza pubblica, alimentandosi con le esperienze delle sue diverse articolazioni, tende a mettere a disposizione del Parlamento e del Governo uno strumento di valutazione e di analisi degli andamenti della finanza pubblica per le scelte da adottare. Il significativo documento potrà costituire un validissimo supporto anche per il nuovo Senato.

Nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica il *focus* viene effettuato in gran parte sulle autonomie locali.

Un documento altrettanto importante, come accennato prima, è la relazione che accompagna la modifica che riguarda però specificatamente la politica centrale dello Stato-persona.

Nel raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali il ruolo prevalente specifico e diretto, come si è detto, è quello intestato alla Sezione delle autonomie, cui compete fra l'altro il coordinamento ai fini di ricomposizione finanziaria, del sistema degli enti territoriali, sulla base di un controllo diffuso, che allo stesso modo deve essere poi riaggregato.

La Sezione delle autonomie è espressione delle singole Sezioni regionali di controllo e nell'esercizio delle sue funzioni di sintesi riferisce al Parlamento almeno una volta all'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale. Per svolgere la sua funzione di sintesi in sede di referto al Parlamento, la Sezione delle autonomie esamina tutte le questioni di interesse generale, anche con un esame comparativo e complessivo che è diretto in particolare alla ricomposizione di quanto di significativo emerge dai singoli referti regionali.

Ad analogo raccordo è anche destinata l'attività consultiva nelle materie di contabilità pubblica intestata alla Sezione dalla citata legge n. 131 del 2003 e dalla quale è anche possibile desumere orientamenti e tendenze gestionali degli enti territoriali. Sulla base dell'esperienza, il 60 per cento dei quesiti che vengono formulati in sede consultiva riguardano tematiche relative al personale.

Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controlli sulla finanza pubblica, sui bilanci delle Regioni e degli enti locali e sanitari, sulla verifica e sulla tutela dei rispettivi equilibri di bilancio hanno trovato — come già riferito in precedenza — significativo incremento nel decreto-legge n. 174 del 2012.

Il giudice delle leggi, nella sentenza 39 del 2014, ha valutato positivamente il nuovo complesso normativo, argomentando, tra l'altro, che la disciplina posta dallo stesso, « in quanto strumentale a più tipi di attività di controllo, rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli di legittimità-regolarità istituiti per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea ».

Detti controlli sono diretti all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della « finanza pubblica allargata », la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici.

In conclusione, l'attività svolta dalla Sezione delle autonomie è finalizzata a rendere conto in modo unitario al Parlamento del raggiungimento degli obiettivi nonché dell'ottemperanza agli indennizzi, ai vincoli e agli obblighi impartiti dal medesimo con leggi di manovra finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica, e si pone quale valido strumento per i compiti del nuovo Senato.

In tale ambito, tra gli aspetti che appaiono più significativi, va evidenziata la possibile correlazione riguardante alcune funzioni del Senato, quali la valutazione delle

politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e lo svolgimento dell'attività conoscitiva.

Possiamo aggiungere anche l'analisi, che la Corte dei conti sta già conducendo, nel rispetto dell'ormai costituzionalizzato principio di equilibrio di bilancio, che diventa un punto di riferimento fondamentale non solo all'interno del Paese, ma anche nei confronti della comunità europea.

Per quanto concerne il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e allo svolgimento di indagini conoscitive, sarà da approfondire l'ambito delle possibili interazioni con l'opportuno utilizzo di sinergie operative, anche con riguardo a tematiche specifiche da affrontare nella funzione di refertazione. In proposito, è da considerare anche la possibilità di calibrare le indagini a misura delle specifiche esigenze, che già a legislazione vigente possono essere indicate dalle Commissioni parlamentari. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Squitieri.

Non essendovi interventi, mi permetto di fare qualche osservazione.

La relazione è stata esaustiva e utile. Consideri, Presidente, che noi concluderemo a breve la nostra indagine conoscitiva, quindi l'audizione di oggi, oltre che la relazione che voi avete prodotto, saranno utilissime per la stesura del documento conclusivo dell'indagine.

Vorrei sostanzialmente porre due domande, poi dirà lei, Presidente, chi dovrà intervenire. La prima domanda riguarda il ruolo della Sezione delle autonomie. È evidente che, sia a Costituzione vigente che nel caso in cui la nuova riforma costituzionale verrà approvata dai cittadini, con il *referendum* d'autunno, comunque il tema del rapporto tra il sistema delle autonomie e lo Stato, la funzione di raccordo e il ruolo della Corte dei conti sono intimamente connessi, a maggior ragione dopo la riforma del 2012 dell'articolo 81 della Costituzione.

È evidente che la via, indicata nella relazione e anche nella discussione che stiamo facendo in Commissione, di un coinvolgimento istituzionale della Corte nei lavori del Senato ha diversi profili. Riteniamo che presumibilmente la fonte privilegiata per una disciplina di questo rapporto in termini più efficienti siano ovviamente i regolamenti parlamentari. Tuttavia, io penso che sarebbe utile, ad esempio — è questa la domanda che vi pongo — verificare come già a legislazione vigente sia necessario migliorare questo sistema.

Il sistema di controllo della Corte dei conti è un sistema che, come è noto, è organizzato su base regionale. Abbiamo riscontrato, però, nella nostra attività, anche come Commissione bicamerale, che a volte vi sono non dico degli orientamenti ma comunque un'interpretazione che non sempre è uniforme delle stesse regole di bilancio e contabili da Regione a Regione. Questo ovviamente può creare e crea a volte agli amministratori una serie di problemi connessi all'esatta applicazione e, a volte, purtroppo, anche all'esatta individuazione delle norme che si devono applicare.

La domanda, per quanto mi riguarda, è come si potrebbe migliorare questo rapporto a prescindere dalla riforma costituzionale, a legislazione vigente, perché comunque la nostra indagine conoscitiva si pone il problema di migliorare il sistema di raccordo a prescindere dalla riforma costituzionale. Così com'è, da come abbiamo approfondito le questioni, comunque non va bene.

L'altra domanda, più specifica, riguarda le funzioni del nuovo Senato, in modo particolare come la Corte dei conti possa essere d'ausilio affinché il nuovo Senato sia messo nella condizione di svolgere una funzione che dalla nostra prospettiva è fondamentale perché il Senato abbia un ruolo importante nel nuovo disegno costituzionale. Mi riferisco al ruolo collegato alla valutazione delle politiche pubbliche, che ovviamente si sovrappone, per alcuni aspetti, alle competenze o alle funzioni che fino ad oggi ha svolto il « sistema delle conferenze », in una fase anteriore all'approvazione delle leggi e nella fase ovvia-

mente successiva all'attuazione o all'esecuzione delle leggi stesse. Grazie.

RAFFAELE SQUITIERI, *presidente della Corte dei conti*. Se i colleghi lo consentono risponderò io, poi se qualcuno vuole intervenire gli cederò la parola molto volentieri.

Quello che abbiamo cercato di dire in questa nostra relazione è che per il nuovo Senato — poi verrò alla situazione attuale della Sezione delle autonomie — la Sezione delle autonomie, ma in generale la Corte dei conti si presenta come strumento professionale attrezzato, secondo me indispensabile, ma comunque essenziale per avere la possibilità di fare valutazioni oggettive della situazione economica del Paese.

Come sapete meglio di noi, la Corte è articolata sul territorio, abbiamo « sensori » sul territorio che seguono costantemente l'attività degli enti locali e delle Regioni, e ogni anno, più o meno in questo periodo, presentano una relazione complessiva su tutta l'attività dell'anno. Quindi, abbiamo dei punti di riferimento che danno a noi, ma possono dare al Parlamento in qualunque momento, un quadro completo della situazione del Paese.

Consentitemi anche qui di spendere una parola in più a favore della Corte dei conti. Noi abbiamo visto che, per quanto riguarda l'esperienza del Parlamento, si è sentito il bisogno di impostare un nuovo organo *ad hoc*, il *Fiscal Council*, l'Ufficio parlamentare di bilancio, con un ruolo che in altre organizzazioni — vedi quella francese — è stato invece attribuito alla Corte dei conti.

Il ruolo che svolge questo ufficio, che ormai è previsto da una legge rinforzata — l'ufficio esiste e sta lavorando molto bene — vista la connotazione particolare del Senato, che si rivolge più ad analizzare la realtà delle politiche locali, potrebbe essere — anzi secondo me dovrebbe essere — svolto proprio dalla Corte dei conti, senza oneri, con professionalità e neutralità. La Corte non è un organo del Parlamento, ma è un organo terzo anche nei confronti del Parlamento. È un organo che riferisce e poi il Parlamento fa le sue valutazioni.

Per quanto riguarda la situazione attuale, quello sollevato dal presidente è un problema che ci angustia tutti i giorni, ed è

quello della nomofilachia. Può accadere che, su tutto il territorio nazionale, vi siano giudizi a macchia di leopardo, quindi quello che va bene in Lombardia non va bene in Emilia e via dicendo. È una questione che abbiamo presente tutti i giorni, che continuamente ci fanno presente, in particolare, le associazioni rappresentative degli enti locali, ANCI e UPI soprattutto.

Noi siamo molto impegnati, come Sezione delle autonomie — i colleghi se vogliono poi possono aggiungere qualcosa — proprio per garantire quella che noi chiamiamo, con un termine terribile, nomofilachia, cioè per garantire una omogeneità delle valutazioni, attraverso un sistema abbastanza banale, ma anche concreto. Tenete conto che si sta parlando di sede locale di magistrati: ogni magistrato la sua valutazione deve poterla fare in un collegio in assoluta indipendenza, non può ricevere indicazioni dal centro, per definizione; è questo il nostro DNA. Tuttavia, ogni magistrato, ogni sezione ha notizia via *web* di quello che stanno facendo o hanno fatto le altre sezioni, già questo oggi accade, quindi su quella tematica specifica, è in grado già di coordinarsi e valutare. Se ha qualche dubbio, se non si trova in accordo con quello che è stato deciso da altre sezioni, si rivolge alla Sezione delle autonomie, sempre in via informatica, e facciamo un'apposita riunione.

La Sezione autonomie è composta da tutti i presidenti di tutte le Sezioni regionali di controllo. Ci si riunisce, si discute insieme e si fanno delle determinazioni (dette determinazioni di orientamento) che in base all'articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012 sono vincolanti. Poi il collega che ha portato la questione deve democraticamente tener conto di quello che è il parere della maggioranza, che può essere uguale al suo o il contrario del suo.

Proprio in questi giorni si sta discutendo un'ulteriore possibilità, non da parte della Corte dei conti, ma su iniziativa delle Regioni. Voi sapete che è il corso l'esame di un decreto-legge in materia di enti locali. Le Regioni si sono rese parte diligente perché questo sistema dei pareri — e sarebbe ottimale, come soluzione — venga

filtrato dalle conferenze. Per evitare un'alluvione di pareri in tutte le Regioni d'Italia, si potrebbe studiare un sistema — che stanno studiando la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive regionali, non la Corte dei conti (a noi hanno chiesto in via informale un parere) e anche l'ANCI e l'UPI — per far sì che la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive regionali facciano da filtro a queste richieste di pareri che verrebbero alla Sezione delle autonomie, al fine di avere un parere valido per tutta Italia.

In questo senso per la Corte dei conti aumenterebbe moltissimo il lavoro, però siamo al servizio della comunità e saremmo molto disponibili a fare questo tipo di valutazione, perché anche per noi sarebbe forse più comodo e razionale. Il problema — consentitemi l'assoluta franchezza — è che molte volte il singolo ente locale, specialmente quello di piccola dimensione, che è in difficoltà perché non ha strutture neanche professionali, inciampa su qualsiasi provvedimento, su qualsiasi norma nuova da applicare, e trovandosi in difficoltà si rivolge alla Corte dei conti. Quindi, per le nostre Sezioni sta diventando l'attività principale, anche perché — consentitemelo, purtroppo sono abituato a parlare con franchezza, come sa il presidente — il fatto di chiedere un parere alla Corte dei conti è utile per il comune, perché lo illumina su quello che deve fare e comunque scarica eventuali responsabilità. Infatti, una volta che il comune, dopo averlo acquisito, si adegua al parere della Corte dei conti, diventa difficile per la Corte dei conti ravvisare la colpa grave.

Tutti questi stimoli fanno sì che l'attività consultiva, che è nata quasi come accessorio con la citata legge n. 131, sia diventata una delle componenti che ci dà maggior lavoro. C'è comunque questa sorta di diaspóra nell'attività consultiva. Allora, si potrebbe ricondurre a unità attraverso questo filtro. Lo ripeto, l'occasione ideale sarebbe questa della conversione in legge di questo decreto-legge, sul quale, se il Presidente lo ritiene, può sentire ANCI, UPI e l'assemblea

dei presidenti: sono loro che hanno avanzato la proposta.

Quanto al nuovo Senato e a quale può essere il ruolo, in qualche modo l'ho già detto. Noi abbiamo delle antenne sui territori e tutti i giorni monitoriamo l'evoluzione dell'economia degli enti locali, tutti i giorni analizziamo le ipotesi di possibili crisi dei comuni, i segnali di *default*. La Corte dei conti interviene, indica i piani di rientro, li approva, apre una dialettica con i comuni. Abbiamo quindi, anche grazie agli strumenti di cui ci siamo dotati, un quadro preciso della realtà locale. Tenete conto (ma sono cose che sapete meglio di me) che la Corte dei conti ogni anno emana delle linee guida per i revisori dei conti degli enti locali, che sono un viatico sulla base del quale si può costruire un bilancio. Se tutti i comuni — e lo stanno facendo — si attengono a queste linee guida abbiamo la possibilità di leggere i bilanci in maniera trasversale, completa, e di avere veramente un quadro completo della situazione.

Tenete conto che un quadro del genere non lo ha neanche il Ministero dell'economia, perché noi abbiamo una certa rispondenza a livello di comuni perché siamo una magistratura indipendente. Il Ministero dell'economia, che è attrezzatissimo e molto più bravo di noi, si atteggia sempre come organo del Governo, quindi un rilievo del Ministero può essere inteso come un'infiammazione del Governo nell'autonomia degli enti locali.

Questo con la Corte dei conti non succede, perché noi siamo organo terzo, diamo la nostra valutazione e poi il comune fa quello che crede. Non abbiamo neanche poteri coercitivi, né disciplinari. Non abbiamo nessun potere.

Allora, un Senato che è espressione delle autonomie locali, secondo me, non è che può, ma deve avvalersi di queste professionalità, perché siamo gli unici che possono dare un contributo oggettivo, neutrale e professionale, poiché le politiche pubbliche le conosciamo.

Se voi aveste la pazienza di leggere il nostro Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che redigiamo tutti gli anni ormai dal 2005, vedreste che contiene

un quadro completo della situazione del Paese — so che il Governo ne tiene conto — e c'è una parte relativa alla realtà locale. Quindi, siamo già in grado di farlo oggi questo lavoro e siamo disponibili ovviamente a farlo.

ADOLFO TEOBALDO DE GIROLAMO, presidente di sezione della Corte dei conti. Vorrei solo dire che alla domanda del Presidente c'è una risposta abbastanza ampia nella relazione scritta che abbiamo portato.

Vorrei solo ricordare che come Sezione delle autonomie intanto abbiamo dei referti annuali sugli andamenti generali della finanza territoriale, che sono analisi approfondite, e tante volte siamo stati criticati proprio per la lunghezza di queste analisi, ma si tratta di relazioni molto ricche, che danno il quadro della gestione del bilancio e della finanza globale.

Inoltre, esaminiamo anche dei profili gestori, e lo facciamo acquisendo gli elementi dalle sezioni regionali. Come sapete, prima le sezioni le avevano solo alcune Regioni a statuto speciale, ma dal decreto-legge n. 174 il giudizio di parifica è affidato a tutte le sezioni regionali.

Noi recepiamo gli elementi più importanti delle relazioni di accompagnamento ai giudizi di parificazione e li riformuliamo e li utilizziamo nelle nostre relazioni, che sono monotematiche. Tanto per fare un esempio, nel mese di luglio dovremmo licenziare un referto sulle spese del personale degli enti territoriali, un referto sulle partecipate e anche un referto su un tema tecnico estremamente complesso, che si collega a uno dei principi di armonizzazione del bilancio, cioè il riaccertamento straordinario dei residui. Questi tre referti, per esempio, mettono in condizione il Parlamento e tutti gli interlocutori istituzionali interessati di conoscere certi fenomeni nella loro completezza, anche con una visione obiettiva e imparziale, come ricordava il Presidente.

Quindi, direi che la Sezione delle autonomie, che dal 1982 opera in questo campo, è andata sempre di più affinando le proprie metodologie e i propri strumenti, e offre

davvero un supporto valido, sia per il Parlamento che per il nuovo Senato.

Tutto questo è detto molto diffusamente nella relazione scritta che abbiamo consegnato.

Questa proposta normativa è estremamente interessante. Come sapete, già a legislazione vigente, le Sezioni delle autonomie possono emettere delibere che vincolano le altre Sezioni regionali, però le richieste di pareri sono effettivamente eccessive, sono troppo numerose. Allora, ci siamo consultati, ne abbiamo parlato anche in Sezione delle autonomie. Noi, come Sezione autonomie non svolgiamo attività consultiva, ci pronunciamo quando ci sono difformità di indirizzo. Ora, con questa nuova proposta normativa molto interessante, attraverso il filtro degli organismi rappresentativi, le richieste di pareri arriverebbero direttamente alla Sezione delle autonomie. Questo potrebbe essere molto importante per limitare queste difformità di orientamento.

PRESIDENTE. Grazie. Sono io che ringrazio voi, ringrazio il Presidente Squitieri. Il Presidente De Girolamo ha ricordato questo fatto encomiabile, che a noi fa molto piacere per tante ragioni, personali oltre che istituzionali. Siamo dunque noi che ringraziamo tutta la Corte dei conti: il Presidente Squitieri, i presidenti di sezione, i consiglieri, i dirigenti e i funzionari che sono qui con noi in Commissione.

Li ringraziamo perché gli elementi e gli spunti della relazione che noi ovviamente esamineremo in dettaglio sono molto utili per questo lavoro che stiamo preparando per il Parlamento, con riferimento ai percorsi possibili di attuazione del nuovo testo costituzionale, perché consentono un funzionamento di « prossimità » del Senato nel rapporto con quello che è stato definito da alcuni costituzionalisti che abbiamo avuto qui in audizione, il mondo della responsabilità politica diffusa.

In questo contesto è fondamentale l'acquisizione di dati, informazioni oggettive, valutazioni che mettano il nuovo Senato nelle condizioni di poter svolgere appieno questo lavoro. È un aspetto molto delicato e importante dal punto di vista della de-

mocrazia. Vi ringraziamo veramente di cuore.

Ringrazio anche i colleghi, ai quali ricordo che noi proseguiremo la nostra indagine conoscitiva giovedì 7 luglio, alle ore 8.15, con l'audizione del professor Nicola Lupo, e concluderemo questo ciclo di audizioni con l'audizione del Ministro per gli affari regionali, onorevole Enrico Costa.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

*Licenziato per la stampa
l'8 marzo 2018*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



17STC0030860