

COMMISSIONI RIUNITE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) — BILANCIO, TESORO
E PROGRAMMAZIONE (V)

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 OTTOBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE
DONATO BRUNO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bressa Gianclaudio (PD)	9
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	2	Cambursano Renato (Misto)	11
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5520 GOVERNO RECANTE CONVERSIONE IN LEGGE DEL DL 174/2012: DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI FINANZA E FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI TERRITORIALI, NONCHÉ ULTERIORI DISPOSIZIONI IN FAVORE DELLE ZONE TERREMOTATE NEL MAGGIO 2012		Ciccanti Amedeo (UdCpTP)	10
Audizione del Presidente della Corte dei conti, dottor Luigi Giampaolino:		Giampaolino Luigi, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	2, 9, 14
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	2, 9, 14, 16	Lanzillotta Linda (Misto)	9
		Mantini Pierluigi (UdCpTP)	12
		Pastore Maria Piera (LNP)	13
		Rubinato Simonetta (PD)	13
		Simonetti Roberto (LNP)	11
		Tassone Mario (UdCpTP)	12
		Volpi Raffaele (LNP)	13, 14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA
I COMMISSIONE DONATO BRUNO**

La seduta comincia alle 19,10.

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 del Presidente della Corte dei conti, dottor Luigi Giampaolino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva nel quadro dell'esame del disegno di legge C. 5520 Governo recante conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, che introduce disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, l'audizione del Presidente della Corte dei conti, dottor Luigi Giampaolino.

Ringraziandolo a nome della I e della V Commissione, do la parola al dottor Giampaolino per lo svolgimento della sua relazione.

LUIGI GIAMPAOLINO, Presidente della Corte dei conti. Grazie, presidente. La Corte è particolarmente attenta a questo provvedimento, che è stato oggetto di esame delle Sezioni riunite sino a pochi momenti prima dell'inizio di questa audi-

zione. Farò delle considerazioni di carattere generale, dichiarandomi fin da ora, con l'intera Corte, a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Il decreto-legge in esame è di indubbio rilievo sul piano ordinamentale in quanto si inserisce in una logica organica e sistematica che appare coerente con il quadro disegnato dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione e, successivamente, definito con compiutezza dalla più che decennale giurisprudenza costituzionale che esige, quale necessario corollario, il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica. Questo è il punto sul quale la Corte richiama particolarmente l'attenzione.

Esso introduce rilevanti novità in tema di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali e completa un disegno di riforma, peraltro già iniziato.

L'introduzione di controlli esterni sugli enti, la cui autonomia è riconosciuta già dalla lettura dell'articolo 100 della Costituzione, individua nella Corte l'organo di controllo dell'intera finanza pubblica. A tale conclusione porta anche il mutato scenario del quadro degli impegni assunti dall'Italia in sede europea, cui ha fatto riscontro il recente inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

La finanza pubblica, anche se costituisce la risultanza dell'azione di più livelli di governo, non può che essere considerata unitariamente; a ciò è connotato un compiuto sistema dei controlli esterni, affidato a un organo la cui indipendenza è garantita in Costituzione e che è dotato di una struttura a rete che ne avvicina l'attività alle comunità e alle istituzioni locali.

In questo ampio scenario si inscrivono le novità introdotte dal decreto-legge in

esame, che riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei controlli sulle regioni e numerose modifiche in tema di finanza degli enti locali, volte a corroborare gli strumenti di controllo interno e a intensificare i controlli affidati alla Corte dei conti. Va anche segnalata l'introduzione di modifiche alla disciplina del dissesto, volte a prevenirlo attraverso l'impiego di un Piano di risanamento pluriennale.

Le novità più rilevanti riguardano il controllo sulle regioni, che è dichiaratamente rivolto all'attuazione dell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione nei confronti di tali enti. Si tratta di controlli che hanno di mira la gestione finanziaria e tendono — come ho detto — a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica. È di assoluto rilievo l'introduzione di una forma di controllo preventivo che, seppure modellata sulle procedure impiegate per il controllo sugli atti dello Stato, si connota di caratteristiche peculiari. Infatti, le categorie di atti sottoposti a tale forma di controllo non sono allineate con quelle previste per lo Stato e soprattutto l'oggetto del controllo è incentrato sulla verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del Patto di stabilità, del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale.

Il sistema delle regole di riferimento è costituito, pertanto, anche dal rispetto degli obblighi europei che hanno trovato un più effettivo riscontro nell'ordinamento interno attraverso la novella costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio, richiamando i vincoli imposti dall'ordinamento sovranazionale.

Va anzitutto rilevata la forte valenza innovativa del decreto per quanto concerne i controlli della Corte sulla gestione finanziaria delle amministrazioni regionali, oggi limitati essenzialmente per le regioni a statuto ordinario, ai controlli successivi sulla gestione, eseguiti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sui rendiconti regionali in una prospettiva di garanzia

dell'equilibrio economico-finanziario, oltre che in termini di regolarità contabile e amministrativa.

Attraverso i referti annuali, le Sezioni regionali di controllo della Corte hanno potuto sinora riferire direttamente ai consigli regionali gli esiti delle verifiche effettuate, privilegiando le analisi sui rendiconti finanziari e concentrando i riscontri soprattutto sul rispetto degli equilibri di bilancio, del Patto di stabilità interno e dei limiti di indebitamento. Coerentemente a questa impostazione, le relazioni della Corte non determinano conseguenze automatiche sugli atti regionali o sulla gestione, bensì l'obbligo di riesame e di doverosa ricerca da parte dell'amministrazione regionale di una soluzione gestoria in grado di porre rimedio ai profili censurati dalla Corte.

Il decreto in esame introduce, invece, nuovi strumenti di controllo che consentono alla Corte di rendere più approfondite e stringenti valutazioni in ordine all'efficacia dell'azione svolta dalle amministrazioni regionali, in continuità con le finalità di promozione dell'autocorrezione dell'ente controllato, allorché emergano deficienze gestionali o malfunzionamenti nei controlli interni.

Non sfugge, tuttavia, che il controllo esterno di regolarità sulla gestione finanziaria delle regioni si arricchisca, ora, di uno dei fondamenti indefettibili dell'ordinamento di un Paese moderno e democratico, vale a dire dell'obbligo dell'organo agente di «rendere conto» del proprio operato (*accountability*) alla Corte, quale garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica, nel rinnovato contesto costituzionale dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali.

Il rafforzamento del controllo esterno della Corte trova fondamento direttamente nell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, che, come ricordato dalla Consulta nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 198 del 2012, deve considerarsi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono l'insieme della finanza pubblica.

Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo statale e generale sono introdotte dall'articolo 1 del decreto in esame nuove tipologie di controllo di regolarità della gestione — il cosiddetto *auditing* finanziario-contabile — che sono le seguenti: giudizio di parifica sui rendiconti generali esteso a tutte le regioni; la verifica semestrale delle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali; la verifica dell'attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali; il controllo semestrale sulla legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché sull'adeguatezza e l'efficienza dei controlli interni; il controllo di regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi delle autonomie territoriali, nonché sui rendiconti di esercizio degli enti del Servizio sanitario nazionale; infine, il controllo di regolarità sui rendiconti dei gruppi consiliari e dei consigli regionali.

Da questo genere di controllo si distinguono quelli di cui al successivo articolo 6 del decreto, diretti alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, i quali rappresentano una tipologia a sé stante nell'ambito del descritto panorama dei controlli sulla regolarità della gestione eseguiti dalle Sezioni regionali di controllo, in quanto finalizzata all'ottimizzazione delle risorse e alla riduzione delle spese. È questa una modalità di controllo che si incentra essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi; dell'efficienza, quale rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate; e dell'economicità, come scelta di mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati.

Un'ultima tipologia di controllo, introdotta dall'articolo 1, comma 2, del decreto concerne l'assoggettamento al sindacato preventivo di legittimità da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte di talune tipologie di atti regionali, quali gli atti normativi a rilevanza esterna aventi riflessi finanziari emanati dall'organo di « governo regionale »; gli atti amministrativi a carattere generale e particolare adottati dalla giunta, dal presidente della re-

gione e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; gli atti di programmazione e pianificazione regionale, ivi compresi il Piano sanitario regionale e il Piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Con riferimento al disposto del comma 3 dell'articolo 1 del decreto, si osserva che il rendiconto generale della regione è sottoposto al giudizio di parifica da parte della Corte, in conformità degli articoli 40 e 41 del Testo unico sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, che è da intendersi secondo uno schema analogo a quello in atto per la parifica del bilancio dello Stato.

Le stesse formalità previste per il giudizio di parifica del rendiconto regionale avranno rilievo, ai sensi del comma 4, anche per i controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti, da eseguire in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa. Detto controllo, i cui esiti si compendiano in un apposito referto semestrale da trasmettere ai consigli regionali, avrà a oggetto le tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali comportanti nuove e maggiori spese approvate nell'arco del semestre.

Il collaudato meccanismo di controllo previsto per gli enti locali dall'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si estende alle due nuove modalità di controllo introdotte dai commi 6 e 8 dell'articolo 1 del decreto sui bilanci delle regioni e delle autonomie territoriali. Mediante l'interposizione istruttoria degli organi di revisione contabile presso gli enti territoriali — regioni e province autonome — da attuare secondo linee guida elaborate dalla Corte dei conti, il controllo delle Sezioni regionali si estende, infatti, sia alle verifiche di attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali, sia alle verifiche di legittimità e regolarità dei bilanci delle regioni e delle autonomie territoriali, secondo un modulo che privilegia gli accertamenti volti a salvaguardare, in entrambi

i casi, gli equilibri di bilancio, il rispetto del Patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante l'adozione delle misure correttive ritenute necessarie.

Le disposizioni in commento individuano le linee guida in ambito regionale quale momento centrale del coordinamento intestato alla Sezione delle Autonomie, a cui le Sezioni regionali di controllo potranno dar seguito con apposite pronunce solo previa costituzione dei collegi di revisione presso le regioni, ai sensi di norme di recente introdotte, di cui è pertanto essenziale la sollecita costituzione.

In particolare, le Sezioni regionali di controllo esprimono le proprie valutazioni sulla proposta di bilancio di previsione, con pronuncia da adottare entro il termine di venti giorni dalla sua trasmissione, mentre, in caso di accertata sussistenza di squilibri economico-finanziari, la pronuncia della Corte obbliga le amministrazioni regionali ad adottare provvedimenti di ripristino dell'equilibrio di bilancio nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione della stessa. Nelle more, è opportunamente preclusa l'attuazione dei programmi di spesa di cui si siano accertate le irregolarità.

Passando a esaminare le caratteristiche del controllo semestrale sulla legittimità e la regolarità delle gestioni finanziarie regionali, nonché sull'adeguatezza e l'efficienza dei controlli interni, previsto dall'articolo 1, comma 7, del decreto, occorre preliminarmente evidenziare come tale modalità di controllo, stabilita simmetricamente anche per gli enti locali dall'articolo 3, comma 1, lettera e), si avvalga della relazione trimestrale del presidente della regione, al pari di quella del sindaco o del presidente della provincia.

Tale strumento informativo deve essere opportunamente coordinato con le altre modalità di monitoraggio e controllo di cui dispongono le Sezioni regionali di controllo; ciò al fine di evitare duplicazioni di richieste di dati e reiterazioni di adempimenti e verifiche aventi analoghe caratteristiche funzionali e metodologiche. A tal

fine, il comma 7 va coordinato anzitutto con il successivo comma 8, che rinvia alle relazioni del collegio dei revisori, e con l'articolo 6 in tema di revisione della spesa. Pertanto, le verifiche dirette ad accertare la presenza di « sprechi » nella gestione delle risorse pubbliche, specie in settori quali la materia contrattuale, l'esecuzione delle opere pubbliche, la gestione del patrimonio pubblico, la riscossione delle entrate o la gestione di fondi comunitari, dovrebbero essere concentrate in quest'ultima tipologia di controlli, *ex* articolo 6, che le Sezioni regionali dovranno effettuare in base a specifiche metodologie definite dalla Sezione delle Autonomie e i cui esiti confluiranno in un unico rapporto al Parlamento.

Del pari, dovrebbero confluire nei controlli di legittimità e regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi, *ex* commi 6 e 8, le verifiche finalizzate ad accertare il rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno e l'osservanza dei vincoli previsti in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione.

Quanto alle verifiche dirette alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e all'accertamento delle gravi irregolarità contabili e finanziarie, le aree di contiguità tra le tipologie di controlli previsti dal comma 7 dell'articolo 8 sono molteplici. L'articolo 1, comma 7, sempre nell'ottica del rafforzamento dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, dispone che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a verificare anche il funzionamento dei controlli interni degli enti; è poi previsto, quale momento di raccordo tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti, che, in caso di rilevata assenza degli strumenti e delle metodologie di verifica dell'ente interessato, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte irroghino agli amministratori responsabili la condanna di una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque e fino a un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

Norme pressoché identiche sono previste dall'articolo 3, comma 1, lettera s), là dove modifica l'articolo 248, commi 5 e 5-bis, del Testo unico degli enti locali, riferite rispettivamente agli amministratori riconosciuti responsabili di dissesto finanziario e ai componenti degli organi di revisione che siano stati condannati in sede di responsabilità amministrativa. Le suddette disposizioni ripetono quasi letteralmente quanto già previsto dall'articolo 30, ultimo comma, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, con riferimento agli amministratori responsabili di illecito indebitamento, ponendo, quindi, una fattispecie sanzionatoria «pura», che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale basato sulla clausola generale del risarcimento del danno.

Un altro diverso momento di raccordo è previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera r), il quale dispone che la delibera di accoglimento o di diniego di approvazione del piano del riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali introdotto dall'articolo 243-*quater* del Testo unico degli enti locali può essere impugnata entro trenta giorni, nelle forme del giudizio a istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, che si pronunciano nell'esercizio della giurisdizione esclusiva, entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Le medesime Sezioni riunite si pronunciano sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione previsto dal medesimo articolo 243-*quater*. Si tratta di disposizioni innovative che contribuiranno a dare notevole impulso e vigore alla categoria dei giudizi a istanza di parte in materia contabile.

Il Titolo II del decreto-legge in esame introduce misure dirette al rafforzamento dei controlli negli enti locali, unitamente a una valorizzazione degli obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo negli enti locali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, nei quali dovranno essere previste modalità di pubblicità dello stato patrimoniale dei citati

titolari. A maggior forza di tali obblighi sono poste sanzioni pecuniarie da 2.000 a 20.000 euro.

La complessa intelaiatura del sistema dei controlli del decreto-legge in esame sembra rispondere all'esigenza di mantenere un costante parametro di riferimento a tutela della legittimità dell'azione amministrativa sull'intero percorso procedimentale e gestionale lungo il quale questa si svolge e a tutti i livelli decisionali. I cardini di questo sistema sono i pareri obbligatori dei responsabili dei servizi sugli atti deliberativi, la strutturazione dei controlli interni e il loro più ampio ambito oggettivo e le verifiche semestrali delle gestioni da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Riguardo alle norme concernenti i pareri sugli atti deliberativi, si tratta delle disposizioni relative ai pareri di regolarità tecnica del responsabile di servizio sulle deliberazioni di giunta e consiglio e, se comportanti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, anche quello del responsabile del servizio finanziario in ordine alla regolarità contabile; da tali pareri gli organi deliberanti possono discostarsi, motivando adeguatamente, rimedio che ripercorre quello di carattere generale per i provvedimenti amministrativi, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), della legge generale sul procedimento amministrativo, la legge 7 agosto 1990, n. 241.

Per quanto riguarda i controlli interni, questi vengono potenziati, così come viene definito il loro contenuto minimo, individuando anche i soggetti che sono chiamanti a svolgere tale attività.

Per quel che riguarda gli organismi esterni, l'ente locale deve definire un sistema di controlli sulle società partecipate, tramite le proprie strutture; infine, il controllo sulla qualità dei servizi può essere effettuato sia direttamente, sia tramite organismi gestionali esterni, ricorrendo all'uso di metodi che consentano di misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'ente.

Il decreto in esame responsabilizza direttamente i segretari nella direzione del

controllo di regolarità amministrativa e contabile nella fase successiva allo svolgimento dell'attività amministrativa, che deve rivolgersi sulle determinazioni dirigenziali, sugli impegni di spesa, sui contratti e non sulle deliberazioni, atteso che il segretario interviene nel procedimento della loro formazione in quanto partecipa alle riunioni dei consigli e delle giunte, sede nella quale ha il potere e il dovere di evidenziare i profili di illegittimità.

Sotto il profilo organizzativo-funzionale del sistema dei controlli, appare apprezzabile la previsione normativa che impone alle amministrazioni l'obbligo di garantire un ruolo specifico del segretario nell'organizzazione dei sistemi dei controlli interni e il coinvolgimento diretto, anche se senza compito di direzione, nel controllo degli equilibri finanziari. Ciò sottolinea la crescente funzione di garanzia che il segretario viene a svolgere in tale forma di controllo interno.

In merito ai pareri, di sicuro interesse sono le disposizioni introdotte con il nuovo articolo 239 del Testo unico degli enti locali in tema di funzione dell'organo di revisione, chiamato a rendere dei pareri obbligatori su decisioni di particolare rilievo per la situazione economica, finanziaria e organizzativa dell'ente locale. La specifica procedura consultiva appena ricordata dovrà essere disciplinata con norma regolamentare, verosimilmente da individuare nel Regolamento di contabilità, sul quale l'organo di revisione è chiamato a dare il proprio parere. Ciò configura una situazione particolare di sovrapposizione di valutazioni, che va rimeditata.

Quanto al controllo semestrale della legittimità e alla regolarità delle gestioni, l'articolo 148 del Testo unico degli enti locali nel testo introdotto dal decreto-legge, prevede il controllo semestrale della legittimità e regolarità delle gestioni, dei controlli interni e degli atti di pianificazione, compreso il Piano esecutivo di gestione. Per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, il sindaco è tenuto a fornire un referto in base alle linee guida della Sezione delle autonomie.

Questo controllo, esercitato in parte su alcuni atti espressamente indicati e in parte sulla gestione, si appunta sulla relazione redatta dall'amministrazione. Esso abbraccia, quindi, sia l'aspetto della legittimità degli atti menzionati sia quello della regolarità, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della gestione.

La norma dovrebbe applicarsi per la prima volta dalla conclusione del primo semestre dell'esercizio 2013, sulle basi delle linee guida che dovranno essere deliberate dalla Sezione delle Autonomie.

Occorre preliminarmente evidenziare che tale modalità di controllo è stabilità simmetricamente anche per le regioni dall'articolo 1, comma 7, del decreto, cosa che rimarca la *ratio* complessiva del rafforzamento dei sistemi dei controlli da individuare sia nella prospettiva consolidata della finanza territoriale, sia nella maggiore « vicinanza » temporale alla gestione amministrativa, al fine di favorire gli interventi correttivi.

Nel merito, vanno sottolineati alcuni aspetti particolari che rendono specifico questo controllo rispetto a quello già in atto su bilanci e rendiconti. Innanzitutto, va evidenziato che si tratta di un controllo in corso di esercizio, che non può essere fondato su un documento contabile definito, bilancio o rendiconto, ma deve avvalersi di dati e di fonti diverse, come aggiornamento del PEG (Piano esecutivo di gestione), dati SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), monitoraggio del patto.

Viene, poi, in rilievo la finalità nel controllo che punta alla verifica della legittimità della gestione, cosa che porta a ritenere che proceduralmente non si possa prescindere dall'esame degli atti che la compongono, con particolare riferimento ad alcuni atti menzionati. L'esigenza che meglio si profila in questa fase di prime valutazioni si appunta sulla necessità di individuare i parametri di riferimento, che saranno necessari anche per le altre modalità di controllo contemplate dalla norma, attraverso l'impiego della

Guardia di finanza per i controlli e gli accertamenti richiesti ai fini delle verifiche semestrali.

Una considerazione a sé impone il fatto che la consistente titolarità di analoghe attività di controllo intestate ai servizi ispettivi della finanza pubblica, secondo quanto previsto dalla norma, senza l'individuazione di modalità di raccordo informativo con le Sezioni regionali dalla Corte, potrebbe determinare, da un lato, duplicazioni di attività e, dall'altro, anche l'inutilizzazione di acquisizioni istruttorie di uno degli organi procedenti, a vantaggio dell'altro.

Per quel che riguarda la valutazione del funzionamento dei controlli interni, ai quali sono affidate in prima battuta le suddette funzioni, è necessario valorizzare le sinergie tra organo di controllo interno e Sezioni regionali di controllo per la maggiore proficuità di entrambi i livelli di verifica. Ciò appare, peraltro, agevolato dalla più completa disciplina dei predetti controlli in termini organizzativi e funzionali.

Le nuove norme intervengono anche su alcuni importanti aspetti concernenti la gestione del bilancio. L'articolo 3, comma 1, lettera *h*), integrando l'articolo 187 del Testo unico degli enti locali, stabilisce che l'avanzo di amministrazione non può essere usato dagli enti che abbiano fatto ricorso all'utilizzo di entrate per specifiche destinazioni o all'anticipazione di tesoreria. Lo scopo della norma è di impedire che enti in condizioni di cassa deficitarie possano incrementare le spese per effetto della capacità autorizzatoria del bilancio di previsione, senza un corrispondente effettivo incremento delle entrate di competenza. In effetti, il rapporto tra dimensione degli avanzi ed effettiva situazione di cassa degli enti locali è stato sempre indicato, in sede di analisi della situazione finanziaria degli enti locali, come un elemento di particolare contraddizione nella comprensione delle condizioni di equilibrio.

Nell'ottica di contenimento delle spese si colloca anche la previsione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *i*), del de-

creto, che, attraverso la sostituzione della disciplina contenuta nell'articolo 191 del Testo unico degli enti locali, riconduce i lavori di somma urgenza nell'ambito della casistica dei debiti fuori bilancio, come tali soggetti alla relativa procedura, coinvolgendo il responsabile del procedimento, la giunta e il consiglio comunale, al quale viene, di fatto, demandato il compito di verificare la sussistenza dei presupposti di legge legittimanti la procedura intrapresa, e di provvedere alla copertura finanziaria.

Tra gli aspetti di rilevante novità, emerge la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, codificata negli articoli 243-*bis*, 243-*ter* e 243-*quater* del Testo unico degli enti locali, che si inserisce nel vigente sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative e, in parallelo, i rimedi per farvi fronte, dalle misure per il ripiano dei debiti e dell'eventuale disavanzo di amministrazione, a quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri delle gestioni di competenza o dei residui, a quelle di maggiore peso per le condizioni di deficitarietà strutturale, per finire al dissesto. In un sistema tendenzialmente completo, si è poi inserita la procedura del cosiddetto « dissesto guidato », di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che prima del nuovo intervento normativo rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali.

Sostanzialmente, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, nel cui alveo si inserisce il procedimento del « dissesto guidato », di cui al decreto legislativo n. 149 del 2011, privilegiando, però, il ritorno dell'iniziativa del risanamento all'ente. Di questa sostanziale prossimità delle situazioni è bene avvertito il legislatore che introduce disposizioni tese a regolare l'eventuale coesistenza delle procedure, fissando il limite di ammissibilità della richiesta di ricorso al Piano di

riequilibrio e dell'avvenuta assegnazione del termine che la Sezione regionale di controllo, nel contesto della procedura *ex decreto legislativo* n. 149 del 2011, assegna per l'adozione delle misure correttive.

Sul punto, non va trascurato di considerare che, pur in presenza di una rigorosa impostazione dei criteri di risanamento della gestione, la maggiore ampiezza del tempo di esecuzione del piano (cinque anni) vincola anche le future gestioni, per cui la graduazione, negli anni di durata del piano, della percentuale del ripiano del disavanzo di amministrazione e degli importi da prevedere nei bilanci per il finanziamento dei debiti fuori bilancio dovrebbe privilegiare un maggior peso delle misure, ove compatibili con la complessiva situazione della gestione, nei primi anni del medesimo piano.

Nel contesto delle misure necessarie ad assicurare il graduale riequilibrio finanziario, maggiore incisività dovrebbe essere conferita, tra le altre, alla previsione della verifica della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipate e dei relativi costi e oneri, richiedendo l'adozione, ove non vi sia già provvisto, delle misure legislative di liquidazione e privatizzazione degli organismi partecipati, secondo i criteri espressamente previsti.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome mio, del presidente Giorgetti e di tutti i componenti delle Commissioni, il presidente Giampaolino, scusandomi per il tempo breve che ha avuto a disposizione per la relazione.

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

GIANCLAUDIO BRESSA. Nel ringraziare il presidente Giampaolino, non posso non sottolineare di avere colto un certo entusiasmo per i nuovi controlli che vengono introdotti.

LUIGI GIAMPAOLINO, Presidente della Corte dei conti. In verità, non è così.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non voglio, ovviamente, commentare questo fatto per-

ché ognuno è libero di essere entusiasta nel modo che vuole. Ricordo che questo provvedimento nasce sull'onda di scandali e di eccessi gestionali che sono intervenuti nel corso di questi ultimi mesi, pur in presenza dell'articolo 100, secondo comma, e dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria. Non è che adesso comincia una nuova storia. La funzione di controllo della Corte dei conti ha una storia anche rispetto al pregresso.

Le farò, quindi, una domanda telegrafica. Quanti sono i consiglieri assegnati alle Sezioni regionali di controllo? Infatti, se avete avuto problemi a controllare le gestioni finanziarie delle regioni e degli altri enti fino a questo momento, mi chiedo se non sia fonte di una certa preoccupazione immaginare che l'attuale pianta organica della Corte dei conti possa essere in grado di svolgere questo « malloppo » di controlli, di molto superiori a quelli che avete dovuto trattare finora. La mia è una preoccupazione molto seria. Poi, nella sede della discussione di merito valuteremo quanto siamo concordi o meno rispetto a questa nuova fase dei controlli. Tuttavia, sarei curioso di conoscere la sua opinione: l'attuale struttura organica che lei guida, con autorevolezza e competenza, è in grado di assorbire questa quantità smisurata di controlli che vengono affidati alla Corte?

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio il presidente Giampaolino per aver fatto un'ampia disamina di questo provvedimento. Credo anch'io che la Corte dovrebbe essere molto preoccupata del compito di cui viene investita dal decreto in esame, anche perché verrebbe messa nelle sue mani la funzionalità dell'intero sistema amministrativo italiano.

Vorrei solo ricordare, visto che abbiamo la memoria corta, che c'è una sorta di pendolo della legislazione. Infatti, con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e con altri provvedimenti, quali la legge 15 maggio 1997, n. 197, fino alla riforma del Titolo V, si è imboccata la direzione di ritenere, alla luce dei fenomeni di corruzione che non erano stati rilevati dai controlli pre-

ventivi di legittimità, di passare a un'altra modalità di controllo, quella sull'efficacia ed efficienza della gestione, che, assumendo questi parametri, doveva intercettare anche i fenomeni di corruzione e di anomalia rispetto a degli *standard* di buongoverno.

Allora, come ausilio, le chiederei come valuta la resa delle attività di controllo successivo sull'efficacia della gestione, previsti prima dalla legge n. 20 del 1994, poi dalla legge n. 131 del 2003 e infine dalla legge n. 15 del 2009. Ritengo, infatti, che quella modalità dovrebbe essere trasferita nel controllo preventivo. In sostanza, per affidare un compito che si inserisce nel procedimento amministrativo, incidendo sull'efficienza e sull'efficacia, bisogna capire se l'attività di questi anni ha già preparato e rodato la Corte dei conti a svolgere una funzione completamente diversa dal controllo di legittimità.

Insomma, abbiamo capito che il controllo di legittimità non è un controllo di legalità. Questo è il primo punto. Personalmente, sono molto critica — come fanno i colleghi — su come si è configurato il sistema regionale e locale, quindi non faccio parte del « sindacato » delle regioni e degli enti locali; mi preoccupa, però, di far funzionare il Paese. A questo proposito, in ordine ai controlli preventivi, segnalo un cortocircuito molto preoccupante tra controllo e giurisdizione. Infatti, quando la mancanza di elementi su documenti di carattere normativo e previsionale è deferita alle Sezioni giurisdizionali ai fini dell'adozione di eventuali provvedimenti, ciò attiva nel sistema dell'amministrazione pubblica un effetto deterrenza, che porta alla paralisi, bloccando l'intera macchina amministrativa.

In definitiva, non possiamo assumere l'idea che tutta l'amministrazione debba funzionare sulla base di un'ottica criminalizzatrice perché questo non giova nemmeno alla legalità dell'azione. Pertanto, le chiedo come vede questa connessione, presente in varie parti del testo del decreto, tra controllo e giurisdizione.

Inoltre, vorrei sapere come valuta la questione del limite di 10.000 abitanti.

Sappiamo, infatti, che esiste un problema di aggregazione, quindi se mettiamo un limite di 10.000 abitanti all'innesto di tutti questi controlli, rischiamo di non arrivare mai più all'aggregazione o all'unificazione dei comuni, che è l'obiettivo a cui stiamo disperatamente lavorando da tanti anni. Caso mai, quelli aggregati si smembrano per sottrarsi a tutte le procedure di controllo preventivo che questo sistema introduce.

Infine, vorrei una valutazione schietta da parte sua. In questo passaggio, ci assumiamo una responsabilità molto grande. Dobbiamo, infatti, bilanciare un intervento che può apparire molto popolare nel brevissimo termine perché ha un approccio — giustamente — « inquisitorio-repressivo » nei confronti delle amministrazioni, con il fatto che nel medio-lungo periodo dobbiamo invertire la macchina, rischiando, però, una successiva censura da parte della Corte costituzionale, che ci obbligherebbe a riportarla nell'altra direzione. Chiedo, dunque, una schietta valutazione di costituzionalità da parte della Corte dei conti. Insomma, vorrei sapere se la Corte dei conti ritiene, al di là del merito, che queste norme siano conformi alla Costituzione. Da ultimo, le chiedo in quanto tempo la Corte ritiene che questo nuovo sistema possa essere operativo. Poi, trattandosi di un decreto-legge, cosa succede nella transizione?

AMEDEO CICCANTI. Signor presidente, nel testo del decreto si prevedono nuovi controlli, come il controllo semestrale, che già raddoppia l'attività della Sezione regionale di controllo. Vi erano, poi, il controllo contabile e quello di risultato — come ha ricordato la collega Lanzillotta — a cui si aggiunge il controllo amministrativo e di legittimità. Insomma, i controlli aumentano.

Ora, posto che i rilievi del collega Bressa sono abbastanza fondati, quali aspetti critici vede in questa duplicazione o triplicazione dei controlli in termini procedurali? Le chiedo, in particolare, se vi sono dei suggerimenti da parte della Corte dei conti per facilitare il processo di

acquisizione dei dati e di verifica *ex post*, trattandosi di una materia delicata, specie per i controlli di legittimità, per i quali addirittura si prevede l'intervento della Guardia di finanza come ausiliaria dell'esercizio dei poteri di controllo della Corte dei conti. Peraltro, l'impatto sul piano dell'immagine è notevole; non è di secondaria importanza vedere i militari girare negli uffici degli enti locali e delle Regioni.

Vengo alla seconda e ultima domanda. Quale differenza c'è nei controlli a consuntivo che vengono fatti nei consigli regionali e che implicano anche i controlli sui gruppi consiliari? Ritene, quindi, che ci sia una diversa fisiologia dei controlli tra quelli sul bilancio del consiglio regionale e quelli sui bilanci dei gruppi consiliari? In sostanza, la Corte dei conti esercita la stessa procedura per questi controlli?

Difatti, presidente, voi già eseguite questo controllo quando effettuate il controllo sul consuntivo della regione, che comprende anche il bilancio del consiglio regionale. Allora perché, secondo lei, è necessario prevedere quest'altro controllo? Valuta come positiva questa innovazione o è un'inutile ripetizione inserita nella norma? Vorrei conoscere il suo parere su questo tema.

ROBERTO SIMONETTI. Vorrei porre una domanda vecchia, di cui adesso si concretizza la fattispecie. All'articolo 3, comma 1, lettera s), del decreto in esame si parla delle sanzioni agli amministratori per condotte dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, in ordine alla verifica del dissesto.

Siamo in un periodo storico in cui il Patto di stabilità interno arriverà ai comuni sopra i 1.000 abitanti; i termini per la definizione dell'IMU devono ancora essere stabiliti; non abbiamo ancora lo « spaccettamento » dei tagli legati alla *spending review* riferiti all'anno 2012; inoltre, con la legge di stabilità i tagli sul 2013 sono stati aumentati, quindi il pluriennale diventa difficilmente realizzabile; dal 1° di gennaio, peraltro, non si riuscirà neanche

a procedere sulla base di dodicesimi perché il taglio sarà più che doppio rispetto all'annualità, di cui, come amministratori locali, non conosciamo ancora gli importi.

Potrebbero, quindi, esservi dei casi in cui degli enti si avvicinano o vanno in dissesto non per colpa degli amministratori, ma perché si trovano ad avere una sorta di quantificazione di entrate fissa, visto che hanno già tutte le tariffe al massimo, con lo Stato che ha tagliato i trasferimenti. Questa fattispecie rientra nella condotta dolosa o gravemente colposa ai fini dell'ineleggibilità decennale?

RENATO CAMBURSANO. Grazie, presidente Giampaolino. Questo è uno strano Paese. Si passa dal *laissez faire, laissez passer* a vincoli stringenti che, di fatto, bloccheranno l'attività delle amministrazioni locali.

Presidente Giampaolino, chi le parla ha fatto il sindaco di una città e poi anche l'assessore di una provincia nei due regimi; il primo, quando esistevano i controlli preventivi di legittimità fatti dai Coreco (Comitati regionali di controllo) e, successivamente, l'assessore, con i controlli di gestione *a posteriori*. Non hanno funzionato, però, né gli uni, né gli altri. Non ho problemi all'assoggettamento ai controlli. Con quanto è successo in questo Paese, ben vengano. Tuttavia, le pongo una domanda, sia come presidente della Corte dei conti, sia — se mi permette — come alto cittadino di questo Paese. Non pensa che con questi controlli preventivi e *a posteriori* l'obiettivo sia solo quello di bloccare il Paese per non farlo spendere? Se questo è l'obiettivo — non mi rivolgo a lei, ma, pur non essendo all'opposizione, al Governo che ha emanato il decreto — occorre dirlo chiaramente. Insomma, per evitare di mandare in *default* il Paese per i vincoli imposti dall'Europa, si va in *default* bloccando il medesimo, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Riguardo al problema già posto da altri colleghi, mi verrebbe da dire « crescete e moltiplicatevi » se volete davvero far fronte a tutte le incombenze nuove che vi saranno affidate come Corte dei conti. Mi

candido a far parte di una Sezione regionale di controllo, visto che non sarò più nel prossimo Parlamento. Tuttavia, al di là della battuta, faccio un esempio pratico.

Il comune di Alessandria ha già deliberato il dissesto. Altri comuni, invece, non l'hanno ancora dichiarato. L'articolo 4 del decreto prevede la costituzione di un fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario. Ora, in base al combinato disposto dagli articoli 4 e 5, gli enti che non hanno ancora deliberato il dissesto sono in pre-dissesto, quindi potranno accedere al fondo di rotazione; invece, quelli che hanno già deliberato il dissesto, cosa faranno? Saranno comuni di serie Z? Insomma, le chiedo: come potranno essere governati questi comuni?

PIERLUIGI MANTINI. Ringrazio il Presidente Giampaolino, al quale vorrei rivolgere due domande. I temi, peraltro, sono complessi. Quanto è stato già anticipato sulla sostenibilità di questa nuova stagione di controlli da parte della Corte dei conti preoccupa anche noi, quindi ci associamo alla domanda posta dai colleghi.

Noi non siamo contrari, in linea di principio, a un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti nel nuovo quadro di finanza pubblica e alla luce degli impegni europei. Credo, però, che dovremmo preoccuparci, in questo poco tempo a nostra disposizione, di rimodulare e asciugare il sistema, evitando iperboli. A questo proposito, le chiedo, presidente, se non trova obiettivamente eccessivo, al di là di riscritture *ab imis fundamentis* di tutta la norma, il controllo preventivo su tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, e su tutti gli atti di programmazione, a valenza generale e particolare, come dispone il comma 2 dell'articolo 1 del decreto, fatti, peraltro, dal governo della regione, ma anche dall'organo consiliare. Insomma, non ritiene che questo punto vada rivisto e riformulato?

Per ultimo, l'articolo 9 non le sembra formulato in un modo troppo stringente? Questo articolo impone, infatti, un obbligo di modifica dei provvedimenti da parte

degli enti controllati in caso di irregolarità, con un termine di sessanta giorni per i provvedimenti correttivi dinanzi al rilievo, e via dicendo. Ecco, non trova che questo meccanismo sia esagerato se esteso a tutte le forme di irregolarità? Non ritiene che possa bastare, per certi versi, la segnalazione dell'irregolarità o del discostamento, senza imporre l'obbligo correttivo in tutti i casi?

MARIO TASSONE. Vorrei porre due questioni molto semplici al presidente Giampaolino.

Come ha rilevato qualche collega, abbiamo avuto per molto tempo l'assenza di controlli. Prima vi erano i controlli preventivi di legittimità sugli atti, con le regioni e il commissario di governo; poi, abbiamo superato il Coreco e quant'altro. Adesso, ci ritroviamo di fronte a controlli sia preventivi che durante la gestione. Vorrei, quindi, sapere dal Presidente Giampaolino se la struttura della Corte dei conti è idonea a portare avanti tutto questo.

Inoltre, vorrei qualche dato — ovviamente, in base alla vecchia normativa — sui rilievi fatti dalla Corte dei conti. Quale risultato hanno raggiunto le « vertenze » e quale seguito hanno avuto i rilievi sull'attività delle regioni e degli enti locali?

Un altro aspetto riguarda i segretari comunali. Ritengo che, con questo provvedimento, i segretari abbiano un ruolo importante. Tuttavia, occorre cambiare lo *status* giuridico dei segretari comunali, i quali sono ancora nominati, in base a degli elenchi, da parte dei sindaci. Credo che questo sia un altro aspetto su cui dovremmo metterci d'accordo perché è inutile parlare di direzione se non si definisce il ruolo dei segretari comunali, che prima, pur non essendo dipendenti, avevano almeno un rapporto funzionale con il Ministero dell'interno. Oggi, invece, hanno una posizione indecifrabile; infatti, per alcuni versi, sono stati sostituiti dal direttore generale, che, peraltro, ha un ruolo altrettanto indefinito.

Inoltre, riguardo a quanto ha detto, Presidente Giampaolino, in merito alle regioni a statuto ordinario e quelle a

statuto speciale, le chiedo qualche riflessione in più. Vi è, in sostanza, a mio avviso, l'esigenza di un cambiamento, forse anche sul piano costituzionale, in ordine alla differenza tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

Da ultimo, le chiedo un'osservazione sull'equilibrio di bilancio. Più in generale, quale ruolo ha la Corte dei conti nel raggiungimento di alcuni obiettivi, cosa che le richiede, ovviamente, compiti dinamici, attivi e direi quasi gestionali?

RAFFAELE VOLPI. Siccome stiamo lavorando su un decreto-legge che è quindi già in attuazione, da quattro giorni le regioni stanno trasmettendo le loro deliberazioni alla Corte dei conti. Mi chiedo, allora, cosa stia facendo la Corte per fare le verifiche e dare le necessarie risposte.

SIMONETTA RUBINATO. Premetto che di mestiere faccio l'avvocato e mi occupo di diritto civile. Uso, quindi, questa metafora. Quando si tratta di dare una tutela a una persona che è incapace di provvedere ai propri interessi e di curare bene i suoi affari, abbiamo una gradualità di strumenti per intervenire sul caso specifico, che deve essere comunque esaminato *de visu* dal magistrato. Abbiamo l'amministrazione di sostegno, la curatela e la tutela, che sono forme diverse e graduali per consentire di provvedere agli interessi individuali in una situazione di incapacità, sostituendo o comunque integrando la volontà dell'interdetto o dell'incapace, in modo da aiutare lui e la sua famiglia.

Ebbene, ho l'impressione che quella che lei ha definito una riforma non sia tale. Si tratta, bensì, di un intervento (peraltro, con un decreto-legge) autoritativo e verticistico, nonché indiscriminato, nei confronti di tutti gli enti locali. È come se di colpo, siccome qualcuno in questo Paese non sa accudire ai propri interessi, decidiamo per legge di nominare un tutore per tutti gli italiani. Questo è il punto di fondo.

Il federalismo era quello dell'autonomia con responsabilità. Invece, abbiamo fatto, anche per responsabilità delle re-

gioni, il federalismo dell'autonomia senza responsabilità. Le regioni impugnano un provvedimento in materia di contenimento della spesa delle regioni e poi ci ritroviamo con un provvedimento come questo, calato dall'alto, su richiesta dei presidenti delle regioni, per porre rimedio a una situazione vergognosa.

Partendo da questa metafora, vorrei dire che sono fortemente preoccupata non solo della possibilità della Corte dei conti di far fronte a questa mole di lavoro, ma da sindaco uscente — sono in scadenza del secondo mandato, per cui non mi pongo un problema personale — che, peraltro, spesso non è d'accordo con le posizioni del sindacato dei sindaci, cioè l'ANCI, mi pongo una questione, che ha sollevato anche qualche altro collega.

Faccio un esempio concreto. Nei comuni più virtuosi di solito ci sono pochi dipendenti. Ora, con pochissimi dipendenti e pochissime entrate — oggi, tra l'altro, controllate per chi rispetta il Patto di stabilità interno da voi verificato — la « camicia di forza » c'è già. Semplicemente, metteremo i comuni con meno dipendenti e più virtuosi, con minor spesa corrente, a fare delle pratiche di produzione di documentazione, cosa che fermerà proprio i più virtuosi perché non sanno dove trovare una persona che faccia il lavoro per fornirvi i dati.

Siccome tutta questa produzione, per tutti questi enti locali e per tutti questi passaggi non potrà essere interamente esaminata da voi, immagino che ci saranno dei controlli a campione. Allora, le chiedo se è possibile migliorare questo decreto, individuando, nel *mare magnum* di chi non è in dissesto o in pre-dissesto, con dei parametri selettivi, chi davvero deve essere messo sotto tutela, lasciando agli altri di esplicitare la propria autonomia con grande responsabilità.

MARIA PIERA PASTORE. Questo decreto-legge dispone, di fatto, il commissariamento degli enti territoriali. Non le sembra che il decreto contraddica il prin-

cipio di autonomia che la Costituzione riconosce agli enti costitutivi della Repubblica?

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

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Riservandomi di accompagnare le mie risposte con più precise indicazioni, tenterei di sistemarle in una breve replica secondo il seguente schema: funzione del controllo, validità del controllo preventivo, problema della forma di controllo nei confronti di enti di particolare rilievo costituzionale e, infine, casi speciali.

L'intervento dell'onorevole Rubinato mi ha fatto ricordare che il Testo unico del 1934 intitolava il controllo sugli enti sotto la rubrica di tutela e vigilanza, che erano propri, appunto, del Codice civile nei confronti degli incapaci. Da allora, però, molta acqua è passata sotto i ponti.

RAFFAELE VOLPI. Il 1934 non era un momento di fulgida democrazia.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Certo, infatti non credo che si voglia tornare a quello. La Corte — e io, in particolare — non ha alcuno stato d'animo emotivo nei confronti del provvedimento. Ho solo un impegno professionale e intimo, persino — se mi è consentito — etico, nei confronti di un provvedimento, di un atto normativo che proviene dal nostro ordinamento.

Questo decreto, però, si inquadra in una visione che la Corte ha spesso richiamato, cioè la necessità che i rimedi vadano trovati nella sede preventiva. Mi riferisco ai rimedi per due patologie o valori che vengono lesi, quello della corretta amministrazione, espresso nell'articolo 97 della Costituzione, e quello del coordinamento finanziario, di cui agli articoli 117 e 119 della Costituzione medesima.

Ora, per ambedue questi valori, la Corte ritiene — cosa di cui sono profondamente convinto — che il momento preventivo del controllo sia necessario, altri-

menti i rimedi diventano successivi, traumatici e devastanti non solo per la pubblica amministrazione, ma per tutto il Paese. Questa è la funzione del controllo: una funzione preventiva. Mi sembra, insomma, di poter individuare nella logica del decreto-legge — del quale siamo chiamati all'osservanza, non alla discussione — il disegno di una previsione di rimedi preventivi per eventuali e gravi disfunzioni.

Riguardo al controllo preventivo di legittimità, penso che nessuno voglia ritornare al controllo preventivo dei singoli atti. Tuttavia, ritengo fondamentale — come ha affermato la Corte — che su alcuni importanti atti possa esserci una verifica puntuale della legittimità. Il richiamo all'osservanza della legge è uno dei primi rimedi e deve essere un limite per l'amministratore e va richiamato, quindi, specie per gli atti più importanti.

C'è stata molta letteratura sull'apporto del controllo preventivo nei grandi scandali, per esempio di Tangentopoli. Tuttavia, molti di questi scandali provenivano da settori in cui non era previsto il controllo preventivo di legittimità. Con questo non voglio dire che il controllo preventivo di legittimità eviti gli scandali, ma senza dubbio è uno dei rimedi che nelle umane cose può essere posto in essere. All'epoca, peraltro, questo fu osservato. Molti di quegli scandali di allora — non voglio dire di quelli attuali perché non è il momento — sono provenuti da settori dell'amministrazione che avevano voluto abbandonare da tempo il controllo preventivo di legittimità. Con questo — ripeto — non intendo dire che il controllo preventivo di legittimità debba essere ripreso. Nondimeno, quello della legalità, del senso e del rispetto della legge deve essere un momento essenziale per l'amministrazione.

Questo riguarda le più gravi disfunzioni, ma anche il momento del coordinamento finanziario. Attualmente, non va considerato solo l'articolo 119 della Costituzione, poiché è intervenuta la nuova legge costituzionale sul pareggio di bilancio. È, quindi, in questo più generale contesto che talune funzioni e attività

dovranno essere osservate. Che, poi, questo debba riguardare le più alte espressioni dell'autonomia territoriale, quali le regioni o addirittura quelle originarie, cioè i comuni, fa parte della concezione che si vuole avere della pubblica amministrazione nel suo complesso.

La Corte è stata prevista, e attualmente si consolida, in questa posizione di struttura che contribuisce a salvaguardare l'amministrazione, affinché non sia poi il giudice penale a intervenire su questi aspetti o sulle gravi situazioni finanziarie.

In merito al controllo dell'efficacia sulla gestione, il decreto — legge potrà contenere — peraltro, possiamo dare un contributo in questo senso — indicazioni sulla gradualità di queste misure e sulla loro conformazione più propria. Mi permetto, tuttavia, di ritenere che queste esigenze di fondo debbano essere mantenute ferme.

In ordine alla capacità della Corte dei conti di affrontare questa nuova situazione, vorrei dire che attualmente abbiamo un organico di 600 magistrati, di cui un terzo è destinato all'attività di controllo nelle Sezioni regionali. Lungi dal ritenere che questi provvedimenti possano essere presi dai magistrati con stati emozionali, posso dire che chi di noi ha creduto e crede nella propria funzione si sente chiamato a un'attività che possa essere di grande ausilio per tutto il nostro ordinamento.

Rispondendo all'onorevole Lanzillotta circa il controllo di gestione, ribadisco che non pensiamo che il momento sanzionatorio sia quello essenziale. Viceversa, tutto deve essere previsto affinché il momento sanzionatorio sia evitato, per di più se proveniente da chi è estraneo all'amministrazione, intesa come ordinamento che concludeva in sé organi ausiliari quali il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Proprio il venir meno di questo ordinamento secondo molti autorevoli pareri è stata la causa del fatto che, poi, il rimedio sia stato previsto solo in sede penale. Sotto questo aspetto, il disegno di legge sulla corruzione, con la previsione della parte amministrativa, segna realmente un passo

avanti nel nostro sistema, alla stregua, peraltro, di quanto ci impongono atti sovranazionali e comunitari.

A ogni modo, posso dire che saranno adottati dei rimedi. Per esempio, il decreto-legge prevede che parte dei magistrati che attualmente svolgono funzione di giurisdizione possano essere impiegati anche in questa attività di controllo. C'è una propensione in questa direzione, senza far riferimento a stati emozionali; ovvero, vi è la volontà di assecondare l'esigenza che le finanze pubbliche rispondano a criteri di maggiore rigore.

Mi è capitato di invocare spesso un ritorno al senso della sacralità del danaro pubblico. Ecco, sotto questo aspetto, il rendere conto, che sostanzialmente era un atto formale, riporta alla verifica di questi valori. Senza dubbio, bisogna pensare a dei rimedi circa l'indicazione degli enti, la gradualità e la ciclica presentazione di documenti. Questi aspetti possono essere meglio cadenzati e rivisti. Su questo, siamo pronti a dare anche un nostro contributo. Tuttavia, se mi è consentito, credo che debba rimanere fermo il disegno di fondo, vale a dire la necessità che ci sia una verifica che nel nostro ordinamento solo una magistratura indipendente e autonoma può porre in essere.

Il decreto-legge prevede la forma di rendicontazione dei gruppi consiliari. Questa è un'innovazione notevolissima nel nostro ordinamento, dal momento che l'autonomia contabile degli organi rappresentativi rimonta a consolidate sentenze della Corte costituzionale. Ciò nonostante, sono previste delle linee guida da parte della Corte, che prevede un modello di rendiconto al quale i gruppi consiliari devono adempiere per poi rimetterlo alla Corte, il cui giudizio è, però, solo di consulente, visto che il decidente rimane l'amministrazione. Non so come questo si conformerà con le disposizioni previste per il Parlamento nazionale. Vi sono, comunque, dei criteri e delle modalità del controllo che possono non essere interdittivi.

In sostanza, il momento interdittivo va limitato solo a pochi importantissimi atti, per i quali il parametro deve essere sta-

bilito. Peraltro, i parametri sono quelli del coordinamento finanziario e del rispetto dell'Unione europea e dei principi generali.

Presidente, mi riserverei, con il suo permesso, di farvi avere risposte più dettagliate su tutte le procedure del dissesto, su cui vi è, appunto, una proceduralizzazione, o sul problema della riviviscenza nell'ambito dell'ente locale dalla figura del segretario. Questi sono tutti momenti in cui sembra che l'ordinamento avverta l'esigenza di una riviviscenza del senso della legalità, come bene in sé, che può essere realizzato e rafforzato solo da un intervento diretto, al di là degli interessi in gioco.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome delle Commissioni, il Presidente Giampaolino, anche per il documento scritto che ha preannunciato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 20,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 27 dicembre 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

