

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 OTTOBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE
DONATO BRUNO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		FINANZA E FUNZIONAMENTO DEGLI	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3	ENTI TERRITORIALI, NONCHÉ ULTE-	
		RORI DISPOSIZIONI IN FAVORE DELLE	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO		ZONE TERREMOTATE NEL MAGGIO	
DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE		2012	
C. 5520 GOVERNO RECANTE CONVER-		Audizione di rappresentanti dell'Associa-	
SIONE IN LEGGE DEL DL 174/2012: DI-		zione nazionale comuni italiani (ANCI):	
SPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI		Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 5, 7, 8

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.

	PAG.		PAG.
Ciccanti Amedeo (UdCpTP)	5	Audizione di esperti della materia:	
Cosimi Alessandro, <i>Rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i> .	3, 7	Bruno Donato, <i>Presidente</i>	13, 23, 28, 29
Ferri Andrea, <i>Rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i>	5	Antonini Luca, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale</i>	13, 28
Nannicini Rolando (PD)	6	Bressa Gianclaudio (PD)	26
Tassone Mario (UdCpTP)	6	Calderisi Giuseppe (PdL)	27
Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome:		Cerulli Irelli Vincenzo, <i>Professore ordinario di diritto amministrativo</i>	15
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	8, 11, 12, 13	De Siervo Ugo, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	19
Ciccanti Amedeo (UdCpTP)	11	Giovanelli Oriano (PD)	25
Pagano Nazario, <i>Presidente del consiglio regionale dell'Abruzzo</i>	10, 12	La Loggia Enrico (PdL)	23
Solazzi Vittoriano, <i>Presidente del consiglio regionale delle Marche</i>	8, 12	Mantini Pierluigi (UdCpTP)	24
		Nannicini Rolando (PD)	27
		Rossi Giampaolo, <i>Professore ordinario di diritto amministrativo</i>	22, 28

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

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

La seduta comincia alle 15.

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 dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

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 di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Sono presenti Alessandro Cosimi, sindaco di Livorno, e Andrea Ferri, dirigente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).

Do subito la parola ai rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), ringraziandoli per aver accettato il nostro invito.

ALESSANDRO COSIMI, *Rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).* Signor presidente, credo che questa sia un'occasione molto importante, nella quale proverò a spiegare le preoccupazioni e anche — se permettete — alcune sensazioni sgradevoli riguardo alle norme previste dal decreto-legge n. 174 del 2012.

Innanzitutto, evidenziamo che vengono modificate mediante un decreto-legge le disposizioni del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in merito alle quali andava recuperata una discussione, nella quale ci eravamo anche spesi, per sottolineare un punto che riteniamo estremamente delicato.

Introdurre queste norme in maniera così specificatamente legata a una discussione che mira a conculcare l'autonomia dei comuni diventa un problema che rischia di portare questi enti alla paralisi amministrativa. In maniera forse banale, vorrei ricordare che parliamo di un comparto che in questi ultimi cinque anni ha contribuito per circa 15 miliardi di euro alle manovre di finanza pubblica e che, quindi, non merita una condizione nella quale, fra Patto di stabilità e misure come questa, deve vedere l'introduzione di tre punti essenzialmente lesivi dell'autonomia dei comuni. Mi riferisco, quindi, in particolare modo, a tre questioni.

La prima è quella dei controlli. Come hanno detto tutti e come abbiamo letto sulla stampa, emergono degli aspetti — come la relazione con l'organo di controllo, cioè con i sindaci revisori, o quella con il ragioniere del comune — legati ad assunzioni di responsabilità che ineriscono alla sfera delle decisioni politiche. Soltanto il fatto che su ogni delibera, oltre a quelle che recano un impegno di spesa, debba

esserci un parere di regolarità contabile diventa una condizione per cui ci troviamo a dover dipendere da organismi tecnici, che, peraltro, fino a oggi hanno svolto il loro lavoro con grande serietà. Si tratta, cioè, di chiedere il consenso per azioni che non sono *borderline* rispetto alla legge, ma rientrano nello svolgimento del programma che ogni sindaco — qualunque sia il colore politico che rappresenta — cercherà di portare avanti.

Dall'altra parte, si torna indietro rispetto a questioni che sono state già discusse e decise dal Parlamento, come quella dei segretari generali. Inoltre, si introduce una situazione nella quale alcuni controlli non sono richiesti nemmeno direttamente all'organo politico, ma sono attribuiti alle strutture tecniche, segnatamente al ragioniere capo del comune.

Francamente, comprendo poco una situazione di questo tipo. Del resto, se ci debbono essere controlli stringenti, questi debbono essere previsti tenendo conto di chi oggettivamente rappresenta un comune. Penso, fra le altre cose, che ci siano tutti gli strumenti per andare in questa direzione. Invece, questi sono elementi che fanno considerare l'autonomia di un comune come un fatto marginale rispetto al rapporto con i territori. A dire il vero, non ci siamo nemmeno concentrati sulla questione economica, ma sul combinato disposto delle questioni.

A questo proposito, mi permetterete di citare altre disposizioni di legge, che non sono quelle contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012, per dire che, a volte, la condizione dei comuni assume una forma quasi « bifasica ». Mi riferisco, per esempio, alle norme grazie alle quali la ragioneria diventa il *dominus* della situazione con riferimento alla spesa. A ciò, poi, si aggiunge il recepimento della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Tutto questo, a fronte del dato, che mi permetterete di definire un po' buffo, che chi deve rispettare il Patto di stabilità interno sa benissimo che non può farlo. Inoltre, se ci sarà il recepimento, ci sarà

anche una disparità tra il prima e il dopo? Questo è abbastanza strano e determina una condizione di rischio reale del territorio, che non è più capace di costruire occasioni di sviluppo.

Vengo agli altri due punti. In primo luogo, quella attuale è una condizione nella quale, rispetto a questioni che riguardano l'autonomia, avremmo bisogno proprio di maggiore capacità di autonomia. Se guardiamo a quello che sta accadendo, se non ci saranno cambiamenti nelle norme, tra quanto disposto dal decreto-legge n. 95 del 2012 concernente la cosiddetta « *spending review 2* » e dal decreto-legge n. 174 del 2012, che ha destinato alla riduzione del debito la quota dei 500 milioni di euro richiesta ai comuni dal predetto decreto-legge n. 95, nel 2013 ci troveremo nella condizione in cui i comuni — credo nella quasi totalità — non saranno in grado di rispettare il Patto di stabilità interno. Il prelievo è assolutamente al di sopra delle nostre forze, come lo è il combinato disposto delle norme. Infatti, a quel punto, chiunque cercherà di mantenere il proprio comune in una situazione di non dissesto, dovrà anche trovare condizioni nelle quali avere non dico le mani libere, ma quell'autonomia essenziale per costruire questo passaggio.

L'ultima considerazione sulla quale l'ANCI è molto attenta riguarda l'articolo 4 del decreto-legge n. 174, concernente il Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario. Non volendo esprimere opinioni, devo comunque dire che la condizione del pre-dissesto o l'esistenza di un fondo che consenta di evitare il dissesto hanno bisogno di criteri che siano legati ad alcuni punti che qualificano l'azione amministrativa; altrimenti sarebbe meglio un commissario.

Mi riferisco, in particolare, a un punto, che evidenzio anche a nome dell'ANCI. La « penetrazione » dei tributi locali è connessa al Patto di stabilità e alla gestione del comune come un fatto di organizzazione, non solo etico. Se un comune va in pre-dissesto e ha una « penetrazione » di tributi locali inferiore al 40 per cento, c'è

la necessità di un'attenzione su questo. Mi permetterete, ma a volte i toscani fanno paradossi: a questo punto, bisogna che convinca i livornesi che sbagliano a pagare l'85 per cento dei tributi locali.

Pertanto, vorrei ribadire che esprimiamo una forte preoccupazione e che la nostra riflessione riguarda i tre aspetti che ho citato, cioè normativo, organizzativo e anche politico. È difficile, infatti, rivedere il ruolo dei prefetti in questa maniera, in un contesto nel quale nel tempo si sono stabilite modalità e rapporti che esulano da questa condizione. Queste sono le riflessioni che l'ANCI vorrebbe consegnarvi, forse con incapacità, ma sicuramente con serenità, in ordine alla preoccupazione che nutre su questo provvedimento.

ANDREA FERRI, *Rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Ovviamente, ci riserviamo di presentare un documento più completo. Comunque, nella documentazione che abbiamo consegnato, oltre alla richiesta di soppressione di alcune disposizioni che sono già state inquadrate e criticate dal sindaco Cosimi, vi sono alcune proposte integrative ed aggiuntive, alcune di minore portata e altre più importanti, sul personale e sulla gestione dei comuni di minore dimensione. Insomma, vi sono diversi elementi che hanno bisogno di trattazione, per cui il decreto-legge n. 174 del 2012 potrebbe essere un'ottima occasione per farlo.

Come sapete, infatti, il Patto di stabilità interno, che costringe i comuni a determinati vincoli nelle spese, negli avanzi di cassa e quant'altro, viene esteso l'anno prossimo ai comuni di dimensione inferiore ai 5.000 abitanti. Ora, al di là di tutti i problemi, pur importanti, di sfasatura legati a una soglia che discrimina tra chi ha 5.001 e chi ha 4.999 abitanti, si rischia di abbattere qualsiasi elemento non dico di elasticità, ma di gestibilità del personale di enti che hanno uno, due, tre o dieci dipendenti, per i quali il mantenimento degli stessi vincoli previsti per gli enti che

hanno una maggiore flessibilità interna, comporterebbe un ulteriore elemento di paralisi dell'azione amministrativa.

Mi permetto, infine, di ricordare, tra le cose piccole, ma molto importanti per alcuni enti di dimensioni relativamente contenute, la nostra proposta di poter rateizzare le somme da restituire allo Stato attraverso le riduzioni dei trasferimenti operate dal Ministero dell'interno perché oggi il massimo della rateizzazione è tre anni; a tale proposito occorre considerare anche elementi « casuali » — non mi dilungo nella spiegazione — relativi ai recuperi di vecchie quote che si sono accumulate negli anni e che erano indebite senza che nessuno se ne accorgesse. Queste hanno raggiunto cifre importanti; per esempio, nel caso della mobilità del personale, riguardano 400 comuni. Ecco, proponiamo di poter rateizzare questi recuperi, che pure sono astrattamente legittimi, in dieci anni, altrimenti si genererebbero ulteriori elementi di squilibrio finanziario, anche gravissimo, per enti che magari possono avere poche centinaia di abitanti.

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

AMEDEO CICCANTI. Signor presidente, vorrei porre solo una breve domanda al sindaco Cosimi. Lei ha espresso dei punti di criticità, ma mi è sembrato di capire che sono di ordine organizzativo (l'allungamento dei tempi burocratici e via dicendo), perché sul merito ha rivendicato quell'autonomia dei comuni rispetto alla quale questi controlli si impongono; non certo, però, per i comuni virtuosi, che non hanno bisogno di controlli.

Abbiamo a disposizione uno studio dell'ISTAT che dice che negli ultimi dieci anni la spesa per gli enti locali è cresciuta del 144 per cento, rispetto alla riduzione di quella delle amministrazioni centrali, che è stata dell'80 per cento. Su un livello superiore, ci sono le province; su un livello inferiore di qualche decimale, le regioni. Essendovi un concorso delle autonomie

locali al rispetto del Patto di stabilità e crescita che definiamo a livello di Ecofin, come pensate che si possa risolvere questo concorso, tenendo conto che il Patto agisce sul fabbisogno, quindi, a cascata, sull'aumento del debito?

MARIO TASSONE. Vorrei porre una domanda al sindaco Cosimi e una al dottor Ferri.

I comuni sono passati dai controlli del passato alla nuova legislazione, in cui essi sono svolti unicamente da un collegio dei revisori dei conti. Non so se nel passato avete ravvisato qualche contraddizione o qualche difficoltà in relazione a un'assenza di controlli seri sull'attività dei comuni. Oggi siamo arrivati a questo provvedimento di cui avete indicato alcune forzature. Ecco, vorrei avere una valutazione su questo passaggio da una situazione di controlli assenti a questa, in cui si prevede qualche controllo in più.

Ognuno è portatore delle proprie esperienze, ma molte volte in assenza di controllo di legittimità — mi riferisco non soltanto alla Giunta provinciale amministrativa (GPA), ma anche al Comitato regionale di controllo (Coreco), che è stato istituito dopo, e quant'altro — molti sindaci prima di emanare atti mostravano le relative delibere a qualche Procuratore della Repubblica che eventualmente conoscevano, per verificare, appunto, se erano legittime.

Questi sono dati veri. L'ANCI si è mai posta questo problema? Oggi, giustamente questo si pone, e infatti stiamo discutendo i temi contenuti nel decreto-legge n. 174. Tuttavia, si è mai posto — ripeto — il problema dell'assenza assoluta di controlli di legittimità sugli atti dei comuni, circostanza che ha determinato un'espansione di competenze che spesso i comuni si sono attribuite in alcuni settori e materie?

ROLANDO NANNICINI. In primo luogo desidero porre l'attenzione sul decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 219 del 20 settembre 2011, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a

regioni, province e comuni a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la legge sul federalismo fiscale.

Ci sono degli elementi essenziali che mi fanno pensare che non siamo all'anno zero dei controlli perché, per esempio, i bilanci sono oggetto di rilevazioni da parte del SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici).

Inoltre, se prendiamo l'articolo 5 del decreto legislativo n. 149 del 2011, la cui rubrica recita: «Regolarità della gestione amministrativo-contabile», il comma 1 dispone testualmente: «Il Ministro dell'economia e delle finanze — Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Quindi, non siamo all'anno zero, ma in un mondo intermedio in cui sono stati introdotti dei principi molto coerenti rispetto ai valori costituzionali.

Infatti, si parla di «situazioni di squilibrio finanziario riferibile ai seguenti indicatori: ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio, anomale modalità di gestione dei servizi per conto terzi». Poi, però, vi dovevano essere le modalità di attuazione, che dovevano essere definite con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, da emanare entro sessanta giorni, previa intesa con la Conferenza Unificata, ma questo decreto non è stato adottato.

Pertanto, non abbiamo svolto alcuna funzione di controllo. Riguardo alle verifiche effettuate dal SIOPE, mandiamo nuova carta ogni quattro mesi, ma non c'è il decreto. Quindi, l'ANCI, quando si fanno leggi che hanno una modalità di raccordo, farebbe bene a sollecitarle affinché siano realizzate.

Un'altra cosa, ancora più interessante, è la relazione di fine legislatura regionale nonché quella di fine mandato provinciale

e comunale previste, rispettivamente, agli articoli 1 e 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, obbligo che vale per ogni presidente. Non è una « panzanella », onorevole Ciccanti; non è una cosa da trattare con la mano mossa, ma è una previsione che è contenuta in un decreto legislativo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, approvato anche con il voto di componenti del suo partito all'interno della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.

Difatti, si fa l'elenco: sistema ed esiti dei controlli interni, eventuali rilievi della Corte dei conti, eventuali carenze riscontrate e così via. Tuttavia, sia il decreto che doveva dare attuazione all'articolo 1 sia quello che doveva dare attuazione all'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 149 del 2011, non sono stati emanati entro i termini previsti. Insomma, ci vogliono i decreti, che mancano.

Inoltre, sarebbe anche l'ora di finirla con il fatto che il sindaco successivo dice che quello precedente era uno « spendaccione ». Si faccia, almeno, la relazione di fine mandato che descrive quello che succede nello stato finanziario dell'ente. Invece, siamo andati ai rinnovi di tanti consigli comunali nel 2012 perché, di nuovo, la Conferenza Stato-Città non ha fatto accordi, per cui non c'è il decreto d'attuazione.

Allora, da parlamentare che approva queste norme, vedendo che ne arrivano altre nuove, che non trovano corrispondenti con le linee costituzionali sulle autonomie, mi chiedo perché un Governo così attivo, che ci manda un decreto-legge così urgente, non si attivi — e voi non vi attiviate — per l'emanazione di decreti che portano finalmente a fare in modo che le relazioni che ogni tre mesi si mandano al SIOPE possano servire a qualcosa e non solo a sprecare altra carta. Insomma, quando vedo questi decreti e quelli successivi, mi sento in una nazione molto impazzita.

Mi scuso di aver fatto una domanda così noiosa e troppo nei dettagli. Comunque, un altro tema riguarda il Patto di stabilità interno degli enti locali e la

questione degli investimenti e della crescita del nostro Paese, che è fondamentale. Non si può più andare avanti con il « misto ». La legge parla dell'8 per cento degli interessi, che ora sono portati al 4 per cento nel 2013, per cui non si sa come fare un mutuo o un'opera. Insomma, discutiamo dei vestiti o del pennello, ma non vediamo mai le fondamenta della struttura del nostro Stato. Quindi, spero proprio che questo decreto-legge ci svegli e faccia sentire l'autonomia di un Parlamento rispetto a chi vuol fare pura propaganda.

Onorevole Ciccanti, riguardo ai dieci anni di spesa — a questa « panzanella » dell'ISTAT — prenda i dati degli ultimi tre anni. I comuni rappresentano una spesa di 68, che è scesa a 66, con una diminuzione del personale di 700 milioni. Se vuole questi dati, glieli invio.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) per la replica.

ALESSANDRO COSIMI, *Rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Innanzitutto, vi ringrazio per le domande. Nel mio intervento iniziale, ho voluto precisare che non siamo contrari ai controlli, ma al fatto che questi prendano un andamento che deresponsabilizza i sindaci e conducano a una mancanza di chiarezza in ordine ai percorsi che si fanno.

L'osservazione dell'onorevole Nannicini è un punto importante anche per noi. Vorrei precisare che non abbiamo facoltà di normare. Tuttavia, l'osservazione che la prima parte del TUEL sia mutata con questo decreto-legge, modificando, in sostanza, anche il percorso che avevamo fatto, è la critica più forte da parte nostra. Se occorrono maggiori controlli, gli strumenti ci sono. Tra le altre cose, sentivo citare alcuni percorsi ai quali non ci siamo sottratti.

Il punto nodale — mi permetto di dirlo anche come espressione personale, pur rappresentando l'ANCI — è che ci vuole una modalità all'interno della quale si stabiliscano dei criteri selettivi. Ad esem-

pio, la questione della penetrazione dei tributi locali è un aspetto sul quale lo Stato dovrebbe fare grande attenzione perché determina una relazione di corrispondenza con la richiesta di mantenimento sia del Patto di stabilità che della riduzione del debito pubblico. Altrimenti, se si lavora per un'autonomia sostanziale e poi il percorso è quello di creare condizioni nelle quali si fanno i controlli, ma con una possibilità di scegliere se vengono meno alcune questioni, rimane in piedi un sistema che ha un'ambiguità di fondo. L'autonomia si rivendica, ma non si pratica e i controlli non si fanno perché c'è una carenza sostanziale che non è delle norme, bensì della loro applicazione.

Sui numeri dell'ISTAT non faccio polemica. I nostri numeri sono profondamente diversi. Tuttavia, di una cosa sono certo: il comparto dei comuni è quello che ha dato di più per tentare di sanare il debito pubblico e, tra le altre cose, dentro questo passaggio, non ci siamo sottratti nemmeno al patto di stabilità, ma abbiamo chiesto un elemento che consenta, anche su questo, un'autonomia.

Porto un esempio. Un comune che ha in cassa dei soldi, che, però, non può spendere, non sta dando un contributo al miglioramento del debito pubblico, ma sta creando un ciclo perverso di economia che sta disintegrando ciò che è intorno a esso. Allora, bisogna trovare un modo per cui i comuni abbiano una dimensione definita e stiano nel Patto di stabilità attraverso due criteri: responsabilità e autonomia. Vanno bene i controlli, ma mi posso accorare sul fatto che non si può tornare ai prefetti o ai ragionieri capo dei comuni che decidono se una cosa si può fare o meno?

Tocco un'ultima questione, ancora su responsabilità e autonomia. Su questo, si facciano tutti i controlli che si vuole, ma si deve stabilire un criterio generale. Non ho fatto a caso l'osservazione sull'articolo 4 del decreto-legge. È vero che ci vuole la relazione di fine mandato, ma occorre anche dire — lo dico senza polemica e prima di tutto per me; non voglio essere didattico — che non si può fare una campagna elettorale nella quale si pro-

mette che in quattro mesi si risolvono i problemi e poi, naturalmente, questo non accade. La questione è bidirezionale. Dopodiché, è giusto che chi esce faccia una relazione sullo stato finanziario del comune che lascia, ma deve farla il sindaco, non il ragioniere capo.

In conclusione, i tre capisaldi del problema sono: Patto di stabilità, corresponsabilità, autonomia. Poi, allo stesso tempo, si possono fare quanti controlli si vuole, se hanno questa finalità alla quale nessuno si sottrae.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani del contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva nel quadro dell'esame del disegno di legge C. 5520 Governo di 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 di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Ringrazio gli intervenuti e informo che è stato trasmesso alla presidenza un documento che è in distribuzione.

Do la parola al presidente del consiglio regionale delle Marche, Vittoriano Solazzi.

VITTORIANO SOLAZZI, Presidente del consiglio regionale delle Marche. Grazie, presidente. Porto il mio saluto personale e quello dell'Assemblea legislativa della regione Marche agli onorevoli parlamentari. Vi ringraziamo di averci dato l'opportunità di questa audizione sul decreto-legge n. 174. Non occorrono particolari sottoli-

neature per dire che è di grande e stretta attualità per il sistema regionale, per cui riteniamo molto opportuna l'audizione della Conferenza dei presidenti delle legislative delle regioni e delle autonome.

Sapendo che i temi che dobbiamo affrontare sono diversi, cominciamo con il primo, relativo all'articolo 1 del decreto-legge, quindi al controllo di legittimità e a quello sul rispetto dei vincoli finanziari nazionali ed europei.

Sono assolutamente consapevole, come tutti, della situazione di difficoltà in cui versa il nostro Paese da un punto di vista economico e finanziario. Vi è più di una congiuntura sfavorevole, quindi gli uomini delle istituzioni devono comprendere che tutti gli atti che si assumono e che tendono a razionalizzare, controllare e ottimizzare la spesa sono sacrosanti e condivisibili.

Prima di entrare nel merito dell'articolo 1, dobbiamo dire che questo decreto è stato chiesto dalle stesse regioni, che hanno dato fiducia al Governo. Tuttavia, su questo aspetto particolare, nutriamo qualche dubbio, in punto di diritto, rispetto alla costituzionalità. Infatti, abbiamo difficoltà a rintracciare nella Costituzione un articolo che preveda il controllo sulla legittimità degli atti delle regioni. Esisteva il primo comma dell'articolo 125, che è stato abrogato nel 2001. Quindi, da questo punto di vista c'è qualche perplessità.

Pur comprendendo la *ratio* che è dietro queste scelte, la nostra preoccupazione attiene a due aspetti. Il primo è che il sommarsi di un controllo da parte della Corte dei conti, di un controllo preventivo e di un controllo successivo ricada sugli atti — e addirittura sulla legge finanziaria regionale o sul bilancio di previsione — per via dei tempi scanditi rispetto all'approvazione da parte della giunta, alla trasmissione alla Corte dei conti per il controllo e al controllo su atti importanti, anche amministrativi. Insomma, non dobbiamo considerare questi aspetti come indolori rispetto a un rallentamento dell'attività.

Ripeto, forse fino a essere noioso, che comprendiamo quanto, soprattutto alla luce dei fatti, ci sia la necessità di un

buongoverno il quale sia assicurato anche da opportuni controlli. Tuttavia, occorre fare attenzione perché un periodo di crisi così grave come quella che attraversa il nostro Paese ha bisogno anche di ambiti e soggetti decisori che debbono avere tempi consoni al governo di una realtà complicata e complessa come quella che attraversiamo. Ci pare, invece, che l'incrocio di questi controlli — alcuni *ex post*, altri *ex ante* — possa rallentare l'attività amministrativa.

In più, la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome ha speso del tempo su questo. Faccio difficoltà a comprendere la ragione di questa forte sovrapposizione dei controlli da parte della Corte dei conti e da parte dei sindaci revisori. Forse, sotto qualche aspetto, si capisce che i revisori dei conti dovrebbero lavorare in sintonia e in rapporto quasi organico con la Corte dei conti. Altrimenti, questo sarebbe veramente un problema, con una duplicazione di controlli, di lavoro e di attività che non agevola un percorso fluido dei provvedimenti delle regioni.

Lo sottolineiamo perché questo del rallentamento delle attività è l'aspetto che ci preoccupa di più. Penso, per esempio, all'approvazione del bilancio preventivo da parte della regione. Peraltro, c'è un impegno del quale credo siano tutti consapevoli perché un controllo come quello previsto in questa normativa da parte della Corte dei conti, se vengono rispettati i tempi, implica il lavoro di molte persone su atti complessi. Questo vale per la regione Marche, ma per regioni molto più grandi della nostra, in termini di numero di atti e di entità degli stessi, il problema si pone ancora di più.

Inoltre, debbo anche segnalare che queste disposizioni sul controllo sono previste anche per il rendiconto generale dell'assemblea. Non voglio dire che questa sia stata una svista, ma desidero far presente che il rendiconto generale dell'assemblea è un'unità programmatica di base del bilancio ed è, quindi, contenuto nel rendiconto della regione. Pertanto,

prevedere appositamente un controllo da parte della Corte dei conti sul rendiconto generale dell'assemblea non ha molto senso perché viene comunque effettuato nel momento in cui c'è il controllo sul rendiconto della regione, che contiene — ripeto — anche quello dell'assemblea.

Su questo aspetto, non debbo aggiungere altro. Sintetizzo ribadendo che comprendiamo, senza alcuna indecisione, la necessità di un controllo puntuale. Dobbiamo, però, tentare di razionalizzarlo al massimo per non trovarci nelle condizioni, in un momento di grave difficoltà per il Paese, di rallentare le attività delle amministrazioni, cosa che rappresenterebbe un danno ulteriore.

NAZARIO PAGANO, *Presidente del consiglio regionale dell'Abruzzo*. Signor presidente, la ringrazio di averci dato questa opportunità di dialogare con le Commissioni affari costituzionali e bilancio su questo decreto-legge che, come è noto, è stato composto dal Governo attuale a ridosso di alcuni scandali che hanno purtroppo caratterizzato la recente storia di questo Paese.

Questa audizione è stata richiesta in riferimento all'articolo 2, comma 2, di questo decreto-legge. Il collega si è occupato dell'articolo 1, quindi della questione legata alla Corte dei conti. Per quanto riguarda, invece, l'articolo 2, comma 2, è la norma che si occupa del cosiddetto « vitalizio ». Ebbene, la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative ha avuto grandi difficoltà nel dare un'interpretazione univoca a questa norma.

Nel dettaglio, abbiamo predisposto un documento scritto, che, come da lei comunicato, signor presidente, vi è stato consegnato, nel quale i vari aspetti sono meglio esplicitati. Ciò nonostante, come ha ritenuto anche il Servizio studi della Camera dei deputati, la Conferenza delle assemblee ha dato un'interpretazione che va nel senso di ritenerla una disciplina transitoria che prevede determinate sanzioni — in particolare, le due condizioni previste, cioè il compimento dell'età minima dei 66 anni e l'aver ricoperto la

carica di consigliere regionale, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a 10 anni — che valgono soltanto nella misura in cui il vitalizio non sia stato trasformato da retributivo in contributivo, come è avvenuto, per esempio, già qui presso la Camera dei deputati.

Dunque, anche la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative ha ritenuto quanto inteso dal Servizio studi di questa istituzione, anche perché, purtroppo, la norma non è chiarissima. Per la verità, come indicato nell'elaborato che vi è stato consegnato, qualcuno afferma che forse la volontà del legislatore che ha predisposto questo decreto-legge non fosse solo transitoria, ma si intendesse prevedere l'introduzione di un trattamento pensionistico o di vitalizio con quei requisiti, anche se in realtà dai termini usati non sembrerebbe essere così.

Anche se fosse vera questa seconda interpretazione, che è risultata essere, per la verità, minoritaria all'interno della Conferenza, ci si chiede se i dieci anni di carica possano intendersi come dieci anni di versamento della contribuzione prevista dalle attuali normative regionali. Infatti, in caso diverso, coloro che hanno un periodo di carica inferiore perderebbero il diritto di integrare i versamenti volontariamente. Poi, la cosa è ancora più complessa per coloro che si sono già effettivamente avvalsi della facoltà del versamento volontario. A questo proposito, per inciso, vale forse la pena di rilevare che due mandati consiliari, di regola, non corrispondono a dieci anni interi di carica.

Faccio l'esempio della mia regione, l'Abruzzo, dove la passata legislatura si è interrotta traumaticamente, dopo tre anni e mezzo, e si è tornato a votare. Quindi, la legislatura si è conclusa, ma i cinque anni non sono stati raggiunti.

Inoltre, si prevede che il mancato raggiungimento dei dieci anni di carica comporta la prevedibile richiesta di restituzione dei contributi versati. Questo è un aspetto non secondario ed è un pericolo, soprattutto in un momento in cui bisogna fare di tutto affinché la spesa pubblica sia ridotta, se non addirittura bloccata, là

dove è possibile. Come è noto alle Commissioni, il trattamento pensionistico, come per il parlamentare, avviene attraverso una trattenuta a monte, su cui si paga l'IRPEF e quant'altro, quindi vi sono diverse problematiche, per le quali bisognerebbe anche prevedere, come solo alcune regioni finora hanno fatto, la possibilità della restituzione; quindi c'è anche un *vulnus* legislativo. Insomma, è un problema non indifferente.

Sulla base di conti molto approssimativi, se questo dovesse riguardare tutti i consiglieri regionali in Italia — che in questo momento sono 1.100, ma che dopo i tagli previsti dal decreto-legge n. 138 del 2011 arriverebbero a essere poco più di 800 — potrebbero essere necessari dai 150 ai 200 milioni di euro. Non parliamo, quindi, di cifre piccole, ma consistenti.

È ovvio che se chi ha fatto, per un solo mandato, o anche per nove anni e undici mesi, il consigliere regionale o il deputato regionale in Sicilia non potesse percepire, pur volendo, il vitalizio, neppure a 66 anni, sarebbe costretto per forza a chiedere la restituzione e, nel caso qualcuno non volesse concederla, ad avviare un'azione giudiziale che potrebbe far nascere contenziosi dispendiosi per tutti.

Alla luce delle osservazioni che la Conferenza ha voluto proporre con il documento predisposto, è evidente che la norma non è formulata in modo chiaro. Questo è il presupposto. Quindi, o essa viene chiarita, naturalmente con l'apporto del Parlamento, affinché possa essere spiegata la sua interpretazione in maniera univoca, oppure resta l'obbligo inequivocabile della trasformazione del vitalizio da retributivo in contributivo (cosa che la Conferenza chiede e su cui non v'è dubbio), prevedendo, in ogni caso, l'adeguamento al trattamento previsto per la Camera dei deputati.

Questo consentirebbe il chiarimento anche rispetto a una migliore pianificazione. Infatti, il Regolamento della Camera dei deputati ha previsto i 65 anni, se si è fatto un solo mandato, e poi gradualmente fino a un'età minima, al di sotto della quale non si può andare, che è il sessan-

tesimo anno di età. In questo modo, vi sarebbe una norma uguale per tutte le regioni, mentre attualmente non è così. Per esempio, nella mia regione, l'Abruzzo, la normativa è esattamente identica a quella della Camera dei deputati, ma prima non era così; poi, due anni fa, proprio su mia proposta, è stata fatta una richiesta di adeguamento al trattamento previsto dalla Camera dei deputati.

A ogni modo, per questa ragione, riteniamo che vi debba essere chiarezza nelle intenzioni, cosa che impedirebbe, peraltro, numerosi contenziosi, nonché una spesa pubblica improvvisa e impreveduta, che non è certamente auspicabile.

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

AMEDEO CICCANTI. Vorrei soltanto un chiarimento su un punto. Infatti, prima si dice che dovrebbe valere, per la futura pensione dei consiglieri regionali, il sistema contributivo, ma poi si dice che si applica il sistema della Camera dei deputati. Allora, si applica il sistema della Camera dei deputati già nella corrente legislatura o, invece, si opta per questo sistema per il futuro? Ecco, è necessario chiarire questa contraddizione.

Credo che sarà l'interpretazione peggiorativa e minoritaria a prevalere — mi auguro anche qui alla Camera — ma questo lo verificheremo perché molti di noi interpretano l'articolo 2 nel senso della prima versione che lei ha presentato. Tuttavia, bisognerà fare chiarezza.

Riguardo alla questione dell'opzione zero, mi sembra di capire che sia in contraddizione anche con il rischio *default*. Infatti, l'opzione zero significa una mancata contribuzione per la quota parte della trattenuta che serve ad alimentare la cassa per quelli che vanno in quiescenza, cioè che prendono il vitalizio. Ecco, vorrei capire questi due aspetti.

Inoltre, signor presidente, chiedo se è possibile avere dal sistema delle regioni un quadro sull'attuazione della norma del secondo decreto Tremonti, cioè di come

essa è stata recepita dalle regioni per avere un panorama aggiornato. Questo ci serve anche per capire chi ha adottato il sistema contributivo; chi lo attuerà nella prossima legislatura; chi lo ha attuato in corsa e chi non l'ha recepito per niente. A questo punto, però, vale questo decreto che ritengo una norma transitoria, cioè che vada applicato fino a quando le regioni non si adeguano.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome per la replica.

NAZARIO PAGANO, *Presidente del consiglio regionale dell'Abruzzo*. Sulla questione della decorrenza della norma, siccome il decreto n. 138 del 2011 non è abrogato, dovrebbe intendersi quanto previsto da quel decreto, quindi la norma dovrebbe valere dalla prossima legislatura. Questo è quello che è scritto nella legge vigente, che non è stata abrogata. Peraltro, il decreto-legge in esame cita l'articolo 14 dell'altro decreto, quindi la questione è abbastanza chiara sotto questo aspetto.

L'opzione zero è indicata in questo documento perché se, nella peggiore delle ipotesi, si dovesse dare l'interpretazione restrittiva — cioè quella che adegui o meno il trattamento « pensionistico » da retributivo in contributivo — in ogni caso, queste sono le due condizioni, per cui bisogna dare a tutte le regioni l'opportunità di avere la restituzione di quanto dato. Questo mi pare evidente, onde evitare — ripeto — un carico di contenzioso che non gioverebbe a nessuno.

Prima non ho citato la cosiddetta opzione zero perché ci sono delle regioni, come la mia, là dove (forse perché in passato avevamo intuito che a qualcuno potesse venire in mente qualcosa di stravagante) si è già prevista. Infatti, nella mia regione ci sono dei consiglieri regionali più giovani, di 30 o 35 anni, che, con l'aria che tira, sanno che non riusciranno ad avere un vitalizio, quindi hanno già chiesto la restituzione. Ovviamente, però, è un'opzione che viene considerata in modo del tutto subordinato.

VITTORIANO SOLAZZI, *Presidente del consiglio regionale delle Marche*. Forse è scontato dirlo, perché si sa. Comunque, ribadisco che tutti i consigli regionali hanno abolito il vitalizio. A quello che ha detto il collega, voglio aggiungere — mi spiace dirlo — che la norma, anche facendo uno sforzo incredibile, è di difficile comprensione. Per esempio, l'onorevole Ciccanti faceva riferimento alla natura transitoria. Ebbene, questo è uno dei dubbi di fondo. Ha una natura transitoria finché non si passa al sistema contributivo? Ha una natura non transitoria? Per di più, chi provvedeva al versamento volontario, che quindi ha già in corso, per raggiungere gli anni mancanti, che fine fa?

Rispetto alla domanda che faceva l'onorevole Ciccanti, onestamente, credo che non ci sarebbero problemi ad adottare il sistema contributivo da qui alla fine della legislatura, quindi nella stragrande maggioranza dei casi a metà legislatura, come è stato fatto per i parlamentari, se, però, adottiamo la strada — lo dico sommamente — di creare un'omogeneità nella produzione legislativa rispetto a casi che sono assimilabili. Parliamo, infatti, di Parlamento e di assemblee legislative. Certo, poi, i differenziali degli importi sono un altro discorso. Tuttavia, è stata fatta questa scelta a livello parlamentare, quindi estenderla sarebbe meglio anche da un punto di vista gestionale.

Dico questo anche se l'interpretazione prevalente dovesse essere quella più vantaggiosa per chi alla fine di questa legislatura ha 10 anni e potrebbe rientrare completamente nel vitalizio, perché sono convinto che l'omogeneizzazione di questa normativa semplifichi molto le cose, anche perché, se questa norma dovesse rimanere come è formulata, nessuna regione sarebbe in grado di interpretarla in modo corretto. Ci siamo confrontati su questo. Nascerebbe, fra l'altro, un contenzioso difficile da districare. Immagino il giudice che dovesse applicare questa norma rispetto a delle istanze. Insomma, non sarebbe facile.

Pertanto, senza voler pretendere nulla, o si modifica la norma in questione sem-

plificando e chiarendo come si vuole risolvere questo problema oppure la si sostituisce completamente con una normativa che c'è già e che riguarda il Parlamento.

Da ultimo, rispetto all'opzione zero, che è molto presente, vorrei dire che non siamo passati immediatamente al contributivo per la prossima legislatura proprio perché con il contributivo — che sarebbe, naturalmente, molto diverso da quello dei parlamentari — la stragrande maggioranza dei consiglieri pensa di ricorrere a un risparmio, a un certificato di deposito, a un fondo d'accumulo, a una polizza assicurativa e quant'altro, gestendo queste risorse in maniera autonoma.

Tuttavia, vorrei dire che, secondo me, questo non sarebbe un aggravio perché in questo modo si evita di prolungare in un tempo indefinito il pagamento di somme a tutti i consiglieri che matureranno nel tempo il diritto alla pensione. Non è — ripeto — un aggravio, ma credo che l'eventuale scelta dell'opzione zero comporti persino un costo inferiore. Se guardiamo il complesso, è un vantaggio anche notevole.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome del loro contributo e li invito, se vogliono, ad ascoltare con noi l'audizione degli esperti della materia. Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva nel quadro dell'esame del disegno di legge C. 5520 Governo di 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 di esperti della materia.

Sono presenti Luca Antonini, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Padova; Vincenzo

Cerulli Irelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma; Ugo De Siervo, presidente emerito della Corte costituzionale, e Giampaolo Rossi, professore ordinario di diritto amministrativo presso l'università Roma tre, che ringrazio a nome di entrambe le Commissioni.

Do ora loro la parola iniziando dal professor Luca Antonini.

LUCA ANTONINI, Professore ordinario di diritto costituzionale. Presidente, onorevoli, il decreto-legge in esame presenta delle luci e delle ombre.

In particolare, vedo le luci in alcuni aspetti, come nell'aver permesso — raccogliendo quanto avevo suggerito, peraltro, sul *Sole 24 Ore* — che il commissario delle regioni in crisi, con piano di rientro sulla sanità, possa non essere il presidente della regione. Ad esempio, per la sanità del Lazio, è stato nominato Enrico Bondi come commissario. Ritengo che si tratti di una novità molto importante perché in precedenza si lasciava come commissario, di fatto, un presidente che aveva creato il « buco » o che non era riuscito a sistemare le cose. Quindi, è un'evoluzione molto importante.

Vedo, inoltre, anche lo sforzo di rimediare a qualcosa che la riforma del Titolo V aveva completamente eliminato, cioè i controlli sugli enti locali. Infatti, il controllo di legittimità è stato tolto dall'oggi al domani e sappiamo che questa, forse eccessiva, scommessa sull'autonomia ha provocato parecchi problemi.

Tuttavia, nello stesso tempo vedo molte ombre, che espliciterò con molta chiarezza, chiedendo scusa per la decisione con cui le metterò in evidenza.

Una linea di fondo è che non si distingue fra enti virtuosi e enti inefficienti. Insomma, si fa di tutt'erba un fascio. Si conferiscono poteri di controllo molto forti e direi anche invasivi perché si arriva fino al controllo sulla gestione con l'ausilio della Guardia di finanza con poteri ispettivi. Non si fanno i conti, poi, sull'effettiva capacità delle amministrazioni che vengono coinvolte, dalla Corte dei conti alla

Guardia di finanza, di rispondere ai compiti che vengono loro assegnati. Infatti, se la Guardia di finanza deve concentrarsi tutta sui comuni, la lotta all'evasione chi la fa? Ci sono, infatti, problemi di mancanza di organico molto gravi nel nostro sistema.

Questa mi sembra una risposta molto emotiva a un problema reale, che esiste. Parlavo di mancata differenziazione tra enti virtuosi e enti inefficienti, dunque si fa di tutt'erba un fascio, con controlli molto invasivi e al limite della costituzionalità. Nell'audizione odierna, però, sono presenti altre persone che possono intervenire su questo aspetto. Mi limito a dire che nella prima bozza del disegno di legge di revisione del Titolo V della Costituzione presentato dal Governo era prevista la modifica dell'articolo 100 della Costituzione che diceva che, oltre che sul Governo, la Corte dei conti esercita il controllo sulle regioni. Pertanto, il problema si è posto, ma poi si è scelto di togliere quell'aggiunta, quindi non c'è più la modifica all'articolo 100. Tuttavia, forse, qualche problema di costituzionalità si pone se, in un sistema che tramite l'abrogazione dell'articolo 125 della Costituzione aveva tolto i controlli di legittimità, si arriva a questo tipo di controlli così penetranti.

Inoltre, come ricordava durante la precedente audizione l'onorevole Nannicini — sono molto d'accordo con lui — si potrebbero attuare gli strumenti esistenti, prima di inventarne altri. C'è la relazione di fine mandato che è stata prevista dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, per attuare la quale basta solo un decreto del Ministero dell'interno, che doveva essere emanato a luglio dello scorso anno, ma ancora non c'è. Eppure, si tratterebbe di uno strumento di grande trasparenza che eviterebbe quel fenomeno, successo anche a Milano, quando ha vinto le elezioni Pisapia, che ha affermato che esisteva un « buco » di 150 milioni ereditato dalla gestione precedente, che, però, ne negava l'esistenza. Ecco, i cittadini hanno diritto a sapere con certezza queste cose. Siccome manca solo un decreto del Ministero dell'interno per avere la relazione di fine

mandato — in pratica, manca lo schema — prima di arrivare a introdurre altre cose, direi di chiedere l'attuazione di quel decreto, che è già previsto e sarebbe uno strumento di trasparenza molto importante.

Guardo, invece, con favore quel che viene scritto sui gruppi consiliari perché, effettivamente, i fatti ai quali abbiamo assistito impongono una razionalizzazione di questo tipo.

Non mi dilungo, ma ci sono altri punti su cui occorrerebbe fare qualche riflessione. Per esempio, obbligare i comuni a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, anche mediante organismi gestionali interni, con metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'ente — come prescritto dall'articolo 147 del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, lettera *d*) del decreto in esame —, vuol dire introdurre un controllo di qualità generalizzato sui servizi che un comune compie. Questo è auspicabile, ma chi fornisce le risorse ai comuni per farlo?

Ancora, si impone il bilancio consolidato, con le partecipate e così via. Sicuramente questo è da fare, ma il decreto legislativo varato sull'armonizzazione dei bilanci, che è in vigore, prevede una fase di sperimentazione e fa decorrere l'obbligo dal 2014. Ora, se facciamo decorrere da domani l'obbligo, cosa potrà essere messo dentro questo bilancio consolidato, se non si hanno voci attendibili?

La situazione di certi comuni è drammatica. Si ha un comune che deve risorse alle partecipate per cento; poi, la partecipata scrive nel proprio bilancio che ha diritto a risorse dal comune per mille. Per esempio, quello che sta succedendo a Reggio Calabria ha una dinamica di questo tipo.

Allora, se non sono attendibili i bilanci, chi è obbligato a fare il bilancio consolidato cosa ci scrive, se mancano gli strumenti? Si prevedeva l'avvio nel 2014 proprio perché occorre un'operazione di pulizia dei residui attivi e passivi. C'è tutto un processo di armonizzazione dei sistemi contabili che è assolutamente necessario,

ma non si può fare dall'oggi al domani, altrimenti si crea un ulteriore pasticcio. Insomma, il rischio è che diventi un libro dei sogni.

Ci sarebbero altre cose discutibili. Per esempio, che i revisori debbano essere scelti dal prefetto tra i funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze, lascia a desiderare. Infatti, questi revisori scelti li abbiamo già avuti nelle ASL della Calabria, che, stando a quanto è risultato, a un certo punto, non avevano neanche la contabilità.

Vorrei, però, soffermarmi su un elemento che faccio fatica ad accettare, proprio come idea. Mi riferisco alla procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale, cioè alla creazione di questo fondo che mette i bastoni fra le ruote a qualcosa che c'è già e va proprio nella direzione del rigore. Oggi, infatti, il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sui meccanismi premiali e sanzionatori, prevede che, quando ci sono segnali di squilibrio, parta una procedura di dissesto guidato con l'intervento — già oggi — della Corte dei conti; dopodiché, all'esito di questa procedura, il prefetto dichiara il dissesto dell'ente e sono previste — ripeto, già oggi — le sanzioni dell'ineleggibilità. Infatti, l'ineleggibilità per 10 anni era l'esito di questo processo.

In realtà, ora si crea una scappatoia a questo processo perché si realizza un fondo, alimentato con 2 miliardi di euro — peraltro in parte tolti dal fondo per sollecitare i pagamenti della pubblica amministrazione, di cui le imprese hanno bisogno per supplire ai ritardi — che darà fino a 100 euro a cittadino per evitare il dissesto. Si prevede un piano di rientro che non è troppo diffforme da quello già contenuto nel Testo unico sull'ordinamento degli enti locali per i comuni che danno segnali di squilibrio finanziario; quindi si evita il dissesto, o meglio, ci si sottrae al controllo rigoroso della Corte dei conti che porterebbe al dissesto.

Per giunta, la classe politica che ha portato il comune a una situazione di crisi così grave sarà la stessa che gestirà quel fondo. Infatti, mentre il dissesto determina

il commissariamento, quindi la sostituzione della classe politica inefficiente, in questo caso sarà proprio la classe politica inefficiente a gestire il fondo. Quindi, abbiamo preso tempo, che siano cinque anni o meno, per evitare il dissesto, per cui fra cinque anni avremmo perso 2 miliardi di euro e ci troveremo, con molta probabilità, nella situazione di prima. Sono, quindi, fortemente contrario a una misura di questo tipo.

Abbiamo dei comuni dove pare che i « buchi » di bilancio siano di centinaia di milioni di euro, che verranno assorbiti e gestiti dalle classi politiche che o hanno creato il dissesto o non sono riuscite a correggerlo. Questo è totalmente contraddittorio rispetto a quello che si è fatto sulla sanità. Infatti, mentre sulla sanità si è detto che il dissesto lo deve gestire un esterno, qui si sta dicendo che il dissesto continua a gestirlo chi l'ha creato. In pratica, si prende a modello il piano di rientro della sanità, ma gli strumenti sono più blandi. Almeno, il piano di rientro sulla sanità fa scattare l'obbligo automatico di alzare l'addizionale IRPEF, che in questo caso manca.

Il dissesto permette una procedura di tipo fallimentare, di accordo con i creditori e così via, ma qui non c'è niente del genere. Si rischia, dunque, che il meccanismo che si mette in piedi vada a bruciare 2 miliardi di euro per prendere tempo e trovarci alla fine con la situazione di partenza. Quindi — ripeto — sono totalmente contrario a questa previsione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Signor presidente, provo un certo imbarazzo e una certa difficoltà a parlare da giurista, per quanto modestissimo, — essendo qui in una veste diversa rispetto a quella di deputato che ho rivestito questa stessa aula — di un testo palesemente incostituzionale, sia nella sua impostazione di fondo, sia in alcune sue parti, anche se non in tutte.

Tuttavia, è un testo che, a leggere la grande stampa, l'opinione diffusa in televisione e quant'altro, si doveva fare. Al-

lora, se si doveva fare, si facesse, ma il giurista c'entra poco. Viceversa, tra i cittadini che si ritengono consapevoli c'è una fortissima apprensione. Ieri abbiamo fatto un incontro all'università con gli studenti e c'è la preoccupazione che passi il messaggio che la Costituzione non conti nulla. Questo è il messaggio che sta passando: la Costituzione non conta nulla e tutto si può fare.

Tutti noi siamo consapevoli — io ne ho anche una piccolissima parte di responsabilità — che la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione presenti fortissimi difetti. Li presentava all'origine e poi si sono aggravati con il tempo, ma è anche vero che sono passati 11 anni, quindi si poteva cambiare come si voleva. Oltretutto, su alcuni punti c'era già allora, come oggi, l'accordo; quindi la strada era quella di cambiare la Costituzione, almeno su quei punti strettamente necessari, non aggirarla in questa maniera.

Detto questo, signor presidente, passo a un'altra annotazione di carattere generale sulla Corte dei conti e poi mi limito a discutere solo di quattro norme, sempre relativamente ai controlli.

Sono sempre stato dell'idea — quand'ero qui alla Camera e anche successivamente — che la Corte dei conti esiste, è prevista dalla Costituzione, presenta diverse garanzie, quindi è l'organismo di controllo esterno di tutte le pubbliche amministrazioni. Pertanto, sono sempre stato contrario a tutte quelle norme e norme che ogni tanto escono fuori e danno poteri di controllo ad altri organismi costituiti *ex novo*.

Allora, è anche giusto che la Corte dei conti veda rafforzate le sue funzioni, ma è anche vero che essa presenta un difetto di struttura che deve essere ricordato e di cui, peraltro, stiamo parlando da dodici anni. Il difetto è che essa è composta solo da giuristi e se c'è una cosa che i giuristi — tra cui mi metto per primo, naturalmente — non sanno fare sono i conti. È vero che i magistrati della Corte dei conti si specializzano, studiano ragioneria e quant'altro, ma restano dei giuristi.

In una delle tante riforme della fine degli anni Novanta — non mi ricordo neanche quale — fu previsto che il concorso per l'accesso alla Corte dei conti venisse aperto a laureati in economia, materie tecniche e così via, ma poi questa norma non ha avuto seguito.

Ora, possiamo dare l'autorevolezza che vogliamo alla Corte dei conti se le diamo una struttura tecnica capace di far fronte a questi compiti che non sono più i vecchi compiti del controllo di legalità formale, che non interessano a nessuno, ma i nuovi compiti di controllo sostanziale, dell'attendibilità delle spese, della prevedibilità e del raggiungimento dei risultati, con necessità di competenze di carattere sia tecnico-finanziario, sia aziendalistico. Queste sono le premesse.

Passo a prendere in esame qualche norma del decreto-legge, iniziando dall'articolo 1: il controllo preventivo di legittimità sugli atti è una cosa dell'«età della pietra»; era previsto nell'antico ordinamento, nella legge proposta dal conte di Cavour nel 1853, poi è andato avanti per molti decenni, finché nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, per quanto riguarda lo Stato, è stato molto ristretto, seppur rimasto abbastanza consistente.

Si tratta di una funzione di controllo di carattere speciale ed eccezionale. Per lo Stato, c'è una specifica previsione costituzionale, sebbene discutibile. Comunque, c'è — ripeto — una specifica previsione costituzionale, quindi di questa forma di controllo non si può fare a meno. Invece, per le Regioni questa previsione costituzionale non c'è.

La Corte costituzionale, in molteplici sentenze — cito, per esempio, quelle recenti come la n. 172 del 2010, la n. 37 del 2011 — ha insegnato a chiare lettere la differenza profonda tra controllo preventivo di legittimità e controllo di gestione, affermando che il controllo preventivo di legittimità sugli atti ha carattere speciale ed eccezionale ed è previsto soltanto per gli atti dello Stato, piaccia o meno.

In verità, a me non piace per niente il fatto che sia previsto soltanto per gli atti dello Stato — e in quella maniera per

giunta — e non per gli altri, ma così è, per cui non si può prendere questo istituto e trasferirlo sulle regioni. Non si può fare, punto e basta. Se non si può fare, non si può fare. C'è poco da discutere.

Del resto, a parte il fatto che possa piacere o meno, nel passato questo tipo di controllo è stato ritenuto dall'opinione corrente — cito Giannini — sostanzialmente inutile. Comunque, al di là del merito, questo istituto non si può estendere al di fuori dello stretto ambito degli atti di Governo.

Sempre nell'articolo 1, si pone la questione del giudizio di parificazione per le regioni. È una cosa che non avevamo mai sentito. Mentre il controllo preventivo sugli atti delle regioni si era affacciato, il giudizio di parificazione sul rendiconto non si era mai neanche lontanamente pensato. Il giudizio di parificazione è una cosa bellissima. Ne parlo agli studenti perché è un ricordo dell'antico regime. È un controllo su un rendiconto fatto in forme giurisdizionali. È una cosa stupenda, ma, francamente, inserirlo oggi dentro l'ordinamento come un'innovazione mi sembra non solo non condivisibile, ma proprio non tollerabile.

Scendendo di più nel merito, i controlli di gestione, che nascono come controlli meramente collaborativi, in generale, danno luogo a scarsi risultati perché è prassi corrente — lo possiamo attestare qui in Parlamento — che le assemblee parlamentari, regionali, comunali e provinciali non guardino proprio i referti della Corte dei conti. Quindi, l'idea cavouriana che la Corte dei conti fosse il braccio del Parlamento, affinché il Parlamento potesse controllare il Governo (idea che, peraltro, nasceva dall'altra per cui il Parlamento e il Governo erano all'epoca effettivamente due poteri separati perché il Governo apparteneva alla Corona), non ha avuto seguito poiché i referti della Corte dei conti al Parlamento non hanno avuto alcuna fortuna.

Non ricordo una volta, in parecchi anni trascorsi come parlamentare, che siamo stati convocati per discutere di un referto della Corte dei conti. Non so se lo ricorda

lei, presidente. Il referto arriva negli archivi, viene messo in biblioteca e così via. Lo stesso vale per le assemblee regionali. Quindi, da questo punto di vista, il controllo collaborativo, cioè il referto alle assemblee elettive, non serve a nulla.

Invece, sta dando buoni frutti l'istituto introdotto nell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la legge finanziaria per il 2006, in vigore per i comuni e per le province, perché si è creato, in molte realtà regionali, un circuito tendenzialmente virtuoso tra la Sezione regionale di controllo e gli uffici interni dell'ente (uffici di ragioneria, uffici di bilancio, collegio dei revisori), i quali sono composti di personale in genere tecnico che riesce a colloquiare con la Corte dei conti, quindi accetta le linee guida, tende ad adeguarsi e, essendo preventivamente informato delle buone prassi, riesce poi a inserirle nell'ente. In verità, abbiamo anche riscontri negativi di alcune regioni in cui gli adeguamenti sono rarissimi, ma vi sono generalmente — ad esempio, in Toscana abbiamo riscontri molto positivi — adeguamenti piuttosto rilevanti.

Debbo dire ancora che quell'istituto, nato appunto dalla citata legge finanziaria del 2006, è stato recentemente reso più consistente dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, perché il mancato adeguamento da parte degli uffici dell'ente dà luogo a conseguenze di carattere repressivo-sanzionatorio, di segnalazione al prefetto, diffida agli organi dell'ente e così via. Insomma, pur restando nell'ambito del controllo di gestione collaborativo, si è data a quell'istituto una maggiore consistenza.

Allora, questa è la strada costituzionale e virtuosa. Occorre rendere il controllo di gestione, che è in atto in tutti i Paesi civili e nell'Unione europea, più forte, cioè non farne sbocco soltanto nei referti alle assemblee, che non servono, ma inserire la funzione di controllo dentro il funzionamento dell'ente o dell'ufficio, cosa che sta funzionando, come gli amici della Corte

dei conti sanno benissimo. Quindi, lavorare su questo mi sembra una strada buona.

Il comma 7 dell'articolo 1, che stiamo commentando, in qualche modo si muove in questa direzione, ma con un'impostazione di carattere poliziesco — se posso usare quest'espressione — che non so se ci meritiamo. Che tutte le regioni d'Italia siano sotto il tallone del Corpo della guardia di finanza, e vengano trattate come evasori fiscali — è scritto espressamente « accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte sui redditi » — è assurdo. La regione non è un contribuente. Quindi, il comma 7 è all'interno di un rafforzamento del sistema del controllo di gestione, ma è impostato in maniera del tutto sbagliata.

C'è un altro punto, sempre nel comma 7, che viene ripetuto più avanti per i comuni. A un certo punto si dice che nel caso di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie — vale a dire, ma non si capisce bene, in caso di mancati adeguamenti o di accertamenti che non danno esito positivo — le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti impongono agli amministratori responsabili la condanna a una sanzione pecuniaria.

Ora, signor presidente, lei sa che siamo stati sempre molto attenti a tenere distinto il controllo dalla giurisdizione, altrimenti cade la costituzionalità stessa dell'istituto in sede europea. Sono due funzioni totalmente diverse. Invece, a un certo punto, nell'ambito di una funzione di controllo, esce fuori che le sezioni giurisdizionali — come? in base a quale procedura? per iniziativa di chi? in base a quali criteri? — in sede giurisdizionale stabiliscono una sanzione pecuniaria, la quale non viene quantificata. Questo mi sembra effettivamente troppo.

Saltando quasi tutto, passiamo a un'altra norma. Vengo al nuovo testo dell'articolo 148 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, inserito dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto in esame. Anche qui il quadro di riferimento è quello del controllo di gestione che ho rapidamente descritto, ma non si capisce

come questo nuovo istituto del sindaco che deve formulare un referto con tutte queste notizie si accompagni a quello che prevede la legge finanziaria del 2006, cioè che gli uffici tecnici (ragioneria, bilancio e revisione dei conti) comunicano la loro relazione sul bilancio e sul rendiconto e con la Corte dei conti cercano di sistemare le anomalie. Non si capisce che ruolo abbia questa nuova relazione di competenza del sindaco, che deve contenere tutti questi elementi sulla base delle linee guida elaborate dalla Corte dei conti, che, peraltro, già esistono perché sono quelle che le sezioni regionali hanno emanato in attuazione della legge di cui parlavo prima.

Insomma, non si capisce; si parla dei « medesimi controlli », ma quali controlli se è il sindaco che riferisce? Comunque, si prevede che per i medesimi controlli, la Corte dei conti può avvalersi della Guardia di finanza, del Corpo forestale, degli ispettori del Ministero dell'economia e delle finanze e così via. Ecco, che c'entra tutto questo? Stiamo parlando di un sindaco che riferisce attraverso una relazione; dopodiché, la Corte dei conti controllerà la relazione. Certo, se deve fare degli accertamenti li farà, ma perché dobbiamo prevedere questo braccio armato? Per umiliare le autonomie locali, che forse lo meritano? Per accontentare una certa parte della stampa? Il Governo ci dovrebbe spiegare che cosa significa tutto questo dal punto di vista giuridico.

Per finire, cito il nuovo comma 5 dell'articolo 248, sempre del Testo unico, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera s) del decreto-legge. In questo comma siamo di fronte a un aspetto curioso. Si parla degli amministratori condannati in primo grado dalla Corte dei conti e si stabiliscono delle ineleggibilità e delle preclusioni, peraltro già previste. Dopodiché, sempre con lo stesso « ritornello », alla fine di questa previsione, che è abbastanza scontata, si dice che « ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria ». Questi sono soggetti già condannati in primo grado dalla Corte dei conti, per cui c'è

un'ineleggibilità, alla quale si aggiunge pure la previsione di una sanzione pecuniaria. Ma che c'entra? Sarebbe come mandarli alla gogna, giusto per dare qualcosa in pasto a una certa opinione pubblica. Se sono già riconosciuti responsabili in primo grado, c'è un'ineleggibilità e non se ne parli più.

Ci sono molte altre norme che meriterebbero attenzione, ma credo di aver commentato quelle più significative, almeno per quanto riguarda la mia competenza.

UGO DE SIERVO, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Farò un'osservazione generale, introduttiva, e sei osservazioni molto puntuali (di cui cinque riferite a disposizioni dell'articolo 1 e una dell'articolo 2), perché dobbiamo dare contributi possibilmente concreti su un testo particolarmente complesso, ma che merita grande attenzione.

La considerazione generale è che il testo dei primi articoli del decreto — legge colpisce per una generalizzata espansione dei poteri della Corte dei conti, organo importante e più che rispettabile, ma che non può essere utilizzato sempre e dovunque.

Il testo del decreto-legge sembra, non a caso, essere stato redatto nella prospettiva che si modificasse l'articolo 100 della Costituzione. Infatti, all'inizio della relazione governativa relativa all'articolo 1 del provvedimento, si afferma espressamente che l'innovazione ricade « nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, così come desumibile dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale » (quest'ultimo riferimento mi sembra decisamente forzato). Ci si riferiva con ogni probabilità al fatto che nella bozza del disegno di legge di riforma costituzionale (ormai sussiste la opinabile prassi che il Governo invia alla Presidenza della Repubblica testi normativi provvisori, salvo poi correggerli), la prima norma riguardava l'inserimento dei termini « regioni » e « regionali » nel secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione; ma

questa proposta è addirittura scomparsa nel testo finale del disegno di legge. Se le cose stanno in questi termini, mi sembra evidente che anche a livello governativo vi fossero dubbi sull'attuale fondamento costituzionale delle disposizioni inserite nel decreto-legge.

Inoltre, nella stessa relazione introduttiva, si nota un'altra « scivolata » su questo tema, allorché si dice che la proposta sarebbe comunque in piena coerenza con l'attuale articolo 100 della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento a « Stato » come equivalente a « Repubblica » e quindi comprensivo di tutti i soggetti territoriali. Ma, invece, proprio l'articolo 114 della Costituzione citato dalla relazione dice esattamente il contrario, perché afferma che la Repubblica comprende lo Stato.

Terminando questa prima osservazione generale, vorrei infine ricordare che la Corte dei conti tutela, ormai da lunghi periodi, anche tramite controlli preventivi, la legalità nelle Regioni Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige, peraltro con esiti non sempre esenti da critiche. Se quindi pensassimo davvero (e fosse costituzionalmente possibile) che la Corte dei conti debba cercare di risolvere i problemi di tutti i Comuni e di tutte le Regioni italiane, in via preliminare la Corte dei conti dovrebbe radicalmente ristrutturarsi.

Comunque, entriamo nel merito specifico di alcune disposizioni (salvo che pure tante altre meriterebbero un esame critico).

Il mio dubbio di base è che, relativamente al conferimento di poteri alla Corte dei conti non ci sono problemi di fondo finché si parla di controllo sulla gestione finanziaria attraverso forme anche molto differenziate, fondamentalmente perché c'è stata un'evoluzione legislativa, negli anni scorsi, fino alla legge 5 giugno 2003, n. 131. Tuttavia, il decreto-legge oggi in esame è pieno — insieme a forme di controlli sulla gestione, che nel merito possono essere anche criticabili in certe parti — di veri e propri controlli preventivi sugli atti, e cioè di controlli che, fintanto che non si esauriscono, rendono inefficaci

gli atti delle regioni e degli enti locali. Questo è un salto qualitativo relevantissimo proprio in punto di costituzionalità, in considerazione dell'intervenuta abrogazione nel 2001 degli articoli 125 e 130 della Costituzione.

Per esempio, il comma 2 dell'articolo 1 dice che gli atti amministrativi sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità delle sezioni regionali di controllo, applicando addirittura la classica procedura statale, seppure con riduzione di metà dei termini (peraltro, la riduzione di metà dei termini equivale a qualche mese come minimo, tenendo presente le procedure e le possibili interruzioni dei termini). Ma poi è significativa l'ampiezza degli atti su cui si eserciterebbe questo controllo preventivo: se all'inizio si fa riferimento agli «atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», poi però si aggiunge «nonché gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale»; ed, infine, si aggiunge che «il controllo ha ad oggetto la verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale», cioè di una serie di parametri estremamente vasti e generici.

Tradotto praticamente, tutti gli atti di programmazione e pianificazione delle Regioni — vale a dire tutti gli atti di un minimo di spessore — sarebbero sottoposti a un controllo preventivo che si svilupperebbe in due gradi di controllo, con possibilità intermedia di richiesta di ulteriori documentazioni. Nel lungo periodo in cui si eserciterebbe questo controllo la Regione non potrebbe dare attuazione a quell'atto. Ma questa allora è la reintroduzione attraverso un mero atto con forza di legge di un pesante sistema di controllo preventivo sulle Regioni.

Un altro esempio discutibile riguarda il comma 6 sempre dell'articolo 1. Da giovane mi sono occupato di autonomia statutaria delle Regioni e quindi dello spazio lasciato dalla Costituzione a questa autonomia nella definizione della forma di governo regionale. Nel testo del decreto-legge si dice che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano l'attendibilità — notate il termine — dei bilanci di previsione proposti dalle Giunte regionali, in relazione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, al rispetto del patto di stabilità interno e alla sostenibilità dell'indebitamento. Dopodiché — come scrive la relazione al decreto-legge — non si avrebbe la sostituzione dell'organo di controllo alla libertà decisionale dell'assemblea regionale (il che dovrebbe essere del tutto ovvio) ma solo la fornitura a questa di «utili elementi di ponderazione sull'adozione delle fondamentali scelte di finanza regionale». Ma forse anche questo intervento preventivo di un organo statale durante la procedura di esame ed approvazione del bilancio regionale urta con l'autonomia statutaria e politica regionale.

Infine, sempre a proposito dei poteri di controllo della Corte dei conti, i commi 8 e 9 dell'articolo 1, molto ampi, ci fanno andare su un territorio che non appare molto chiaro. Si dice, infatti, che in sede di controllo di legittimità e regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi delle autonomie territoriali e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, le Sezioni regionali di controllo accertano la salvaguardia degli equilibri di bilancio e così via. Si tratta di un doppione di altre forme di controllo? Inoltre si parla genericamente di «autonomie territoriali», ed allora sarebbe bene chiarire se vi è ricompresa anche la regione, oppure no.

Soprattutto, l'accertamento negativo da parte della Corte dei conti comporta l'obbligo delle amministrazioni interessate di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del suo deposito, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri. Nelle more dell'adozione dei provvedimenti ripristinatori e del successivo controllo delle sezioni

regionali della Corte dei conti è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa. Si tratta di un altro pesantissimo controllo preventivo.

Poi, però, ci sono all'interno del medesimo articolo 1 altri aspetti discutibili, di cui qui ne indico solo due.

Il primo, che credo sia già stato segnalato, è nel comma 5, secondo il quale « le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo mediante modifica delle norme di attuazione dei relativi statuti ».

Anzitutto è notorio che le norme di attuazione lo sono appunto della disciplina statutaria e non delle innovazioni legislative che non siano compatibili con quella statutaria. Ma poi sono le Regioni che devono far questo, allorché le norme di attuazione degli statuti speciali sono decreti legislativi del Governo adottati sulla base dei lavori di commissioni paritetiche Stato/Regione interessata? Insomma, non si può continuare a entrare a piedi uniti nel tessuto normativo degli Statuti speciali o dello stesso Titolo V, come se questo non fosse composto da norme di livello costituzionale.

L'altro aspetto è ancora più singolare per chi abbia un minimo di conoscenza del nostro sistema delle fonti. Nel comma 10 — entriamo nella parte delicata del finanziamento dei gruppi consiliari — si prevede che i gruppi facciano un rendiconto, ma poi al comma 11 si dice che lo stesso « è strutturato secondo linee guida deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti », dovendo evidenziare in modo analitico le risorse ottenute e le spese fatte.

Dovrebbe essere ben noto che la Corte dei conti non è un organo dotato di potere normativo esterno. L'adozione di norme del genere invece spetta all'esclusiva competenza del Parlamento o del Governo (che potrà ovviamente avvalersi del parere del Consiglio di Stato o della Corte dei conti).

A proposito di questa materia, mi permetto di suggerire ai redattori dei disegni di legge che forse c'è una via maestra finora non praticata, mentre si segue l'arduo percorso attuale. La questione dei contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari è troppo sommariamente disciplinata da una legge della Repubblica, che nessuno tocca, la legge 6 dicembre 1973, n. 853 (« Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario »), che mi sembra essere la sede propria per disciplinare — nel senso di restringere — l'eccessiva discrezionalità finora lasciata. Infatti, nella rubrica di competenza del Consiglio c'è la previsione che sia inserita una voce del tutto generica « contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari » senza alcun limite o specificazione neppure per la legge regionale che deve disciplinarla. Questa sembra essere la norma in vigore in base alla quale i Consigli delle regioni ordinarie italiane spendono e — mi permetto di dire — spandono i soldi nel modo più irragionevole. È questa la sede (o una analoga) in cui sarebbe opportuno distinguere le spese per il gruppo, opportunamente documentate, da quelle per l'utilità dei singoli.

Ci sarebbero, poi, in altre disposizioni molte altre cose da rilevare (condizionamenti estremamente specifici, discutibili nel merito e così via: e di alcuni opportunamente se ne è già parlato da coloro che mi hanno preceduto).

Infine, mi permetto di aggiungere che nei commi 2 e 3 dell'articolo 2 si prevede una tecnica normativa molto discutibile sul piano costituzionale. In due ipotesi diverse (erogazione dei vitalizi, numero massimo dei Consiglieri regionali), infatti, si prevede che fin tanto che le regioni non si adeguano ai limiti posti dal legislatore nazionale si applica la legge statale. Un sistema del genere mi sembra del tutto estraneo al nostro sistema costituzionale, che non prevede forme di legislazione concorrente di questo tipo. Se in una materia vi è una potestà legislativa regionale, seppure entro limiti fissati dal legislatore statale, non è possibile che, invece

dell'esercizio dei diversi poteri sostitutivi sulla regione che non rispetta questi limiti, si applichi direttamente la legislazione statale.

GIAMPAOLO ROSSI, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Parlerò brevemente e anche in parziale dissenso con quello che ho sentito finora, soprattutto dal mio carissimo amico e collega Vincenzo Cerulli Irelli, perché mi sembra che non sia stato tenuto sufficientemente conto di un presupposto che è rilevante per il diritto, che è quello dell'emergenza.

Siamo in una situazione, che ben conosciamo, sia in Italia che in altri Paesi, che riguarda un sistema nel quale c'è un soggetto, lo Stato, che è responsabile verso l'Unione europea e migliaia di altri soggetti che spendono e fanno debiti come vogliono. La Spagna sta crollando per questo motivo. Insomma, crolla il sistema.

Del resto, se non ci fosse questo presupposto dell'emergenza non si giustificerebbe un decreto-legge nella delicata materia istituzionale, che lascia perplesso chi era abituato al sistema che abbiamo avuto finora, che, però, non ha funzionato. Quindi, questo decreto-legge trova il suo fondamento nella situazione di emergenza e sui limiti stessi della situazione di emergenza perché si deve fare in fretta. A causa del tempo ristretto che ho avuto per studiare questo decreto, le osservazioni che farò riguarderanno solo l'articolo 1.

La situazione di emergenza giustifica un decreto-legge e pone, anzitutto, un problema di costituzionalità. D'altronde, anche su questo sarebbe necessario un discorso molto lungo — cito Cerulli Irelli che dichiara desueto l'articolo 43 della Costituzione perché contrastante con le direttive comunitarie —; insomma, siamo in una situazione molto fluida, quindi interpretarla solamente sotto un profilo rigorosamente formale mi sembra inappropriato. A ogni modo, non leggerei nell'articolo 100 della Costituzione la legittimità di ricorrere al controllo preventivo della Corte dei conti, ma esistono altre norme, per esempio la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.

Uguualmente, esistono delle sentenze della Corte costituzionale — come la n. 376 del 2003 — che dichiarano che non si può avere una funzione di coordinamento senza strumenti di verifica e di controllo.

Quindi, poste le premesse, non sarei così sicuro che sia incostituzionale introdurre strumenti di verifica, soprattutto se tale verifica è svolta da un organo paragiurisdizionale come la Corte dei conti o comunque non sottoposte all'indirizzo politico del Governo.

Avrei, invece, delle obiezioni di merito. Mi limito, come detto, all'articolo 1. La prima è importante anche dal punto di vista istituzionale. Infatti, facendosi probabilmente carico della delicatezza della materia, alla fine del comma 2 dell'articolo 1, si specifica — quindi sembrerebbe che si restringa — il controllo perché si dice che ha a oggetto la verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'Unione europea, del patto di stabilità interno, nonché dal diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale; sarebbe quindi escluso il rispetto di quello ordinario?

In sostanza, si prospetta un controllo *soft*, a fronte del quale, però, al comma 7 si prevedono poteri ispettivi non solo della Corte dei conti — sia pure per il tramite della Guardia di finanza, che, peraltro, non vedrei così male perché ha una funzione certificativa — ma anche dei servizi ispettivi della finanza pubblica, cioè di un ministero. Questo mi sembra, invece, piuttosto problematico. Comunque, vedo un contrasto tra un approccio *soft* e addirittura l'ingresso del ministero dentro gli uffici delle regioni.

Aggiungo altre osservazioni di dettaglio. Il controllo di legittimità sugli atti statali è ben dettagliato, infatti non sono nati contenziosi significativi. Invece, in questo caso, l'ambito del controllo lascia ampi margini a dubbi interpretativi. Penso, per esempio, alla nozione di « atti normativi a rilevanza esterna »; anche gli atti organizzativi sono a rilevanza esterna. Esistono, poi, atti che non hanno riflessi finanziari? Come fa un atto a non avere un riflesso finanziario? Quindi, immaginiamo quale contenzioso possa nascere. In più, oggi, i

due terzi degli atti sono in adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, almeno dal punto di vista del *budget*.

Vi sono, poi, questioni molto più di dettaglio che forse si spiegano con la fretta della redazione del decreto, a causa della sua urgenza. Per esempio, non capisco perché tutti i commi facciano riferimento alle sezioni regionali della Corte dei conti, mentre il giudizio di parifica starebbe presso la Corte dei conti, non presso le sezioni regionali. Se è voluto, ci deve essere una ragione che non conosco. Comunque, rilevo la differenza.

Dove si parla di «enti» che compongono il Servizio sanitario nazionale, sostituirei il termine con «organismi» perché l'incerta natura delle ASL e via di seguito farebbe nascere nuovo contenzioso.

Per concludere, mi limito al profilo organizzativo. Il collega Antonini ha detto, giustamente, che i comuni e anche la Guardia di finanza non sono abbastanza attrezzati per svolgere queste funzioni, ma ciò vale ancora di più per la Corte dei conti che ha un organico che non è coperto per il 25 per cento, né le vengono dati i fondi per coprirlo. Si dimezzano i termini, ma le serve il personale, anche diverso dai giudici. Inoltre, tale personale è tutto concentrato a Roma. Insomma, anche il profilo organizzativo meriterebbe una certa attenzione.

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

ENRICO LA LOGGIA. Ho ascoltato con molta attenzione le relazioni, i pareri e le critiche proposte dai professori che hanno accolto cortesemente il nostro invito.

Mi trovo in un disagio molto particolare che esplicherò in termini non tecnici e forse un po' coloriti. Insomma, mi chiedo se dobbiamo fare i carrozzieri, per riparare una macchina che è stata portata in non perfette condizioni di efficienza, o gli sfasciacarrozze, cioè consegnare la macchina allo sfascio e prenderne un'altra.

Scusate i termini non tecnici e non degni di tanta scienza, ma mi sembra che il paragone sia estremamente efficace. Mi spiego. Abbiamo davanti quattro fonti normative, a parte la Costituzione, e in particolare gli articoli 114 e 117, ma anche il 100, il 28, l'81 e il 119, cioè l'insieme degli articoli dalla Costituzione interessati a questa materia. Sul piano normativo, però, abbiamo già leggi vigenti che producono effetti.

Mi riferisco — come diceva giustamente il professor Antonini e come, peraltro, nei giorni scorsi ho detto in questa stessa sede — al decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci, il decreto legislativo su premi e sanzioni, ma anche l'articolo 7, comma 7, della legge n. 131, che il professor De Siervo ha avuto l'amabilità di citare, nonché la legge del 1973 sul funzionamento dei consigli.

Quindi, abbiamo davanti due linee che necessariamente interessano i primi tre articoli di questo decreto, affrontando, però, tre argomenti che, in linea puramente teorica, possono essere anche trattati separatamente. È il caso dell'articolo 1, a proposito del quale dico subito che non appunterei la mia attenzione — e inviterei i colleghi a fare altrettanto — sulla Corte dei conti, sulle sue funzioni e i loro limiti, perché occorre risolvere un problema preliminare, cioè la compatibilità di questo decreto con l'attuale assetto costituzionale.

Inoltre, è necessario fare una seconda valutazione, che virerebbe verso la direzione del carrozziere, per usare l'espressione di prima. Infatti, se mettiamo assieme le previsioni delle fonti che ho citato — i due decreti legislativi e le due leggi — gran parte di questa materia è già stata disciplinata. Forse può essere ancora meglio approfondita, armonizzata e resa ancora più efficace. Allora in quella sede, ma in un momento successivo, le funzioni dalla Corte dei conti potranno essere ulteriormente potenziate e rese più efficaci. Questa può essere una linea.

L'altra è quella che corrisponde — come giustamente evidenziato dai professori — all'urgenza per dare una risposta

all'opinione pubblica molto turbata da avvenimenti non proprio esaltanti non della politica, ma di alcuni personaggi che con la politica hanno poco a che vedere. Allora, se è così, prendiamo solo l'articolo 2, che è mirato sui costi della politica, cioè sulla giusta considerazione di tali compiti, con tutto quello che ne discende. Su questo, anche i presidenti dei consigli regionali ci hanno fornito la loro opinione, che è solo in parte condivisibile, ma non voglio dilungarmi.

Per quanto mi riguarda, proverei a fare il carrozziere. Quindi, proveremmo — anche se in tempi ristrettissimi perché al massimo entro il 10 novembre dovremmo esitare questo decreto per passarlo al Senato, salvo diversa disposizione della Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera — a fare un'armonizzazione che però richiede, evidentemente, una quasi riscrittura o comunque un rimaneggiamento completo degli articoli 1 e 3. Pongo, allora, una domanda a voi professori. Ritenete che una ipotesi di questo genere sia percorribile e nel caso — con tutta la cortesia e la discrezione possibile — siete disponibili a darci una mano nel difficile ruolo di carrozzieri oppure ci arrendiamo e consegniamo il progetto allo sfasciacarrozze?

PIERLUIGI MANTINI. Ringrazio, innanzitutto, tutti gli auditi. Intervengo brevemente per dire che terremo conto di tutti i rilievi sollevati. Non ripercorro gli approcci delineati, per esempio, quello del professor Antonini, che è molto più sistematico, mentre altri insistono su veri e propri rilievi di incostituzionalità. Terremo conto, quindi, di tutto questo.

Personalmente, mi iscrivo nell'ottica del meccanico. Allora, il tema è come ricondurre a maggiore legittimità costituzionale — espressione in sé orribile, ma segnata dai tempi — partendo dalla premessa che ha richiamato il professor Rossi, che condivido. Non stiamo vivendo in un altro mondo. Siamo nel contesto della revisione dell'articolo 81 della Costituzione, del *fiscal compact*, di impegni pressantissimi che implicano che tutti i centri di spesa

siano coordinati, come è scritto in Costituzione, nel nuovo articolo 81. Sul come fare e se fare tutto *d'emblée*, il buonsenso vorrebbe che ci fosse una certa processualità, anche nell'attuazione dell'articolo 81, com'è già previsto dalla legge costituzionale di riforma. Pertanto, sugli strumenti si può e si deve discutere, come stiamo facendo, e riflettere in modo approfondito, senza fughe in avanti, ma è difficile negare che si debba procedere in questa direzione di marcia.

Con questa sola premessa, pongo una domanda che riguarda i due punti che da sempre, sia nella lettura *prima facie*, che in un esame più approfondito, sono venuti in evidenza.

Nella logica dell'aggiustamento, vorrei, forse banalmente, chiedere se i professori auditi hanno un'opinione per porre rimedio al comma 2 dell'articolo 1 che riguarda la certa notevole estensione — mi ero permesso di farlo notare anche al Presidente Giampaolino in sede di audizione — degli atti oggetto di controllo di legittimità preventiva. Infatti, c'è una descrizione troppo imprecisa; si parla di tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, non solo di programmazione. Senza dubbio, su quel punto bisogna intervenire. Per questo, chiedo un suggerimento.

Poi, dal punto di vista della funzione stessa dell'accertamento, si pone certamente la questione del comma 9 del medesimo articolo 1 che implica quanto ricordava bene il presidente De Siervo e che non vorrei richiamare, cioè i sessanta giorni, il blocco delle possibilità di spesa e un obbligo di adeguamento, vale a dire di assunzione di provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio, fermo restando che non si tratta proprio di un riscontro di irregolarità, di illegittimità, ma è relativo alle previsioni di impatto sulla finanza. Quindi, c'è una fortissima discrezionalità.

Abbiamo ascoltato anche altri rilievi, tuttavia, in una logica che volesse perseguire la funzionalità di questa manovra tesa a un coordinamento più forte della finanza pubblica, anche presso le autono-

mie locali, credo che questi siano i due punti su cui intervenire. Chiedo, perciò, qualche suggerimento *ictu oculi*.

ORIANO GIOVANELLI. Ringrazio tutti coloro che ci hanno dato il loro contributo, sia i presidenti delle assemblee legislative che i professori che abbiamo appena ascoltato, in un pomeriggio molto importante. Come è accaduto altre volte per le nostre Commissioni, penso che dobbiamo farci carico di una situazione di emergenza, anche se devo dire che abbiamo una Costituzione che si presta a interpretazione, avendo una sua flessibilità. Tuttavia, anche altre volte, di fronte all'immagine di una Costituzione violentata, abbiamo detto no, anche in situazioni delicate e difficili, sempre in un contesto di emergenza. Quindi, penso che ci sia uno spartiacque netto nell'approccio che le Commissioni devono avere rispetto a questo provvedimento.

Innanzitutto, occorre perfezionare, migliorare, ma soprattutto salvaguardare tutto ciò che attiene alla riduzione dei cosiddetti « costi della politica ». Su questo non c'è il minimo dubbio. Siccome c'è anche un po' di perversione, che denuncio, di questo modo di legiferare e di mettere assieme cose diverse nello stesso decreto, con l'idea che l'ombrello della riduzione dei costi della politica consenta interferenze e manomissioni profonde della Costituzione, penso che dobbiamo avere l'intelligenza di discernere nettamente la questione della riduzione dei costi della politica dall'intransigenza rispetto alla tutela dei principi costituzionali dell'ordinamento.

Dico questo anche perché abbiamo il dovere politico di lanciare un messaggio al Governo: non siamo qui a fare i passacarte. Siamo assolutamente consapevoli del rigore che il nostro Paese deve affrontare, ma non è consentito a nessuno, a cavallo tra la Ragioneria generale dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di commissariare il Parlamento e la politica e di manomettere la Costituzione. Questo c'è in questo decreto, e non è la prima volta che accade. Quindi, va

dato questo messaggio chiaro a chi deve ascoltare.

Per quanto riguarda gli aspetti che attengono ai controlli, penso che il nostro problema sia cosa produce il sistema dei controlli, non il fatto che i controlli non vadano fatti. Ebbene, i controlli che sono previsti producono l'immobilismo degli enti. Se producono la paralisi, penso che la soluzione sia peggiore del male, quindi è evidente che va evitata nel modo più assoluto.

Inoltre, come diceva il professor Rossi, un conto è ragionare su quanto sia attrezzata la Corte dei conti per fare tutti i mestieri che ultimamente gli stiamo affidando, essendo diventata la soluzione di tutti i problemi di questo Paese — come se finora non ci fosse stata —, un altro è l'interferenza dei ministeri, che denota una visione quasi pre-repubblicana del rapporto tra centro e periferia. Insomma, non c'è articolo 81 che tenga rispetto al rapporto tra Stato centrale e istituzioni regionali e locali.

L'altro elemento è la corrispondenza dei controlli che si mettono in atto rispetto agli obiettivi che si vogliono ottenere. Penso che tutti abbiamo interesse a che i controlli producano una verifica di trasparenza, efficacia ed economicità delle gestioni amministrative. I controlli preventivi hanno dimostrato storicamente la loro assoluta inefficacia rispetto a questo obiettivo, quindi riproporre controlli preventivi è assurdo e va contro il senso della storia. Credo, perciò, che su questo sia bene agire con il bisturi in profondità.

Per quanto riguarda il resto dei controlli, ritengo che se rapportiamo l'efficacia del lavoro della Corte dei conti ad oggi, rispetto a quello che le chiediamo di fare, troveremmo la sperequazione dei fini e dei mezzi. Quindi, forse dobbiamo non soltanto uscire dall'illusione che la Corte dei conti sia lo strumento che ci risolve tutti i problemi, ma anche provare a ragionare meglio su cos'è, su come lavora, su come le sue risorse sono distribuite nel territorio, su quali risultati produce ad oggi

rispetto agli atti pendenti che ha; insomma, su qual è il prodotto della Corte dei conti.

Possiamo essere tutti contenti; mettere tutto in mano alla Corte dei conti e lavarci la coscienza, ma poi rimane tutto paralizzato o tutto come prima. Allora, francamente, penso che questo non sia quello che vogliamo.

Concludo dicendo che ricaviamo da questa audizione l'idea che già avevamo anticipato, cioè di agire in profondità con il lavoro emendativo su questo provvedimento, discernendo, appunto, tra le parti che ho appena cercato di indicare.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi associo ai ringraziamenti per gli interventi che sono stati fatti perché hanno dato una chiarissima interpretazione della complessità, della difficoltà e anche dei profili di costituzionalità del provvedimento che stiamo esaminando. Faccio tre brevissime osservazioni.

In primo luogo, professor Antonini, ho condiviso tanta parte delle cose che ha detto. Ho apprezzato soprattutto un riferimento pratico che dovremmo tenere sicuramente molto presente. Infatti, lei ha richiamato un aspetto in particolare, quando ha parlato di attuare gli strumenti esistenti; ha detto, cioè, che la relazione di fine mandato deve restare, mentre, con la situazione che si è venuta a creare, c'è il rischio che venga completamente vanificata dalla norma sui controlli. Per quanto riguarda la materia che stiamo trattando, questa è un'osservazione importantissima. Guai a noi se commettessimo l'errore di vanificare la relazione di fine mandato. Sono, perciò, stupefatto che nel decreto non si faccia menzione di questo.

Passo rapidamente alla seconda questione. Anche dell'intervento del professor Cerulli Irelli ho condiviso larghissima parte. In particolare, voglio estrapolarne un aspetto, cioè quando il professore parla dei buoni risultati dell'esito della norma della legge finanziaria per il 2006, che, però, dobbiamo ricordare essere figlia del comma 7 dell'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, la « legge La Loggia », che, per la

prima volta, ha stabilito che — leggo testualmente — « le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo di gestione ». Ecco, questa è la parola magica sulla quale il professor Cerulli Irelli ha insistito e che credo debba rappresentare uno dei binari su cui dovremmo muoverci.

Quello che ho apprezzato maggiormente è il rilievo del professor De Siervo quando dice che bisogna stare molto attenti perché il Governo ha a disposizione tecniche giuridiche e legislative, che vanno, però, utilizzate secondo legalità costituzionale. Infatti, non è concesso a nessuno — nemmeno in momenti di emergenza — di derogare dalla legalità costituzionale.

Soffro da parecchio tempo di un fastidioso dolore al ginocchio, ma mi stanno curando il legamento; nessun ortopedico mi ha proposto di amputarmi la gamba perché mi fa male il ginocchio. Faccio questo esempio per dire che adottare un provvedimento che confligge, a più riprese, con principi della Costituzione, in nome dell'emergenza, è quanto mai problematico.

Vorrei poi, rivolgere una domanda al professor Rossi perché non ho capito un aspetto, che ha ripreso, peraltro, anche l'onorevole Mantini nel suo intervento. Abbiamo trasformato l'armonizzazione dei bilanci da materia concorrente a materia esclusiva dello Stato, invece, il coordinamento della finanza pubblica è ancora materia di legislazione concorrente. Quindi, immaginare — come ha ricordato il professor De Siervo — di dire alle regioni « o vi mettete d'accordo voi, o fate come dico io », sarebbe una legislazione concorrente al contrario che non è prevista in nessuna norma della nostra Costituzione. In questo senso, mi pare un po' forzato, per giustificare questo decreto, richiamare il fondamento costituzionale nel terzo comma dell'articolo 117 sul coordinamento di finanza pubblica.

D'altro canto, voglio ricordare che ci sono sentenze molto chiare — ne ho trovate tre recenti, del 2003, del 2004 e del 2006 — nelle quali la Corte costituzionale,

occupandosi del tema del coordinamento della finanza pubblica, ha sempre escluso la possibilità per la Corte dei conti di fare un controllo preventivo sui singoli atti. Quindi, abbiamo giurisprudenza costituzionale consolidata e amplissima dottrina che non ci consentono di seguire questa strada.

ROLANDO NANNICINI. Vorrei fare una domanda al professor Rossi. Giustamente, lei ha richiamato l'emergenza del Paese, che dobbiamo sentire perché certi fatti non possono essere né tollerati né discussi, ma vanno colpiti con nettezza. Tuttavia, la nostra vita di cittadini, al di là di quella di parlamentari e quant'altro, dipende essenzialmente dai servizi che vengono offerti sul piano nazionale e sul piano territoriale. Lei, professore, deve tener presente che un amministratore locale, se si mette a fare il suo bilancio, lo fa per competenza, con saldo netto da finanziaria e, per adoperare la terminologia corrente, vede entrate e uscite e lo pareggia.

Tuttavia, c'è una legge che dice che non si può spendere e che l'obiettivo è il 15,4 dei primi tre titoli dell'entrata del bilancio. I comuni hanno 37 miliardi. Sintetizzando, 6,4 miliardi non si possono spendere perché occorre rispettare la cassa e il patto di stabilità. Quindi, è come avere dei bicchieri, abbiamo sei bicchieri di preventivo, poi l'ultimo bicchiere, che è la cassa, se ne va e non si può spendere. Questa, però, è una grande finzione perché poi si fanno i pagamenti in ritardo.

Porto anche un altro esempio. Le regioni svolgono il Servizio sanitario nazionale. Sopportano 113 miliardi di euro di spesa. È inutile dire del rapporto con il prodotto interno lordo perché si conosce la dinamica di domanda e offerta. Invece, dovremmo introdurre un altro tema. Quando si taglia, non si può delegare il presidente o l'assessore, che un bel giorno deve tagliare, ma si dovrebbe cominciare a pensare ai servizi che si modificano e a un elemento virtuoso di raccordo. Questo è previsto nella legislazione, ma non lo facciamo mai. Professore, questi tavoli non realizzeranno mai la responsabilità. Per esempio, se ho bisogno di ridurre la spesa

sanitaria, dovrei dire — faccio un caso — che quelli sotto i 10 anni non avranno più quel servizio o quelli sopra ai 30 non avranno quell'altro. Questo, però, va deciso con un metodo di raccordo.

Dobbiamo parare lo scandalo perché qualcuno ha speso più soldi per la rappresentanza, togliendoli al sociale. Questo è scandaloso e fa rabbia. Su questo anche i consigli — non me ne vogliano — devono entrare nel merito perché le spese di rappresentanza, anche se stanno nell'allegato al bilancio, debbono essere veramente riviste. Scoprire quello che si è scoperto fa rabbia.

Ciò nonostante, non demoliamo tutto, altrimenti si dà l'idea che nel territorio nessuno fa niente. Invece, sul territorio ci sono i servizi. Quando esco di casa, se non mi asfaltano i marciapiedi, inciampo e cado; questo lo deve fare il comune. Ora, su una spesa complessiva di 800, i comuni spendono 68 e le regioni spendono 160, di cui 113 per la sanità. Questi sono i livelli. In televisione si è detto che con le province si risparmiano 18 miliardi: invece, hanno una spesa di 12,8 miliardi. Non voglio fare il sindacato perché dovrebbero lavorare meglio nel territorio, come me del resto. Tuttavia, il tema è non seguire un indirizzo vandeano e momentaneo, altrimenti non facciamo il nostro mestiere. Quindi, anche i livelli dei servizi devono essere ridiscussi insieme a chi li eroga. Non serve tagliare e basta.

GIUSEPPE CALDERISI. Faccio una breve considerazione, dopo aver ringraziato tutti i nostri auditi per il contributo di grande rilevanza che hanno portato. La mia è una considerazione di carattere generale.

È stata citata l'emergenza, ma credo che non sia solo questo ad avere mosso questo provvedimento che, indubbiamente, presenta moltissimi aspetti di problematicità e di rispetto del dettato costituzionale. Non c'è soltanto l'emergenza perché c'è stata un'inerzia, purtroppo colpevole, del Parlamento e delle forze politiche, che non hanno saputo trovare dei rimedi in tutti questi anni. In Commissione affari costi-

tuzionali non so quante volte ho ripetuto le critiche al Titolo V, già fatte durante l'esame di quel provvedimento, a partire dall'assurdo articolo 114 della Costituzione che equipara lo Stato al più piccolo « comunello », che è una norma a dir poco non condivisibile, per finire all'assenza di controlli. Non voglio, però, fare l'esame dei problemi del Titolo V.

Ci sono, poi, norme che il Parlamento ha approvato e che il Governo — come diceva il professor Antonini — dovrebbe attuare perché almeno le cose positive realizzate devono essere valorizzate, salvaguardate e portate a compimento. Siamo, quindi, a un paradosso.

Per altri aspetti, qualcuno aveva tentato di rivedere il Titolo V, che era stato portato, anche se in un contesto molto più generale, davanti al corpo elettorale.

Tutto questo per dire che dobbiamo correggere tutto quello che va migliorato, ma dobbiamo cogliere l'occasione, in chiave costruttiva, per realizzare tutto quello che è possibile per coprire una falla dell'ordinamento. Quindi, cogliamo l'occasione e tutti lavoriamo per coprire. È il massimo che possiamo fare per tappare questi buchi. Questo è il compito che dobbiamo svolgere. Chiudo con questa considerazione, auspicando che i nostri auditi possano darci un contributo costruttivo in questo senso.

PRESIDENTE. Informo che il professor Cerulli Irelli e il professor De Siervo si scusano, in quanto hanno dovuto allontanarsi a causa di impegni cui non potevano derogare.

Do, comunque, la parola agli auditi presenti per la loro replica.

LUCA ANTONINI, Professore ordinario di diritto costituzionale. Molto telegraficamente, per stare alla metafora che usava l'onorevole La Loggia, cioè i carrozzieri o gli sfasciacarrozze, vorrei dire che il rischio non è tanto di fare gli sfasciacarrozze dell'autonomia, ma del Paese. A livello delle autonomie c'è, infatti, il 75 per cento della spesa di investimento, che è già crollata per effetto dei tagli. Se poi si

aggiungono queste norme, è facile la paralisi. Credo, quindi, che occorra tentare di intervenire.

Per esempio, è stato messo in evidenza che la parte dei controlli di legittimità è preistorica, quindi perché mantenerla? Invece, quella del controllo di gestione va raccordata con la cosiddetta « legge La Loggia » e con il decreto legislativo su premi e sanzioni, che ricordava anche il professor Cerulli Irelli. Ecco, quella può essere una direzione.

Perché, poi, non differenziare? Per esempio, certi controlli si possono far scattare se una regione ha un piano di rientro o se un comune dà dei segnali di squilibrio strutturale. Sono tutti segnali di allarme disciplinati, quindi è possibile distinguere senza paralizzare tutti. Questa potrebbe essere una proposta, cioè attenersi al processo in corso, nel quale, però, inserire queste norme.

A questo proposito, ancora non è stato emanato il decreto del Ministero dell'interno sui criteri di nomina dei revisori dei conti. Siamo in un momento in cui si fanno tutte queste norme, ma nel frattempo manca ancora questa previsione, con l'amministrazione che ha i revisori in scadenza e non sa come nominarli perché manca, appunto, il decreto che indica i nuovi criteri di nomina. Bisognerebbe, quindi, sollecitare una certa armonia dei processi.

GIAMPAOLO ROSSI, Professore ordinario di diritto amministrativo. Non terrei conto delle osservazioni che vengono da un'ottica che ha determinato l'attuale sistema, cioè il Titolo V e l'assoluta mancanza di controlli sulle spese. Questo è il risultato. Queste norme sono sbagliate. Abbiamo la dimostrazione che non funzionano. Non entro nel merito, ma chi ha scritto la logica che ha determinato la fine dei controlli e il Titolo V ha fallito.

Questo provvedimento, però, è grezzo. È una vostra valutazione politica. Del resto, è anche una valutazione l'idea che riprendere qualcosa che era stato incautamente eliminato sia preistorico. Il controllo preventivo funziona con lo Stato. Si

tratta di specificare bene per quali atti si deve utilizzare, ma non è vero che è preistoria.

Sono d'accordo, però, con il professor Antonini quando dice di differenziare i casi per individuare quando l'amministrazione funziona e stabilire quando si legittima un intervento di questo tipo. Elimiamo — aggiungo — i controlli ministeriali. La mia ispirazione è fortemente per le autonomie locali, soprattutto comunali, ma di un comune ristrutturato. Per salvarle, però, dobbiamo impedire che frano. Questa è la situazione attuale.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi del loro prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17,30.

*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

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 2,00



16STC0021630