

**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 — quando 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