

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.

Ugualmente, 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 certo 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