

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori	4
Nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5520 Governo recante conversione in legge del DL 174/2012: Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.	
Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Province italiane (UPI) (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	4
SEDE REFERENTE:	
DL 174/2012: Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. C. 5520 Governo (<i>Seguito esame e rinvio</i>)	5

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 17 ottobre 2012. — Presidenza del vicepresidente della V Commissione Roberto OCCHIUTO.

La seduta comincia alle 13.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

Nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5520 Governo recante conversione in legge del DL 174/2012: Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Province italiane (UPI).

(Svolgimento e conclusione).

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, introduce l'audizione.

Piero LACORAZZA, *Presidente della Provincia di Potenza*, Antonio ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma* e FRANCESCO SERAO, *Assessore al bilancio della provincia di Napoli*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Gioacchino ALFANO (Pdl), Daniele MOLGORA (LNP), Renato CAMBURSANO (Misto), Oriano GIOVANELLI (PD) e Chiara MORONI (FLpTP).

Piero LACORAZZA, *Presidente della Provincia di Potenza*, risponde ai quesiti posti.

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, ringrazia i rappresentanti dell'Unione delle Province italiane per l'esauriente contributo fornito ai lavori delle Commissioni e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.30.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 17 ottobre 2012. — Presidenza del presidente della V Commissione Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.

La seduta comincia alle 16.25.

DL 174/2012: Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

C. 5520 Governo.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 16 ottobre 2012.

Enrico LA LOGGIA (Pdl) intende svolgere un primo intervento interlocutorio, riservandosi di intervenire successivamente su altre parti del provvedimento. In questa fase preliminare di esame è, infatti, a suo avviso importante soffermarsi sulle previsioni dell'articolo 1, con particolare riguardo al comma 2. Rileva come da una prima lettura del testo emergano molti

dubbi, soprattutto per quanto attiene alla compatibilità costituzionale, dubbi ulteriormente confermati dalla lettura delle relazioni introduttive svolte dai relatori.

È quindi opportuno svolgere una premessa sulle cosiddette decisioni di finanza pubblica in quanto nel decreto-legge in esame si intrecciano almeno quattro filoni presenti nell'ordinamento italiano. Il primo riguarda la contabilità di Stato, il secondo attiene all'ordinamento costituzionale, il terzo concerne l'ordinamento tributario e fiscale e il quarto riguarda il federalismo fiscale. Questi quattro filoni messi insieme, se non adeguatamente armonizzati, soprattutto in un provvedimento di questa portata e visti i dubbi da chiarire, indurrebbero ad un atteggiamento estremamente critico.

Tuttavia, è importante tenere presente che il compito del Parlamento è soprattutto quello di individuare proposte migliorative per rendere i testi compatibili con l'ordinamento, fermo restando che, sulle finalità e sugli obiettivi del decreto-legge in esame, può esserci anche condivisione, pur nelle diversificate posizioni dei gruppi rappresentati in Parlamento.

Ritiene che, dopo un primo esame preliminare, una possibile ipotesi migliorativa del testo nasca da un'attenta lettura del comma 7 dell'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, che affronta il medesimo argomento del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame. Va tenuto conto che nel corso degli anni sono intervenute modifiche costituzionali, con particolare riguardo all'articolo 125 della Costituzione ed al nuovo Titolo V della Parte II. Va inoltre considerato che non sempre vi è una corrispondenza tra corretta amministrazione e sana gestione, tanto che se non ci fossero stati i recenti avvenimenti che hanno creato forti allarmi, la Camera non sarebbe ora riunita, in questa sede, per esaminare un provvedimento volto a prevedere un più stringente controllo di amministrazione e di gestione delle regioni ordinarie e delle regioni a statuto speciale.

Fa presente che, se si sofferma l'attenzione sulle previsioni del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame, si

vedrà che gli atti da sottoporre al controllo della Corte dei conti non sono altro che gli atti che concernono la gestione e che, quindi, già rientrano nella potestà di controllo della Corte dei conti in base al suddetto comma 7 dell'articolo 7, vigente da ormai nove anni.

Ritiene, quindi, che attraverso alcune circoscritte modifiche, le previsioni relative ai controlli della Corte dei conti possano essere agevolmente ricondotte all'ambito di intervento dell'organismo di controllo attualmente definito dall'ordinamento.

Ciò premesso, partendo dalla congruità-conformità dei programmi rispetto agli obiettivi, molte delle perplessità emerse potrebbero perdere di pregnanza.

Occorre, a suo avviso, prevedere una serie di emendamenti migliorativi del testo, volti all'accorpamento di alcune disposizioni ed ad escludere, in particolare, gli atti normativi dall'ambito di applicazione dell'articolo 1, essendo molto diverso il controllo della Corte dei conti rispetto a quello della Corte costituzionale. La locuzione « normativi » andrebbe quindi espunta dalle previsioni del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame; al contempo, se si riesce a dare una configurazione organica al testo, fondata sulla congruità tra programmi e obiettivi, sulla possibilità di controlli sulla parificazione e quindi di rendicontazione da parte della Corte dei conti, si vedrà che una serie di perplessità verranno meno.

Ovviamente, è necessario riferirsi agli atti generali di amministrazione, e quindi non normativi; in relazione a quanto testè evidenziato, questi rientrerebbe nelle fattispecie già previste dall'ordinamento, con controlli più mirati ed estesi agli organismi controllati e partecipati dalle regioni ed agli atti di enti controllati e partecipati dagli enti locali.

Se è così, il controllo potrà essere esteso modificando il testo e realizzando un più omogeneo controllo di gestione anche per i gruppi parlamentari e i Consigli regionali, cercando di fare riferimento

ai controlli sull'organo di governo regionale, che ha la potestà di assegnare i fondi e di controllarne la gestione.

È quindi importante costruire un meccanismo di controlli caratterizzato da un'armonica logicità, partendo dal concetto di « atto » e facendo riferimento esplicito, oltre che all'articolo 100 della Costituzione, anche agli articoli 28, 81, 97 e 119 della Costituzione.

Ritiene quindi che, pur essendo disponibile a modificare, se necessario, il proprio orientamento, se si seguirà il ragionamento testè svolto si potranno fare significativi passi in avanti riguardo alla formulazione dell'articolo 1 del provvedimento in esame.

Alfredo MANTOVANO (PdL) preliminarmente fa presente come si concentrerà su singoli aspetti del decreto-legge in esame poiché le questioni complessive necessiterebbero di un ulteriore approfondimento anche per i relativi intrecci rispetto alla normativa vigente. In riferimento all'articolo 2, osserva come le disposizioni in esso contenute si pongano in linea di continuità rispetto a quanto tracciato con il decreto-legge n. 138 del 2011, il cui impianto è stato sostanzialmente giudicato legittimo dalla Corte costituzionale, con un orientamento parzialmente smentito – quanto all'esigenza di razionalizzare le uscite dello Stato – dalla recente sentenza n. 223 del 2012, relativa ai tagli alle retribuzioni dei magistrati. In particolare, rileva come il comma 1 di tale articolo si ponga allo stesso tempo come una norma sia di impulso che di sanzione, condizionando il mantenimento dell'attuale livello dei trasferimenti erariali al rispetto delle disposizioni ivi contenute. In proposito, sottolinea come, analogamente all'impostazione di fondo del disegno di legge per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione, sia più efficace prevenire l'insorgere di condotte illecite piuttosto che innalzare il livello delle sanzioni. In proposito, ricorda come, nell'ambito dell'esame del richiamato disegno di legge, aveva proposto un rafforzamento del ruolo dei segretari comunali, che tuttavia non

aveva trovato accoglimento in quella sede. Evidenzia, come, al contrario, nel provvedimento in esame si delinea una valorizzazione di tali funzionari come primo filtro dal punto di vista giuridico e contabile. Sottolinea tuttavia come i controlli cui il decreto-legge intende sottoporre gli atti delle regioni e degli enti locali dovranno essere non solo efficaci ma anche rapidi per evitare la paralisi dell'azione amministrativa. A tal fine, ritiene che il Governo debba chiarire se la Corte dei conti sia effettivamente in grado, con gli organici attualmente previsti dalla legislazione vigente, di assolvere adeguatamente a tali funzioni. In proposito, rileva come sia, a suo avviso, fondamentale evitare che norme pure condivisibili ottengano, per un'eterogeneità dei fini risultati opposti a quelli per i quali sono state introdotte. Con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, evidenzia come il relatore per la I Commissione, nella seduta di ieri, abbia correttamente riferito in maniera dubitativa su taluni specifici profili. In particolare, ritiene che si debba chiarire se le disposizioni sui vitalizi per i consiglieri regionali rivestano o meno un carattere transitorio e se siano esclusi dalla nuova disciplina solo coloro che usufruiscono del vitalizio alla data di entrata in vigore del provvedimento, ovvero anche coloro che, pur avendo maturato i requisiti, non ne usufruiscono in quanto rivestono ad esempio ancora la carica di consigliere regionale. Inoltre, rileva come andrebbe in ogni caso specificato l'ambito di applicazione della disposizione per i Consigli regionali che hanno già adottato il sistema contributivo. Sottolinea quindi come si dovrebbe altresì specificare se le nuove disposizioni siano applicabili solo ai Consigli regionali che verranno eletti solo dopo il rinnovo di quelli attualmente in carica, oppure se si ritiene di confermarne l'applicazione anche a quelli attualmente in carica. In tal caso, rileva come sarebbe opportuna una normativa transitoria simile a quella prevista per i vitalizi dei parlamentari in carica. Con riferimento alla ipotizzata nomina di commissari per le province, sottolinea come sia necessario

un approfondimento che tenga conto anche della realtà differenziata attualmente esistente in materia. In particolare, ricorda come vi siano, in primo luogo, enti che non saranno soggetti alla soppressione né a modifiche territoriali per i quali la nomina di un commissario non sembra necessaria; in secondo luogo, province che risultano soppresse sulla base della recente normativa, per le quali la funzione commissariale potrebbe essere svolta dai presidenti che erano stati eletti prima della soppressione; infine province non soppresse, che tuttavia vedranno una modificazione dei propri confini territoriali, per le quali sarebbe comunque preferibile l'affidamento della gestione commissariale ai presidenti eletti democraticamente. Esprime quindi l'auspicio che il Governo, piuttosto che procedere alla nomina di commissari straordinari la cui nomina non sembra strettamente necessaria, si occupi invece di nominare quelli previsti da provvedimenti di urgenza come nel caso del commissario straordinario che dovrà gestire l'emergenza dell'Ilva di Taranto.

Renato CAMBURSANO (Misto), premesso che non si soffermerà su nessuna disposizione in particolare, riservandosi di farlo nella fase di esame degli emendamenti, dichiara di condividere la filosofia che ispira l'intervento del Governo, che si pone d'altra parte nella linea del decreto-legge n. 138 del 2011. Ritiene però necessario coordinare il decreto in esame con l'insieme delle norme che si sono stratificate nel tempo in materia di coordinamento della finanza pubblica, a cominciare da quelle dettate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nell'articolo 81 della Costituzione il principio del pareggio di bilancio, e da quelle che saranno contenute nella legge rinforzata prevista dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 2012. È infatti forte l'impressione che il decreto in esame, pur ispirato dalla condivisibile volontà di intervenire con urgenza per trovare soluzione a problemi gravi per i quali l'opinione pubblica reclama a gran voce rispo-

ste, finisca però con l'accatastare misure disparate e non bene armonizzate con il quadro normativo d'insieme, sia di livello costituzionale che di legge ordinaria.

A suo avviso, sarebbe stato meglio tentare di risolvere con il decreto-legge soltanto i problemi più urgenti riconducibili ai cosiddetti « costi della politica », rinviando poi ad un disegno di legge la ridefinizione del quadro complessivo delle norme che riguardano la finanza degli enti territoriali e i controlli su di essa: questo anche al fine di coordinare la disciplina su questa materia anche con le novità che, a quanto sembra, sono contenute nel disegno di legge di stabilità per il 2013. Si è scelto invece di intervenire con urgenza su un ambito molto vasto, affastellando norme diverse, ma in sostanza delineando una nuova centralizzazione caratterizzata da una pluralità di controlli dello Stato centrale sulle autonomie territoriali. A suo avviso, si rischia in questo modo la paralisi totale delle autonomie regionali, con ulteriori gravi conseguenze sull'economia nazionale. Dal momento che non è certamente questo l'intento, invita tutti a fermarsi a riflettere e a riscrivere il testo in modo meditato nell'interesse del Paese.

Pierguido VANALLI (LNP), associandosi alle considerazioni critiche del collega Cambursano, rileva innanzitutto come l'attuazione del provvedimento sarà estremamente difficoltosa, in quanto la stessa Corte dei conti, nell'audizione svoltasi nella giornata di ieri, ha evidenziato come il carico di lavoro derivante dalle nuove funzioni ad essa attribuite sia particolar-

mente gravoso, anche considerando che già risulta problematico far fronte ai compiti ad essa spettanti a legislazione vigente. Osserva, peraltro, che gli articoli 1 e 3 del provvedimento si fanno carico di questa esigenza, in quanto consentono alla Corte dei conti di avvalersi del Corpo della Guardia di finanza, che, evidentemente, ad avviso del Governo, può ingerirsi in attività di gestione rimesse alle amministrazioni degli enti territoriali.

A suo giudizio, pertanto, il provvedimento dimostra come il Governo abbia agito in modo affrettato, adottando in tempi molto ristretti un decreto assai ampio, che rischia di creare seri problemi per il funzionamento delle amministrazioni locali, le quali giocano un ruolo fondamentale nella vita dei cittadini e delle imprese. Osserva, peraltro, che i deputati del centro-sinistra dovrebbero considerare che il decreto determina, di fatto, lo smantellamento delle cosiddette riforme Bassanini, da lui peraltro non condivise, inserendosi in un processo più ampio di cancellazione delle riforme in senso federalistico dell'ordinamento. Sottolinea, infatti, che la pervasività dei controlli introdotti non trova riscontri nelle esperienze recenti, ma fa pensare a quanto avvenuto nel periodo statutario o nel ventennio fascista.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame preliminare del provvedimento ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.15.