

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Giovedì 16 giugno 2011

Audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto n. 365).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto n. 365).

Do la parola al professor Antonini per lo svolgimento della sua relazione.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Questo è l'ottavo decreto, che credo assuma anche un carattere simbolico in relazione alla fine della prima fase del percorso attuato. Più che altro, mi soffermerò sugli aspetti di costituzionalità di alcuni passaggi del decreto, fornendo, successivamente, dei chiarimenti su alcuni spunti.

Si tratta di un decreto di chiusura, di carattere ordinamentale; tuttavia, se consideriamo tutti i passaggi effettuati, esso si inserisce in un quadro di grande cambiamento del sistema. Infatti, abbiamo superato la spesa storica; la spesa dovrà essere riparametrata in relazione ai costi e fabbisogni *standard*; sono stati soppressi i trasferimenti che evitano uno scaricamento della responsabilità fra le diverse realtà istituzionali, avviando il federalismo; è stato introdotto lo sblocco delle addizionali e i nuovi margini di autonomia impositiva; sono state, infine, introdotte regole uniformi per la redazione dei bilanci, insieme alla nuova forma di trasparenza, determinata dai costi e dai fabbisogni *standard*. Ovviamente, rimangono ulteriori spunti di lavoro, di correzione e di rettifica. Ad ogni modo, il quadro è radicalmente cambiato rispetto al passato, proprio in virtù del percorso svolto.

In questo contesto completamente mutato, vi sono le condizioni per l'esercizio fisiologico del controllo democratico. Infatti, in un sistema divenuto trasparente, in cui la spesa è stata standardizzata e le addizionali sbloccate, vi sono - ripeto - le condizioni per l'esercizio fisiologico del potere democratico, nel senso che, se un amministratore alza le addizionali IRPEF sopra i fabbisogni *standard*, deve fare i conti con la propria opposizione e con il controllo democratico, essendo sottoposto alla sanzione del voto. Questo è il meccanismo che si sta iniziando a delineare attraverso il federalismo fiscale.

Inoltre, credo che questo decreto determini un ulteriore passo in avanti poiché, rispetto alla dinamica fisiologica, incrementa gli strumenti di trasparenza. Per esempio, l'inventario di fine mandato - obbligatorio sia per le regioni impegnate in piani di rientro sia per i comuni e le province in situazioni di dissesto - è, appunto, un nuovo strumento di trasparenza perché, attraverso questo dispositivo, che deve essere pubblicato venti giorni prima della fine del mandato sul sito della regione, un amministratore potrà dire di aver iniziato il proprio governo con la sanità a meno cinque, e di averla portata, alla fine, a meno quattro, a meno tre, meno sette o più uno, dando all'elettore la possibilità di valutare. Oggi questo non è possibile; infatti, vi sono stati casi di presidenti di regione che sono entrati in carica e hanno impiegato mesi per capire a quanto ammontava il disavanzo ereditato dalla gestione precedente.

Si introduce, quindi, un principio che credo fosse di Einaudi: l'amministrazione ha chiesto una certa somma, ha speso un certo ammontare e, alla fine, l'elettore giudica tramite il voto. Oggi non è così. Lo strumento dell'inventario di fine legislatura o di fine mandato è, quindi, fondamentale per rendere possibile l'effetto virtuoso del federalismo, cioè l'avvicinamento tra chi governa e chi è

governato al fine di consentire il controllo democratico. Tutto il percorso svolto ha introdotto, dunque, nuovi strumenti trasparenza. In sintesi, lo strumento dell'inventario di fine legislatura o di fine mandato permette il controllo del risultato.

Poi, magari, potremmo entrare nel merito delle specificazioni di ciò che viene chiesto o meno da questi documenti. Per esempio, la Corte dei conti ha osservato - e probabilmente è giusto - che sarebbe opportuno che i controlli interni siano presenti anche nell'inventario relativo ai comuni, mentre sono previsti solo in quello delle regioni.

Questo meccanismo fisiologico funziona, anche se, in certi casi, potremmo avere delle situazioni patologiche, per le quali il decreto struttura la sanzione di ultima istanza, prevista quando la circostanza è tale per cui il controllo democratico arriverebbe probabilmente troppo tardi rispetto al danno perpetrato nei confronti dei cittadini. In tal caso, entrano in campo altri principi della legge 5 maggio 2009, n. 42 e della Costituzione. In particolare, per quanto riguarda la legge n. 42, l'articolo 1 stabilisce di «garantire la massima responsabilizzazione dell'effettiva trasparenza del controllo democratico nei confronti degli enti» e l'articolo 17 prevede l'introduzione di un sistema sanzionatorio che arrivi anche alla ineleggibilità, configurando l'ipotesi del grave dissesto delle finanze regionali come grave violazione di legge. Ribadisco che è la legge n. 42 che impone questa scelta. Invece, la regione obiettava che bisognava rimanere nell'ambito dell'articolo 120 della Costituzione. In realtà, però, ciò è previsto dalla legge n. 42, pertanto, o si ritiene incostituzionale questa norma, oppure non si può giudicare incostituzionale il decreto, il quale applica, appunto, quanto affermato dalla legge n. 42, che fa riferimento all'articolo 126 della Costituzione, configurando il grave dissesto finanziario come grave violazione di legge.

A questo proposito, credo sia importante una brevissima premessa. Sulla base di tutto ciò che - perlomeno in via di tentativo - si è sbloccato e razionalizzato, credo che, a questo punto, entrino in campo valori di altissimo livello, come quelli costituzionali del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'articolo 2 della Costituzione, al quale è riconducibile il dovere tributario come dovere inderogabile di solidarietà in quanto è funzionale a garantire i diritti sociali, quindi i diritti primari della persona. Secondo me, il decreto coinvolge, pertanto, alcuni altissimi valori che devono essere rispettati e, nel momento in cui il sistema non è in grado di rispettarli, stravolgendoli, la sanzione dovrebbe essere massima. Rispetto alla sanzione vi è un'altra osservazione. È stato detto, per esempio, che l'articolo 126 della Costituzione non è mai stato attuato nella nostra storia repubblicana. Questo è vero, difatti non v'è mai stato nessun caso di rimozione (e c'è da augurarsi che non ce ne saranno neanche in futuro), però, secondo me, bisogna porsi qualche domanda rispetto a questo. Mi chiedo, per esempio, come mai il nostro sistema è stato ed è molto duro nei confronti di un imprenditore che fallisce, imponendo una serie di interdizioni durissime (fino al 2006 si perdeva il diritto di voto; ancora oggi si è interdetto a diventare impiegato civile dello Stato e via discorrendo), mentre rispetto a un politico che fallisce la sanzione è minima. Vi sono stati casi di comuni salvati dal dissesto attraverso il ripiano, spendendo centinaia di milioni di euro, il cui sindaco è poi diventato parlamentare europeo. Ecco, si tratta di scenari inaccettabili, soprattutto in un contesto come quello in cui stiamo vivendo, in cui i sacrifici sono chiesti a tutti, quindi anche alle persone che hanno la responsabilità della cosa pubblica.

Nello specifico, tengo a fare una precisazione sul fallimento politico del presidente della giunta regionale.

Il fallimento politico non scatta, com'è stato detto, sulla base di circostanze oggettive, ma nel caso di mancato rispetto immotivato - questo è fondamentale - degli obblighi del piano di rientro. Non si tratta, quindi, di circostanze oggettive bensì soggettive, ovvero del rispetto immotivato del piano di rientro. Ciò denota, infatti, un comportamento molto grave nei termini - ripeto - del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano, che si riscontra in rapporto a tre condizioni congiunte; non ne basta una. Quindi, non solo occorre che si rilevi il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano, ma bisogna anche che non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di realizzazione del piano di rientro e agli obblighi operativi. Vi è, quindi, la previsione di una grave omissione immotivata da parte del presidente della regione. Nello stesso tempo, occorre una terza

condizione, cioè che per due esercizi consecutivi il governatore in esame abbia portato l'addizionale IRPEF al massimo, cioè al 3 per cento.

In sintesi, nel caso di un presidente di regione che immotivatamente - faccio leva su questo avverbio - non adempia all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi anche temporali derivanti dal piano stesso, si riscontra il mancato raggiungimento degli obiettivi di piano: quest'ultima è una circostanza oggettiva, determinata, però, da una circostanza soggettiva poiché devono concorrere tutte e tre le condizioni richiamate. A questo punto, pertanto, la norma configura la fattispecie di grave dissesto finanziario, che legittima il Governo a proporre al Presidente della Repubblica la rimozione del presidente della regione; successivamente, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, si dà atto alla rimozione e si ritorna al voto.

Inoltre, vi è un'altra sanzione nei confronti del presidente; infatti, il partito che lo ricandida a presidente nei dieci anni successivi alla rimozione subisce un taglio del finanziamento pubblico. A questo proposito, qualcuno potrebbe obiettare che il partito non c'entra con il comportamento del presidente. Tuttavia, si ritiene che, indirettamente, il partito debba avere un certo obbligo di selezione nei confronti di una persona che ha compiuto una grave violazione di legge. Vi è, poi, il principio della decadenza automatica e dell'interdizione dei funzionari regionali, che, peraltro, non si discosta da quanto è già previsto dalla normativa vigente. Si ricollega, infatti, la sanzione già prevista dalla normativa vigente al verificarsi del grave dissesto finanziario. Si aggiunge, però, l'interdizione da cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Per quanto riguarda, invece, il fallimento politico del sindaco e del presidente della provincia, la norma non fa altro che riprendere una disposizione dell'articolo 248 del TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che prevede che coloro che siano riconosciuti responsabili dei danni prodotti con dolo o colpa grave dalla Corte dei conti «non possono ricoprire per cinque anni incarichi di assessore, di revisore dei conti o di rappresentante degli enti locali presso altri enti». Anche in questo caso, si tratta di un procedimento esistente, del quale è inasprita, però, la sanzione, che viene estesa a qualsiasi carica politica.

Questi meccanismi sono sanzionatori; altri, invece, incrementano la trasparenza, come il citato inventario di fine legislatura regionale. A questo proposito, vorrei evidenziare che la certificazione dell'inventario è eseguita dagli organi interni della regione, evitando, quindi, che l'appalto sia affidato a una società di revisione. Poi, vi è il controllo degli organi interistituzionali e, alla fine, il risultato certificato è pubblicato sul sito. Preciso questo perché in una regione è successo che erano stati dichiarati debiti pregressi per un miliardo, poi il consiglio regionale è intervenuto e i debiti pregressi sono diventati 7 miliardi. Ecco, questo non deve capitare, ma vi deve essere un meccanismo di trasparenza. D'altra parte, l'inventario è veramente di fine legislatura poiché contiene il sistema e gli esiti dei controlli interni, i rilievi della Corte dei conti, le carenze riscontrate nella gestione degli enti sottoposti a controllo della regione, le azioni intraprese per contenere la spesa sanitaria e lo stato certificato del bilancio regionale per la parte relativa alla spesa sanitaria. Si tratta, quindi, di un inventario delle principali attività svolte dalla regione. Lo stesso inventario di fine mandato provinciale e comunale è previsto per gli enti che si sono trovati in una situazione di dissesto finanziario.

Un altro aspetto importante riguarda il controllo della regolarità della gestione amministrativo-contabile. Vi sono stati, infatti, casi di comuni che presentavano bilanci «svizzeri» che poi stati ripianati con centinaia di milioni di euro perché il bilancio non era attendibile. Anche per questi fenomeni occorrono, quindi, degli strumenti che consentano il controllo con riferimento a determinati indicatori.

Come ha già messo in evidenza la Corte dei conti, in merito al riordino delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno, oltre ad alcune norme già in vigore, si introducono sanzioni con un carattere piuttosto innovativo rispetto all'attuale.

Vi sono, ancora, meccanismi premiali sul patto di stabilità con diversi indicatori. A questo proposito, però, varrebbe la pena di fare un riferimento più forte ai fabbisogni *standard*, perché credo che la standardizzazione della spesa diventi un indicatore molto importante per capire se un

ente è virtuoso o meno. Occorre, quindi, un collegamento maggiore a questo elemento nuovo che è stato introdotto rispetto al passato. Questo, probabilmente, potrebbe dare agli indicatori un valore e un'incidenza maggiore di quanto non abbiano avuto finora, nel momento in cui acquistano tutti gli elementi di novità introdotti riguardo alla spesa.

Ulteriori norme premiali riguardano la determinazione dei prezzi di riferimento, con la segnalazione alla Corte dei conti di eventuali scostamenti rispetto ad essi. Nello specifico, questa norma serve a evitare il fenomeno per cui le siringhe costano, da un parte, una certa somma e, da un'altra, la stessa cifra al cubo.

È, poi, previsto anche un premio per le regioni che istituiscono la centrale acquisti sulla sanità. Non si tratta, però, di un meccanismo lesivo dell'autonomia regionale perché non impone la centrale acquisti, che, peraltro, nell'ambito della sanità, ha portato a esiti generalmente molto buoni in termini di razionalizzazione della spesa nelle regioni che l'hanno istituita. È, quindi, introdotto un meccanismo premiale in modo da favorire un comportamento virtuoso.

Vi è, poi, il contrasto all'evasione fiscale, rispetto al quale sarebbe utile, probabilmente, un maggiore coinvolgimento della Guardia di finanza, che è rimasta abbastanza assente nella previsione dei vari meccanismi di contrasto e di sinergie che si possono creare nel recupero dell'evasione fiscale.

Una disposizione importante è quella dell'articolo 12, che tocca una questione che l'onorevole Causi conosce bene. Il problema, che è stato oggetto anche di una discussione scientifica, è che, se si introduce la territorializzazione dell'IVA per superare il criterio della sua ripartizione in base ai consumi ISTAT, per il meccanismo dei costi standard si rischia di far rientrare dalla porta quello che si è buttato fuori dalla finestra. Infatti, se una regione fosse in evasione totale, attribuendole l'IVA territoriale prenderebbe zero; tuttavia, siccome il fondo perequativo deve garantire i costi standard, vi sarebbe, in ogni caso, un trasferimento che neutralizza l'effetto della territorializzazione. Quindi, in relazione all'articolo 26 della legge n. 42, che prevede un'ulteriore valorizzazione del recupero dell'evasione fiscale, il decreto stabilisce che siano fissate ogni anno le modalità di determinazione del livello di evasione fiscale relativo a ogni singola regione. Peraltro, esistono dei database abbastanza avanzati. Per esempio, l'Agenzia delle entrate ha recentemente pubblicato i dati del *database* Geo, che ha messo in evidenza che in certe aree del nostro Paese l'evasione fiscale è superiore al 60 per cento. Da questo punto di vista, la nuova norma stabilisce che siano individuate le modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale, tenendo conto del rapporto fra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'ISTAT, resi omogenei; un decreto, poi, disciplina le modalità di accesso al fondo perequativo, tenendo conto dei risultati conseguiti nel recupero dell'evasione. In pratica, si evidenzia che se una regione dovesse raggiungere il 60 per cento di evasione fiscale, il fondo perequativo non garantirebbe interamente i costi standard, ma vi sarebbe sottratta una quota.

Dal punto di vista costituzionale, abbiamo, quindi, il bilanciamento fra due valori. Da un lato, vi è il diritto al finanziamento integrale delle prestazioni; dall'altro, vi è il dovere tributario, che è un dovere inderogabile di solidarietà, quindi uno dei principi supremi della Costituzione. Secondo me, la necessità di salvaguardare il dovere tributario permette il legittimo bilanciamento con l'esigenza di finanziare integralmente i diritti sociali. Questa è, dunque, la dinamica istituita. D'altra parte, se non prevediamo un meccanismo di questo tipo, non incentiviamo il recupero dell'evasione fiscale e non interveniamo sul comportamento del cittadino, che non paga perché sa che, comunque, grazie all'IVA di chi non evade, verrà finanziato anche il suo servizio sanitario.

MARCO CAUSI. Questo, però, vale comunque e sempre.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. In che senso?

MARCO CAUSI. Il cittadino che paga l'IVA a Napoli subisce, per esempio, l'effetto negativo di chi non paga l'IVA a Padova. Quindi, territorializzare è un po' pericoloso.

GIULIANO BARBOLINI. Non solo, ma la soggettività del diritto alla salute o all'accesso a determinati tipi di prestazioni deve essere garantita. Non si può rendere responsabile un soggetto per un altro, anche se omettete un'obbligazione tributaria, anch'essa di significato costituzionale. Si entra, dunque, in una materia di conflitto davvero molto problematica.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Nella dinamica fisiologica della disposizione, il meccanismo non ha la finalità di offrire meno prestazioni sanitarie, ma di incoraggiare l'ente a ricorrere maggiormente ai propri tributi. Diversamente, non abbiamo un meccanismo di responsabilizzazione, poiché la stessa territorializzazione dell'IVA verrebbe neutralizzata dal fondo perequativo, che ne annulla l'effetto. Non si avrebbe, dunque, nessun incentivo.

D'altronde, questa misura potrebbe essere anche simbolica. Non si nega, cioè, il diritto alla salute. Del resto, è previsto un decreto, che passa nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quindi si introduce un meccanismo che vuole attivare una sorta di corresponsabilizzazione del sistema, al fine di fare emergere sacche di evasione che risultassero certificate come estremamente forti. È questa la dinamica della disposizione.

Ho concluso.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Antonini della sua relazione, a proposito della quale vorrei porre qualche domanda di ulteriore approfondimento.

Innanzitutto, a proposito del fallimento politico, vedo che abbiamo diviso su tre capitoli regioni, comuni e province. Non so se è possibile - forse va effettuato un ulteriore accertamento - adottare un sistema omogeneo che, una volta definito cosa si intende per fallimento politico, sia applicabile, con una diversa articolazione del decreto e in maniera omogenea e sistematica, a tutti e tre i livelli di governo. Ecco, anch'io vorrei approfondire ulteriormente questo aspetto; volevo, però, intanto cominciare a parlo come elemento di riflessione.

In secondo luogo, sarei a favore dell'incandidabilità assoluta. Parliamo, infatti, di ineleggibilità degli amministratori rimossi, dando la possibilità ai partiti di candidarli comunque con la penalità del 30 per cento sul contributo elettorale. Ecco, io proporrei di semplificare ulteriormente, stabilendo che non si possono più candidare per nessuna carica pubblica, né essere nominati amministratori di società a prevalente capitale pubblico. Se un politico ha fallito, si può dedicare a fare qualcos'altro; non è obbligatorio continuare a fare attività politica, se ha dimostrato di non essere idoneo. Del resto, questo mi fa pensare anche alla terminologia adottata. Difatti, anziché utilizzare il termine «fallimento», che evoca una fattispecie giuridicamente propria del settore del diritto commerciale e societario, credo che, da un punto di vista privatistico, sarebbe più corretto usare «inidoneità». Non penso, peraltro, che parlare di «dimostrazione di inidoneità» possa essere offensivo poiché se una persona si cimenta in un certo ambito e non riesce non è irrispettoso dire che il soggetto è inidoneo a fare quella cosa; magari sarà bravissimo a fare qualcos'altro.

In sintesi, quindi, trasformerei la misura dell'ineleggibilità per dieci anni in una incandidabilità perenne, evitando, in tal modo, il discorso della responsabilità indiretta del partito, la decurtazione del contributo elettorale e via discorrendo. Chi si è dimostrato inidoneo, non si può candidare più. Inoltre, renderei il meccanismo omogeneo per tutti e tre i livelli di governo.

In più, è di tutta evidenza che se l'inventario finale è reso soltanto alla fine del mandato, potrebbe non esserci abbastanza tempo per valutarlo o comunque potrebbero mancare sufficienti elementi per una valutazione completa. Allora, in alternativa, perché non pensiamo a un monitoraggio continuo, con una sorta di relazione semestrale o quello che sia?

Si potrebbe inoltre pensare di affidare tale compito di monitoraggio, in alternativa alle società di certificazione o i collegi di revisori interni che si sono rivelati sistemi non affidabili, alla Corte dei conti che costituisce un organo terzo, preposto dalla Costituzione a fare questo lavoro, anche in considerazione dei ulteriori funzioni ad essa attribuite da parte della legge n. 131 del 2003, che peraltro mi sta molto a cuore. La citata legge ha infatti esteso alle sezioni regionali anche ulteriori compiti e funzioni in merito al controllo della rispondenza tra gli obiettivi di bilancio e i risultati

realmente ottenuti, anche con riferimento alla gestione, definendo questo concetto in maniera puntuale.

Propenderei, dunque, per una sorta di monitoraggio continuo. Non c'è, infatti, bisogno di aspettare la fine del mandato. Se dopo due semestri consecutivi - non dico dopo il primo perché magari ci si sta ancora organizzando - vi è il discostamento, non vi è il rispetto del piano di rientro, non v'è segno di azioni dirette a eliminare sprechi, né di attuare la lotta all'evasione e via discorrendo, dovrebbe immediatamente scattare la sanzione, che potrebbe essere, però, preceduta da un procedimento di diffida ad adempiere nell'arco di un periodo ad esempio di sei mesi, al termine del quale, nel caso del protrarsi dell'inerzia dell'amministratore, scatterà lo scioglimento anticipato e il commissariamento con le conseguenze dell'incandidabilità e quant'altro. Pensavo, quindi, a un meccanismo ancora più rigoroso e con alcuni passaggi periodici quasi automatici e temporalmente definiti.

Veniamo, ora, ai premi, altro discorso estremamente delicato. Mi chiedo, infatti, se chi fa correttamente il proprio lavoro debba essere per questo premiato. Con questo ragionamento si dà, infatti, per scontato che è normale che si faccia male il proprio lavoro, per cui se qualcuno lo fa bene deve essere premiato. È un concetto che, anche dal punto di vista etico, trovo francamente difficile da accettare. Un amministratore che ha rispettato il patto di stabilità interno ha fatto esattamente il suo dovere e non va premiato per questo. So benissimo quello che noi tutti stiamo pensando, ma da un punto di vista concettuale non possiamo dare per scontato che la violazione del patto di stabilità interno sia normale, per cui chi lo rispetta deve essere premiato. Chi rispetta il patto di stabilità fa il suo dovere. Non c'è un premio per essere onesti; chi fa il ladro va in galera. Si deve, quindi, sanzionare il negativo, non premiare il positivo, altrimenti diamo per scontato che dovrebbe essere così. Ecco, siccome questo principio si porta dietro diverse conseguenze a catena in relazione a discipline sanzionatorie e premiali contenute nel decreto, inviterei a riflettere su questo problema originario.

Del resto, lo stesso vale per quanto riguarda l'evasione. Sotto questo aspetto, condivido pienamente l'osservazione del professor Antonini, la spiegazione che ne ha dato e anche l'impostazione del decreto sul punto. Mi chiedo, però, se non lo possiamo scrivere ancora meglio perché, in effetti, il problema resta. Una regione può evitare di fare la lotta all'evasione poiché, se le mancano i soldi, aspetta il fondo perequativo che risolve tutti i problemi, assicurando almeno i livelli essenziali. Tuttavia, questo è in palese violazione dello spirito della legge, del principio di solidarietà nazionale nonché dello stesso concetto di fondo perequativo.

Dubito molto del meccanismo previsto dal decreto all'articolo 12, che recita «sono stabilite annualmente le modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale relativo a ogni singola regione, tenendo anche conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto nazionale di statistica, come previsto dal regolamento CE» e così via. Certo, apparentemente è perfetto, però dubito molto che funzioni perché trovo che sia scarsamente garantista ai fini di una risposta attendibile. Credo, infatti, che sarà difficilissimo da costruire sulla base di questi dati. Con tutto il rispetto per l'Istituto nazionale di statistica, sino a quando non avremo dati puntuali - comune per comune, non regione per regione - sarà estremamente difficile rendere operativo questo decreto e porlo alla base del criterio di valutazione. L'idea è eccellente, tuttavia, mi chiedo se non possa essere realizzata meglio, facendo appello a qualche altro dato, parametro o meccanismo di misurazione. Ecco, mi preoccupa questo aspetto, proprio ai fini del conseguimento di un risultato. Vengo a un ultimo argomento a me particolarmente caro, sul quale immaginiamo anche di poter consultare qualche costituzionalista. Mi chiedo e chiedo anche a lei professore se è possibile applicare il decreto fin da subito anche alle regioni a statuto speciale. Mi domando, cioè, se, considerando questa come una grande riforma - e indubbiamente lo è - ovvero come un nuovo assetto strutturale e organizzativo dello Stato, sia possibile superare le competenze legislative esclusive delle regioni a statuto speciale, anche quelle dotate di un'autonomia molto ampia come la Sicilia e il Trentino Alto Adige. Premettendo che sono ancora in una fase di studio e approfondimento su tale punto, non vorrei, però, essere tacciato di faziosità perché sono dell'idea

che si debba applicare immediatamente. In questo caso, non mi esprimo a difesa dello Statuto, ma, al contrario, dell'ordinamento, tenendo presente che occorrerà trovare una adeguata formulazione legislativa che sia compatibile con l'ordinamento costituzionale e con i principi della legge delega, altrimenti è inutile che ci proviamo. In alternativa, ricorrerei alla stessa formulazione utilizzata con il decreto precedente sull'armonizzazione dei bilanci, nel quale si dà tempo sei mesi alle regioni a statuto speciale per adeguare il proprio sistema contabile alle nuove regole. Anche nel caso specifico si potrebbe utilizzare il criterio della cedevolezza delle fonti, in base al quale se entro sei mesi le regioni a statuto speciale non provvedono ad adeguare i propri ordinamenti trova applicazione la normativa nazionale.

Ora, quale delle è due più appropriata al fine della prova di resistenza, come diremmo noi avvocati in altra sede? Cioè, qual è la prova che ci mette al riparo da un'eventuale contestazione dal punto di vista costituzionale? Ecco, dobbiamo essere talmente certi da inserirla con tutti i ferri dietro la porta, senza possibilità di essere scassinati.

Di primo acchito, questi sono gli argomenti che mi parrebbe la pena affrontare.

Un'aggiunta ulteriore, emersa anche ieri nel corso delle audizioni della Corte dei conti, è che vi sia una migliore definizione del concetto di dissesto finanziario, visto che la normativa è abbastanza datata. Ammesso e non concesso, però, che questo si possa fare nell'ambito della delega. Ad ogni modo, sarebbe opportuno farlo; pertanto, laddove non fosse possibile nell'ambito del decreto legislativo, va certamente suggerito al Governo di trovare una sede appropriata, anche nel prossimo decreto sulla manovra economica, inserendo un articolo che definisca meglio cosa si intende per dissesto. Ritenendo che ciò sia assolutamente appropriato e necessario, si potrebbe valutare l'inserimento nel parere di un'osservazione che solleciti il Governo ad adottare questa definizione in un successivo provvedimento.

Detto ciò, mi fermo, anche se ci sarebbero tantissime altre osservazioni. Queste, però, mi sembrano le più essenziali e le più incisive. Vi invito, allora, a una riflessione da portare avanti insieme per vedere come articolare meglio questo decreto, al quale attribuisco un'importanza fondamentale. Oggi - giusto per introdurre una parentesi di cronaca - vedo sindaci neoeletti che scoprono di avere problemi, anche se ne erano informati anche prima; tuttavia, le difficoltà da affrontare con questa nuova normativa diventano ancora più gravi e richiedono un cambiamento radicale dal punto di vista della cultura politica. Mi chiedo, allora, se ce la faranno e se ce la faremo finalmente a cambiare la cultura politica di questo Paese. Ecco, non lo so; certamente, però, questo è uno strumento prezioso per andare in quella direzione; varrebbe, quindi, la pena di metterci seriamente la testa e di passarci qualche giornata e qualche nottata per riuscire a farlo diventare veramente a prova di bomba. Ho, infatti, l'impressione che non lo sia ancora e che bisognerebbe stringere ancora un po' i bulloni per blindare questo provvedimento in maniera più efficace.

Do quindi la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIULIANO BARBOLINI. Grazie, presidente. Ringrazio il professor Antonini di aver messo a fuoco alcuni punti.

Comincio con una premessa, utile a far capire almeno il senso delle mie osservazioni, perplessità e richieste di elementi correttivi. Poi, ovviamente, ne discuterà la Commissione. Ecco, io sono un perfezionista e so che non si vive bene da perfezionista perché normalmente si guarda sempre a quel che non funziona al meglio. Al tempo stesso, però, sono per il rigore e per la severità nel senso che, se non si rispettano le regole, deve esserci un principio di responsabilità e quindi una sanzione. Faccio queste premesse per esprimere un'avvertenza. Si assiste, infatti, a una narrazione del percorso fatto finora - gli otto decreti attuativi sul federalismo - che chi ha vissuto da protagonista, comprensibilmente, tende legittimamente ad avvalorare. Non nego che sia stato compiuto un percorso attuativo; sarei, però, meno enfatico nella valorizzazione e soprattutto userei un'espressione temporale che desse la percezione della processualità della strada intrapresa. Non mi sentirei, perciò, di dire che abbiamo cambiato l'impianto strutturale dello Stato avviando il transito dalla spesa storica ai costi standard e quant'altro perché questo non si è ancora realizzato. Ora, può

darsi che mi sia sfuggito un passaggio, ma non abbiamo ancora i costi *standard*. È, quindi, più corretto dire che abbiamo avviato un percorso che potrà produrre, una volta a regime, nell'arco dei prossimi tre o quattro anni, quel risultato. Questo è, dunque, un processo che riconosco essere importante, ma va contestualizzato.

Allo stesso modo, credo debba essere contestualizzata - poi spiego perché insisto su questa argomentazione - anche la questione della creazione delle condizioni affinché ci sia finalmente la possibilità del controllo pieno da parte degli elettori e dei cittadini, quindi la piena trasparenza secondo lo slogan «vedo, pago, voto». Per esempio, se penso al decreto sul federalismo municipale, di cui sono stato correlatore, onestamente non ritrovo questo ragionamento. Spero, dunque, che *in itinere* tutti ci rendiamo conto che deve essere obbligatoriamente introdotta qualche correzione, se si vuole andare in quella direzione.

Dico questo perché sono per il riconoscimento degli elementi di innovazione che sono stati introdotti e che potranno produrre un cambiamento; al contempo, però, sono anche per un approccio - forse un po' più obiettivo - che porti a riconoscere che, in qualche caso, abbiamo «sgovernato» molto, nel senso che abbiamo cambiato, modificato e mescolato, ma il risultato finale non è molto cambiato.

Sulla base di questa premessa, credo sia assolutamente giusto - come è previsto dalla legge n. 42 del 2009 - che vi sia un sistema che, definite le regole, stabilisca le sanzioni, che debbono e possono essere anche molto severe, arrivando fino alla ineleggibilità, all'incandidabilità e via dicendo. Sono d'accordo su questo; tuttavia, anche in questo caso, sotto qualche aspetto, non stiamo facendo una rivoluzione epocale.

Mi spiego. Io ho fatto il sindaco e alla fine del secondo mandato ho compiuto un'azione che mi sembrava costruita con una certa eleganza e appropriatezza. Ho provveduto, infatti, alla certificazione obiettiva dello stato dei conti, oltre che al bilancio di mandato, coinvolgendo i revisori dei conti, il ragioniere capo e via dicendo e producendo la relazione della ragioneria, la valutazione del patrimonio del comune e quant'altro. Ora, non dico che questo si faccia dappertutto, ma così dovrebbe essere. Credo, peraltro, che siano già previste da qualche norma vigente. Se ci fosse il senatore D'Ubaldo non lo direi, ma mi azzardo a sostenere che alcuni meccanismi di funzionamento del sistema degli enti locali, sotto il presidio del Ministero dell'interno, anche dal punto di vista dei controlli e delle verifiche, funzionano. Non sono, dunque, orfano del Ministero dell'interno rispetto al controllo degli enti locali. Probabilmente non è così per le regioni, ma non farei di tutt'erba un fascio. Del resto, anche se, forse, è colpa delle regioni, se il legislatore per quarant'anni, da quando ha istituito le regioni, non ha pensato a questo problema, abbiamo tutti di che interrogarci. Dico questo perché percepisco un'insidia che mi disturba in questo provvedimento e vorrei che non ci fosse.

Infatti, stiamo trattando - con questo provvedimento più di altri - una materia molto sensibile, che si presta ad assecondare quella tendenza all'antipolitica che, in qualche caso, è pienamente giustificata, ma, in qualche altro, fa male alla democrazia. Non sto facendo questioni di difesa di parte o meno, ma bisogna maneggiare con cura questi aspetti.

Vorrei avere dei dati; se sono già stati forniti, me ne scuso, ma sono importanti. Quanti sono i comuni che hanno rispettato il patto di stabilità allo stato attuale? Se 4.000 non l'hanno rispettato, è un grosso problema. Se, invece, sono - diciamo - 250, allora è giusto che vi sia la norma che stabilisce, in caso di mancato rispetto, una sanzione maggiorata rispetto a quella attuale. Occorre, però, chiarire di che cosa stiamo ragionando perché se proponiamo all'opinione pubblica il tema che bisogna stabilire delle sanzioni in quanto vi sono comportamenti errati, senza delimitare, circoscrivere e indirizzare correttamente questo principio, facciamo un disastro. Posso, infatti, pensare - qui faccio l'opposizione - che vi sia l'intenzione di scaricare disdoro sul sistema complessivo delle autonomie locali; il che non è esattamente quello che si dovrebbe fare quando si attua il federalismo.

Questo ragionamento vale non solo per le regioni, ma anche per i comuni in dissesto. Di quali grandezze stiamo parlando? Di 500 comuni su 8.000? E di quale entità? Ecco, penso che questo

dovrebbe far parte dell'operazione di trasparenza. Per concludere, c'è un altro tema - lo dico alla maniera delle parti di casa mia - per cui «bisogna che le bevute vadan pari». Vedrei, quindi, un sistema di responsabilità che coinvolga ovviamente gli attori locali, senza dimenticare che si possono affrontare le questioni anche in contemporanea. Porto, anche in questo caso, un esempio che conosco. Il comune di Modena avanza dallo Stato somme ingenti per le spese di funzionamento del tribunale, storicamente rimborsate al comune fra il 70 e l'80 per cento del costo effettivo certificato. Non so perché ciò accada, ma è così. Credo, del resto, che questo tema riguardi la quasi generalità dei comuni italiani. Possiamo portare anche l'esempio del personale delle mense che viene integrato e tanti altri ancora. Preciso che non si va in fallimento per questo. Tuttavia, se si devono applicare i principi della trasparenza e della correttezza di regole, bisogna che le partite di giro tornino tutte. Credo che questo sia un punto che occorre scrivere in modo chiaro.

Da ultimo, per concludere, sul tema dell'evasione sono d'accordo. Peraltro, ho fatto battaglie in Parlamento - per quello che è contato - per tonificare la capacità di contrasto all'evasione. Sotto questo aspetto, credo che articolare e responsabilizzare sia giusto; stiamo attenti, però, anche in questo caso, a non dare l'idea che, siccome abbiamo scaricato alcune possibilità e premialità sul territorio, ci pensano loro e quindi abbiamo risolto, in teoria, il problema dell'evasione. Poi, ancora una volta, se non si risolve, abbiamo trovato qualcuno su cui far cadere una parte di responsabilità. Molti dati - come è evidente - possono orientare i controlli e quant'altro, quindi rendono possibile procedere. Si tratta di passaggi delicati, ma credo siano molto importanti per registrare un equilibrio dell'impianto che mantenga il suo profilo di rigore in funzione dell'obiettivo che vuole perseguire e che non si presti a essere uno strumento di propaganda ideologica.

Sulle premialità - dico forse una banalità - non si tratta di grossi premi, pertanto mi accontenterei, come fa l'Unicef, di rilasciare un attestato che certifica che un comune è virtuoso e che rispetta i parametri per l'anno in corso. Questo incide sulla reputazione dell'amministrazione - quindi aiuta anche il cittadino a esercitare quel famoso controllo - e degli amministratori che svolgono la loro funzione.

PRESIDENTE. Come al solito, il senatore Barbolini dà dimostrazione di grande saggezza. Intanto, vediamo di procurarci i dati sui comuni in dissesto e su quelli che non hanno rispettato il patto di stabilità. Non penso sia molto complicato. Al Ministero dell'economia e al Ministero degli interni dovrebbero averli.

Condivido, poi, le perplessità sui premi, come già mi ero permesso di anticipare. Infatti, forse, dare una sorta di «bollino blu» per dire che un comune è a posto vale molto di più che dargli un premio. D'altronde, che premio si vuol dare a chi ha amministrato bene? Gli possiamo dare l'attestato per aver fatto il suo dovere, che corrisponde a un 6? Se, invece, merita 10, allora gli si dà il bollino per dire che è un esempio straordinario ed eccellente di amministratore; poi sono i cittadini che premiano la buona amministrazione. Il problema, quindi, c'è. Allora, riguardo alle ragioni cerchiamo di sistemare ancora meglio questo punto.

MARCO CAUSI. Mi limito a qualche ulteriore spunto di riflessione di carattere generale, visto che mi riconosco pienamente nel contenuto dell'intervento del senatore Giuliano Barbolini. Tengo subito chiarire che non voglio essere polemico nei confronti del professor Antonini, che, tra l'altro, è presidente di un organo tecnico. Le mie critiche le rivolgo, invece, al Governo.

La mia valutazione è che questo schema di decreto è figlio di una povertà culturale incredibile. Non avrei mai pensato che fosse così povera l'elaborazione sottostante a una riforma come questa, in un Paese come l'Italia che ha un'esperienza di tradizione civica e di governo locale centenari, non soltanto in riferimento alla storia della Repubblica.

Il difetto principale è che si confonde la vita dell'amministrazione con i mandati politici *pro tempore*. Ora, i mandati politici *pro tempore* sono una cosa, la vita dell'amministrazione è un'altra. La vita di un'amministrazione non la si può spezzettare per periodi di cinque anni e ricondurla tutta alle responsabilità, ovvero alle cose positive fatte da quell'amministratore *pro tempore*. Questo è

sbagliato culturalmente. Il tentativo di voler trovare un modo per distribuire i voti fra buoni e cattivi nell'ambito di quei cinque anni è - ripeto - sbagliato culturalmente.

Non me ne voglia il senatore Barbolini, ma una cosa è amministrare Modena, un'altra, Napoli. È ovvio che la storia amministrativa - che è continua, unitaria e non si può spezzettare - di Modena è diversa da quella di Napoli. Questo è merito del senatore Barbolini? Certamente sì.

Tuttavia, come sapete, sono stato amministratore di una grande città e portavo in consiglio comunale debiti fuori bilancio per sentenze che il comune di Roma perdeva, relative a procedimenti riguardanti espropri di pubblica utilità e quant'altro cominciati nel 1960, ai tempi delle Olimpiadi, oppure negli anni Settanta, per gli espropri dei quartieri di edilizia popolare. Ancora oggi il comune di Roma è in contenzioso sugli espropri di Tor Bella Monaca. Ciò significa che l'amministratore *pro tempore* non si debba far carico di questo? Purtroppo no, anche se sarebbe bello. A qualsiasi amministratore *pro tempore*, appena entrato nell'ufficio, piacerebbe poter dire che tutto il passato è passato e occuparsi soltanto di quel che accade dal suo insediamento in poi. C'è, invece, una continuità amministrativa di cui bisogna farsi carico e naturalmente quella che eredita il sindaco di Modena è sicuramente migliore di quella che ereditano il sindaco di Napoli o di Roma. L'amministrazione ha una storia indipendente dal mandato politico elettorale. L'errore culturale è, quindi, cercare di far rientrare tutto dentro un giudizio politico.

Si potrebbero, poi, fare tantissimi esempi sul fatto che per molti enti locali italiani - se non per tutti - esistono problemi strutturali di fondo. In Commissione abbiamo l'esperienza dell'onorevole Boccia, che ha presieduto la commissione straordinaria a Taranto; quindi, ci potrebbe raccontare la vicenda di Taranto. A parte questo, voglio dire che è chiaro che se un'amministrazione che - faccio per dire - ha registrato come accertamenti delle entrate gli accertamenti per competenza invece che quelli per cassa è da bastonare. Come si può, però, non tener conto del fatto che i comuni dipendono dai finanziamenti regionali, per esempio, per il trasporto pubblico locale - una voce importantissima di costo per i comuni - e che le regioni nel corso del tempo si sono comportate diversamente: ad esempio accade che la regione Lombardia dà al comune di Milano molti più soldi per l'ATM (che fa addirittura profitti; l'anno scorso il comune di Milano ha chiuso il bilancio prelevando 24 milioni di euro di extra profitti di ATM) rispetto a Napoli, Palermo, Bari e Roma, dove le regioni più povere hanno sempre dato meno fondi per il trasporto pubblico e i comuni se ne sono dovuti far carico mettendoci più risorse.

Concordo con il professor Antonini su questo aspetto. Quando finalmente - chissà quando - avremo il costo standard, non ci dovrebbero più essere questi divari, ma dovrà esistere un costo omogeneo per il trasporto pubblico, deve essere garantito dalla regione il finanziamento integrale, in termini di LEP (livelli essenziali delle prestazioni) o di servizio adeguato e i comuni, in teoria, dovrebbero partire dalla stessa asticella.

Professor Antonini, questi ragionamenti sono validi se potessimo ripartire da un tempo zero, in cui tutti si trovano allo stesso punto di partenza. Si tratta, però, di un'ipotesi teorica, puramente accademica. Siccome, però, questa riforma va adottata col treno in corsa, che ha vagoni di diversa natura, trovo che questo sia il punto veramente critico.

Successivamente, lavorerei - l'abbiamo già detto ieri - sull'intera questione dei premi e delle sanzioni. Sono d'accordo, per esempio, nel considerare l'inventario di fine mandato in relazione a un concetto di rendiconto periodico obbligatorio per tutti. Tra l'altro, questo si connette anche con quanto abbiamo detto nel decreto sull'armonizzazione dei sistemi contabili, quindi possiamo coerentemente inserire tale previsione.

Ecco, a mio avviso, dobbiamo lavorare - e il Governo non l'ha fatto perché è il vuoto più clamoroso di questo decreto - su tutti gli altri procedimenti di affiancamento all'ente locale in difficoltà. Vi sono, infatti, molti altri procedimenti che è possibile pensare per l'ente locale in difficoltà, alcuni dei quali, peraltro, già presenti nel nostro ordinamento, come ad esempio i piani di rientro sanitari. Ritengo necessario dare un contenuto, in sede di esercizio della delega, all'articolo 18, che non è stato ancora attuato. La mia idea è che occorre trasformare questo decreto in qualcosa che riguardi la rendicontazione, i piani di rientro, la convergenza e poi anche i premi e le sanzioni, che

rappresentano, forse, la cosa meno importante. A parte la questione dei premi, non vorremmo mai che scattassero le sanzioni in quella forma. Quindi, se si prende per tempo la situazione dell'ente divergente e si disegna un sistema che, nell'ambito del processo federale, comprenda, anche attraverso l'attività della Conferenza permanente di coordinamento della finanza pubblica, la condivisione delle migliori pratiche, il *benchmarking* e una serie di meccanismi di supporto, al fine di consentire il rientro dello scostamento e l'avvicinamento verso gli obiettivi di convergenza prefigurati dall'articolo 18 della legge delega, alla fine, si dovrebbe evitare di dover far scattare queste sanzioni, che, altrimenti, hanno un sapore demagogico.

Infine, vengo alla questione dell'evasione. Chiarisco, innanzitutto, che non mi interessa collocarla al nord o al sud perché - come è noto - ci sono regioni che evadono molto anche al nord, Veneto in testa. La fotografia dell'evasione in Italia che l'ISTAT ha restituito al Ministro Tremonti è chiara. La mappa delle evasioni dipende dalla struttura produttiva ed è in rapporto alla presenza di molte piccole imprese e tessuti produttivi frammentati. Non mi interessa, quindi, schierare nord contro sud. Del resto, non l'abbiamo mai fatto in questa Commissione e non cominceremo certo oggi. Il punto è un altro. Si tratti del Veneto o della Campania, dato che l'aspetto dell'evasione è costitutivo sul piano della struttura sia produttiva sia comportamentale degli individui, come faccio a rendere responsabili - in questo caso sì - l'amministratore *pro tempore* del Veneto o della Puglia o della Campania? Ribalterei, perciò, il ragionamento. Darei una fortissima premialità - che, peraltro, gli ultimi Governi hanno iniziato a introdurre, quindi rafforziamola - sull'effettiva capacità e partecipazione dell'ente locale e della regione al recupero dell'evasione, visto che questo si può misurare. Se l'ente ha contribuito a recuperare una certa quota di ICI o IRAP, gliela si trasferisce tutta. Insomma, legherei la premialità a un'azione che l'amministratore può decidere se attivare o meno. Se si attiva un comportamento amministrativo si ha un premio, altrimenti non lo si ha. Non si può essere, infatti, premiati o sanzionati a causa della struttura produttiva o in relazione a come è strutturata la *tax compliance* nella propria regione, in quanto questi sono elementi su cui gli amministratori *pro tempore* possono incidere poco.

Concludo dicendo che bisogna, innanzitutto, ribaltare il tema culturale e anche legislativo di questo decreto. Inoltre, occorre lavorare sui regimi intermedi e sui piani di rientro e analizzare meglio la questione del recupero dell'evasione.

PRESIDENTE. Noi, effettivamente, ci avevamo riflettuto. Ho dimenticato di dirlo nel mio intervento, ma c'è la necessità di creare una linea di confine tra l'esistente o, peggio ancora, il passato e la valutazione dell'amministrazione in corso. Insomma, se un amministratore eletto a maggio o a giugno di quest'anno, si trova in una difficile situazione di bilancio comunale, è responsabile di ciò che ha fatto il suo predecessore, soprattutto se è cambiata anche la coalizione politica che lo ha espresso?

Questo comporta, quindi, la creazione di una zona di confine e poi del piano di rientro. Troviamo, però, anche un modo anche per estrapolare il singolo percorso. Stavo pensando - anche se c'entra poco - a una sorta di *bad company*. Non so se rendo l'idea. Chi prende la cattiva amministrazione, deve trovare il modo di risanarla, ma, allo stesso tempo, non si può far carico di questa responsabilità al nuovo sindaco; semmai, gli si può far carico del rispetto del piano di rientro, se ne ha concordato uno. Questo va bene, ma certamente, non gli si può dire che, siccome i bilanci dei tre anni precedenti sono disastrosi, ne è responsabile e, se non rimette in ordine il bilancio entro il successivo esercizio finanziario, deve andare via. Questo è impossibile.

Questo ragionamento si lega anche con l'altra osservazione che formulava l'onorevole Causi. Occorre, infatti, misurare la capacità di lotta all'evasione non tanto sui dati statistici dell'esistente - che, peraltro, reputo assai poco precisi - bensì sull'effettiva partecipazione. Insomma, sulla quota di evasione che l'ente ha contribuito a stanare nell'anno precedente, si dà il 50 per cento, come abbiamo detto in un altro dei decreti precedenti. Si può, poi, portare questa percentuale anche al 60 o al 70 per cento. Quello può essere il premio e anche il parametro attraverso cui si dimostra che chi non ce la fa ha diritto alle risorse del fondo perequativo.

Onorevole Causi, credo, inoltre, che si possano collegare i due aspetti in qualche modo, altrimenti come si calcola il fondo perequativo? È chiaro che non si può calcolare in base all'inerzia. Non si può stabilire che, siccome l'amministratore è stato inerte nell'attuare la campagna contro l'evasione fiscale, non può pretendere il fondo perequativo. Infatti, in base a quale parametro si può fare questa affermazione? Invece, ribaltiamo il concetto. Lo Stato deve prevedere il fondo perequativo se l'ente ne ha bisogno; tuttavia, se l'amministrazione locale ha contribuito - e questo si desume dai dati dell'ultimo anno - a combattere l'evasione fiscale, allora avrà un premio, cioè una percentuale maggiore. Sto ragionando a voce alta in quanto non ho ancora raggiunto la conclusione del mio ragionamento. Sono, però, tutti spunti che meritano approfondimento. Ritengo che nel corso di questo incontro siano emersi spunti di riflessione molto interessanti, sui quali lascio la parola al professor Antonini.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. È stato veramente un confronto molto interessante. Propongo, però, ulteriori elementi di riflessione perché bisogna stare attenti alla direzione che vogliamo dare alla questione.

Premetto che su questo decreto c'è stato un contributo, nell'ambito della COPAFF, del professor Franco Pizzetti, quindi abbiamo coinvolto anche costituzionalisti di un certo livello.

In merito alla questione del *pro tempore*, posta dall'onorevole Causi, vorrei dire che è vero che si deve considerare il fatto che a volte gli amministratori locali subentrano in situazioni disastrose, ma è altrettanto vero che il cittadino giudica col proprio voto in relazione al mandato *pro tempore* che ciascuno ha esercitato. In ogni caso, il meccanismo del fallimento politico del sindaco esiste già. Infatti, oggi, se la Corte dei conti accerta la responsabilità del sindaco, questi diviene incandidabile. Si tratta, però, di accertare la responsabilità personale dell'amministratore, come prevede il TUEL. Per esempio, ha ragione l'onorevole Causi in merito a chi arriva e deve amministrare il comune di Taranto. Ad ogni modo, il meccanismo previsto si aggancia a quella norma che si fonda sul controllo della Corte dei conti, che accerta la responsabilità per dolo o colpa grave. Quindi, l'amministratore deve aver contribuito alla situazione; in caso contrario, non è toccato. Nel caso di una deriva inevitabile, non si è sanzionati. Questa è la dinamica. Dal punto di vista delle regioni, l'ipotesi potrebbe essere di non applicare la norma da questa legislatura, bensì dalla successiva. Si escludono, quindi, le situazioni in corso e dalla legislatura successiva tutti conoscono le regole del gioco, per cui chi subentra deve stare attento.

Del resto, le ipotesi avanzate sono molto al limite; parliamo di amministratori che non rispettano immotivatamente il piano di rientro, che portano l'addizionale al 3 per cento e via dicendo.

Insomma, questa è una specie di tutela del cittadino da situazioni di malgoverno al limite.

Inoltre, a mio giudizio, dovremmo rientrare nella dinamica fisiologica. Non sarei, pertanto, favorevole al controllo periodico perché per i comuni fissaremo i fabbisogni standard, attraverso i questionari SOSE (Società per gli studi di settore) e quant'altro, se introduciamo anche un controllo periodico, questi alla fine non amministreranno, ma finiranno per dover essere controllati periodicamente.

L'inventario di fine mandato deve rappresentare un momento di chiusura della precedente gestione, perché fa capire qual è la situazione in cui l'amministrazione nuova subentra. Certo, alcuni già lo fanno, ma dovrebbe diventare obbligatorio per tutti. Si tratta di un momento - alla fine del periodo - in cui si comunica ai cittadini il risultato della propria gestione, certificato dagli organi interni e controllato dalle strutture interistituzionali competenti. Abbiamo una norma che prevede qualcosa di simile al controllo periodico; infatti, secondo l'articolo 5, può scattare il controllo del Ministero dell'economia e delle finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, in rapporto a alcuni indicatori. Ciò consentirebbe di evitare una situazione come quella di Taranto. Ecco, forse questo meccanismo va rinforzato, però terrei concettualmente distinto da questo l'inventario di fine legislatura o di fine mandato, che è un momento in cui l'amministratore va all'elettore e gli comunica il risultato della propria gestione, in modo che chi entra sa cosa trova. Altrimenti, a ogni elezione, chi entra dice di aver trovato il buco nascosto o chissà che altro. Questo comportamento

deve cessare perché indica una mancanza di trasparenza, non accettabile nel nostro sistema. Del resto, questo è un problema reale che va dai sistemi sanitari regionali ai comuni. Non c'è quasi elezione in cui questo non avvenga.

Il meccanismo di certificazione della gestione è un salto in avanti qualitativo molto importante per il sistema democratico, che elimina ogni alibi. Quello che diceva l'onorevole Causi proprio qui trova riscontro. È vero che ciascun amministratore fa il proprio pezzo, il problema è che spesso non si sa quello che si è ereditato dai governi precedenti.

MARCO CAUSI. Alle volte, però, non è che non si sa cosa è successo prima perché qualcuno non lo dice. Non si sanno le cose perché questo fa parte dell'incertezza della vita di una comunità. Ricordo che, dopo due mesi che ero entrato a fare l'assessore al bilancio del comune di Roma, il ragioniere capo mi comunicò che il Comune aveva perso un contenzioso iniziato nel 1981 per la modica cifra di sette milioni di euro. Ecco, non è che qualcuno non me l'avesse detto, ma semplicemente non si sapeva quando andava in giudizio quella sentenza. Peraltro, fino alla fine chi si trova in quella situazione, spera di vincerla.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Questo è chiaro. Tuttavia quando si parla dei debiti pregressi della sanità, il problema si pone perché oggi non riusciamo a saperli. Non si riesce a sapere quanti sono i debiti pregressi. Chi entra, non conosce il debito pregresso esistente. Questo è inaccettabile.

PRESIDENTE. Per questo occorre la certificazione.

MARCO CAUSI. Nell'altro decreto abbiamo introdotto un passaggio sui sistemi contabili della sanità.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Certo, in quel caso, si trattava di una situazione in evoluzione.

Il problema, però, non è tanto nel rapporto tra organi, ma con il cittadino. L'inventario di fine mandato e di fine gestione serve al cittadino. Il cittadino deve sapere qual è la situazione nella quale un amministratore entra, fatti salvi tutti gli imprevisti (una certa sentenza o qualsiasi altra cosa). Inoltre, l'inventario di fine mandato potrebbe essere uno strumento con cui si dà trasparenza al cittadino.

Questo è un modo per cominciare a rendere trasparenti certe dinamiche. Potrebbe essere uno strumento molto innovativo dentro una dinamica elettorale che oggi è molto povera perché non si fonda su elementi concreti. Del resto, la democrazia inizia col bilancio comunicato all'elettore in maniera certificata. La mancanza di simili meccanismi è il problema grave dell'Italia, su cui, però, si può agire.

In merito alla disciplina del fallimento bisogna stare attenti perché la legge n. 42 introduce due regimi differenti. Da un lato, si ha l'ineleggibilità per i responsabili degli enti locali dove è stato dichiarato il dissesto. Dall'altro, per il presidente della regione non si parla di ineleggibilità, bensì di rimozione nel caso della grave violazione finanziaria. Questo è il binario che possiamo modulare. Sono, però, due modelli eterogenei fissati tra i principi della delega. Vi è, quindi, questa distinzione, che rende difficile farne un modello unico. In merito poi, all'ineleggibilità lei, Signor Presidente, proponeva di estenderla in maniera perpetua. La legge si riferisce semplicemente all'ineleggibilità, pertanto, potrebbe essere per venti o trent'anni o anche per sempre.

PRESIDENTE. Bisognerebbe individuare un modello omogeneo per regioni, province, comuni.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Certo, ma la legge indica due binari diversi, che si possono omogeneizzare.

Considero il fallimento politico come la garanzia di ultima istanza in un contesto in cui è diventato chiaro il punto di partenza e quello di arrivo, è, cioè, un fatto che non dovrebbe mai verificarsi, ma se accade, non si scarica la situazione sul cittadino. Oggi il punto di partenza e di arrivo non sono chiari. Questo è un problema del nostro sistema. Bisogna, quindi renderli chiari.

I rendiconti periodici vanno bene, però occorre stare attenti a non ingessare il sistema. Credo che il meccanismo del controllo democratico possa funzionare se si rendono trasparenti il punto di arrivo e di partenza. Poi, vi è la dinamica normale del controllo elettorale, quindi si giudica tramite il voto. Questo, però, non funziona in una situazione patologica. A questo proposito, abbiamo i dati del Ministero dell'interno. Negli ultimi anni sono pochissimi i comuni che hanno dichiarato dissesto. Infatti, una volta il dissesto voleva dire ripiano di fatto; invece, da quando il dissesto non ha più voluto dire ripiano, si sono avuti tantissimi comuni che hanno tenuto sotto il tappeto i problemi. Nel decreto si è introdotto, quindi, un meccanismo per cui, quando scattano certi indicatori e certe segnalazioni della Corte dei conti, è il prefetto che dichiara il dissesto per evitare, appunto, la situazione patologica. Il numero dei comuni è molto variegato. In Calabria dal 1989 a oggi sono stati 127, in Veneto 3, nelle Marche 6, in Emilia-Romagna 8, nel Lazio 42. Negli ultimi anni sono, però, molto pochi, quindi si è determinata una situazione patologica abbastanza rara. In quel caso, secondo la normativa attuale, se la Corte dei conti accerta la responsabilità, il sindaco non si può ricandidare, mentre il decreto in esame estende l'ineleggibilità a qualsiasi livello dell'ordinamento.

D'altra parte, queste norme devono essere costruite anche comunicando al cittadino che intendiamo impedire che non accadano più alcuni episodi che si sono verificati in passato. La norma vuole dare un messaggio di rigore perché se un sindaco manda in dissesto un comune non può diventare europarlamentare. Sarebbe come registrare il dissesto e metterci una pietra sopra.

Rispetto all'analisi dei dati, sono d'accordo con il senatore Barbolini. Se è ordinario che i comuni non riescono a rispettare le norme, allora occorre ragionare su questo punto.

Per quanto riguarda i premi, il meccanismo consiste nel dare un incentivo. Del resto, l'accusa che è stata mossa, da diverse parti, al patto di stabilità è che strozza gli enti virtuosi, mentre gli altri fanno quello che vogliono. Alcuni enti affermano, infatti, di avere i soldi e di non poterli spendere. Quindi, strozza tutti, a meno che non lo si rompa. Vi sono alcuni fenomeni di rottura, anche se le sanzioni sono pesanti e vengono ulteriormente inasprite nel caso di mancato rispetto del patto. Credo che alcuni criteri e parametri introdotti, come il rapporto col personale e via elencando, sono di virtuosità oggettiva. Vi sono, poi, anche i fabbisogni standard. Certo, sono d'accordo che il processo sia ancora tutto da costruire; è una grande avventura, quindi navighiamo e vediamo come va. Però, anche in quel caso, si avrebbero degli elementi maggiori di conoscenza delle situazioni, quindi vale la pena di rapportarli a certi indicatori di virtuosità che cominciano a funzionare meglio. Insomma, si premia il virtuoso poiché è nella logica della responsabilità dare anche un premio economico. Insomma, chi è virtuoso vuol dire che sta spendendo poco sulla spesa corrente e sta facendo spese di investimento, per esempio. Si premia, quindi, questa dinamica.

Il controllo occorre per la situazione patologica, mentre nella situazione ordinaria vale la vita fisiologica della democrazia locale, nella quale, però, si possono introdurre dei meccanismi premiali che favoriscano certi comportamenti. Non si tratta di fare di tutt'erba un fascio. Per questo il meccanismo premiale può essere utile. Sono d'accordo che, probabilmente, i premi vadano arricchiti.

Per quanto riguarda i piani di rientro per gli enti locali, starei attento. Una volta chiariti il punto di partenza e di arrivo, lascerei vivere la democrazia locale, mantenendo, però, la garanzia di ultima istanza. In merito, poi, all'ipotesi del problema giuridico creato dalla giunta precedente, anche di quarant'anni fa, questo fa parte della dinamica del sistema.

PRESIDENTE. In quel caso basterebbe istituire un «fondo rischi cause pendenti», come fanno tutte le società per azioni. Occorre, quindi, accantonare una somma, anche se magari non basta.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. È chiaro che l'inventario di fine mandato non risolve il problema perché vi è sempre una certa quota di variabili che non si possono indicare come punto di partenza. Però, rispetto alla situazione attuale, in cui, in genere, si ha il caos, credo che mettere un paletto rappresenti un passaggio di maturazione del nostro sistema democratico: il cittadino può vedere; è una misura - ripeto - per il cittadino che va a votare, non tanto per l'ente. Del resto, in un'elezione amministrativa avete mai sentito citare i dati di bilancio? Nessuno lo fa perché nessuno dice com'è entrato e com'è uscito. È, quindi, importante fare in modo che ciò avvenga, proprio per il cittadino.

Un'altra questione è relativa alla lotta all'evasione. Questo è un problema di cui ho parlato più volte con l'onorevole Causi. Vi è un fondo perequativo che azzerava praticamente il principio di territorialità. Un'obiezione che para i colpi sostiene che, se con il fondo perequativo occorre garantire i costi *standard*, si annulla il principio di territorialità delle imposte e quindi non si stimola il recupero dell'evasione.

MARCO CAUSI. Non è vero poiché il meccanismo con cui si approvvigiona il fondo perequativo rispetta il principio di territorialità.

Nel nostro panorama culturale vi sono, infatti, quelli che ci criticano perché con il nuovo meccanismo verrà fuori che la Lombardia si autofinanzia per il 36 per cento e che l'altro 10 per cento è pagato da tutti. Rispetto alle regioni, il principio di territorialità delle imposte si sta riflettendo nelle modalità di approvvigionamento della compartecipazione IVA. Da qui viene fuori che la Lombardia si autofinanzia e mette i soldi in più per tutti gli altri. Su questo, però, mi criticano dicendomi che la situazione non dovrebbe essere così trasparente ed esplicita, altrimenti...

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Certo, però le risorse gliele diamo comunque. Per esempio, se una tale regione fosse in evasione totale di imposta comunque prenderebbe...

MARCO CAUSI. Professor Antonini, l'accordo politico di questa legislatura si basa su questo punto. Abbiamo fatto la legge n. 42 del 2009 nelle condizioni politiche in cui l'abbiamo fatta, perché abbiamo scelto per la perequazione a fabbisogni *standard*, altrimenti salta il tavolo.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Lo so. Questo, però, è uno strumento di incentivo alla lotta all'evasione. Rispetto ai premi, si dà alla regione il 50 per cento in più dei maggiori tributi erariali.

Il problema è che una regione in evasione totale, riceve comunque il suo finanziamento del fondo perequativo. È questa la dinamica. Il concetto, però, è diverso: se la regione è povera ha il finanziamento integrale dei fabbisogni *standard*; se evade riceve comunque il suo finanziamento dal fondo. Stiamo, quindi, mettendo sullo stesso piano chi è povero e che evade. Questa è la differenza. L'accordo politico è sul fatto che il povero deve avere, comunque, il suo finanziamento.

MARCO CAUSI. Questo, però, non sta nella legge n. 42. Se andiamo fuori della legge n. 42, dovete trovarvi un'altra maggioranza per andare avanti su questa strada. È inutile anche perdersi tempo. Non sto scherzando. Avete bisogno di un'altra maggioranza e di un'altra legislatura, se intendete convergere sulla linea di Ricolfi, ma ovviamente senza il Partito democratico.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Vorrei aggiungere che non era completamente fuori logica l'idea di calcolare l'assegnazione dell'IVA in base ai consumi ISTAT e quindi calcolare, sempre in base ai consumi ISTAT, il differenziale dell'evasione. Infatti, nel modello precedente abbiamo assegnato l'IVA in base ai consumi ISTAT e adesso prendiamo quello stesso parametro per calcolare il differenziale di evasione. Ad ogni modo, è un punto che riconosco essere problematico.

MARCO CAUSI. Prendiamo il caso di un cittadino veneto - quindi di una regione ad alta evasione - che paga le tasse, l'ospedale non gli può dire che deve pagare di più perché, in media, il Veneto evade di più. Quel cittadino le paga le tasse.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Il punto è problematico. L'idea era - ragioniamoci un po' - di trovare dei meccanismi con cui si incentiva il comportamento del cittadino, più che dell'istituzione, al rispetto del dovere tributario inderogabile. Allora, potremmo anche sganciare questa dinamica dai livelli essenziali. Perché non farla agire, per esempio, sul finanziamento fuori delle funzioni non LEA (livelli essenziali di assistenza)? Ecco, questa potrebbe essere una soluzione per cui, senza toccare i livelli essenziali, si usa un criterio in cui si favorisce il cittadino che paga le tasse e si dice a chi non le paga che fa un danno al suo sistema. I livelli essenziali restano, però, tutelati. Ecco, ragionando possono venire fuori delle idee.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Antonini, per la documentazione che ci ha fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18,15.