

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**

Giovedì 23 giugno 2011

**Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, 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 Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto n. 365). Sono presenti il presidente Rossi e il sindaco Tosi. In rappresentanza del presidente Zingaretti è presente l'assessore Rosati.

Do la parola al sindaco Delrio, che accompagna il sindaco Tosi, per lo svolgimento della relazione.

GRAZIANO DELRIO, *Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI*. Grazie, presidente. Noi nutriamo diverse perplessità su questo provvedimento. Le abbiamo già espresse al Governo nella sede della Conferenza perché ci pare che, se è necessario avere meccanismi sanzionatori e premiali, è anche vero che da tali provvedimenti andrebbero tolti tutti i riferimenti di tipo propagandistico a questo tipo di finalità.

Per esempio, il cosiddetto fallimento politico a me pare francamente un'enunciazione più propagandistica che realistica. Si potrebbe parlare di altre eventualità. Molte di queste previsioni sono, peraltro, intersecate da previsioni di altre fonti normative, in particolare dal Testo unico degli enti locali per quanto riguarda il dissesto finanziario.

Nutriamo anche una forte perplessità sulla parte finale sulla premialità, a cui cercherò di riservare in seguito una parte del mio intervento.

Non siamo riusciti a raccogliere tutti i pareri in tempi tanto rapidi, ragion per cui poi il sindaco Tosi inoltrerà anche alcuni emendamenti specifici del comune di Verona, però il sistema ANCI in generale propone di riflettere su alcune questioni.

La prima è che bisogna stare attenti, perché, mentre stiamo innovando il sistema finanziario e fiscale dei comuni, il sistema premiale e sanzionatorio in realtà si rifà a un sistema normativo sostanzialmente vecchio e antecedente. Rischia, quindi, di diventare incongruo rispetto al quadro che va maturando col federalismo in generale, perché il superamento dei trasferimenti erariali e la creazione della distribuzione delle risorse sulla base dei fabbisogni standard e delle funzioni fondamentali è sicuramente una modifica del contesto generale in cui fino adesso abbiamo operato. Questo va tenuto presente. Noi non ci vogliamo ovviamente sottrarre al tema della premialità e delle sanzioni, ma crediamo, per esempio, che all'articolo 4 vada tolta la previsione facoltativa di presentare l'inventario di fine mandato, inventario che, peraltro, non è previsto dalla legge n. 42. Non si capisce perché sia così indispensabile.

Esso vale solo per coloro che si trovano in dissesto finanziario, però c'è un ultimo comma all'articolo 4 che dispone che la previsione sia facoltativa per tutti gli altri enti. Crediamo che questo comma vada soppresso assolutamente, perché tale disposizione deve riguardare solo coloro che sono in dissesto finanziario.

Colgo l'occasione per comunicare una notizia agli membri della Commissione: sono circa dieci i comuni in dissesto finanziario in tutta Italia su 8.000. Mi pare che lo sforzo sia veramente massiccio rispetto all'obiettivo, ma, visto che abbiamo tempo, andiamo avanti. Ci pare una sproporzione. Peraltro, chi è in dissesto finanziario, come è noto, è già soggetto ad altre disposizioni. Vorremmo, inoltre, far presente che il dissesto finanziario di solito attiene a un ciclo di gestione

finanziaria piuttosto lungo e che, quindi, è ingiusto parlare di fallimento politico di chi arriva ed eredita provvedimenti o contenziosi di natura molto consistente in un piccolo comune e si trova ad andare in dissesto finanziario ma non c'entra assolutamente nulla, perché la causa è partita quindici anni prima.

MARCO CAUSI. Succede anche nei grandi comuni.

GRAZIANO DELRIO, *Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI*. Quando andiamo a vedere concretamente che cosa sta succedendo, occorre considerare questo aspetto. Propongo di annotare - noi siamo disponibili a inoltrare i nostri emendamenti ufficialmente, anzi mi riferiscono che sono già stati consegnati - di togliere l'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 4. Al comma 3 noi proponiamo di eliminare la lettera d), perché è sostanzialmente ripetitiva della lettera b) e al comma 4 invece di «sentita» chiederemmo di sostituire «d'intesa». Sono piccole questioni, ma importanti.

Sull'articolo 5 la proposta che avanziamo, anche per semplificare, è di abrogare l'intero articolo. Si sta introducendo una nuova forma di controllo connessa a specifiche situazioni di squilibrio finanziario e non crediamo che nella legge delega vi siano i principi e i criteri che motivano una previsione di questo tipo.

Sull'articolo 6 e il fallimento politico, la qualifica di questa questione, che per noi, come abbiamo già riferito al Ministro Calderoli, è assolutamente da cancellare per i motivi che ho anche accennato poco fa, è totalmente sproporzionata e non risponde alla disciplina contenuta che concerne i casi di ineleggibilità. Se proprio si vuole ragionare di questo tema, si parli di responsabilità e dopo le parole «ritenuti responsabili» si aggiungano «per dolo o colpa grave». Altrimenti la casistica diventa veramente complicata.

Inoltre, crediamo che i dieci anni siano realmente sproporzionati, così come il fatto che si sia banditi da tutte le cariche. Manca solo la punizione corporale per raggiungere un esito completo, perché si diventa completamente inadatti a qualsiasi carica di qualsiasi tipo. Almeno ci si limiti alla stessa carica ricoperta e si riduca dai dieci ai cinque anni, che appare il periodo più proporzionato. Per quanto riguarda il ruolo delle sezioni regionali della Corte dei conti, vorrei far notare, perché mi pare importante, che il loro ruolo è di tipo collaborativo. La legge assegna un ruolo collaborativo alle sezioni regionali, non un ruolo di tipo coercitivo o ispettivo. Di quello si occupano le procure della Corte dei conti. Il comma 2 dell'articolo 6 appare in contrasto con la funzione collaborativa che la legge assegna alla Corte dei conti.

C'è un lungo discorso da svolgere relativamente al tema del Patto di stabilità, che è stato già accennato dal rappresentante delle province. Noi nutriamo alcune perplessità sul fatto che tutti i sanzionamenti e i blocchi sul Patto di stabilità continuino ad accavallarsi su diversi decreti e provvedimenti. Voi sapete che sono già in atto provvedimenti a carico degli enti quando sfiorano il Patto di stabilità. In questo testo ve ne sono altri ancora e non si capisce bene come potremmo armonizzarli.

Noi crediamo di poter semplificare avendo una data credibilità, in quanto, come ho accennato, il saldo positivo è stato prodotto con circa 2,5 miliardi e l'effetto del Patto di stabilità è stato il blocco della spesa in conto capitale del 15 per cento, come riferisce l'ISTAT, negli ultimi tre anni. Abbiamo cioè bloccato la spesa produttiva del nostro Paese e stiamo lasciando, invece, la spesa in conto corrente, che continua leggermente a crescere, secondo l'analisi dell'ISTAT. Noi pensiamo che tutto il tema vada rivisto, semplificandolo.

Per esempio, uno degli elementi sui quali siamo d'accordo che possa essere applicato anche ai comuni il principio delle regioni è quello di prevedere, in caso di non rispetto del Patto, esattamente come si prevede per le regioni che sfiorano nella sanità, che essi possano sbloccare la leva fiscale. Sarà poi loro responsabilità trovarsi di fronte ai loro elettori e giustificarsi.

Abbiamo bisogno di semplificare, anche perché le regole del Patto vanno spesso a intaccare su una programmazione pluriennale che è stata cambiata nel corso degli anni. Per noi il tema dei comuni

virtuosi è certamente fondamentale, lo abbiamo già accennato. Noi abbiamo annunciato alcuni possibili ragionamenti su questo tema e sul Patto di stabilità, però sono semplicemente suggestioni per affermare che non siamo disponibili a esprimere un parere positivo di alcun tipo se non veniamo convocati a un tavolo in cui si definiscano poche regole certe insieme a noi.

Chiediamo che i comuni virtuosi possano avere lo sblocco dei residui in conto capitale, la riduzione della percentuale dell'obiettivo fisso, la variabilità sul tema del *turnover* del personale, cioè che possano realmente agire autonomamente. Questo è il messaggio fondamentale, ma non voglio ripetermi e non voglio tediarevi troppo. Occorre che essi abbiano la possibilità di agire liberamente sulla leva fiscale, sulla leva del personale, sulla leva degli investimenti, come avviene a enti che cercano di svolgere il loro mestiere.

Soprattutto, poiché abbiamo sempre dato un *surplus* di obiettivo - nel 2010 mi pare che fosse oltre un miliardo di euro - vogliamo che esso rimanga nel comparto, perché è un elemento per noi decisivo.

Questi, però, sono tutti discorsi che voi conoscete e che ripetiamo sempre. Il presidente La Loggia ce li ha sentiti sviluppare anche al convegno di Ischia pochi giorni fa. *Repetita juvant*, presidente. Qui è tutto registrato, mentre a Ischia era tutto etereo, come il tempo e il mare.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Rosati, assessore al bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI assessori al bilancio.

ANTONIO ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI degli assessori al bilancio*. Grazie, presidente. Vorrei essere davvero rapido. Abbiamo consegnato un nostro documento con singoli emendamenti e non le nascondo che abbiamo compiuto uno sforzo di responsabilità nel presentare emendamenti, ma anche che abbiamo un giudizio piuttosto negativo su tutto il provvedimento proprio nel suo principio ispiratore. Riteniamo, infatti, che si voglia conseguire un effetto di immagine sulla punizione degli amministratori, che potrebbe anche prevedere la gogna su una piazza durante il mese di luglio. È una questione alquanto discutibile e disarmonica con alcuni ragionamenti invece molto seri che con il Governo abbiamo svolto e stiamo svolgendo e che riguarda alcune misure. Non a caso, su questo provvedimento non c'è stata alcuna intesa in sede di Conferenza unificata.

Ascoltando anche i ragionamenti dei colleghi dell'ANCI, noi ribadiamo che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sia la sede più opportuna, come ho riferito prima. Poiché stiamo ragionando sulla riforma del Patto di stabilità, che, come voi ben sapete, e mi permetto di ricordarlo, prevede già alcune misure molto severe qualora un ente locale non lo rispetti, siamo sempre stati molto d'accordo sui principi di premialità e penalità. Sulla premialità stiamo ancora ragionando, perché il dibattito è aperto, sul fatto che se si rispetta il Patto si è compiuto, in realtà il proprio dovere e quindi non è corretto dare un *quid* in più, e su quali sono i parametri virtuosi, se le spese del personale, il recupero dei residui passivi e via elencando. Qualcuno suggerisce anche il giudizio di una agenzia di *rating*.

Come potete capire, siamo nell'ambito di uno schema di grande condivisione della riforma del Patto di stabilità interno. Questa idea del fallimento politico è veramente un po' stravagante, forse anche ai limiti del dettato costituzionale. Noi crediamo che il vero fallimento in un Paese democratico lo determinino gli elettori. È l'affermazione di fallimento politico che non possiamo condividere, fermo restando, però, come è giusto che sia, un atteggiamento di disponibilità a discutere e a ragionare.

Ci permettiamo, però, di voler coinvolgere il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'interno, poiché stiamo a un'avviata discussione molto seria su premi e penalità che ci hanno visto sempre all'avanguardia, essendo assolutamente convinti che tra di noi enti locali gli esempi positivi facciano scuola e rappresentino un punto di riferimento, così come in tanti campi della vita umana, e che le *best practice* siano comunque importanti.

Nell'ambito dell'ottenimento degli obiettivi che ci siamo prefissati in questi anni, come sapete, gli

enti locali hanno abbondantemente superato i tetti che erano stati indicati. Noi sappiamo perfettamente che ci sono province più virtuose e altre meno e, quindi, è giusto e doveroso stare dentro un campo di premi e penalità, ma, come abbiamo proposto, nell'ambito di una discussione complessiva degli obiettivi di finanza pubblica con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero dell'interno. Per questo motivo vi sollecitiamo all'istituzione della Conferenza. Concludiamo affermando che comunque noi abbiamo compiuto uno sforzo di responsabilità. Non vorrei passare in rassegna articolo per articolo, ma svolgo una sola sottolineatura. La Corte dei conti è un organo molto importante per noi e giustamente è stato qui ricordato che esso è teso sempre a un grande spirito collaborativo. Gli enti più intelligenti spesso, quando prendono provvedimenti di una determinata rilevanza, consultano la Corte per avere suggerimenti preziosi. Voglio ricordare che, se un comune non rispetta il Patto o va in dissesto, il Ministero può procedere già autonomamente a ispezioni, anzi, credo che nel caso del dissesto l'ispezione sia automatica.

Sul ruolo della Corte ci permettiamo di suggerire, ferma restando l'autonomia assoluta della Corte, uno spirito più collaborativo negli interessi generali del Paese. Ci è sembrato che introdurre questa funzione, che secondo me esula dai compiti stessi della Corte, sia quasi una forma di spauracchio per intimidire la funzione democratica degli amministratori.

Concludo con una battuta folkloristica e vi segnalo che ultimamente anche la legge finanziaria, tra le diverse punizioni non corporali, ha introdotto un ulteriore taglio alle indennità degli amministratori locali italiani di comuni e province. Da unici che concorrono con un esempio di una data rilevanza, non vorremmo che lo spirito di fondo di chi ha ipotizzato questa misura legislativa sia l'idea aristocratica che tutti noi siamo persone allegre in una grande passeggiata estiva folkloristica e che accidentalmente amministrano grandi comunità. Chi è passato per un Consiglio comunale, provinciale o regionale sa che ovviamente non è così. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola a Enrico Rossi, Presidente della regione Toscana.

ENRICO ROSSI, *Presidente della regione Toscana*. Grazie, presidente. Anche le regioni ribadiscono il parere che hanno già espresso in sede di Conferenza unificata.

Noi siamo convinti che esistano anche profili di illegittimità costituzionale per quanto riguarda l'articolo 2 dello schema di decreto che ci è stato presentato. A nostro parere, si tratta di un testo che non riteniamo neppure emendabile, non perché non siamo convinti che non possa esistere un sistema sanzionatorio, che esiste già, e che esso non possa essere ulteriormente migliorato, ma perché, come veniva rilevato, nella stessa impostazione rischia di avere un richiamo molto generico. Il fallimento politico, di per sé, non si capisce bene che cosa sia.

Il decreto si riferisce poi alle regioni e, nello specifico, a quelle che hanno già i piani di rientro, i quali sono elaborati dal Governo con un commissario *ad acta*, che è lo stesso presidente nominato dallo stesso Governo. Secondo noi, si tratta di un impianto da rivedere completamente. Se posso esprimere un'opinione, sarebbe importante che i patti venissero rispettati da tutti. La mia esperienza di alcuni anni in sanità indica che tutto il sistema sanzionatorio che è stato posto in essere per il Patto per la salute dal 2000 in poi è stato di volta in volta disatteso proprio in quelle situazioni di piano di rientro per le quali diverse compagini di Governo avevano deciso di intervenire con interventi straordinari.

Se si fosse stati coerenti nell'applicazione dei patti per la salute e nel sistema sanzionatorio che era già stato siglato tra le regioni e il Governo nazionale, non ci sarebbe stato bisogno di prevedere ciò che ci sembra sia piuttosto un manifesto politico che non un atto effettivo di controllo della spesa. Il nostro parere è, dunque, fortemente negativo. Se, anziché effettuare interventi straordinari, le regioni che non avevano rispettato il Patto per la salute fossero state sottoposte, come avrebbero dovuto, ai meccanismi sanzionatori già previsti, forse alcune decine di miliardi di euro nel corso di questi quindici anni sarebbero state risparmiate dalle casse dello Stato.

Per di più, esso suona come una beffa anche come meccanismo di premialità, perché le realtà che hanno applicato anche attraverso processi complicati di riforma i patti e

hanno riformato i propri sistemi si sono viste poi con la mano sinistra portare via risorse che invece erano state sottratte attraverso un'assunzione di responsabilità politica.

Il criterio della responsabilità politica è un criterio dal quale non si può prescindere. Se esiste un meccanismo sanzionatorio che prevede l'applicazione di tasse, i cittadini sono in grado da soli di valutarlo e di svolgere le proprie considerazioni.

PRESIDENTE. L'intenzione è di modificare in maniera sostanziale questo decreto. Io e l'onorevole Misiani, che siamo i relatori, cercheremo di risistemare la materia in una maniera che speriamo sia ancora più congrua ed equilibrata, senza cedere rispetto al principio del rigore, che è indispensabile. Anch'io ho alcune perplessità sulla definizione di fallimento politico. Probabilmente preferirei quella di inidoneità. Troveremo la formula più appropriata, che esprima più un giudizio di merito che non meramente politico. Inserire un giudizio politico in una norma è francamente molto complesso, mentre inserire una definizione che abbia un fondamento giuridico è più plausibile. Se a un soggetto è stato indicato un percorso e non lo segue, ciò procura un danno all'amministrazione e ai cittadini amministrati. Dopo un dato periodo gli si potrebbe presentare la prima diffida, poi la seconda e alla terza volta lo si dovrebbe dichiarare inidoneo. Forse è proprio quella l'espressione giusta. Lo si commissaria, lo si manda via e, secondo me, non lo si fa ricandidare più da alcuna altra parte.

Francamente trovo la questione dei dieci anni inappropriata. Se non si è capace di amministrare un comune, non si può andare a fare il parlamentare o il presidente della provincia. Non è obbligatorio svolgere tali compiti. Ognuno avrà anche una sua attività, mi auguro. Porto sempre l'esempio di Einstein, certamente il più grande genio del Novecento. Se l'avessimo messo ad amministrare un condominio, magari si sarebbe potuto dimostrare non idoneo. Non è un'offesa. Si può essere bravissimi a fare altro.

È un accenno più di umore che non di sostanza. Peraltro, al convegno di Ischia il sindaco Delrio mi ha sentito svolgere le stesse considerazioni, anche se in un altro contesto.

Do la parola a Flavio Tosi, sindaco del comune di Verona.

FLAVIO TOSI, *Sindaco del comune di Verona*. Grazie, presidente. A integrazione di ciò che è stato affermato prima dal collega Delrio, premesso che il sottoscritto rappresenta un comune fra i cosiddetti virtuosi, in quanto a percentuale di spesa del personale, a spesa totale, a indicatori finanziari e al Patto di stabilità - siamo fra i comuni capoluogo uno di quelli che ricevono meno dallo Stato e, quindi siamo virtuosi sotto tutti i punti di vista - l'importanza di questo provvedimento, che è, secondo me, assoluta, se viene concepito nella maniera più corretta, deriva anche dalla praticabilità dello strumento stesso.

Se lo strumento non si rivela praticabile, nel senso che non è applicabile o per la misura delle sanzioni o per i parametri, esso rischia di diventare una grida manzoniana, una disposizione che si scrive, ma che alla fine non si applica e questo sarebbe l'errore più grave. Consegnerei un paio di emendamenti aggiuntivi ai relatori, alcuni di carattere generale e alcuni di carattere particolare.

Un emendamento di carattere generale, che cito subito, è all'articolo 7, al comma 2, dove, fra alcune sanzioni assolutamente condivisibili, è previsto per chi sfora il Patto di stabilità il versamento allo Stato di un importo pari alla differenza fra il risultato registrato e l'obiettivo assegnato. Lo afferma un comune che rispetta il Patto di stabilità, ma pensando alla fattispecie di chi non lo dovesse rispettare. Se si impone a un comune di rientrare con un piano industriale e di svolgere un percorso virtuoso, ci sta; ma se gli si chiede di dare allo Stato una multa pari a quanto si è sfiorato, è la fine: l'anno prossimo sforerà e così l'anno dopo e alla fine si rischia solo di continuare a peggiorare lo sfioramento del Patto di stabilità, perché diventa un fatto quasi costretto dallo strumento stesso.

Un altro paio di emendamenti riguardano alcuni altri indicatori all'articolo 5 e all'articolo 8, per esempio, dove si va a inserire il disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio. Un comune lavora su tutto l'anno e gli strumenti per entrare, che siano alienazioni o altro, si ragionano dal 1° gennaio al 31 dicembre. Se si guarda al disequilibrio corrente, il nostro comune dal 2009 risulta in disequilibrio corrente, ma nel consuntivo non lo è mai, perché si tara e si costruisce un percorso che dura un anno. Si rischierebbe, perciò, che tutti i comuni d'Italia o quasi si troverebbero in disequilibrio corrente. Mi riservo di consegnare poi gli emendamenti citati.

Svolgo ora una considerazione di carattere generale. Al di là della preoccupazione che è stata sollevata anche prima da altri interventi sulla prossima manovra - leggo dai giornali che si parla di ulteriori 3 miliardi di tagli agli enti locali; non so come faremo a sostenerli - forse sarebbe il caso, rivolgendomi alle amministrazioni centrali e agli organi di governo, di non considerare, come pare si faccia, gli enti locali come realtà che generalmente sprecano e che, quindi, si possono comprimere a prescindere, quando, invece, bisognerebbe guardare con un poco più di attenzione alle amministrazioni centrali dello Stato. Gli enti locali sono quelli che sicuramente erogano i servizi diretti ai cittadini con le loro risorse. Nutro una preoccupazione sulla prossima manovra perché almeno quella venga impostata veramente con criteri federalisti. Se tutte le manovre prevedono tagli lineari, basati sulla spesa storica, siamo rovinati. Bisognerebbe, invece, finalmente pensare a parametri e indicatori che tengano conto delle singole realtà.

Anche il vincolo che è stato imposto a tutti gli enti locali indifferentemente sul *turnover* del 20 per cento è ingiusto: c'è chi ha molto poco personale e chi ne ha in sovrabbondanza. Quel 20 per cento uguale per tutti è assolutamente iniquo e sbagliato, per chi non ce la fa - immagino i comuni più piccoli del mio, perché magari noi in qualche modo ci riorganizziamo, ma c'è qualcuno che, invece, viene messo in ginocchio - e per chi ha troppo personale, ma del 20 per cento tutto sommato se ne fa un baffo. Non gli crea neanche un problema.

Spero che la prossima manovra tenga conto di queste situazioni, perché se, invece, si va ad attuare una manovra che andrà ulteriormente a tagliare pesantemente tutti gli enti locali in maniera indifferenziata, si rischia di andare tutti a sfiorare il Patto di stabilità e, quindi, si ritorna alla grida manzoniana, perché comunque sfioriamo tutti e non ha più senso svolgere questo tipo di ragionamento.

La questione che andrebbe impostata in modo più deciso è quella di guardare il miglioramento. Come è stato ricordato prima dal collega Delrio, bisogna vedere che eredità ci si trova. Io parlo da comune virtuoso amministrato bene da chi è venuto prima di me e, quindi, non ho questo problema, ma mi pongo nei panni di chi ce l'ha.

Bisogna andare a vedere chi è fuori dai parametri ed è ampiamente al di fuori del Patto di stabilità, considerando però un Patto riscritto sul criterio della spesa standard, perché se lo elaboriamo sempre su quello della spesa storica continuiamo a trascinarci dietro errori. Chi ha molto di più basta che spenda un po' di meno e chi ha molto di meno si trova semplicemente a dover continuare a tirare la cinghia finché non ce la fa più. Bisogna riscrivere il Patto di stabilità, altrimenti si va comunque a rendere perenne l'iniquinà esistente nei trasferimenti dello Stato.

Rispetto all'eredità del passato il criterio deve essere quello del miglioramento o del non miglioramento. Se si migliora con una sorta di piano industriale e, quindi, si dimostra di compiere un progresso, si deve essere tutelati, mentre se non si migliora o si peggiora si deve essere sanzionati. Non si può pensare che chi eredita una situazione disastrosa arriva e risolve tutto in un batter d'occhio. Deve essere un provvedimento che tenga conto di questo tema e non parlo per il mio comune, ma per i comuni che si trovano in difficoltà storica rispetto a criteri di mala amministrazione che magari in alcune aree del Paese sono consolidati.

Penso comunque al fatto che deve essere uno strumento effettivamente praticabile, perché, se non è praticabile, diventa assolutamente inutile e, quindi, inefficace rispetto agli obiettivi che tutti condividiamo.

PRESIDENTE. Sono d'accordo sul fatto che il provvedimento o è praticabile, o è inutile, perché di grida manzoniane ne abbiamo sin troppe.

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

ANTONIO MISIANI. Pongo solo poche domande. Premesso che apprezzo molto il contributo di analisi di ANCI, UPI e Conferenza delle regioni su questo che è un decreto di particolare importanza e delicatezza, credo che sia utile - mi rivolgo alla Conferenza delle regioni - che dalle regioni, così come sono già venute da ANCI e UPI, ci arrivino anche proposte di emendamento. Ho apprezzato che ci siano state proposte di emendamento da parte di ANCI e UPI e farò riferimento anche a esse in alcune considerazioni. Mi permetto di invitare anche la Conferenza delle regioni, oltre al pregevole lavoro di analisi che ho avuto modo di leggere, a suggerirci anche alcune proposte migliorative di un testo per facilitare il lavoro che andremo a svolgere.

Passo al secondo tema, il Patto di stabilità interno. Personalmente ritengo che uno degli elementi peggiore dell'attuale Patto di stabilità interno sia la sua rigidità e il fatto che le sanzioni prescindano da come sono stati generati gli sforamenti.

Il decreto può essere un'occasione di rimodulazione di queste sanzioni, o quanto meno, di definizione di alcuni criteri che portino a una rimodulazione del Patto. Ho visto un emendamento dell'UPI che da questo punto di vista ritengo interessante. Mi interesserebbe sapere da tutti i soggetti che abbiamo audito quali sono le loro opinioni su possibili modalità di riorganizzazione delle sanzioni del Patto.

Il terzo elemento è l'inventario di fine mandato. Io sono per cambiare la terminologia, perché non siamo in un magazzino, ma stiamo ragionando del rapporto di trasparenza tra gli amministratori territoriali e l'opinione pubblica e, quindi, su temi delicatissimi.

Sono, però, per l'estensione a tutti gli enti territoriali, o quanto meno a quelli coinvolti dal Patto di stabilità interno, dell'inventario di fine mandato, che io chiamerei relazione o rapporto di fine mandato, anche per superare uno dei limiti che sono stati evidenziati, quello, per esempio, di situazioni di dissesto che vengono generate magari su più mandati. Se abbiamo a regime un sistema trasparente per cui a fine mandato si compie quella che in un'azienda sarebbe una *due diligence* e alla fine del mandato successivo abbiamo a disposizione uno strumento analogo, l'effettiva responsabilità accumulata all'interno di un mandato amministrativo del deterioramento o meno dei conti di un'amministrazione territoriale è molto più leggibile, perché si conoscono la condizione di partenza e quella finale.

Ciò vale se si prevede naturalmente non solo per la piccola minoranza di enti in dissesto, ma anche per la generalità degli enti territoriali uno strumento di questo genere, che poi può essere ripensato e riorganizzato. Io credo che sia uno dei punti più qualificanti di questo decreto, che ritengo vada esteso non soltanto a quella piccolissima minoranza di enti interessati - come è stato ricordato, sono 10 su 8.094 i comuni in dissesto - ma anche alle amministrazioni regionali soggette a piano di rientro della sanità.

Il quarto punto è il fallimento politico. Anche in questo caso condivido la sollecitazione a un cambio di terminologia. A me piace molto il termine «responsabilità in positivo» che è stato proposto dagli emendamenti di ANCI e UPI e che avremo modo di discutere.

Sono molto d'accordo con quanto evidenziava il sindaco di Verona. Il rischio che corriamo è quello di prevedere la fucilazione per una piccolissima minoranza di amministratori che magari hanno ereditato il dissesto generato molto tempo prima e il nulla per tutti gli altri, con una soluzione all'italiana nel termine peggiore dell'accezione «all'italiana».

Io credo, invece, che noi otteniamo un passo in avanti rispetto alla necessaria responsabilizzazione degli amministratori territoriali, che è tra i principi fondanti del federalismo fiscale e della legge n. 42, se, invece di prevedere la fucilazione sul campo e il nulla, iniziamo a ragionare o almeno a porre alcuni principi su come mettere in condizione di non nuocere o anche accompagnare nei percorsi di rientro, come peraltro è stato fatto nell'esperienza del Patto per la salute, che io ritengo positiva per le amministrazioni regionali, anche gli enti locali che sono in una condizione di difficoltà.

Personalmente, ma ne discuteremo, anche dal punto di vista del riferimento costituzionale più che l'articolo 126 della Costituzione prenderei il 120 come orizzonte all'interno del quale impostare tutto il tema della responsabilità delle figure apicali delle amministrazioni territoriali in relazione alla gestione economica e finanziaria.

L'ultimo punto, che si ricollega al tema della rimodulazione del Patto di stabilità interno, è rappresentato dai criteri di virtuosità. Ho letto i suggerimenti dell'ANCI. Condivido alcuni elementi di virtuosità, ma non so onestamente che cosa c'entrino la raccolta differenziata o l'energia rinnovabile con la gestione economica e finanziaria. Immagino che, rimanendo in un'ottica economico-finanziaria, dobbiamo individuare insieme una griglia di criteri che siano strettamente legati alla dimensione economica e finanziaria della gestione dell'ente. Volevo chiedere all'ANCI qual era la motivazione dell'inserimento tra le loro proposte di tematiche che io ritengo estranee alla materia.

MARCO CAUSI. Pongo due domande. Una l'ha già posta il collega Misiani, ma la chiarisco meglio.

Vorremmo il vostro parere su un punto: se, invece di parlare di inventario di fine mandato e di assegnare a esso una sorta di momento di controllo, si andasse più sulla strada, che peraltro abbiamo cominciare a praticare con il decreto di armonizzazione dei bilanci, di un rendiconto di fine mandato che sia comprensivo anche, come dispone il decreto sull'armonizzazione dei bilanci, di una descrizione della quantità dei servizi offerti, del livello di soddisfazione, degli obiettivi di servizio, dei costi e dei fabbisogni standard e, quindi, di ciò che in un'altra terminologia si potrebbe chiamare un bilancio sociale di mandato, le obiezioni che avete sollevato potrebbero essere superate?

Vengo al secondo punto. Anch'io volevo riprendere un concetto che ha citato il sindaco Tosi e che mi sembra molto importante. Ha parlato di piani industriali. Il punto è che noi dovremmo cercare di prevedere procedimenti di affiancamento e di aiuto agli enti che stanno in difficoltà, ma prima che le difficoltà diventino disastro. È questo che manca nel decreto, che si occupa di sanzionare in modo molto grave comportamenti fortemente disallineati. La domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: quando emergono i primi segnali di disallineamenti, non si può elaborare quello che Tosi chiama un piano industriale?

Nella legge n. 42 l'articolo 18 nella mente del legislatore intendeva più o meno questo. È l'articolo sul Patto di convergenza. Il Governo non ha attuato in questo decreto l'articolo 18 e, quindi, siamo in assenza della sua attuazione.

Vogliamo chiedere al Governo di farci una proposta per l'attuazione dell'articolo 18 nella direzione di piani industriali di rientro e di convergenza? Oppure vogliamo costruirlo in Commissione? Al di là del fatto se questo diventi il vincolo o se dovessimo chiedere in futuro al Governo un altro vincolo, siete d'accordo che un tassello che manca ancora sia l'attuazione dell'articolo 18? Di fronte a tale attuazione anche alcuni eccessi di asperità di questo decreto assumerebbero un altro significato.

PRESIDENTE. Io andrei un po' oltre, se possibile, e vorrei conoscere anche la vostra opinione. Va bene il rendiconto finale, una pratica sicuramente più che accettabile, ma, se invece la rendessimo periodica, in maniera tale da verificare ogni sei mesi od ogni anno l'andamento e intervenire laddove esso richiedesse un intervento? Sarebbe probabilmente molto più congruo se riuscissimo ad avere una relazione semestrale e dopo due semestri, verificato che c'è una situazione che non va, procedere a una diffida e poi far scattare l'affiancamento, ovvero già la sanzione, che può andare dallo scioglimento del Consiglio al commissariamento.

La questione che mi preoccupa è che stiamo ad aspettare i cinque anni e poi assistiamo a un disastro che si è andato moltiplicando nel corso del quinquennio. A chi giova?

Allo stesso tempo, però, è ovvio che il periodo precedente va distinto da quello attuale o successivo. Chi è eletto sindaco oggi a maggio o a giugno di quest'anno si trova la situazione che si trova e non si può far carico del disastro commesso dal suo predecessore. Si deve poter creare una sorta di zona



cuscinetto - troveremo la terminologia più appropriata - e le sanzioni si devono comminare all'uscente e non all'entrante. Allo stesso tempo all'entrante si deve offrire un piano di rientro e un termine entro il quale attuarlo. Dopodiché, se lo rispetta, va bene; se non lo rispetta, è evidente che anche lui andrà incontro a un guaio.

Questa è la prima questione che mi permetterei di suggerire e che penso possa essere utile. Mi piacerebbe sentire la vostra opinione su questo tema, perché credo che possa essere una buona base di discussione.

La seconda questione riguarda i premi. Forse sbaglio, però io sono dell'avviso che se uno compie il suo dovere, non dovrebbe ricevere alcun premio. La legge va rispettata perché deve essere rispettata. Se si compie qualcosa in più rispetto ai livelli standard dei servizi, alla qualità della vita dei cittadini, a una straefficiente amministrazione che va al di là di tutti i parametri che pure si dovrebbero seguire, in quel caso si può valutare il premio.

Non si può dare un premio per aver rispettato il Patto di stabilità, che va rispettato in sé. Sarà rimodulato, ma non si merita il premio perché si rispetta la legge. Faremmo crollare uno dei principi fondanti del nostro sistema giuridico. Tutte le persone oneste avrebbero diritto a un premio. Che c'entra? Carnelutti forse si rivolgerà nella tomba a sentire una considerazione di questo genere. Ci sarebbero moltissime altre questioni ancora e io mi auguro che, al di là di quest'audizione formale, ci possa essere anche un contatto più continuo nella prossime settimane. Insieme con il collega Misiani abbozzeremo un testo e poi ci piacerà risentire la vostra opinione, anche informalmente.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ENRICO ROSSI, *Presidente della regione Toscana*. Ovviamente esprimo un'opinione personale. Il mio mandato è solo relativo al giudizio molto negativo che noi diamo sulla proposta. Io credo però che ci sia un errore veramente di base, per quanto intuisco, che dovrebbe portarci a rivedere nel profondo la norma e la sfida che ci viene lanciata mi spinge a esprimere un'opinione. L'accetto volentieri.

Anche rispetto alla riforma federale dello Stato, che ormai sta andando avanti, è sempre più evidente che noi siamo una Repubblica articolata per autonomie locali. L'errore di fondo, a mio parere, oltre che nel linguaggio facilmente contestabile di questo decreto, è che si presuppone una sorta di occhio dall'alto che poi sanziona fino addirittura a decretare il fallimento politico.

Io penso che questo meccanismo rischi persino di risultare inefficace e addirittura di lasciare spazio a margini di autonomia e di interferenza da parte del potere politico centrale sul libero gioco democratico che solo noi possiamo percepire, anche in buona fede. Il mio timore sarebbe riferito a una compagine come a un'altra. Sono meccanismi automatici.

Questo impianto, che è verticale e gerarchico, dovrebbe essere, a mio parere, trasformato in un impianto pattizio. La base del controllo dovrebbe avvenire sul patto stesso: lo Stato, le regioni, i comuni e le province riguardo a questo tema costruiscono un patto in cui il rispetto diventa fondamentale e appellabile dalle parti, fino a prevedere alcune sanzioni. Questo mi pare il punto e questa è l'idea su cui noi dovremmo lavorare.

Naturalmente ciò obbliga lo Stato, le regioni, le province e i comuni a far sì che i Patti siano precisi. Noi abbiamo alcuni contenziosi aperti col Governo - non voglio approfittare per discuterne in questo momento - per chiedere il rispetto del patto. Al patto si deve stare. Non va bene che se una regione non ha rispettato il patto in sanità, si interviene perché non se ne può fare a meno. Allora si ricostruisce un altro patto trasparente, qualora ce ne fosse bisogno e tutti si fosse d'accordo nel compiere anche un intervento straordinario, ma deve essere un patto trasparente.

Ritorno all'esperienza della sanità, una delle partite più grosse di questa vicenda. Le regioni che sono state al patto vedono lo Stato finanziare - è un'esperienza che riguarda indifferentemente diverse compagini politiche - situazioni particolari perché si ritiene che non si possa fare a meno di finanziarle, a prescindere dal coinvolgimento e dalla corresponsabilizzazione della regione. Ci si potrebbe spingere più avanti e prevedere un meccanismo di verifica paritario del patto stesso

da stabilirsi periodicamente. Ci si potrebbe spingere ancora più avanti. Si parlava di liberazione della leva fiscale, che può arrivare fino a un certo punto, oltre il quale nel patto si tutelano i cittadini. A quel punto l'intervento si impone da parte di tutto lo Stato.

Se posso esprimere la mia opinione, quello che anche a me suggestionerebbe, per una Repubblica federale come quella che vogliamo essere, è l'idea di un intervento gerarchico dall'alto. Io penso che non produca gli effetti che desideriamo e che ci faccia correre il pericolo di un'ancora più ampia discrezionalità, non solo nella parte economica che stavo denunciando, ma che rischia addirittura di travalicare la parte economica e andare sulla parte politica: si interviene e si commissaria, anche al di là delle intenzioni, perché ci sono rapporti e relazioni. Non si vive in un laboratorio di fisica, ma nella vita reale.

Se, invece, si riuscisse a concettualizzare un'idea di patto dopo il quale scattano sanzioni, patto a cui possiamo ricorrere anche come autonomie e come regioni, allora questo provvedimento sarebbe senz'altro accettabile. Anche l'idea cui si faceva riferimento di un rendiconto di fine mandato la si imponga complessivamente, si preveda la possibilità di fronte a evenienze straordinarie della riformulazione del Patto.

Ci possono essere momenti, dando la possibilità di appellarci a questo punto. Ci arrivano sanzioni a livello nazionale e internazionale per una ragione o per un'altra? A quel punto il Governo centrale chieda che si riveda quel patto, oppure una regione spiega che una situazione non va bene perché è accaduto un elemento particolare. Rivediamo il patto.

Se la impostassimo in questo modo - esprimo un giudizio personale - sono convinto che un po' di strada si compirebbe. Non so dove possiamo arrivare, ma sarebbe un'impostazione che potrebbe rappresentare una sfida interessante.

**PRESIDENTE.** Certamente è uno spunto interessante sul quale lavorare. Stavo riflettendo, mentre parlava il presidente Rossi, sul fatto che c'è una bella differenza tra la nascita di uno Stato federale e la trasformazione della struttura dello Stato da unitario in federale. In questo secondo caso essa nasce per impulso centrale. Non è una contraddizione in termini, ma una necessità strutturale, altrimenti non si sarebbe potuta attuare.

Stavo riflettendo anche sulla natura pattizia, che non mi dispiace come tipo di impostazione. Anch'essa presenta alcuni limiti, però, perché io stipulo un patto e poi rinfaccio che un ente non ha dato nei tempi prestabiliti quanto avrebbe dovuto sul trasporto pubblico locale e non rispetto più il patto. Ci deve essere un meccanismo, altrimenti lo Stato può affermare che non ha i soldi e che non li può dare e la regione risponde che in tal caso non quadra il bilancio.

Per esempio, a proposito del Senato federale, che io anticipo - non è questa la sede e non so come la penserà il presidente Rossi, ma spero che gli altri mi diano ragione - io non lo vedrei come Senato a carattere regionale, ma come un Senato delle autonomie, in cui siano presenti anche le rappresentanze dei comuni e delle province. Sarebbe più idoneo anche per rispettare ancora di più l'articolo 114 della Costituzione. Credo che i sindaci e i presidenti di provincia saranno d'accordo con me, mentre i presidenti di regione mugugneranno, però una rappresentanza per le autonomie secondo me è necessaria.

**GRAZIANO DELRIO, Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI.** Noi siamo stati chiamati in causa su alcune questioni, però vorrei ricordare che, sempre per evitare complicazioni, per noi vige un principio: se alcune questioni sono già normate, è inutile tornare a normarle per la terza, quinta o decima volta. Dall'articolo 242 in poi nel Testo unico degli enti locali ci sono tutte le indicazioni rispetto agli enti locali deficitari o dissestati che sono sufficientemente esplicite e descrivono in modo evidente le conseguenze.

Sulla parte delle disposizioni generali dall'articolo 149 in poi ci sono i principi in materia di ordinamento finanziario e contabile. Stiamo attenti, perché rischiamo di riprodurre all'infinito strumenti di controllo che vanno a sovrapporsi a quelli esistenti e non si capisce più bene la situazione.

Sono molto d'accordo con quanto ha affermato il governatore Rossi prima: cerchiamo di trovare strumenti che diano la necessaria autonomia e responsabilità e che si sia chiamati a valutarli.

Rispetto al bilancio di mandato molti comuni lo stilano già. Si tratta della coerenza degli obiettivi rispetto al bilancio di mandato. Se non è una situazione standardizzata, si lavori su quel punto, senza tirare fuori un inventario. Si parlava di un inventario per i comuni dissestati affermando poi che lo si può applicare anche agli altri comuni.

Se è un inventario per i comuni dissestati, si segua il Testo unico, altrimenti, se si vuole avere una trasparenza contabile di lungo periodo, si stabilisca che i bilanci triennali e i consuntivi non sono sufficienti e si cerchi di agire su come migliorare questi consuntivi e bilanci.

Tutti gli anni io redigo un consuntivo in cui in consiglio comunale rendo conto del fatto se ho rispettato gli obiettivi o no. È una discussione pubblica e non privata tra me e il mio ragioniere. Noi abbiamo già strumenti sufficientemente efficaci teoricamente: abbiamo una programmazione triennale, abbiamo la delibera di equilibri finanziari.

ANTONIO MISIANI. L'ultimo rendiconto è sempre approvato dalla nuova giunta e non dalla vecchia.

GRAZIANO DELRIO, *Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI*. D'accordo. Quando c'è un problema in Italia, però, invece che risolvere quel problema, si riscrive la norma generale. Forse sarebbe bene concentrarci sul problema stesso, invece che provare a rifare tutto il quadro.

La questione delle virtuosità è una discussione che vorremmo svolgere in maniera più approfondita. Ci rendiamo conto di aver posto alcuni punti al convegno di Ischia per poter affermare che il tema della virtuosità dei comuni è stato sollevato dall'ANCI alcuni anni fa e non è oggetto di trattativa politica, ossia non è a disposizione di alcuna parte politica.

Il tema del Patto di stabilità deve essere a disposizione del sistema dei comuni. Non deve essere oggetto di trattativa particolare, ma con i comuni per stabilire i criteri giusti insieme. Abbiamo affermato tali punti per sostenere che la virtuosità possa essere valutata in tante maniere, ma non volevamo avere un carattere emendativo. È una precisazione, presidente.

ANTONIO ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI degli assessori al bilancio*. Anch'io improvviso, però, in risposta alla proposta dell'onorevole Causi, con l'articolo 18 della legge n. 42 potremmo scoprire di risolvere molti problemi.

Con grande saggezza, presidente, penso che chiamare l'inventario «rendiconto» sia più forte. Possiamo parlarne forse in un incontro informale, cui ovviamente siamo disponibili perché possiamo svolgere un ottimo lavoro. Mi pare evidente dalla discussione che, così come è, il testo non è praticabile per causa manifesta.

Infine, mi sembra importante, come lei suggeriva, presidente, essendo stato per tanti anni consigliere comunale, la distinzione tra entrante e uscente. Noi abbiamo presentato una proposta come UPI che mi pare l'onorevole Misiani abbia accolto.

Bisogna anche legarla alla centralità, cioè alla programmazione, rispetto al Patto di stabilità. Anche le sanzioni vanno modulate, perché ci possono essere fattori molto contingenti nella vita di un ente locale. Per esempio, le province italiane negli ultimi due anni hanno avuto un crollo delle entrate alquanto notorio, legato al mercato dell'auto. È un fattore non prevedibile, perché nessuno ha la sfera di cristallo.

Occorre avere un intervallo, che possiamo anche chiamare cuscinetto o *range*. Potrebbero servire alcuni incontri che abbiano questo spirito, richiamando però - penso che abbia ragione l'onorevole Causi - il fatto che l'articolo 18 è la via maestra. Poiché il Testo unico degli enti locali è la via che

nessuno a oggi mette in discussione e che ci dà precisi compiti, a questo punto noi possiamo elaborare un'idea patteggiata forte e, mi permetto di aggiungere, cogente nell'ambito di un rendiconto che assuma un significato politico più istituzionale, come affermava il presidente Rossi. In tal modo possiamo ottenere buoni risultati.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche per la documentazione che ci hanno fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,35.**