

**La seduta comincia alle 13,40.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Comunicazioni del presidente.**

PRESIDENTE. Informo che il ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 18 maggio 2000, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, la richiesta di parere parlamentare su 14 schemi di decreto del Presidente del Consiglio recanti il trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie per spese di personale, in attuazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottate ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in materia di mercato del lavoro, rispettivamente per le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto. Il Presidente della Camera, d'intesa con il presidente del Senato, ha assegnato in data 23 maggio i predetti provvedimenti alla Commissione per il prescritto parere.

Informo inoltre che nella Conferenza Stato-regioni convocata per oggi sono all'ordine del giorno otto decreti del Presidente del Consiglio che riguardano una serie di materie; tra esse non vi è l'agricoltura per la quale aspettiamo la con-

clusione dell'istruttoria da parte del Governo.

Per quanto riguarda la riforma dei ministeri, ho avuto l'altro giorno un incontro di carattere informale con il ministro della funzione pubblica al quale ho chiesto notizie in merito, poiché ad oggi non è stato fatto pressoché nulla in relazione al momento attuativo che coincide con la scadenza della legislatura; il ministro ha chiesto un mese di tempo ed ha detto che a fine giugno sarà disponibile per riferire in Commissione.

Sul versante finanze, invece qualche giorno fa, nel corso di un incontro di carattere informale, il direttore generale delle entrate, dottor Romani, ci ha informato che sono abbastanza avanti per quanto riguarda la formazione delle agenzie (in questo caso il termine è il 2 gennaio 2001); mi sono comunque messo in contatto con il nuovo capo di gabinetto del Ministero delle finanze — l'ex ministro Piazza — per concordare una discussione con il ministro.

Informo, inoltre, che ho scritto al ministro del tesoro in relazione all'esito dell'audizione di Sviluppo Italia per chiedere notizie sulla questione dei contratti di programma, che sembrano persi nelle sabbie del deserto: l'istruttoria avrebbe dovuto essere affidata a Sviluppo Italia, invece giacciono ancora al dipartimento ed il loro esame ha subito forti lungaggini.

**Audizione del Presidente della Corte dei conti, dott. Francesco Sernia, sullo stato di attuazione del riordino della Corte dei conti, come previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della Corte dei

conti, sullo stato di attuazione del riordino della Corte dei conti, come previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Saluto il dottor Francesco Sernia e il dottor Claudio De Rose, Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti, che lo accompagna e li ringrazio per la loro presenza. Credo sia la prima volta che il presidente della Corte dei conti si incontra ufficialmente con la Commissione e ritengo sia una occasione importante da sottolineare; l'oggetto specifico è l'attuazione dell'articolo relativo ai controlli - adottati in attuazione della delega prevista dalla legge n. 59, quindi con il parere di questa Commissione - che attribuisce alla Corte dei conti un potere regolamentare significativo che sottolinea ulteriormente l'autonomia dell'istituto ed ha come oggetto il numero, la composizione, la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche amministrazioni e degli organi di supporto. Questa ristrutturazione è intesa ad adeguare l'organizzazione dell'istituto ai nuovi compiti stabiliti dallo stesso decreto e, più in generale, dalla nuova legislazione che negli ultimi anni sta modificando notevolmente la struttura del sistema dei controlli.

Ringrazio ancora il presidente Sernia e gli cedo subito la parola.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Ringrazio il presidente e la Commissione, a nome mio e del collega De Rose (uno dei relatori al regolamento che stiamo varando), perché ci danno l'occasione di esporre quali sono le linee che abbiamo seguito finora. Appena abbiamo avuto questa delega - di cui siamo molto grati al Parlamento perché è un atto di fiducia di cui comprendiamo l'importanza - ci siamo rimboccati le maniche ed io personalmente ho istituito una commissione, presieduta dal presidente Gallo, che ha preparato uno schema di regolamento definendolo all'inizio di quest'anno; abbiamo poi atteso che sulle eventuali riforme da definire si pronunciasse il consiglio di presidenza della

Corte. Ho inviato alle Sezioni riunite, che hanno il potere normativo nell'ambito del nostro ordinamento, sia il testo della commissione Gallo (con due proposte di minoranza, in modo che i colleghi avessero un quadro completo delle problematiche trattate) sia del testo adottato dal consiglio di presidenza.

Vi sono state già dieci riunioni del consiglio di presidenza nelle quali abbiamo cominciato ad affrontare le riforme più importanti che ci sembravano essenziali perché la Corte funzionasse meglio ed esauriremo il mandato probabilmente nella prima metà di giugno. Parlerò prima della riforma delle strutture centrali e poi di quelle periferiche.

Nelle strutture centrali abbiamo anticipato quella che dovrebbe essere la grande riforma, cioè l'accorpamento dei ministeri che dovrebbe avvenire nel 2001. Finora avevamo venti uffici di controllo preventivo e successivo insieme che corrispondevano più o meno ai ministeri ed ai quali erano preposti altrettanti consiglieri delegati; ritenendo che dopo la notevole falciatura di compiti apportata dalla legge del 1994 non fosse più utile mantenere questi uffici così come erano, perché vi erano i tempi morti nel lavoro di ogni giorno sia per i magistrati addetti sia per il personale, abbiamo accorpato tutti gli uffici di controllo in cinque grandi aree: i ministeri istituzionali, i ministeri economico-finanziari, i ministeri delle attività produttive, i ministeri delle infrastrutture e l'assetto del territorio, i ministeri dei servizi alla persona e delle attività culturali, con un consigliere addetto ad ogni area. Ci saranno quindi solo cinque consiglieri delegati. Questi consiglieri avranno avuto parecchio da fare perché, per esempio, il controllo sui ministeri istituzionali comprenderà il Ministero della difesa, la Presidenza del Consiglio, molti di quei dicasteri che non hanno ceduto le loro funzioni alle regioni. Secondo noi ci sarà anche una migliore utilizzazione del personale, perché quello addetto a tutta l'area sarà destinato dal dirigente preposto a «tappare i buchi» che si potrebbero determinare nell'inter-

vallo tra lo svolgimento di una funzione e l'altra, per essere più efficienti e sentirsi più determinati.

È soprattutto importante il fatto di aver diviso le strutture del controllo preventivo da quelle del controllo successivo.

**PRESIDENTE.** Quando parla di controllo successivo intende dire sulla gestione?

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** Fino ad ora i colleghi operanti negli uffici di controllo potevano occuparsi indifferentemente dell'una o dell'altra cosa, ma debbo dire con tutta franchezza ed onestà che in qualche caso questo meccanismo non ha funzionato perché alcuni colleghi meno motivati si trinceravano dietro il controllo preventivo per non svolgere un'attività incisiva e tempestiva di controllo sulla gestione. Abbiamo nettamente separato le strutture, creando in corrispondenza delle grandi aree di controllo preventivo altrettante aree di controllo successivo, nelle quali non ci sarà neanche più un consigliere delegato; tutti i magistrati che il Consiglio di Presidenza assegnerà a queste aree, a seconda dell'entità e dell'importanza dei compiti da svolgere, saranno chiamati direttamente dal presidente della sezione del controllo o dal presidente della Corte per fare istruttorie su determinate attività di gestione e quindi riferire sulle stesse. Lo stesso si dice per il personale, che potrà essere indifferentemente addetto ad uno di tutti e cinque i grandi comparti inclusi nel settore.

Questo a nostro avviso ha una grande importanza, tenuto conto del fatto che, come lei forse sa, trasferiremo tutto il personale in un'unica struttura in un tempo abbastanza breve, quando il provveditorato avrà finito di completare la sede del Seminario dei controlli che è di fronte alla Corte; attualmente gli uffici del controllo sono nella sede molto decentrata di via Tallin, al nuovo Salario.

Avendo tutto il personale incorporato in un'unica struttura, dirigenti capaci e motivati e le due sezioni nettamente se-

parate, pensiamo di poter svolgere un controllo efficace e tempestivo.

L'innovazione di cui la Corte si è fatta carico riguardante il Parlamento consiste nel fatto che alla fine di ogni anno gli comunicheremo i grossi comparti statali e regionali sui quali eserciteremo il controllo di gestione, di modo che il Parlamento stesso, se lo riterrà opportuno, potrà chiederci un'anticipazione dei tempi. Ammettiamo che sia alle prese con il rifinanziamento di grossi settori per quanto riguarda lo Stato o abbia allo studio determinati problemi riguardanti le regioni; potrà chiedere anticipatamente il giudizio della Corte su determinati settori o, addirittura, aggiungerne altri. In tal modo non «sorprenderemo» il Parlamento con i nostri rapporti, non li accumuleremo, ma cercheremo di scagliarli nel corso dell'anno cosicché l'organo legislativo sia in condizione, se vuole, di operare concretamente su di essi. Non sono, signor presidente, per il «relazionificio»; come lei sa, il *General accounting office* americano manda al Congresso degli Stati Uniti mille rapporti all'anno; più ne manda, meno il Congresso ne legge, perché non è possibile inondare le commissioni competenti. Bisogna anzitutto che il Parlamento sappia quello che gli arriverà; poiché abbiamo stabilito nel regolamento i tempi delle nostre decisioni, addirittura prima che noi decidiamo potrebbe chiedere di mettere allo studio un determinato settore in cui ha registrato richieste anomale di finanziamento, in modo tale da potere essere noi più incisivi.

Un'altra grande innovazione al centro ha riguardato il regime degli atti di Governo, che, come è noto, ha dato origine in questi ultimi due-tre anni a grossi contrasti di opinione con gli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio e dei vari ministeri. Questo forse perché si erano troppo personalizzate le posizioni di alcuni colleghi che operavano nel settore, per cui, portate le questioni in sezione di controllo, molte sono state superate o ridimensionate. Per evitare la frizione inevitabile discendente da questi

contrastati, le Sezioni riunite della Corte hanno deciso di ripartire la competenza sugli atti del Governo tra i vari uffici che hanno il controllo sui ministri proponenti; pertanto, le diverse questioni non andranno più ad un unico ufficio di controllo, che può esasperare le posizioni, ma verranno ripartite tra tutti i cinque uffici di controllo; ognuno si assumerà la responsabilità piena di quello che fa, tranne devolvere alla sezione del controllo i contrasti non risolti.

Per quanto riguarda la periferia, quella forse maggiormente interessata...

PRESIDENTE. Siamo particolarmente interessati a questo aspetto.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Abbiamo in periferia strutture di controllo che operano ormai da cinquant'anni, denominate delegazioni di controllo. Tali delegazioni avevano il compito di controllare gli atti degli organi periferici dello Stato, ma ovviamente, dopo la riforma del 1994 hanno visto la loro funzione ridursi notevolmente. Adesso svolgono un controllo molto diffuso e consistente in materia di atti comportanti entrata, ma ovviamente questi non danno luogo a grosse questioni, parcellizzati come sono; possono invece essere molto interessanti per dare spunti in materia di referto, perché, avendo un quadro generale di come lo Stato amministri le proprie entrate e valorizzi i propri beni, raccogliendo tutte le rilevazioni si può compiere un utile lavoro ed informare il Parlamento su questo.

Abbiamo chiarito che queste delegazioni insieme ai collegi regionali di controllo - le strutture create dopo la legge n. 94, che hanno avuto legittimazione dalla Corte costituzionale perché qualche regione, in particolare il Veneto e la Puglia, aveva eccepito dinanzi alla stessa la possibilità per gli organi periferici della Corte di occuparsi delle loro cose - svolgono non un controllo di legittimità, ma un controllo sull'andamento finanziario della regione. Infatti, essendo questa stretta al patto di stabilità interna, ogni

ufficio e sezione della Corte deve, ciascuno nel proprio territorio, stabilire che tutto questo non venga superato. Oltretutto, per i grossi settori in cui le regioni sono competenti - sanità e trasporti - quest'attività è stata apprezzata dai presidenti di quelle più sensibili. I colleghi che presiedono queste sezioni discutono il programma di controllo con i presidenti delle assemblee regionali. Cerchiamo di far capire agli amministratori regionali che non siamo contro di loro, siamo accanto a loro per cercare di farli lavorare meglio, di far sentire la nostra voce, autonoma e indipendente, rispetto a quella a volte interessata delle loro strutture, che qualche volta possono rappresentare - mi auguro non sia così - in modo distorto i fatti della gestione.

Abbiamo avuto risultati molto soddisfacenti in Lombardia ed in Toscana; regioni di colore politico opposto hanno riconosciuto l'utilità ed hanno manifestato il loro apprezzamento per il lavoro fatto dalla Corte.

Nel regolamento che stiamo predisponendo stiamo « sezionando » le parole per far capire qual sia il nostro ruolo. Non intendiamo assolutamente impossessarci di quello di altri, ma riteniamo che la nostra attività rientri nell'interesse del Parlamento nazionale, dei consigli regionali, ma forse delle stesse giunte, perché i presidenti delle stesse qualche volta perdono il contatto con gli assessori ed hanno tutto l'interesse a sapere se questi abbiano o meno saputo utilizzare in modo proficuo il danaro; qualche volta, nelle tante cose da fare, questo elemento sfugge.

GIANCARLO TAPPARO. Si riferisce al presidente della giunta o al presidente del consiglio regionale ?

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Il presidente del consiglio regionale qualche volta ha la sensibilità di invitare alle riunioni con i colleghi anche il presidente della giunta in modo tale che quest'ultimo sappia quali settori saranno oggetto di indagine da parte della Corte.

Per quanto riguarda i poteri di controllo, abbiamo devoluto alle sezioni regionali - gli uffici di controllo sui consigli regionali diventeranno tante sezioni regionali - anche il potere di negare il visto - augurabilmente in pochi casi - agli atti degli organi periferici dello Stato che fossero contrari alle leggi, in modo che non ci sia bisogno di venire ogni volta a Roma per chiedere il rifiuto di visto, tranne il caso in cui si chieda la registrazione con riserva, per la quale ovviamente bisogna passare per il Governo.

Non credo di dover dire altro, ma io e il presidente De Rose siamo a disposizione per quante altre notizie vorrete chiederci.

**PRESIDENTE.** Grazie, presidente. Vorrei conoscere i tempi e le modalità per l'approvazione di questo regolamento; desidererei inoltre sapere se abbiate degli studi di carattere preliminare o addirittura delle bozze da trasmettere all'attenzione della Commissione.

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** Definiremo il regolamento entro il mese di giugno e pensiamo di approvarlo formalmente entro la fine del mese.

**PRESIDENTE.** Il regolamento sarà approvato dalle Sezioni riunite?

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** Sì, perché il compito della normazione spetta alle Sezioni riunite. Le Sezioni riunite hanno tenuto presente il parere del Consiglio di Presidenza, che è pregevole sotto certi aspetti. Qualche volta non è stato condiviso perché risultava di difficile attuazione pratica; mi riferisco, per esempio, a quanto previsto sugli atti del Governo. Esprimo la mia opinione avendo sulle spalle quarantuno anni di Corte - fra un mese «mi metterò in pantofole» avendo 72 anni - ed avendo operato per venticinque anni negli uffici di controllo, di cui conosco ogni meccanismo, ogni possibile deviazione e distorsione. La procedura che aveva predisposto il Consiglio di Presidenza per gli atti di

Governo prevedeva addirittura una relazione nel caso in cui si voglia mettere a visto l'atto; poiché giustamente il controllo è stato astretto a tempi precisi e definiti perché gli atti di Governo abbiano tempi certi dopo i vari pareri richiesti, la procedura indicata a mio avviso avrebbe fatto decorrere il termine per una qualsiasi osservazione, avrebbe impedito un efficace controllo.

Abbiamo anche trasformato la sezione «enti locali» in sezione «autonomie», volendo indicare che tale sezione centrale della Corte deve riferire soltanto al Parlamento nazionale sull'andamento globale della finanza regionale...

**PRESIDENTE.** ...e locale.

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** ...e locale. Questo per dare al Parlamento un quadro d'insieme dell'utilizzo delle risorse, ovviamente traendo spunto dai rapporti, dalle relazioni delle singole sezioni regionali della Corte, ma facendo una valutazione complessiva di tutta la gestione.

Per quanto riguarda i comuni, lei sa che la Sezione enti locali della Corte ha predisposto dei rapporti - che credo siano stati apprezzati - per quanto riguarda alcuni angoli nascosti della gestione regionale, per esempio la mancata utilizzazione da parte degli enti locali di mutui per centinaia di miliardi concessi dalla Cassa depositi e prestiti sui quali lo Stato continuava a pagare interessi alle banche. Gli amministratori regionali e comunali non erano informati che c'era un mutuo, acceso dei loro predecessori 10 o 15 anni prima, che continuava ad essere pagato pur non essendo stata realizzata l'opera alla quale si riferiva e pur non essendovi la disponibilità del denaro mancando il relativo progetto. Questa è una cosa di estrema gravità.

Siamo inoltre intervenuti in materia di parcheggi ed in relazione ad una serie di argomenti ai quali le comunità locali, soprattutto le grandi città, sono più sensibili; a nostro parere questo momento va riservato alla Sezione centrale perché non

se ne può avere una visione integrale da parte di strutture parcellizzate sul territorio.

**PRESIDENTE.** Mi pare di capire che questi cinque uffici centrali devono occuparsi delle diverse aree delle attività di Governo, conformemente a quanto stabilito nel decreto n. 300; per quanto riguarda invece il mondo delle autonomie, regioni ed enti locali, vi è una sezione a livello centrale...

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** A livello centrale vi è una Sezione autonomie che darà al Parlamento nazionale — non ai consigli regionali — uno sguardo di insieme sull'andamento della finanza regionale.

**PRESIDENTE.** Se ho capito bene, in ogni regione, poi, vi sarà una sezione la quale colloquierà con i consigli regionali e si occuperà anche del sistema delle autonomie locali in quel territorio regionale.

C'è poi il problema — che prima o poi si dovrà affrontare meglio — dei rapporti fra Corte dei conti e uffici di controllo interno con nuclei di valutazione, perché il decreto n. 286 presuppone la creazione di un sistema a rete soprattutto nella prospettiva di sopprimere i comitati di controllo. In assenza di questo, i comuni e le province hanno i loro nuclei di controllo interno, non sempre dotati delle necessarie capacità, e la Sezione regionale della Corte ha compiti di controllo successivo di gestione; gli amministratori si trovano quindi, in una certa misura, ad agire senza rete.

Molti dei presenti — forse tutti — siamo convinti che il sistema dei controlli preventivi di legittimità quale organizzato dalle antiche leggi e ancora confermato dalla Costituzione non sia più opportuno, d'altra parte siamo anche convinti che non sempre i comitati di controllo sono all'altezza dei compiti; questo però non significa che tutto debba essere lasciato alla assoluta discrezione degli enti locali anche perché dagli stessi amministratori locali ci provengono richieste di aiuto. Un

povero sindaco che si trova a dover operare senza più il visto di legittimità sugli atti da parte del segretario, senza controllo di legittimità, sempre però con il timore dell'azione di responsabilità intentata dalla Corte dei conti...

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** Solo in casi di dolo o colpa grave. Questo non è più uno spauracchio.

**PRESIDENTE.** C'è anche il problema dei reati previsti dal codice contro la pubblica amministrazione, che in molti casi e in molte applicazioni della giurisprudenza rimangono ancorati all'adozione di atti non legittimi; quindi l'amministratore che corre il rischio di adottare un atto illegittimo semplicemente perché non lo sa...

**FRANCESCO SERNIA, Presidente della Corte dei conti.** Deve esserci una colpa grave e devono esserci danni consistenti per l'erario.

**PRESIDENTE.** È comunque un problema al quale dovremo lavorare — ormai nella prossima legislatura, credo — per cercare di creare un sistema a rete che colleghi gli uffici della Corte dei conti, soprattutto quelli periferici, con il sistema degli uffici di controllo interno agli enti.

**GIANCARLO TAPPARO.** Dinanzi alla rilevazione di uno scostamento che una regione si vede determinare in relazione al rispetto dei parametri di stabilità — argomento importante nel dibattito sul federalismo — qual è la procedura, considerato che si tratta di un fatto di un certo rilievo che può avere incidenza nella configurazione del bilancio nazionale e del conto consolidato del paese?

Un altro aspetto interessante da lei toccato riguarda i mutui che giacciono e producono solo interessi. Voi fate operazioni di monitoraggio sistematico di questo fenomeno, su cui non si è mai scavato in profondità e che determina problemi finanziari da non sottovalutare? Sarebbe

un'opera importante, soprattutto se fatta in modo costruttivo, cioè per aiutare gli amministratori, e non in modo punitivo, cioè volta in qualche modo a condannare una mancanza di attenzione.

L'ultima questione è il timore degli amministratori, soprattutto piccoli e medi, che non avendo più una guida preventiva rischiano di bloccare una operatività di fascia alta per limitarsi agli atti minimali. Rilevo in Piemonte, per esempio, l'insorgere di questo timore per cui si rinviando scelte che potrebbero essere fatte ad una situazione in cui ci sia un conforto maggiore per questi amministratori le cui amministrazioni spesso non sono strutturate per andare in profondità rispetto alle scelte che devono compiere.

LUCIANO MAGNALBÒ. Per quanto concerne la responsabilità cui accennava il senatore Tapparo, in effetti le amministrazioni sono a volte paralizzate da certe paure; ritengo però - come dice il presidente della Corte - che questo sia più un difetto della democrazia applicata che di chi opera i controlli. Se avessimo una classe dirigente veramente preparata, potremmo andare più proficuamente e regolarmente alla meta.

Chiederei inoltre se fosse possibile avere una documentazione da parte della Corte in modo da poter adeguatamente approfondire questi problemi e dare un giudizio più compiuto.

FRANCA D'ALESSANDRO PRISCO. Vorrei innanzitutto un chiarimento per vedere se ho compreso bene. La riorganizzazione che il presidente ha descritto scaturisce anche dall'applicazione della nuova legge sui controlli, vorrei quindi la certezza che si tratti di un intervento anche sulle competenze.

Riprendo anch'io la questione dei mutui accesi con la Cassa depositi e prestiti. Vorrei capire innanzitutto se sia un fenomeno consistente e diffuso o se si tratti di casi limite, segnali di qualche insufficiente competenza, perché come è ovvio la cosa avrebbe un diverso peso. Mi permetto comunque di dire che le responsa-

bilità degli amministratori in questi casi sono abbastanza relative, mi chiedo infatti se la responsabilità fondamentale non sia di chi rappresenta la continuità delle amministrazioni comunali, cioè la componente dirigenziale che in piccoli comuni può essere anche di livello non estremamente elevato. Probabilmente non può essere un'iniziativa della Corte, ma forse, andando un po' oltre i nostri compiti, si potrebbero ipotizzare iniziative presso la Cassa depositi e prestiti perché sia essa a fare queste segnalazioni, considerato anche che gli amministratori cambiano in data note e a livello nazionale. Sulla base della valutazione dello spreco di denaro pubblico che questi casi configurano, si potrebbe forse assumere qualche iniziativa, perché come parlamentari credo non possiamo limitarci ad acquisire questa informazione senza immaginare anche un intervento attivo, sia pure non sul piano legislativo.

Vorrei poi capire meglio l'accento del presidente ad interventi relativi ad iniziative dei comuni a proposito, per esempio, di parcheggi. Non devo insegnare al presidente della Corte che il discrimine tra controllo di legittimità e controllo di merito è abbastanza labile ed oscillante, può cioè succedere che, con l'intendimento di un controllo di legittimità, si arrivi di fatto di intervenire sul merito della scelta autonoma dell'ente locale. In materia di parcheggi, essendo essa attribuita esclusivamente all'autonoma determinazione dei comuni, come si configura un controllo di legittimità una volta che essi abbiano strumenti urbanistici, scelte del consiglio comunale, copertura finanziaria? Dove si può annidare l'illegittimità e chi ha diritto al motore del controllo in questi casi?

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. In materia di parcheggi non vi è controllo di legittimità. La Sezione enti locali, visto che negli ultimi anni alcune leggi hanno attribuito, soprattutto ai comuni con grande densità di popolazione, una quantità di fondi a questo fine, ha chiesto a consuntivo come

era stato utilizzato il danaro. Qualche volta abbiamo rilevato che ci sono stati scostamenti enormi nel senso che per realizzazioni analoghe in Piemonte si spendeva 5 ed in Calabria 20; questo è l'aspetto che la Corte sottoporrà all'attenzione del Parlamento ed al quale gli amministratori più interessati sono molto sensibili, perché a volte non sanno che si può spendere di meno. Non sempre si tratta di mazzette o corruzione, a volte può esservi l'incapacità di sondare il mercato, si può non sapere che vi è la possibilità di ricorrere ad imprese che magari vengono da lontano. In altri casi, invece, abbiamo registrato che i parcheggi non sono stati realizzati pur avendo i fondi.

Questi sono gli aspetti che noi sottoponiamo al Parlamento, si tratta di un controllo di gestione, non di un controllo legittimità che in materia non ci compete.

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. Per quanto riguarda le considerazioni del presidente Cerulli Irelli vorrei dire due cose. In primo luogo, come ha affermato il presidente Sernia, molto volentieri prospetteremo al Parlamento i nostri programmi di controllo all'inizio dell'anno, prima di cominciare.

PRESIDENTE. A partire dal prossimo anno?

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. Avremo delle norme transitorie, ma non tali da arrivare molto tardi; credo che ai primi dell'anno si potrà pensare ad una cosa del genere di cui informare il Parlamento tempestivamente.

Vorrei rivolgere una preghiera: se fosse possibile, sarebbe utile avere presso entrambi i rami un interlocutore, qualcuno che sia il corrispondente di questa informazione.

PRESIDENTE. Potrebbe essere questa Commissione.

FRANCA D'ALESSANDRO PRISCO. O questa Commissione o le due Commissioni affari costituzionali che sono competenti in materia.

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. L'altra considerazione che nasce dalle parole del presidente riguarda la rete di collegamento con i controlli interni. In effetti, abbiamo già ipotizzato nel nostro regolamento questo tipo di verifica dell'esistenza e della validità dei controlli, ma senza dubbio una istituzionalizzazione è benvenuta in questo senso.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Non vogliamo duplicare i controlli, come avveniva in passato, rispetto a quelli della Ragioneria, la quale non li faceva pensando che avrebbe provveduto la Corte; comunque avrebbe dovuto farli anche lei. Ovviamente vedremo nelle materie sottoposte a controllo interno come tali controlli siano stati esercitati e qualche volta potremo suggerire, come fanno le istituzioni superiori di controllo esterno in tutto il mondo, anche moduli diversi di controllo a seconda della natura dell'attività che svolge l'amministrazione. È chiaro che in materia di lavori pubblici non si potrà avere lo stesso tipo di controllo da effettuare in materia di sanità, non ci potrà essere un modulo comune a tutti; l'azione di controllo interno si dovrà modellare a seconda della natura dell'attività svolta.

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. Per quanto riguarda l'intervento del senatore Tapparo, la prima domanda sul superamento dei limiti del patto di stabilità è molto importante; non abbiamo ancora fatto una parametrizzazione, perché questo tipo di discorso è stato introdotto da poco e a livello di relazioni al Parlamento. Viceversa, intenderemmo ora farlo refluire nelle modalità del controllo, quindi con una parametrizzazione che in qualche modo rassicuri anche il controllato, indicando i punti di scostamento da evitare.



GIANCARLO TAPPARO. Il rapporto tra deficit delle regioni e scostamento è materia incandescente!

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. Penso di poter dare fiducia ai nostri colleghi esperti nella materia, i quali stanno individuando, con l'aiuto anche del CNEL, dell'ISTAT e via dicendo, parametri e punti di riferimento statistici, indicizzazioni adeguate. Anche le regioni ed i comuni devono sapere prima quali siano questi parametri nello spirito di cui parlavamo prima; il controllo di gestione, sebbene non ossessivo come quello di legittimità, non deve arrivare all'insaputa del controllato. Questo principio corrisponde alla nostra filosofia. Del resto, il controllo sulla gestione delle regioni, come ha detto il presidente Sernia, sfocia solo nel referto, ha una figura non di contestazione, ma di informazione e collaborazione. Credo che le risposte vengano spontanee da un amministratore saggio.

Molti interventi si sono soffermati sul fenomeno dei mutui. La questione è stata analizzata molto bene nel nostro rapporto, che il presidente suggeriva — credo si tratti di un'ottima iniziativa — di inviare al presidente della Commissione.

PRESIDENTE. Personalmente ne dispongo.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Questo rapporto risale a circa un anno e mezzo fa, ma poiché vedo che ha suscitato interesse...

PRESIDENTE. Se il presidente Sernia mi autorizza, possiamo acquisire ufficialmente la copia in mio possesso.

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. Una delle norme prevede un'indagine *ad hoc* sugli indebitamenti che costituiscono un punto debole. La fenomenologia — conosco alcuni fatti attraverso altre esperienze — è nata nella stagione precedente la legge Merloni, nelle more

dell'approvazione delle varie leggi e riforme. Mancando il principio della programmazione dei lavori pubblici, il principio della progettazione, accadeva spesso — spero che ora non si verifichi più — che il comune tendesse ad affidare subito un incarico di progettazione e, se possibile, cercasse di ottenere il mutuo necessario. Poteva invece capitare che la progettazione non andasse a buon fine o che il progetto non venisse finanziato, per cui questo mutuo rimaneva per conto suo. Effettivamente, un collegamento con la Cassa depositi e prestiti sarebbe opportuno; è nostro obiettivo lo svolgimento di un controllo, di una verifica maggiore nei riguardi di questo istituto, sempre a scopo costruttivo, non solo per la sua parte gestionale, ma per verificare i modi attraverso cui utilizza lo strumento del mutuo.

PRESIDENTE. In pratica, si trattava di finanziamenti che poi non venivano erogati.

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. Sulla base di un progetto di massima o di uno studio di fattibilità fatto forse dalla regione in buona fede il comune conferiva l'incarico.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Si trattava di soldi che erano in Tesoreria non utilizzati, su cui lo Stato continuava...

CLAUDIO DE ROSE, *Presidente della I sezione centrale di appello della Corte dei conti*. In altri casi la Cassa depositi e prestiti si basava sulla deliberazione del progetto di massima, cosa che adesso non fa più. Questo fenomeno è durato anche dopo la prima legge Merloni del 1994, nell'interregno, in attesa del regolamento. Non voglio penalizzare nessuno e neanche giustificare in anticipo i comuni, ma posso anche capire perché si sia verificato, anche in buona fede, un fenomeno del genere, per fare bene e presto.

Questo apre il discorso al timore di cadere in questo tipo di inchieste o a livello di studio, come nel caso dei mutui, o a livello di processo, di giudizio di responsabilità. Essendo un esperto della materia della responsabilità, vorrei innanzitutto dire che il limite del dolo e della colpa grave ha un suo significato, non solo politico e giuridico, ma oserei dire, anche comportamentale, in quanto già viene prevista la scusante degli errori dell'uomo medio.

In secondo luogo, gli amministratori dei piccoli comuni sono qualcosa di più del semplice organo politico che dà indirizzi programmatici, sono anche operatori, perché per i piccoli comuni non è stata prevista la responsabilizzazione diretta dei funzionari. Se il legislatore avesse intenzione di intervenire per completare la riforma, vedrei di buon occhio, per sdrammatizzare questo ruolo, l'introduzione di una previsione in base alla quale anche i comuni possano avvalersi di strutture di funzionari magari consorziate, per cui gli assessori e i consiglieri potrebbero svolgere solo attività di programmazione e di indirizzo. È vero che anche il funzionario può essere timoroso, ma, come è stato osservato, può valersi della sua preparazione professionale, di cui invece molti amministratori locali sono privi; non è necessario averla per vincere le elezioni!

In terzo luogo, si pone il problema della legittimità e del merito. Senza dubbio questo discorso non si può fare rispetto alla responsabilità che riguarda i comportamenti, semmai la giustificabilità di un comportamento. Secondo un canone previsto dalla legge n. 20 del 1994, che noi stiamo seguendo nei nostri giudizi, l'amministratore che viene indotto in errore in una scelta amministrativa dalla prospettazione del tecnico viene mandato assolto. Questo è un punto molto importante

perché, finché durerà questa commistione di funzioni, gli amministratori si trovano di fronte ad un atto già predisposto rispetto al quale, per quanto possano dubitare della capacità del tecnico, a un certo punto devono arrivare ad una decisione. La norma è abbastanza esplicita, per cui l'amministratore si può avvalere di questo piccolo altro « mezzo di difesa » oppure può chiedere di avere la relazione tecnica, di essere garantito che non esistano altre soluzioni, che in assoluto quella prospettata sia l'unica possibile e, laddove ci fossero più possibilità, chiedere che queste vengano prospettate. Questo dico frequentemente nei convegni cui spesso gli amministratori, pur lamentandosi con i loro rappresentanti, non partecipano, mentre, se lo facessero, potrebbero apprendere una piccola « ricetta » di comportamento.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. Vorrei precisare che non entriamo nel merito delle scelte se non sono palesemente irrazionali ed arbitrarie. Solo in quel caso le censuriamo.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della Corte dei conti Francesco Sernia e il presidente di sezione Claudio De Rose per questo incontro, e do loro appuntamento all'indomani dell'approvazione del regolamento, quindi prima dell'estate.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 19 giugno 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO