



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

9<sup>a</sup> seduta: mercoledì 29 ottobre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

**I N D I C E****Audizione del Presidente della Corte dei conti**

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore Pag. 3, 13, 14 e <i>passim</i>		LAZZARO .....Pag. 3, 14, 16 e <i>passim</i>
LEDDI (PD), senatore ..... 15		BALSAMO ..... 21
GARAVAGLIA Massimo (LNP), senatore .. 14		FLACCADORO ..... 19

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Presidente della Corte dei conti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta di ieri. È in programma oggi l'audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Tullio Lazzaro, che ringraziamo per la sua disponibilità.

Il presidente Lazzaro è accompagnato dal presidente aggiunto, dottor Fulvio Balsamo, dai consiglieri dottor Carlo Chiappinelli e dottor Enrico Flaccadoro e dal magistrato addetto alla Presidenza, dottor Franco Massi.

Il presidente Lazzaro ha consegnato alla Commissione un'ampia relazione scritta, che è già a disposizione dei colleghi, che ringrazio per la loro presenza assidua, con i quali formiamo un gruppo di «specializzati» in materia di semplificazione.

Darei subito la parola al dottor Lazzaro, sottolineando che la Corte dei conti è coinvolta, non solo sulla base delle norme costituzionali, ma anche a seguito di una serie di decreti legislativi, nelle procedure di produzione legislativa e normativa. Ritengo pertanto che sia interessante e importante avere la vostra opinione e i vostri suggerimenti sull'attività specifica della Commissione e in generale sul processo più ampio della semplificazione.

LAZZARO. Signor Presidente, vorrei premettere che allegata al documento distribuito vi è una serie di schede di lavoro tratte da attività di controllo completamente svolte della Corte dei conti in materia attinente a questa.

Ringrazio la Commissione per l'invito ad intervenire in tema di semplificazione normativa ed amministrativa, in una fase in cui un'attenzione particolare, non solo in ambito nazionale, viene dedicata a questi aspetti.

Sono poi particolarmente lieto di questa occasione perché la Corte, da lunghissimo tempo ed in molteplici referti, ha sostenuto con pieno convin-

cimento l'assoluta necessità della riduzione e semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri di ordine burocratico che rendono difficile la vita ai cittadini ed alle imprese, provocando diseconomie di non poco momento.

Non è certo necessario dilungarsi sulle linee evolutive – ben note alla Commissione – di un percorso che trascende il solo ordinamento interno e che, anzi, va via via ad allinearsi a quei principi comunitari, in cui si fa specifico riferimento alla «qualità redazionale della legislazione comunitaria», sottolineandone l'importanza ai fini di una corretta applicazione da parte delle autorità nazionali e di una migliore comprensione da parte dei cittadini.

Nel Protocollo «sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», introdotto dal Trattato di Amsterdam, si indicano i criteri ai quali la Commissione europea deve attenersi nelle sue proposte: motivazione della necessità dell'intervento (giustificando la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà); consultazione degli ambienti interessati; valutazione dell'impatto finanziario e degli oneri amministrativi sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini.

Tale impostazione – ripresa anche nei documenti programmatici nazionali e interistituzionali – appare sicuramente da promuovere e perseguire, nell'intento di corrispondere agli obiettivi comuni di riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese e di migliorare l'attuale sfavorevole posizione del nostro Paese nelle «classifiche» redatte dagli Organismi internazionali.

Sin dall'inizio del decennio analisi predisposte in ambito OCSE hanno dimostrato la significativa correlazione tra carico degli oneri amministrativi e rigidità del sistema economico.

Anche nella strategia di Lisbona la semplificazione normativa, la qualità della legislazione e la semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese sono considerati fattori che concorrono a favorire la competitività e la crescita dell'economia. Nel 2007 è stato poi presentato un programma d'azione volto a ridurre del 25 per cento, entro il 2012, gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese a causa della legislazione comunitaria in vigore, cui dovrebbe accompagnarsi, in base alle raccomandazioni del Consiglio europeo, una parallela iniziativa degli Stati membri.

Si stima che una riduzione di tale portata potrebbe determinare un aumento dell'1,5 per cento del prodotto interno lordo europeo. Per i paesi come l'Italia, che si collocano tra quelli caratterizzati da un'elevata rigidità amministrativa, il beneficio potrebbe essere anche superiore. Al di là degli effetti sul PIL, va positivamente considerata la corrispondenza tra gli indirizzi comunitari e quelli adottati a livello nazionale.

Si tratta, quindi, di inquadrare in maniera non frazionata gli interventi a livello normativo, procedimentale ed organizzativo, cercando di promuovere in modo coordinato quelli che assumono come finalità primaria l'ef-

ficiente funzionamento del sistema amministrativo, per la realizzazione dei diritti civili, sociali e di iniziativa economica,

È, dunque, una prospettiva volta a rendere più moderna ed efficiente l'amministrazione pubblica, chiamata a rappresentare elemento non già di freno, ma di sviluppo del sistema. Ed è questo il «filo conduttore» delle riflessioni che seguono, calibrate, in buona parte, sulle ricadute del processo di semplificazione in tema di contabilità e di organizzazione amministrativa, come necessari tasselli della vasta opera intrapresa e presupposto della sua stessa complessiva riuscita. Ciò anche in linea con le ampie competenze assegnate a codesta Commissione.

Quanto ai recenti interventi di regolazione e semplificazione, senza ripercorrere il complesso delle misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione, che si sono sviluppate in particolare a partire dalla legge n. 59 del 1997 (come illustrato nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato), è opportuno richiamare taluni profili, maggiormente «contigui» ai compiti istituzionali della Corte.

L'iperproduzione legislativa è un problema che assilla ormai da molti anni l'Italia, incidendo negativamente non solo per l'eccessivo numero delle leggi, ma anche per la complessità delle norme, il loro intrecciarsi, la non sempre agevole intelligibilità, la sfavorevole ricaduta sulla realtà economica e sociale.

Appare, dunque, più diffusa la consapevolezza del rilievo della semplificazione e della qualità della regolazione, allo scopo di impedire che si perpetui l'attuale stato di incertezza e di difficoltà applicativa: segnali nel senso auspicato sono rappresentati dalla nuova direttiva in data 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei ministri sui tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dal disegno di legge n. 1082 A.S. approvato il 2 ottobre 2008 dalla Camera dei deputati (recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), che all'articolo 3 detta principi generali per la «chiarezza dei testi normativi».

Resta, peraltro, da definire e risolvere il «bagaglio» della normativa da sfolpire in base ai commi 12 e seguenti dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 che, con effetto «ghigliottina», hanno sancito al comma 16 l'abrogazione, una volta decorsi i ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi. Il tutto previa individuazione, con decreti legislativi da adottare nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati, delle disposizioni di cui fosse ritenuta indispensabile la permanenza in vigore (comma 14), da sottoporre a riassetto (comma 15), e con le deroghe di cui al comma 17, che individua i settori esclusi, e la previsione della possibilità di procedere, negli ulteriori due anni, a integrazioni e correzioni (comma 18).

Senza soffermarsi sulla portata delle singole disposizioni, va sottolineato che proprio in questa fase *construens* il riassetto della materia può e deve costituire l'occasione per una importante opera di razionalizzazione.

Sotto questo aspetto, si impone una riflessione sul come conciliare gli interventi basati su criteri prevalentemente abrogativi e l'iniziativa (cosiddetta «Normattiva») già avviata sulla base della legge finanziaria per il 2001 e che è incentrata sul censimento della normativa in vigore.

L'incertezza del quadro normativo determinata dall'elevato numero di leggi di cui è dubbia la vigenza, suscettibili di incidere su posizioni soggettive di cittadini e imprese, non disgiunta dalla accertata difficoltà di porre ordine all'intricato sistema, ha indotto il legislatore ad intervenire anche attraverso la diretta eliminazione di leggi e regolamenti non più attuali. L'avvio dell'operazione è stato imponente, risolvendosi nell'abrogazione di ben 3.370 leggi o atti aventi forza di legge dei 21.000 complessivamente censiti, molti dei quali dell'anno 1970 e successivi, sulla base della ricognizione della legislazione statale operata dal Governo alla data del 16 dicembre 2007. L'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha statuito al comma 1 che, «a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'allegato A e salva l'applicazione dei commi 14 e 15 della legge 28 novembre 2005, n. 246», e ha stabilito al comma 1-bis che «il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'allegato A».

Non ci si sofferma sulle difficoltà, in buona parte già rappresentate, di coordinamento tecnico di tale decisivo intervento (risultavano infatti inizialmente inserite alcune disposizioni ancora vigenti e necessarie, quali quelle istitutive delle Sezioni regionali di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti per la Sicilia, così come risultano ripetute abrogazioni già in precedenza disposte).

Si segnalano, comunque, taluni aspetti da approfondire in relazione ai possibili effetti indotti dall'abrogazione di numerosi atti approvativi di testi unici su altre leggi (non potendosi escludere che, per il non sempre congruente modo di legiferare, nell'ambito dei decreti-legge o delle leggi abrogate possano figurare norme scarsamente coerenti con il loro oggetto, ma che conservano ancora una loro validità). Risultano anche abrogate leggi di approvazione e di assestamento del bilancio dello Stato successive alla legge n. 468 del 1978, il cui effetto autorizzatorio è ormai esaurito.

Il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo, se non accompagnato dalla revisione delle norme regolamentari, rischiando altrimenti di determinare un appesantimento del complessivo quadro regolativo. Si tratta, anche per questo aspetto, di un'opera non agevole per una serie di ragioni che possono essere, qui, soltanto accennate: la difficoltà di censire, per l'epoca anteriore al 1988 (quando la legge n. 400 compì una razionalizzazione della produzione normativa secondaria), i regolamenti governativi e ministeriali; l'esistenza di numerosi atti regolamentari, non rivestiti della «forma» regolamentare e non immediatamente riconoscibili come regolamenti; la difficoltà di distinguere atti regolamentari (non espressamente qualificati come tali) da altri atti amministrativi

(come gli «atti amministrativi generali»); la previsione, in numerose disposizioni legislative, di norme di attuazione «a carattere non regolamentare», ma sostanzialmente regolamentari; l'incertezza della nozione sostanziale di «atto regolamentare», anche dopo la razionalizzazione della produzione normativa secondaria intervenuta nel 1988.

È appena il caso di sottolineare, per altro verso, come lo strumento regolamentare assolva ad un ruolo decisivo nell'opera di semplificazione della produzione legislativa, cui la stessa Corte è in grado di concorrere attraverso l'esercizio del controllo sugli schemi di regolamento.

Sotto altro profilo, potrebbero anche rivelarsi utili eventuali richieste alla Corte di valutazioni sulle implicazioni procedurali di nuove normative all'esame al Parlamento.

Nella direzione di una semplificazione parallela dello *stock* di norme sia legislative che regolamentari si stanno muovendo alcune amministrazioni come il Ministero della difesa.

Sul versante procedimentale, gli intenti di semplificazione, introdotti incisivamente nell'ordinamento a partire dalla legge n. 241 del 1990 evidenziano esigenze di maggior rispetto dei tempi e di responsabilizzazione degli operatori, presenti nell'impianto del sopra citato disegno di legge n. 1082 A.S., in un percorso di continuità anche con precedenti iniziative.

In questa direzione, un utile supporto è costituito dalla «misurazione» degli oneri amministrativi a carico delle imprese, sulla scia delle metodologie applicate in sede internazionale e comunitaria, con esiti che risultano già impiegati nell'elaborazione di alcuni recenti interventi.

È essenziale una drastica semplificazione dell'agire dell'Amministrazione che porti a ridurre fortemente il tempo complessivamente impiegato in plurimi passaggi burocratici.

È questo un fattore di intralcio quanto mai pesante che genera, per le imprese, costi e situazioni di incertezza che potrebbero essere invece evitati ponendole così in condizione di maggiore concorrenzialità, anche verso l'estero, e, per i cittadini, fenomeni di disaffezione verso le istituzioni.

Tuttavia ogni riforma al riguardo rischia di essere vanificata senza un continuo e attento monitoraggio dei risultati e a ciò la Corte, che per legge e per il suo stesso DNA è chiamata ad accertare i risultati dell'azione amministrativa, potrebbe dare un contributo tutt'altro che secondario, particolarmente se munita degli idonei strumenti giuridici per assolvere con maggiore tempestività alle proprie funzioni di controllo.

Sulla semplificazione normativa, come anticipato in apertura, il contributo specifico che la Corte intende offrire nell'ampia area della semplificazione è diretto in primo luogo alla materia della contabilità pubblica, che evidenzia l'esigenza di una profonda opera di razionalizzazione (senza contare che si assiste ad una continua proliferazione di disposizioni derogative o sospensive della disciplina generale, che, insieme a speciali modelli gestori già diffusi nel nostro ordinamento, finiscono per renderne talora incerti gli stessi «confini»).

Va, dunque, dedicata una particolare attenzione a tale settore tenendo altresì conto che, se le disposizioni tributarie e di bilancio risultano escluse dal generale effetto abrogativo derivante dalla legge n. 246 (cosiddetta «taglia-leggi»), la stessa portata della relativa disposizione (comma 17) appare suscettibile di ulteriore definizione; a seguito della nuova impostazione data dall'articolo 24 del citato decreto-legge n. 112, sono, del resto, presenti anche alcune normative contabili tra le disposizioni elencate nell'allegato A di tale ultimo provvedimento.

È, dunque, evidente l'esigenza di una razionalizzazione e riassetto della materia, ricordando che la stessa riforma del bilancio varata con la legge n. 94 del 1997 già da allora richiedeva una sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato.

La complessità della tematica è ampiamente esposta – e via via «attualizzata» – nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato; si richiamano dunque sinteticamente taluni aspetti più vicini al tema oggi trattato.

In primo luogo si segnala, ai fini di una razionalizzazione, la necessità di partire dalle disposizioni permanenti o con effetti ultra-annuali contenute nelle trenta leggi finanziarie emanate a partire dal 1978. Con tale strumento, infatti, si è creata nel tempo una pluralità di norme di integrazione, sostituzione o modifica di precetti inseriti nella legge di contabilità generale dello Stato, rendendone difficoltosa una immediata «ricostruzione» unitaria. L'inclusione «incidentale» di talune significative disposizioni contabili nelle ultime leggi finanziarie contribuisce a rendere maggiori le difficoltà operative dell'amministrazione, sottoponendo conseguentemente ad una sorta di continuo *stress* le norme di contabilità generale dello Stato.

Sia consentito un rapido accenno – al di là, naturalmente, della portata del comma 17 della legge n. 246 – al versante tributario: le manovre di finanza pubblica hanno ripetutamente assunto l'obiettivo di semplificazione della complessità del sistema impositivo, riducendo l'onerosità di una serie di adempimenti posti a carico dei contribuenti. In alcuni casi semplificazioni sono state effettivamente operate (in particolare con la riforma dell'IRES e dell'IRAP, con l'introduzione del regime semplificato per i contribuenti minimi e marginali, con l'eliminazione delle garanzie fideiussorie per la rateizzazione, eccetera). In non pochi casi, tuttavia, le semplificazioni o sono state solo apparenti o hanno soppresso obblighi di cui si sopravvalutava l'onerosità e si sottovalutava il beneficio (anche con l'aggregazione di informazioni contabili che rende più difficile il monitoraggio delle gestioni). Per una analisi puntuale delle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica si rinvia all'allegato 1.

Al di là di queste generali considerazioni, vanno segnalati alcuni aspetti «in positivo» che possono sicuramente contribuire al generale processo di semplificazione.

Un importante passo in avanti può ritenersi la recente modifica intervenuta nella struttura del bilancio dello Stato, con decorrenza dal bilancio di previsione 2008, mediante l'articolazione delle dotazioni finanziarie per

missioni e programmi, che ha come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame tra «risorse stanziare e azioni perseguite». Il nuovo bilancio diviene in tal modo un potenziale strumento, a disposizione del Parlamento e dell'Esecutivo, orientato ad assicurare maggiore consapevolezza nelle scelte della programmazione economica e finanziaria e ad allocare in maniera più efficiente le risorse disponibili.

Nell'ambito di questa importante innovazione, potrebbe essere meglio valorizzata l'opportunità offerta dall'articolo 15 della legge n. 468 del 1978, in cui si dispone che la Relazione previsionale e programmatica sia accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali va particolarmente illustrato lo stato di attuazione. La norma prevede che, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione e che analoga dimostrazione sia fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore. Tali prescrizioni si sono ridotte nel corso del tempo ad adempimenti «routinari», inefficaci per una effettiva revisione e semplificazione della legislazione di spesa.

Un altro strumento di utile verifica potrebbe essere affidato al sistematico aggiornamento del «nomenclatore» degli atti a corredo delle tabelle allegate al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato (articolo 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 367, del 1994), che dovrebbe coinvolgere maggiormente le singole Amministrazioni. Più nel concreto, si tratta di potenziare ed utilizzare la prevista analisi delle disposizioni sottese alle allocazioni contabili, come occasione di approfondimento del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio. Infatti, un esame più approfondito del nomenclatore può contribuire – tanto più in una logica programmatica e non meramente incrementale di bilancio – non solo alla verifica «di attualità» della base normativa sottesa, ma a suggerire spunti e proposte di semplificazione, da estendere anche alle fonti regolamentari connesse ed ai conseguenti moduli procedurali. Vi è altresì da ricordare un'impostazione già presente nella delega contenuta nella legge n. 94 del 1997, ma a cui non si è dato sinora adeguato seguito: ci si riferisce alla «riconsiderazione analitica degli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico e la riorganizzazione, ove necessaria, della normativa di supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete od assorbite». Va quindi ribadito che la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi può divenire essa stessa nuova occasione e adeguato strumento propulsivo di revisione del complessivo quadro normativo, contribuendo a «disboscare» la giungla della legislazione in essere.

Sotto un parallelo e interagente profilo, altrettanto importante ai fini della semplificazione, è da notare che la nuova classificazione del bilancio dello Stato è legata ai processi di riorganizzazione degli apparati. L'approccio che la Corte segue (ed intende sviluppare) nelle proprie analisi – sottoponendo naturalmente i risultati all'attenzione parlamentare – è di

raccordare i percorsi di semplificazione con quelli di riforma amministrativa e di bilancio. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dall'articolo 3 (commi 67-70) della legge finanziaria per il 2008, in base a cui si dispone che annualmente ogni Ministro trasmetta alle Camere una relazione predisposta sulla base di un'istruttoria dei servizi per il controllo interno, sullo stato della spesa, sull'efficace allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle *missioni* e ai *programmi* in cui si articola, per la spesa, il bilancio dello Stato. La legge si preoccupa di un intervento che leghi alle problematiche di bilancio le esigenze di razionalizzazione di strutture e di funzioni. Non a caso, un esplicito rinvio alla normativa ora citata della legge finanziaria per il 2008 è presente nell'articolo 60 del decreto-legge n. 112, come modificato dalla legge n. 133, a supporto delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa prevista nella legge di bilancio. Sono quindi diverse, e tutte importanti, le implicazioni operative che ne derivano: di seguito si indicano alcuni profili con riguardo alle tematiche oggi specificamente all'esame, osservando come, all'esigenza di riordino normativo e di riduzione complessiva degli oneri a carico di cittadini ed imprese, si debba accompagnare una effettiva razionalizzazione e semplificazione delle strutture amministrative.

I percorsi di semplificazione richiedono, nell'attuale realtà ordinamentale ed amministrativa, non solo di procedere più speditamente sulla strada della razionalizzazione e semplificazione delle strutture già operanti all'interno delle amministrazioni, ma di innestarsi nel processo di conferimento delle funzioni amministrative in base all'articolo 118 della Costituzione, con il connesso trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse.

In questa opera (complessa con riguardo sia al quadro di riparto tra legislazioni nazionale e regionale tracciato dall'articolo 117 della Costituzione, sia alla modalità di attuazione del disegno posto dall'articolo 119 della Costituzione), la stessa recente rivisitazione del bilancio dello Stato per *missioni* e *programmi* può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative centrali.

In tale prospettiva appare viepiù necessario semplificare le normative e procedure contabili non solo statali, raccordandone l'impostazione per i diversi livelli di governo (poco significativi appaiono – anche per i limiti della delega di cui all'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003 evidenziati dalla Corte costituzionale – gli effetti del decreto legislativo n. 170 del 2006, concernente i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici per Regioni ed enti locali). Tale percorso è necessario non solo per consentire una lettura unitaria dei flussi finanziari (come richiesto in sede comunitaria) ed una migliore allocazione e distribuzione delle risorse, ma anche per assicurare la base conoscitiva necessaria per l'adozione di misure di perequazione e di sviluppo.

Quanto ai profili di semplificazione amministrativa ed organizzativa, si è già detto che le misure di semplificazione normativa si intrecciano con gli obiettivi della semplificazione amministrativa, connessi agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche, nell'ottica, recepita anche a livello interno, di conseguire l'obiettivo di riduzione entro il 2012 del 25 per cento degli oneri informativi a carico di cittadini e imprese.

Va sottolineato positivamente come, superando un approccio fondato sul dato normativo «in sé», si sia progressivamente data maggiore attenzione alla ricaduta concreta degli oneri burocratici su cittadini ed imprese. Tale angolazione appare, per più versi, vicina a quella che ispira le analisi gestionali della Corte, per l'attenzione ed il monitoraggio che richiede, in particolare sull'efficienza dei servizi e delle pubbliche prestazioni ed, in generale, sulle esigenze di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Sotto questo profilo, mette conto richiamare l'attenzione sulla necessità di accelerare l'opera di sfoltimento e razionalizzazione degli enti pubblici, anche in relazione all'assetto delle funzioni amministrative risultante dal nuovo Titolo V (Parte II della Costituzione). Sugli esiti delle procedure di soppressione degli enti inutili la Corte ha rimesso al Parlamento un'apposita relazione. Per quanto riguarda la riduzione degli apparati centrali dello Stato e degli enti pubblici, le cui tappe normative hanno per lo più segnato scarsi successi nella concreta traduzione operativa, si rinvia all'allegato 2.

Altro settore sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte riguarda il funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione che, nonostante gli interventi di semplificazione e di informatizzazione delle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, ricongiunzione familiare e conversione del permesso medesimo, non ha assicurato tempi più rapidi per la definizione delle domande (anche qui per un approfondimento del tema si rinvia all'allegato 3).

Vanno qui sottolineati alcuni profili, connessi alle innovazioni strutturali e di bilancio – ancora in buona parte da «tradurre» nel concreto della realtà amministrativa – che rappresentano «snodi» talora non approfonditi, ma essenziali per consentire il buon successo al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione del sistema.

Come è noto, l'articolo 25 del più volte richiamato decreto-legge n. 112 ha di recente disposto che, nell'ambito delle linee guida fissate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, ciascun Ministro adotti un piano di riduzione degli oneri amministrativi, sulla base delle apposite attività di misurazione, assegnando i relativi programmi e obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità. La disposizione prevede, altresì, una delega al Governo ad adottare uno o più regolamenti contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nei settori oggetto di misurazione e a semplificare e riordinare la relativa disciplina.

Appare evidente, dalla stessa formulazione della norma del decreto-legge n. 112 – che si riferisce a programmi ed obiettivi assegnati ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità – l'interazione della semplificazione con i sistemi di programmazione e di controllo interno.

È questo un aspetto cui la Corte dedica, da sempre, particolare attenzione (è stata appena avviata una specifica analisi di aggiornamento da parte della Sezione di controllo sulla gestione), anche perché di un efficace funzionamento dei sistemi di controllo interno possono avvalersi (come dispone la legge n. 20 del 1994) i controlli gestionali esterni affidati alla Corte dei conti. Al di là delle criticità sinora emerse, va dunque ribadita l'esigenza di una loro maggiore funzionalità, per il buon esito anche degli obiettivi di semplificazione normativa ed amministrativa.

Sotto altro profilo, a livello di Sezioni regionali di controllo della Corte, si è sviluppato, sulla base della legge n. 131 del 2003 e della normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2006, uno stretto rapporto con gli organi di revisione contabile delle amministrazioni locali.

Alcune considerazioni meritano i processi di informatizzazione della pubblica amministrazione. È ormai più di un decennio che gli Esecutivi che si succedono nel tempo pongono tra gli obiettivi prioritari la «digitalizzazione» della pubblica amministrazione. I relativi programmi si basano sulla considerazione che solo con la piena utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia possibile ottenere un'interlocuzione diretta tra utenti e pubbliche amministrazioni. In tale ottica, e nella prospettiva di fornire servizi in rete a cittadini ed imprese, emergono alcuni punti di particolare difficoltà. Essi riguardano, soprattutto, la disomogeneità dei livelli di informatizzazione sia tra amministrazioni centrali, che tra queste e quelle periferiche. Troppo spesso, inoltre, l'attività di informatizzazione si limita a replicare procedure e schemi operativi preesistenti, senza innescare la reingegnerizzazione dei processi amministrativi.

La parziale utilizzazione di strumenti ed opportunità offerti dal codice dell'amministrazione digitale (come la piena validità giuridica della «firma digitale» con cui sarebbe possibile espletare l'intero procedimento *on line*, salvi i soli casi nei quali è richiesta la presenza della persona dinanzi al funzionario, o la «posta elettronica certificata») segna le difficoltà di una semplificazione e razionalizzazione dei servizi, sia all'interno delle singole amministrazioni, sia in termini di cooperazione fra le stesse, tanto più laddove siano chiamate a svolgere compiti integrati nel perseguimento di politiche pubbliche di settore. Sotto quest'ultimo profilo procede faticosamente la realizzazione del «sistema pubblico di connettività», che dovrebbe consentire l'interconnessione fra tutte le amministrazioni pubbliche: statali, regionali e locali. L'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale resta cruciale nel quadro del disegno generale di «governo elettronico». L'*e-government* – come anche l'*e-procurement* – si pongono, dunque, come essenziale strumento non solo per il rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema Paese.

Chiudendo questa, necessariamente rapida, panoramica su talune criticità e strumenti di semplificazione, va segnalato l'aspetto, ancora più direttamente vicino ai cittadini, dello specifico versante dell'accelerazione delle procedure di spesa. Ci si riferisce al percorso avviato a partire dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 1994, con cui – in mancanza di una più ampia rivisitazione del corpo normativo degli anni venti del secolo scorso – si è puntato sulla tecnologia come *asset* per la modernizzazione delle procedure e dei servizi di pagamento. In tale linea il mandato informatico ha significativamente ridotto i tempi dei pagamenti nei confronti dei creditori dello Stato e ha costituito un primo forte elemento di innovazione nel sistema della contabilità pubblica. La informatizzazione è stata poi estesa ad altre tipologie di pagamento (ordini di accreditamento, ruoli di spesa fissa, pagamenti da e per l'estero, eccetera).

Va, però, osservato che la spinta verso la dematerializzazione dell'intero processo della spesa deve essere assecondata da opportuni interventi di natura organizzativa, tecnico-applicativa e formativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Lazzaro per l'ampia relazione svolta. Vorrei porre una domanda di carattere generale.

Noi notiamo che, dopo la legge n. 400 del 1988, citata anche nella relazione, nonostante la riorganizzazione della potestà regolamentare del Governo, si è registrata sempre qualche difficoltà ad operare con i regolamenti, anche qualora si sia trattato di regolamenti di delegificazione. Infatti, nella XIV legislatura si è passati addirittura a rilegificare ciò che si era delegificato.

Naturalmente ciò è dovuto alla differente forza tra regolamento e legge, ma – come è stato evidenziato nel corso di precedenti audizioni – il Governo in molti casi ricorre anche oltre il necessario alle leggi perché incontra problemi di carattere operativo o temporale o di altra natura ad utilizzare lo strumento del regolamento, che sarebbe invece molto più semplice, spedito e, tra l'altro, forse anche più libero e discrezionale rispetto a un percorso parlamentare, anche se magari attuato tramite decreto-legge.

Considerati l'esperienza, il ruolo e le responsabilità che la Corte dei conti ha in queste procedure, vorrei chiedere anche un contributo di carattere innovativo, se possibile, affinché possa essere eliminata qualche strozzatura che induce a privilegiare lo strumento apparentemente più complesso, quello della legge, magari anche attraverso un intervento legislativo sulla citata legge n. 400.

A questo voglio aggiungere che sarebbe forse opportuno – è opinione di tanti e io la condivido – che il Governo avesse la facoltà di predisporre testi unici di natura meramente compilativa. Questa possibilità non è a regime, ma di volta in volta gli deve essere conferita; credo che nella legge n. 400 del 1988 questo si potrebbe prevedere e ritengo che ciò potrebbe agevolare la manutenzione del sistema. Stiamo, infatti, intervenendo con procedure eccezionali (qualcuno sostiene ai limiti della costituzionalità)

perché ci troviamo di fronte a un coacervo di disposizioni talmente inestricabile da rendere impossibile un intervento con il bisturi: bisogna intervenire con il *bulldozer*, come quando si disboscano le foreste amazzoniche.

Credo che se, dopo le domande dei commissari, qualcuno dei suoi colleghi volesse intervenire, ciò sarebbe molto utile per la Commissione.

**LAZZARO.** Signor Presidente, sono del tutto favorevole al disboscamento, come lo chiama lei: si tratta ormai di qualcosa di essenziale. Infatti, anche per gli addetti ai lavori orientarsi tra la vigenza e la non vigenza delle norme a volte è difficile.

Per quanto riguarda la compilazione dei testi unici, non sussiste alcun problema, se il Parlamento dà il relativo mandato al Governo. Ci saranno al limite problemi tecnici nell'individuazione dei singoli aspetti.

Quanto ai regolamenti, le posso solo dare la mia opinione personale. Da sempre sono estremamente favorevole all'adozione di regolamenti, che trovo molto più snelli e celeri. È vero che la legge possiede una forza che il regolamento non può avere; ma quest'ultimo si può avvalere di tempi di adozione molto più celeri. Per giunta il regolamento viene poi sottoposto – ed è un momento importante di collaborazione con il Governo e, indirettamente, con il potere legislativo – al parere del Consiglio di Stato, che dall'alto della sua esperienza esprime pareri di estrema importanza, e al controllo della Corte dei conti, controllo che non deve essere considerato un intralcio o un inciampo, ma un aiuto anche ad evitare successivi problemi davanti alla Corte costituzionale. Se la Corte dei conti nel suo controllo riesce ad evidenziare punti critici che possono essere eliminati, credo possa essere un'opera utile sia al Governo, sia al Parlamento; né sono da temere lungaggini, posto che la Corte esercita un controllo preventivo che, come tutti sappiamo, è soggetto a limiti di tempo estremamente rigidi fissati per legge.

**PRESIDENTE.** Probabilmente, allora, lo scarso ricorso ai regolamenti è forse da imputare ad una pigrizia da parte degli uffici ministeriali – anche questa potrebbe essere una motivazione – per cui il politico si trova di fronte alla necessità di ricorrere a strumenti più invasivi e pesanti. È nostra responsabilità cercare e trovare le ragioni di questo fenomeno.

**GARAVAGLIA Massimo.** Signor Presidente, sottoporro alcune questioni al Presidente della Corte dei conti.

La prima riguarda la disponibilità di dati di contabilità pubblica. Occorre fare una premessa banale: noi ogni anno poniamo un'attenzione quasi maniacale al flusso di cassa: ad esempio, quest'anno ci siamo soffermati sui 13 miliardi di euro della finanziaria, ma in realtà su come vengono spesi 780 miliardi di euro c'è poca trasparenza. Abbiamo un'ottima conoscenza di come vengono distribuite e organizzate le spese dello Stato in missioni, programmi e centri di responsabilità. Esiste un *file* ed è possibile averlo a disposizione in maniera trasparente?

Il nostro è un bilancio di natura sostanzialmente autorizzativa e non contabile-economica, com'è nelle organizzazioni economiche normali. Questo comporta che chi ha l'autorizzazione a spendere, potendo, spende fino all'ultimo centesimo. Non vi è pertanto la possibilità di fare un'analisi degli scostamenti e una valutazione, premiando chi riesce a raggiungere l'obiettivo spendendo meno. Quindi la disponibilità di questi dati è essenziale e vitale. Oltretutto, quando riceviamo i tomi con le distribuzioni dei dati, non abbiamo materialmente la possibilità di fare alcun tipo di statistica o di verifica. Pertanto, la disponibilità in formato elettronico di questi dati sarebbe essenziale per svolgere analisi puntuali laddove si verificano scostamenti di natura significativa.

Le pongo rapidamente altre tre questioni. Una riguarda il monitoraggio della situazione degli enti locali. Questa volta abbiamo dovuto ripianare i debiti del Comune di Catania (140 milioni di euro). La domanda è molto semplice e fa riferimento a un'esperienza di diversi anni fa quando, in occasione di un *master* alla Bocconi, ho incontrato la caporagioneria dell'Ufficio di Palermo, la quale sosteneva che da loro la questione non si poneva perché, non facendo il consuntivo, non avevano neanche il problema di verificare i successivi andamenti. Spero che non succeda più e, ovviamente, che non ci siano più realtà del genere. Mi chiedo se voi avete la possibilità di agire prima che sia troppo tardi e se ci sono degli indicatori che funzionano come campanello di allarme quando ci sono degli sforamenti. Quando il problema è enorme, infatti, non rimane altro che intervenire, ma è chiaramente tardi.

Un'altra problematica riguarda il patto di stabilità interno. L'anno scorso alla Camera dei deputati – la collega Leddi può testimoniare – presentai un'interrogazione per chiedere quanti sono gli enti che hanno sfiorato il patto di stabilità e quanti di questi enti hanno rispettato le sanzioni e, in particolare, il divieto di assunzione di personale. All'epoca mi si rispose che il dato non era a disposizione, il che è oggettivamente preoccupante. Oggi è possibile avere un dato del genere? Se non si sa esattamente chi sfiora, perché e se viene osservata la sanzione, per l'amministrazione centrale è difficoltoso poi chiedere il rispetto delle regole.

L'ultima questione, che temo possa diventare nel tempo preoccupante, riguarda le municipalizzate. La sensazione che diversi enti locali usino le municipalizzate come enti dove trasferire parte di spesa e quote di indebitamento è purtroppo abbastanza diffusa, e più che essere una sensazione pare essere una certezza.

Mi domando, quindi, se la Corte ha indagato il fenomeno e se ci sia la possibilità di intervenire prima che sia troppo tardi. È vero che sulla carta sono società di capitali ma di fatto, essendoci una partecipazione a maggioranza pubblica, si risolvono in un problema per l'ente locale.

LEDDI. Signor Presidente, esprimo al nostro ospite un ringraziamento per la relazione svolta, che contiene dati molto interessanti.

Sottoscrivo le richieste fatte dal collega Garavaglia e ne aggiungo due.

Presidente Lazzaro, lei ritiene che il patto di stabilità interno possa avere provocato in molti comuni qualche distorsione organizzativa per consentire il mantenimento delle spese soprattutto in alcuni settori? Le rivolgo questa domanda perché credo che alcuni Comuni, soprattutto i grandi, per quanto concerne il sostegno a enti culturali, siano ricorsi non più alla spesa corrente, ma alla spesa di investimento. Penso quindi che, per poter mantenere sostanzialmente i livelli di attività di istituzioni e fondazioni culturali, abbiano provveduto a trasferire l'impegno economico dal contributo ordinario all'aumento di capitale – se così si può dire – dell'ente, pur rispettando il patto di stabilità.

Credo che questo sia uno strumento ampiamente diffuso, ma mi chiedo se elusioni di questa natura del patto di stabilità siano note o siano, comunque, un effetto fisiologico conseguente la necessità di far seguire a una fase di spesa pubblica – in cui soprattutto per gli enti locali era possibile una serie di livelli di spesa – una fase di ricorso ad altri strumenti per poter mantenere i livelli di spesa, non potendosi – me ne rendo conto – tagliare in un solo colpo alcuni cespiti, soprattutto nei settori della cultura, che sono quelli più reattivi ai tagli. Temo, però, che con il tempo le vie collaterali diventino problematiche.

La Corte dei conti è un'istituzione autorevole e temuta. Credo che per molto amministratori, soprattutto laddove non esistono grandi patologie, la Corte dei conti sia più preoccupante del giudice penale perché è precisa e implacabile nel tempo.

Detto questo, le chiedo se lei ritiene che possa essere utile prevedere all'interno delle norme che impongono procedure di semplificazione, un richiamo più esplicito a un ruolo di controllo della Corte dei conti nell'applicazione di procedure di semplificazione che hanno un impatto diretto rispetto ai conti.

*LAZZARO.* Cercherò di rispondere brevemente a queste domande, facendo però rinvio – se mi è consentito – al consigliere dottor Flaccadoro per la risposta alla domanda rivolta dal senatore Garavaglia.

Per quanto riguarda i Comuni, come è noto, abbiamo le sezioni regionali di controllo che effettuano un controllo sui bilanci di tutti i Comuni e non a campione.

La legge stabilisce che in caso di gravi irregolarità si sollevi il problema, si facciano le contestazioni e poi si decida di conseguenza. In proposito sorgono due problemi: innanzitutto, fino a pochi mesi fa, le sezioni regionali, in base alla legge n. 131 del 2003 (la cosiddetta legge La Loggia), dovevano riferire gli esiti del loro controllo «esclusivamente» alle amministrazioni competenti (Regioni, Comuni, eccetera). Il cerchio, quindi, si chiudeva esclusivamente in quell'ambito. Ciò comportava che il centro, un'apposita sezione centrale chiamata sezione delle autonomie e deputata a dialogare con il Parlamento e il Governo, non aveva la possibilità di conoscere tali risultati. Mi sono sempre domandato come si potesse pensare di fare un minimo di coordinamento di finanza pubblica

senza che il soggetto incaricato di svolgere tale compito potesse sapere nulla.

Questa anomalia era, secondo me, del tutto inopportuna ma fortunatamente il Parlamento nell'ultima legge in materia l'ha eliminata e ha stabilito che la sezione delle autonomie riferisce al Parlamento anche sulla base dei dati forniti dalle sezioni regionali di controllo.

Abbiamo, quindi, cominciato a lavorare su questo, ma ciò è avvenuto pochi mesi fa; per cui, prima di avere dei dati passerà del tempo. In vista di ciò, avvalendoci di un'altra norma, secondo me provvida, con cui il Parlamento ha concesso alla stessa Corte dei conti la possibilità, almeno per un triennio, di adottare dei regolamenti delegificati per riordinare il settore del controllo in vista di una sua maggior efficienza, faticosamente – dico così perché ci sono state notevoli lotte al nostro interno, di cui il Parlamento è informato perché abbiamo dato comunicazioni precise su questi punti – abbiamo adottato dei regolamenti in base ai quali si è stabilito che la sezione delle autonomie deve essere centro di raccolta di tutte le informazioni per poi fare il suo mestiere e cioè presentare delle relazioni al Parlamento e al Governo. È chiaro che per questo ci vuole del tempo. Cerchiamo di farlo e stiamo cominciando a farlo.

In relazione all'altra domanda sulle aziende municipalizzate, la Corte dei conti ha svolto un'apposita indagine, che noi chiamiamo impropriamente «di controllo», su tali aziende. Si è trattato di una prima *tranche* di risultati che dovremo approfondire. Quanto è emerso è stato già comunicato al Parlamento, ma dobbiamo effettuare ulteriori approfondimenti.

È interessantissimo quanto diceva prima il senatore Garavaglia sugli indicatori che possono funzionare da campanello d'allarme. La legge dice che ove si trovino gravi irregolarità, si deve procedere. Il campanello di allarme presuppone – questo vale sia per i Comuni, che per le Regioni, lo Stato, le amministrazioni centrali, eccetera – che la Corte abbia la possibilità di intervenire rapidissimamente qualora trovi qualcosa che non va. Il nostro sistema di controllo è invece strutturato di modo che la Corte dei conti svolga le sue attività di controllo e presenti delle relazioni al Parlamento e al Governo, che poi ne fanno l'uso che ritengono opportuno. Queste relazioni, che contengono il risultato dell'attività di controllo sulle gestioni, vengono fatte – così stabilisce la legge – a gestione conclusa e, quindi, a distanza di anni. È chiaro che in questo modo il Parlamento o fa una legge con la quale elimina l'intero problema oppure fa ben poco. A volte, per esempio, vengono presentate delle interrogazioni parlamentari sul tema.

L'idea che porto avanti da un po' di tempo – spero che su questo il Parlamento mi dia un aiuto – prevede che la Corte venga messa giuridicamente nelle condizioni di intervenire immediatamente. È chiaro che un intervento della Corte è di tipo segnalativo del problema; spetta poi al potere politico decidere cosa fare. La Corte, però, deve avere la possibilità di intervenire e segnalare prontamente che in quel momento c'è un dato problema. Poi il politico sceglie; la Corte ricopre un ruolo tecnico

che deve anche essere di pronta segnalazione. È stupido dare un allarme a incendio scoppiato e finito. Secondo me non serve a niente.

Su questo stiamo cercando di portare avanti un confronto ed un discorso proprio nelle sedi parlamentari, sperando di riuscire a raggiungere un risultato in tal senso, nell'interesse di tutti perché, quando si parla della famosa finanza pubblica, parliamo in verità dei nostri soldi: è sempre questo, alla fine, il discorso brutale.

Se quindi in futuro ci sarà data una più ampia possibilità di lanciare allarmi tempestivi, è chiaro che qualcosa, a mio avviso, si potrà fare. In ogni caso, già oggi si potrebbe fare qualcosa in più, in base alla legislazione vigente: pensiamo, ad esempio, che alle Commissioni parlamentari competenti è attribuito il potere di indicare alla Corte dei conti l'ordine di priorità nello svolgimento di determinate indagini di controllo. Finora, per vari motivi, questa possibilità non è mai stata utilizzata, anche se la Corte sarebbe ben lieta e naturalmente sempre disponibile ad intervenire, ove le fosse richiesto, ovviamente nei limiti del possibile.

Per quanto riguarda poi le aziende municipalizzate, come ho accennato prima, la Corte dei conti ha già effettuato un'attività di controllo, che deve però essere ancora ulteriormente perfezionata.

In riferimento invece al controllo sui sistemi contabili dei Comuni che possono mantenere in bilancio determinate somme, si pongono alcuni problemi. Innanzitutto ci sono Comuni che non possono privarsi immediatamente di determinati cespiti, per cui si cerca di agire in qualche modo, tenendo conto di tale situazione. Problemi si pongono anche nel caso dei cosiddetti Comuni virtuosi, quelli cioè che hanno messo da parte somme e ai quali poi è stato detto che non andava bene – altro profilo molto discutibile – e che non poteva essere fatto. Pensiamo, poi, alla norma che vieta ai Comuni di indebitarsi per spese correnti, con la possibilità per la Corte addirittura di imporre sanzioni per questo: anche in tal caso bisognerebbe vedere fino a che punto si tratti effettivamente di un buon sistema.

Volevo fare, infine, un'ultima osservazione. Senatrice Leddi, lei ha ragione nel dire che è preoccupante per gli amministratori locali la presenza della Corte: condivido in pieno questa sua affermazione e vado addirittura oltre, perché sono persuaso del fatto che la Corte debba essenzialmente esercitare un controllo a fini di collaborazione, intervenendo invece col braccio armato solo quando sia veramente necessario. È chiaro che, se si vede qualcuno rubare, non si può restare indifferenti, ma tantissimi problemi potrebbero essere risolti prima, a monte, con un controllo ben strutturato, che per noi molte volte significa avere la possibilità giuridica di esercitare quel controllo, stabilendo cioè cosa fare, come fare e con quali sistemi. Si tratta di un disegno complessivo, peraltro estremamente semplice ma, non so bene perché, finora non è mai stato attuato.

In conclusione, se si vogliono ottenere certi risultati, bisogna disporre di certi strumenti: se non ci sono gli strumenti, infatti, o non si hanno risultati o si hanno risultati diversi. Se il chirurgo non ha il bisturi, non può operare, non è pensabile che possa farlo. Approfitto dunque dell'occasione per rimettere queste riflessioni all'attenzione del Parlamento.

Se il Presidente me lo consente, passerei ora la parola ai miei colleghi, perché possano rispondere in maniera più dettagliata ad alcune questioni.

*FLACCADORO.* Risponderò brevemente ad alcuni dei quesiti che sono stati posti.

Per quanto riguarda la prima questione, relativa all'analisi per missioni e programmi e alla maggiore leggibilità dei risultati a consuntivo del bilancio dello Stato, occorre fare innanzitutto una premessa. La Corte dei conti utilizza dati che non sono prodotti al suo interno, ma derivano da un sistema integrato Corte dei conti-Ragioneria generale dello Stato. Pertanto, alla domanda posta, cioè se siamo in grado di fornire dati informatizzati di contabilità pubblica, possiamo dare una risposta sicuramente positiva, anche se non si tratta di dati elaborati da noi, ma di dati che la Corte si limita ad utilizzare. Questo è stato il primo anno in cui ufficialmente abbiamo eseguito l'analisi del rendiconto per missioni e programmi, che spero implementeremo ed approfondiremo (già lo scorso anno, comunque, avevamo svolto un'analisi di questo tipo, in via sperimentale, grazie alla collaborazione della Ragioneria). Naturalmente siamo disponibili a fornire i risultati di tale analisi, nonché, a richiesta, approfondimenti su temi specifici. Non siamo invece in grado di fornire informazioni provenienti da una banca dati che non è nostra, e che noi ci limitiamo ad utilizzare.

Per quanto riguarda il monitoraggio degli enti locali, continuiamo a svolgere questo tipo di attività anche a livello centrale. Come sapete infatti, e come il presidente Lazzaro diceva, rispetto agli enti locali vengono svolte due attività, che finora, tuttavia, non si sono integrate – come dovrebbero – ma affiancate. Il riferimento è, innanzitutto, all'attività delle nostre sezioni regionali, svolta a 360 gradi, su tutti gli enti: essa si basa sull'analisi di irregolarità contabili, alla luce dei questionari che vengono sottoposti ai revisori degli enti locali. Su tale base, si procede poi ad un'analisi per verificare il rispetto del patto di stabilità interno nel bilancio preventivo e poi a consuntivo.

La Corte ha sempre provveduto al monitoraggio degli enti locali, in particolare di quelli che hanno violato il patto, anche se, fino al 2006, in varie occasioni il legislatore è intervenuto per salvare gli enti inadempienti da alcune delle penalizzazioni previste nel disegno complessivo del patto, e di questo intervento ci siamo abbastanza lamentati.

Anche quest'anno, ovviamente, abbiamo eseguito un monitoraggio sul rispetto del patto di stabilità 2007 e sarà nostra cura, a livello centrale, andare anche a verificare l'applicazione di eventuali penalizzazioni previste, con il conseguente recupero dei mancati risparmi di spesa sull'esercizio 2008. Al riguardo, del resto, nello stesso decreto di metà anno, è contenuta una norma per la quale dovrebbe essere proprio la Corte ad accertare che tali risparmi, traslati dal 2007 sul 2008, si siano effettivamente verificati. Sicuramente procederemo a tale controllo, sia a livello centrale – me ne occuperò io direttamente – sia a livello decentrato presso le no-

stre sezioni, che da questo punto di vista forse hanno più strumenti, potendo contare su un collegamento diretto con i revisori. In proposito vorrei però rilevare, come sottolineava anche il presidente Lazzaro, che fino ad oggi l'utilizzabilità di queste informazioni è stata resa in qualche modo più difficile da un rapporto diretto tra sezioni ed organismi e organi territoriali.

Non ho qui la documentazione necessaria per poter rispondere ad una domanda di questo tipo. Abbiamo comunque eseguito un monitoraggio per cui so esattamente quali sono gli enti che a noi risulta non abbiano rispettato il patto di stabilità interno.

Quanto al delicatissimo tema delle aziende municipalizzate, cui ha fatto riferimento il senatore Garavaglia, la Corte dei conti ha effettuato un'indagine al riguardo, come ha già anticipato il presidente Lazzaro. Da anni stiamo cercando di sottolineare la necessità di prevedere un consolidamento dei risultati di queste aziende nel bilancio degli enti territoriali almeno nel caso di partecipazioni maggioritarie, tenuto conto delle modifiche negli assetti organizzativi degli enti locali. Diversamente, infatti, risulta per noi difficile acquisire le informazioni necessarie al controllo dei risultati di queste aziende, perché sono fuori dal nostro perimetro di intervento diretto, se non per i riflessi che esse hanno sulle amministrazioni locali. In tutti i referti degli ultimi cinque anni abbiamo sollevato la necessità di definire un bilancio consolidato per riuscire a ricomprendere questa parte di attività, che indubbiamente ci preoccupa e che sarà determinante nel momento in cui si andrà a ridisegnare l'articolo 119 della Costituzione. Il problema di identificare costi *standard* per le funzioni fondamentali si scontra con la presenza di una galassia di enti con caratteristiche molto diverse a seconda che abbiano esternalizzato o attribuito le proprie funzioni ad aziende esterne.

Lei giustamente, senatore Garavaglia, sosteneva che certe scelte sono compiute per aggirare il patto di stabilità interno. Certamente, in parte anche per rendere gestibile il patto di stabilità interno, gli enti si sono attrezzati per spostare alcune attività all'esterno. A volte alla base di tale scelta non vi è una volontà di eludere le regole, ma una necessità gestionale. In alcuni casi, invece, ciò ha creato le condizioni per dissesti futuri; come ben sapete, infatti, alcuni degli ultimi dissesti trovano fondamento in una gestione non particolarmente brillante delle società partecipate.

L'indagine che citava il presidente Lazzaro, condotta dalla Sezione delle autonomie, presenta il limite, per ora, di dover individuare come manifestazione finanziaria dell'attività della società partecipata solo ciò che della società esterna viene rappresentato nel bilancio dell'ente locale.

Occorre tenere presente che, anche su questo aspetto, la Corte dei conti, attraverso i questionari somministrati ai revisori dei conti degli enti locali, sta raccogliendo una serie di elementi. Si tratta di un bagaglio informativo importante, proprio per il monitoraggio dei risultati e degli andamenti di tutta la galassia delle società partecipate degli enti locali che è enorme e quindi di difficile valutazione. Molte società inoltre

sono pluripartecipate da enti, quasi come scatole cinesi, che rendono non sempre agevoli il controllo e la verifica.

Resto comunque a disposizione per rispondere ad altre domande.

*LAZZARO.* Prima ho omesso di rispondere ad una domanda. La domanda era se e come la Corte dei conti può essere più o meno coinvolta nel valutare le conseguenze finanziarie di un processo di semplificazione normativa. La Corte dei conti potrebbe essere indubbiamente più coinvolta e ne sarebbe ben lieta, ma a questo proposito voglio ricordare che già oggi, in base alla legge n. 400 del 1988, i Presidenti della Commissioni parlamentari competenti possono chiedere alla Corte valutazioni sulle conseguenze finanziarie dei decreti-legge e soprattutto dei decreti legislativi. Anche questa è una possibilità cui il Parlamento ha fatto ben poco ricorso, a mia memoria: credo mai o quasi mai. Se al Parlamento interessa, la norma esiste.

*BALSAMO.* Il Presidente Pastore parla di regolamenti. Indubbiamente il regolamento è uno strumento importante. I regolamenti delegificanti presuppongono una delega del Parlamento, altrimenti non è possibile regolamentare la materia delegificata. Il Parlamento, nel conferire la delega, stabilisce i principi e i criteri che devono essere seguiti, disciplinando l'attività che il Governo deve intraprendere.

I regolamenti vengono poi controllati dalla Corte dei conti. Noi, quindi, abbiamo la possibilità di verificare se i principi e i criteri stabiliti dal Parlamento siano stati applicati ed esponiamo le nostre osservazioni. L'importante è che nel conferire la delega per l'attuazione dei regolamenti delegificanti siano precisati tali principi e criteri, altrimenti la Corte può fare poco. Se c'è un'osservanza anche formale di questi ultimi da parte dei regolamenti la Corte non può intervenire ulteriormente. È quindi importante che il Parlamento indichi le linee che desidera siano seguite. Ciò potrebbe evitare che sia necessario ricorrere nuovamente ad una successiva legge per modificare il regolamento delegato.

Per quanto riguarda i testi unici, rilevo che essi sono utilissimi; se si fosse fatto uso di testi unici, forse vi sarebbe stata più chiarezza sulla normativa vigente. Vi sono leggi che intervengono contemporaneamente in settori diversificati e non abrogano le precedenti, ingenerando dubbi su quali siano ancora in vigore e quali no. Il testo unico cerca di coordinare in elaborati ben strutturati una data disciplina. È quindi sicuramente uno strumento di semplificazione, per evitare sovrapposizioni.

Chiunque, anche un soggetto privato, può redigere «testi unici», ad uso proprio, se essi non modificano la normativa coordinata; se la modificano invece deve intervenire il Parlamento. È bene quindi che il Parlamento adotti scelte mirate, stabilendo criteri esatti e prevedendo, ad esempio, che tutte le norme non compatibili siano espressamente abrogate. Esiste l'istituto dell'abrogazione tacita, ma questo ingenera spesso molte incertezze: chi può dire se una norma è stata tacitamente abrogata? Lo può decidere il giudice o il Parlamento.

Sarebbe bene stabilire che si ricorra a testi unici per fare ordine in modo organico e dare la possibilità ai cittadini di sapere come devono comportarsi, chiarendo nel contempo ciò che deve essere fatto. Se fosse stato seguito questo criterio probabilmente le 21.000 leggi e le connesse problematiche evidenziate non vi sarebbero state.

Il senatore Garavaglia ha affermato che molte volte si interviene quando ormai il danno è stato fatto e ha domandato se sia possibile immaginare un campanello di allarme preventivo. Purtroppo devo rispondere che, in linea di massima, non si può fare. La Corte dei conti, infatti, fino alla legge n. 20 del 1994, aveva il controllo sui titoli di spesa, che poteva essere preventivo o successivo; poteva, cioè, verificare la correttezza di un titolo di spesa: oggi questo non è più possibile e gli atti che la Corte esamina in sede preventiva sono molto pochi.

È possibile analizzare ciò che è stato fatto, ma solo in un momento successivo, ad esempio in sede di verifica dei rendiconti, quando il danno ormai si è già concretizzato. Se rileviamo che i documenti di cui abbiamo la disponibilità non corrispondono a quelli dall'amministrazione ne denunciando la difformità ma, a questo punto, abbiamo solo la possibilità di non parificare il rendiconto in ipotesi dello Stato, per le poste non corrette. Poi, però, come è noto, interviene il Parlamento, che se approva il rendiconto, sana tutto. Bisognerebbe quindi valorizzare la cultura del rendiconto, che fino a questo momento in Italia non è stata molto apprezzata e seguita.

La Sicilia ora è in regola e presenta i propri rendiconti, ma sempre con i limiti che ho evidenziato: possiamo intervenire successivamente o, come ricordava il presidente Lazzaro, in sede di controllo sulla gestione, fornendo suggerimenti, che però le amministrazioni possono anche non seguire. Debbono solo spiegare i motivi per cui non si adeguano alle indicazioni (ed effettivamente con l'ultima finanziaria è stato previsto qualcosa in proposito), ma più di questo non si può fare.

È inoltre interessante il problema che poneva il senatore Garavaglia per quanto riguarda le municipalizzate. È vero che i Comuni, cercando nell'immediato di far fronte alle carenze di risorse, molte volte ricorrono alle municipalizzate e spesso si indebitano.

Il collega Flaccadoro accennava al fatto che bisognerebbe fare il consolidamento dei bilanci degli enti locali con quelli delle società partecipate. Ci si sta muovendo in tal senso. La Regione Lombardia, per esempio, sta già studiando un sistema per consolidare i propri conti con quelli delle società partecipate.

Quindi, vi è già un certo orientamento; se non ricordo male, l'ANCI ha ipotizzato la possibilità di costruire un consolidato a livello nazionale per valutare il fenomeno nella sua globalità ed accertare perché molti oneri passino dagli enti locali alle società partecipate e, molte volte, i debiti si spostino da una parte all'altra restando, comunque, debiti che vanno ripianati.

A proposito di trasferimenti soprattutto nel settore culturale, noi attualmente, in base alla legge finanziaria del 2006, abbiamo uno stretto col-

legamento tra gli organi di revisione degli enti locali e le sezioni regionali di controllo, le quali ricevono una relazione non solo sul consuntivo, ma anche sul preventivo di detti enti, potendo quindi rilevare l'eventuale non puntuale applicazione puntuale di norme sui trasferimenti o l'utilizzo improprio di fondi in conto capitale segnalati in deliberazioni *ad hoc*. Sugli effetti di queste deliberazioni potrebbe aprirsi un ampio dibattito.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità e per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,15.*

