

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 14,10.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di Gérard Terrien, Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale, l'audizione di Gérard Terrien, Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese.

Ringrazio per la sua presenza il nostro gradito ospite, il quale è accompagnato da Christophe Leonzi e Lionel Fabre, rispettivamente ministro consigliere e primo segretario dell'Ambasciata francese in Italia.

L'audizione di oggi allarga all'esperienza straniera, in particolare a quella francese, l'indagine conoscitiva sulla finanza locale che abbiamo da tempo avviato e che ha dato origine a incontri molto interessanti, di cui abbiamo un'ampia resocontazione stenografica.

La scorsa settimana ho avuto un incontro molto utile con il senatore Philippe

Marini, *Rapporteur général* della Commission des finances del Senato francese, il quale ha tenuto alcuni incontri con i nostri funzionari, che hanno illustrato ciò che stiamo facendo, che abbiamo fatto e che stiamo cercando di fare in materia di riforma delle procedure di bilancio.

Ringrazio l'ambasciatore di Francia per la collaborazione offerta nell'organizzare questo incontro e questo momento di confronto.

Do la parola a Gérard Terrien, ringraziandolo nuovamente per aver accettato il nostro invito.

GÉRARD TERRIEN, *Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese*. Ringrazio il presidente e tutti voi per avermi accolto. Credo che il documento che ho preparato sia stato distribuito.

Prima di parlarvi del controllo delle finanze pubbliche locali in Francia, cercherò di illustrare il problema attuale delle finanze locali francesi. È opportuno precisare, ma credo che il senatore Marini lo abbia già fatto, la situazione della finanza pubblica in Francia e spiegarvi per quale motivo il relativo controllo è importante.

Per il 2009, abbiamo un deficit pubblico complessivo del 7,8-7,9 per cento e un debito pubblico al 77-78 per cento del PIL. In questo disavanzo pubblico, la quota dello Stato rappresenta quella principale, dato che il deficit è di circa 150 miliardi di euro, mentre la quota dello Stato è di poco inferiore a 120 miliardi.

La quota del sistema sociale è di circa 25 miliardi di euro e la parte degli enti territoriali è molto modesta. Il fabbisogno pubblico degli enti territoriali è di poco inferiore a 5 miliardi di euro.

Gli enti territoriali hanno una spesa pubblica di circa 210 miliardi di euro, a

fronte di un bilancio dello Stato di circa 330 miliardi e di un bilancio sociale di 400 miliardi. Si tratta, quindi, di una quota importante. La difficoltà che si presenta al Governo e al Parlamento è quella di riuscire a convincere gli enti locali che devono partecipare allo sforzo di riduzione del deficit.

La Francia ha, infatti, assunto l'impegno, di fronte alla Commissione europea, di ridurre il proprio deficit pubblico al 3 per cento nel 2013, mentre gli enti locali hanno la sensazione di parteciparvi ben poco, di generarlo poco. Uno degli ostacoli principali della riforma degli enti territoriali e del loro controllo è proprio questa sfasatura tra la loro percezione di contribuire poco al deficit e la richiesta che viene fatta loro di ridurre le spese.

È opportuno sapere che sui 110 miliardi di spese del settore pubblico locale in Francia, più di 100 provengono dal gettito fiscale. Attualmente, esiste una vera e propria autonomia fiscale, nel senso francese del termine, dato che la Costituzione francese non prevede autonomia fiscale in quanto tale; esiste semplicemente un'autonomia finanziaria, ossia un potere di decisione finanziaria degli enti locali, molto meno importante che in Italia. L'ammontare di tale gettito fiscale è lievemente inferiore alla metà delle spese. L'altra parte delle entrate è costituita da contributi dello Stato, come entrate derivanti da servizi e canoni.

Nella situazione attuale, l'obiettivo del Governo è di modificare la fiscalità locale. Una riforma è stata adottata all'inizio dell'anno per rinnovare profondamente le imposte locali sulle imprese, sopprimendo alcune tasse e alleggerendo gli oneri fiscali sulle imprese a livello locale, con una nuova imposta sul valore aggiunto e con una riduzione di circa 12 miliardi di tale imposta, che, comunque ne generava circa 50.

Si tratta di un taglio piuttosto importante per le imprese, vissuto positivamente nella logica del rilancio economico, ma, che, per converso, aumenterà la quota dei trasferimenti dello Stato, poiché qualunque riduzione della fiscalità si traduce in

una compensazione dello Stato all'incirca dello stesso importo. La difficoltà è dovuta al fatto che queste compensazioni di Stato sono calcolate sulla base di un Patto di stabilità, come in Italia. Esiste, cioè, un patto legislativo.

Dato che la fiscalità locale ed essenzialmente i meccanismi finanziari degli enti locali sono votati dal Parlamento, non esiste un'autonomia legislativa degli enti locali e, quindi, questo Patto di stabilità ha l'effetto di limitare la crescita di tutti i trasferimenti. Il presidente della Commissione finanze dell'Assemblea nazionale, che presiede un gruppo di lavoro, ha annunciato l'intenzione di congelare i trasferimenti, un po' come ha annunciato il Governo per il bilancio statale, congelato all'attuale valore in euro. In prospettiva, con l'inflazione, si tratterà, quindi, di un taglio di tali trasferimenti.

Quello della finanza pubblica degli enti locali in Francia è un grosso apparato. Gli enti locali devono depositare tutti i loro fondi presso il Tesoro dello Stato. I fondi sono versati dallo Stato, le spese sono regolate a livello nazionale dalla legge finanziaria e gli agenti contabili degli enti territoriali sono funzionari del Ministero del tesoro. Quindi l'insieme dei meccanismi di esecuzione di entrate e di spese dipendono, dunque, da funzionari dello Stato.

Questo sistema, funzionava « bene » fino alla crisi. Anche con la crisi, nel 2009, la quota del deficit attribuibile agli enti territoriali è piuttosto modesta, ma ci ritroviamo con enti locali che hanno entrate tributarie ridotte a causa della riforma, con trasferimenti calcolati in base a criteri di ripartizione di natura tecnica, adottati dal Parlamento.

Per esempio, per gli enti locali le politiche sociali rappresentano gran parte delle loro spese. Tali politiche non obbediscono a logiche di entrata, ma al fatto che la tale persona adempie al tale requisito e, quindi, ha diritto all'assistenza. Pensiamo al caso delle persone anziane malate di Alzheimer o di Parkinson: è

sufficiente dimostrare che il malato non è autonomo per avere diritto a una sovvenzione da parte del dipartimento.

Gli enti locali, in particolare i dipartimenti, presentano entrate molto ridotte innanzitutto a causa della riduzione del gettito fiscale e poi perché i trasferimenti dello Stato sono controllati in base al Patto di stabilità nazionale, mentre le loro spese sono fuori controllo. Una falce è, dunque, calata su questi enti locali, una situazione piuttosto inquietante, che solleva problemi di perequazione, compensazione ed evoluzione dei criteri di valutazione della spesa. Questo è il sistema attuale.

Il controllo funziona in modo classico, come negli altri Paesi. Esiste un controllo politico: ogni ente locale ha una propria assemblea eletta, che vota il bilancio, ne controlla l'attuazione, approva la gestione del sindaco e del presidente del dipartimento o della regione. Tale controllo è naturalmente limitato.

Un secondo grado di controllo è poi affidato ai prefetti. In Francia, in base alla Costituzione, lo Stato ha il diritto di supervisione sull'equilibrio globale del sistema finanziario. Quando riceve i bilanci di tutti gli enti locali, il prefetto verifica il rispetto della regola dell'equilibrio, ossia, nel sistema francese, se lo Stato ha cura dell'equilibrio di bilancio ma non ha l'obbligo di rispettarlo, gli enti locali, invece, sono tenuti ad un rigoroso equilibrio. Le loro spese di esercizio devono essere compensate da entrate di esercizio e devono poter rimborsare i prestiti contratti con risorse autofinanziate. I prestiti sono unicamente destinati a nuovi investimenti.

Questo sistema è controllato ogni anno dal prefetto, che è, per esempio, recentemente intervenuto su un dipartimento che ha voluto adottare un bilancio in squilibrio. In questo caso, interviene un meccanismo, cioè il prefetto adisce la sezione regionale dei conti, un organismo autonomo rispetto alla Corte dei conti, ma che dipende da essa, e si sostituisce all'autorità municipale, dipartimentale o regionale per ripristinare l'equilibrio del bilancio.

Vige un controllo molto rigoroso, nonché un sistema di controllo di cassa. Come ho ricordato poco fa, dato che è un agente dello Stato a gestire le spese, quando la cassa è vuota non si paga più e, quindi, ci si ritrova con problemi con i fornitori. Di solito, nei casi di grave difficoltà, si paga in base a un ordine di precedenza indicato dagli amministratori locali. Generalmente, si tende a pagare prima il personale e le banche e, in seguito, con un certo ritardo, i fornitori, ragion per cui si generano interessi di mora. Si tratta di una situazione complessa.

Il sistema rappresenta, dunque, un enorme apparato, che si tiene unito grazie al controllo della cassa, ai funzionari dello Stato e al sistema della regola dell'equilibrio del bilancio.

L'ultimo elemento di controllo è quello delle giurisdizioni finanziarie. La Corte dei conti, le sezioni regionali dei conti, svolgono il controllo del bilancio e giudicano anche la qualità dei conti. Questo sistema è ancora poco sviluppato in Francia; non esiste, infatti, una certificazione obbligatoria dei conti pubblici locali. Gli unici organismi che devono certificare i propri conti sono lo Stato, gli ospedali, i sistemi di previdenza sociale, ma, per il momento, non è prevista una certificazione obbligatoria dei conti degli enti locali.

Un ultimo compito della Corte dei conti è quello del controllo di gestione. Regolarmente, in una data regione, la Corte dei conti controlla l'uno o l'altro ente locale e presenta un rapporto che viene trasmesso ai dirigenti dell'ente locale, che vengono poi auditi. In una fase successiva, si tiene conto delle loro risposte e il tutto viene comunicato all'assemblea deliberante e poi al pubblico. Tutti i rapporti, naturalmente, sono accessibili ai cittadini, agli elettori, che possono rendersi conto della gestione dell'ente territoriale.

Esiste anche un ultimo elemento importante a servizio del Parlamento. La Corte dei conti francese, come previsto dalla Costituzione e da diverse leggi organiche, è al servizio del Parlamento e, quindi, presenta molti rapporti su richiesta della Commissione finanze o della

Commissione affari sociali. Si tratta di richieste di indagini, di valutazioni generali sui dipartimenti e sui prestiti cosiddetti « tossici ». Ci siamo, infatti, resi conto, in Francia, che molti enti locali avevano contratto prestiti con prodotti cosiddetti « strutturati », che comportavano rischi di rimborso molto alti. Su tali richieste è stata condotta un'indagine nazionale sotto la supervisione della Corte dei conti, con alcune sezioni regionali che controllano, per esempio, gli aiuti alle persone anziane non autonome e i permessi di costruzione di licei. La costruzione di istituti di istruzione è, infatti, una competenza delle regioni.

Ho tracciato un quadro piuttosto rapido del sistema francese. Come ho detto, si tratta di un sistema con molta autonomia degli enti locali, ma che spesso viene definito un sistema in libertà vigilata, particolarmente per quanto riguarda i dipartimenti, che rappresentano il nucleo fragile del sistema stesso. Sono, infatti, i dipartimenti che si fanno carico della parte centrale della spesa sociale, che non riescono a controllare, a fronte poi di entrate bloccate. Le regioni, i comuni e le intercomunalità hanno, invece, maggiore spazio di manovra, capacità fiscale e autonomia di spesa.

Esiste un progetto di riforma presentato dal Governo e attualmente in fase di discussione in Parlamento. Il sistema francese è ancora più complicato di quello italiano: abbiamo 55 mila enti locali, distribuiti in cinque livelli. Un rapporto presentato l'anno scorso da un ex primo ministro, Balladur, lo ha definito come un « millefoglie amministrativo », una torta con una decina di strati. È un sistema molto oneroso, perché consta di 36 mila comuni, 4 mila intercomunalità, più di 120 dipartimenti, più tutte le regioni: siamo davvero in un sistema molto costoso.

Nei progetti di riforma, si è deciso di non sopprimere un livello amministrativo. Non si può seguire la tentazione dei governi di quarant'anni fa, cioè di eliminare un livello amministrativo. Oggi si pensa, piuttosto, di sviluppare i sistemi intercomunalità, modificare il sistema elettorale

degli eletti delle reti intercomunalità, sviluppare anche alcune metropoli e poi spingere attraverso incentivi finanziari a ridurre le spese.

Sul livello, più complesso, dei dipartimenti o delle regioni, l'idea del Governo, che per ora il Parlamento non ha completamente accettato, sarebbe quella di tornare a una clausola del sistema francese, per la quale ogni livello locale deve detenere tutte le competenze. Si tratta, quindi, di una clausola generale di competenza, che consente a qualsiasi livello amministrativo di occuparsi di qualunque competenza.

Nel sistema di decentramento iniziale, voluto dai Socialisti nel 1982, ogni ente locale aveva le proprie competenze e si occupava delle proprie competenze, ma non di quelle dell'ente superiore, per esempio. Nel 2003, prima della seconda ondata di decentramento, c'è stata un'estensione di competenze e, attualmente, per esempio nel campo delle politiche scolastiche, il dipartimento, la regione, l'intercomunalità, lo Stato possono tutti occuparsi delle questioni che emergono e finanziare gli interventi.

Nei progetti del Governo — chiaramente queste misure non saranno adottate nel breve termine; dovrebbero essere operative nel 2014, dopo l'elezione presidenziale — l'idea sarebbe quella di restringere le competenze, indicando competenze esclusive per i dipartimenti e per le regioni, che non potrebbero essere mischiate, e restringendo il campo d'azione degli attori regionali e dipartimentali, ma su questo c'è una scarsa adesione da parte degli eletti, i quali ritengono che, non appena si trovano di fronte agli elettori, debbano intervenire su qualsiasi argomento.

Questo era, a grandi linee, il sistema francese. Sono pronto a rispondere alle vostre domande.

PRESIDENTE. La ringrazio vivamente per la sua relazione. Naturalmente abbiamo spazio per le domande e, se volete, comincerei io.

Presento due questioni, che richiamano un po' il dibattito in corso da noi, in Italia.

Passo alla prima domanda. Come sono determinati i trasferimenti agli enti locali: su criteri oggettivi o in base a criteri magari storici che hanno alimentato differenziazioni a oggi ingiustificate? Lo chiedo perché attualmente — in Italia — enti identici in termini dimensionali ricevono trasferimenti dallo Stato molto diversi, in funzione della loro storia e in modo ingiustificato. I trasferimenti ai comuni o alle province vengono revisionati in Francia? Sono frutto di una storia particolare o sono aggiornati in funzione delle funzioni effettivamente svolte?

Nella seconda domanda faccio riferimento al numero dei comuni. Per esempio, è in corso — sempre in Italia — una discussione sul fatto che molti piccoli comuni — specialmente quelli di piccolissime dimensioni, intorno ai 1.000 o 2.000 abitanti — forse non hanno più ragione di essere e si sostiene che dovrebbero essere soppressi, o accorpati ad altri, per creare realtà di dimensioni superiori. Il collega onorevole Nannicini ha combattuto talune battaglie su tale tema.

So che, nell'esperienza francese, tale idea era apparsa negli anni Settanta. Non so se il bilancio, rispetto a questa ipotesi di razionalizzazione, sia stato positivo oppure no. Sarebbe interessante capire quale valutazione avete fatto rispetto a tale tipo di politica.

La lascerei rispondere alle mie domande per poi dare la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre ulteriori quesiti o formulare osservazioni.

GÉRARD TERRIEN, Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese. La prima domanda riguarda la gestione dei trasferimenti da parte dello Stato. Fino al 1982, durante il decentramento avviato da Mitterrand, lo Stato deteneva gran parte delle competenze. Tra il 1982 e il 2004, abbiamo trasferito dall'ambito pubblico agli enti territoriali alcune azioni pubbliche.

Per esempio, fino al 1983-1984, lo Stato era responsabile della costruzione e della manutenzione dei licei e delle scuole medie inferiori. A partire dal momento in cui

tali competenze sono state trasferite alle regioni per i licei e ai dipartimenti per le scuole medie inferiori, lo Stato si è impegnato a trasferire alcuni finanziamenti. La Corte dei conti e gli amministratori, circa cinque anni dopo, hanno verificato che esso ha trasferito un patrimonio immobiliare che non era ottimale, per esprimersi in maniera delicata.

In qualche modo, la legge prevede sempre che un trasferimento di competenze debba essere assicurato anche da una compensazione finanziaria, sotto forma di trasferimento dello Stato o di introito fiscale.

Ci sono stati trasferimenti, per esempio, dei lavori pubblici ai dipartimenti sul numero di chilometri o sul costo medio della riparazione del manto stradale. Tali criteri possono essere obiettivi e razionali — e so che in Italia avete difficoltà in merito — ma è evidente che non è lo stesso mantenere una strada in un'area con poca neve, in pianura e senza curve, piuttosto che in una zona di montagna, con un innevamento considerevole e rischi climatici importanti.

In linea generale, abbiamo alcuni criteri, che sono stati convalidati dal Parlamento e negoziati con le associazioni degli amministratori, ma essi diventano rapidamente obsoleti e spesso non sono aggiornati in maniera regolare e sufficiente.

Si evidenzia sovente uno scarto a discapito degli enti territoriali. Questo è valido in linea generale, ma dipende dai singoli casi. In questo sistema ci sono dipartimenti che vincono e hanno vantaggi e altri che perdono e hanno svantaggi. Non è un sistema equilibrato a livello nazionale.

Una delle difficoltà del meccanismo consiste nel fatto che, poiché il Parlamento ha sempre votato un principio di compensazione integrale attraverso i trasferimenti, ciò ha come effetto il congelamento delle disuguaglianze. Esistevano precedentemente alcune differenze sui trasferimenti dello Stato, ma poiché tutti si sono messi d'accordo per fare in modo che tali tra-

sferimenti fossero compensati integralmente allo stesso livello si lascia che tali differenze diventino perenni.

Dunque, queste misure non sono più adatte alla situazione. Come assicurarsi che il riadeguamento dei criteri non vada a svantaggio di altri enti? Per esempio, una delle difficoltà molto forti nel sistema francese è che un gran numero di imposte locali è calcolato sui valori immobiliari e fondiari, sui valori degli immobili, ma tali valori sono stati ricalcolati l'ultima volta nel 1970, ormai ben quarant'anni fa. Da allora è stato chiesto agli enti locali di rivalutare tali valori. Sono stati presentati al Parlamento diversi disegni di legge, per esempio uno proposto dal Ministro Pasqua, ma non è mai stata approvata la revisione dei valori immobiliari, perché ci sarebbe un grosso cambiamento degli introiti fiscali. Occorrerebbe, quindi, arrivare a una rivalutazione di tali criteri in maniera regolare ed obiettiva.

Rispondo all'altra domanda sui comuni. Sia la destra, sia la sinistra hanno constatato il fallimento della soppressione d'autorità dei comuni. I francesi amano il loro comune: ne esistono 36 mila e nessuno vuole perdere il proprio, quindi ogni tentativo di raggruppamento è fallito.

Dieci anni fa è stato applicato un sistema che funziona in un periodo di crescita economica e consiste nel creare un sistema intercomunale: si attribuiscono alcune competenze obbligatorie a sistemi intercomunali e si cerca di farli evolvere. Nel disegno di legge in corso di discussione in Parlamento è previsto che i consiglieri del sistema intercomunale siano eletti a suffragio universale, mentre attualmente sono nominati dai consigli municipali.

Questi consigli territoriali dovrebbero in futuro essere eletti direttamente dai cittadini. Una volta che potranno essere eletti direttamente, si potranno trasferire loro competenze diverse e, in questo modo, a lungo termine, dopo 10-15 anni, con questo sistema intercomunale, tramite la competenza politica degli eletti e il loro operato, potremo forse riuscire a ridurre il numero dei comuni.

Questo sistema è stato pensato in una logica di sviluppo economico e di crescita, ma in una logica di crisi, di recessione è piuttosto difficile. Si tratta di una legge del 1999 e abbiamo cercato di attirare i comuni come le api con il miele verso questo sistema, quindi con alcuni incentivi e con finanziamenti aggiuntivi. È difficile farlo, però, in questo momento, con il deficit attuale. La razionalizzazione è in corso di applicazione, ma sarà comunque un'operazione piuttosto difficile.

GIOACCHINO ALFANO. Voglio ringraziare il Segretario generale aggiunto Terrien per essere oggi con noi. Le domande che mi venivano in mente sono state in parte chiarite a mano a mano che il nostro ospite procedeva nel rispondere.

Né è rimasta, comunque, una sospesa ed, essendo la vostra una nazione con 36 mila comuni, credo che questa sia un'ottima occasione per rivolgerla.

Lei ha iniziato la sua esposizione affermando che vi sono difficoltà a convincere gli enti locali a ridurre il deficit, quindi i costi.

Io provengo dalla provincia di Napoli, formata da 92 comuni. Quando cerco di parlare della mia terra, parto dai comuni di Capri, Anacapri e vado avanti. Ci sono poi comuni che lei non conosce, nell'entroterra di Napoli.

Cosa voglio dire? Nello sforzo, in questo periodo difficile, di ridurre il deficit, voi preferite una classificazione geografica, per tipologie di comuni o per dimensioni? Lei ha riportato l'esempio della strada innevata o meno. Nella mia esperienza di amministratore e parlamentare, ho sempre ravvisato la difficoltà di intervenire sui comuni nel cercare di distinguerli l'uno dall'altro.

Chiudo ricordando che lei, nella sua introduzione, ha giustamente messo in evidenza come sarebbe troppo costoso lo sforzo di andare poi a intervenire sui singoli comuni. Ci deve essere, però, una linea di demarcazione tra il valutare ampie aree e l'essere capaci di andare lì, a considerarli singolarmente.

Mi auguro che un giorno lo Stato italiano sarà in grado di valutare non dico Napoli, ma almeno il mio comune, sia per l'attività di prevenzione dell'ampliamento della spesa, sia per il controllo della stessa. E si dovranno valutare le politiche fiscali in genere.

Vorrei sapere da lei, che viene da un territorio così ricco di comuni, qual è la scelta che preferisce anche per il futuro.

ROLANDO NANNICINI. La ringrazio, Segretario generale aggiunto Terrien, per la sua relazione e per le parole che ha espresso concernenti l'Europa. In Italia, in Francia, in Germania o altrove il nostro stato sociale va discusso in questa fase di crisi economica globale. Lei è stato molto attento sul punto di come si concorre, in una fase di crisi, a razionalizzare e rendere più equo lo stato sociale, sia francese, sia — io direi — italiano.

Ritorno a un argomento che mi appassiona, prima citato dal presidente. Peraltro, non ho nemmeno presentato emendamenti al disegno di legge concernente il Codice delle autonomie locali, perché, in questo Parlamento, ritengo di essere in minoranza sul tema.

Vorrei introdurre un concetto. Voi avete — in Francia — un territorio in cui il municipio, il comune, è nato anche — me lo lasci dire — dalla presenza di aristocrazia e nobiltà, nel senso che la città era frequentata in un modo e il piccolo municipio si è identificato — come tipo di classificazione territoriale — con una situazione che si può ritrovare anche in Piemonte. Non vorrei paragonare il Piemonte alla Francia, perché sono un nazionalista, ma il tipo di formazione è il medesimo.

Il municipio non si tocca: la mia carta di identità, il mio rapporto non deve essere toccato.

Vedo la densità dei vostri singoli comuni, di circa 1.800 abitanti, e mi chiedo come si possa rafforzarli, ad esempio con l'unione comunale o l'elezione dell'assemblea. In Toscana, abbiamo costituito le assemblee intercomunali negli anni Ottanta e il nostro errore è stato l'espres-

sione dei consigli — come avete fatto voi — perché la politica di secondo livello non ha controllo democratico.

Ho, dunque, un'idea di salvare il municipio, i rapporti essenziali, la mia carta di identità, la mia concessione edilizia, il mio servizio, che stanno lì nel mio municipio. Credo poi che un accorpamento comunale che dia dignità a quel municipio, conferendogli il diritto ad avere il consigliere, ma anche di svolgere una politica urbanistica e territoriale più coordinata, eletta e discussa dai cittadini sia un'esigenza della nostra storia europea comune. Non risolveremo il problema, ma su ciò dobbiamo discutere.

Passo alla seconda domanda. Si dice che l'Europa ci ha invitato a bandire gare, a esternalizzare i servizi, a costituire aziende, a istituire sempre le Spa nella gestione dei servizi. Conosco, invece, la vostra esperienza francese, che è molto più legata all'aspetto della caratterizzazione pubblica della gestione dei servizi.

In relazione all'esternalizzazione di cui tanto si discute in Italia e di cui lei avrà anche sentito parlare, in Francia chi gestisce i servizi pubblici, cioè l'acqua, il gas metano, i rifiuti? Che aziende avete — le conosco, ma è bene ripetercelo fra noi — e che scelte sono all'attenzione? Anche questa è una questione molto importante. Non si tratta dello stato sociale, ma della caratterizzazione dello sviluppo dei servizi all'impresa e della velocità di attuare determinate iniziative. Le chiedo se può in sintesi, non disturbandola più a lungo, darmi un quadro di riferimento del sistema francese.

MARCELLO DE ANGELIS. Formulo una prima domanda. Pensando non solo al numero dei comuni, ma anche, come diceva lei prima, al meccanismo dei cinque livelli, mi stavo chiedendo quanto effettivamente incidesse sulla spesa pubblica la massa di personale che immagino tali amministrazioni debbano impiegare.

Un'altra domanda che mi pongo, relativa a una questione che stiamo affrontando oggi in Italia, riguarda l'ipotesi di annullamento delle province e il modo in

cui poi si possa operare un trasferimento non solo di competenze, ma anche di personale. Chiaramente, « chiudendo » alcuni livelli o eliminando un dato livello di amministrazione, esiste il problema di ridurre l'occupazione.

Voi avete un numero di comuni di gran lunga superiore all'Italia, però, per esempio, avete una elevata presenza di comuni medi, mentre noi, invece, abbiamo una polarizzazione tra centri urbani molto popolosi e comuni con una popolazione quasi infinitesimale.

La mia provincia, quella dell'Aquila, il cui capoluogo di provincia aveva, prima del terremoto, quasi 70 mila abitanti, conta più di cento comuni. Stiamo parlando di realtà infinitesimali.

Peraltro noi, più che realtà intercomunali, abbiamo realtà come le comunità montane, per esempio, che, anziché ridurre le competenze, ne hanno aggiunte altre. Sono state un livello territoriale che ha aumentato le spese. Da molte parti si chiede l'annullamento di tali livelli, ma è vero che in alcuni territori, invece, hanno motivazioni specifiche.

La seconda domanda concerne il controllo che lei riferiva essere operato dai prefetti. I prefetti sono un'emanazione, in Francia come originariamente in Italia, del Governo centrale. Le prefetture venivano ritagliate sulle province, che erano una realtà più facile da amministrare rispetto alle regioni, che per noi sono una realtà amministrativa più recente.

Nel caso in cui, come lei ricordava prima, si rende necessario un controllo da parte dell'amministrazione centrale sulla periferia, esso avviene sulle regioni, sulle province, su qualsiasi livello, oppure sulle amministrazioni più piccole, sulle comunità più piccole? Il controllo viene esercitato sul *département*, sulla *municipalité* oppure anche sulla regione o, ancora, viene bypassato? In questo caso, avete riscontrato che il controllo diretto sulle realtà più piccole dà, effettivamente, risultati di gestione e risposte di ottimizzazione maggiori rispetto all'interlocuzione con le realtà più grandi, oppure la situazione è la medesima?

MASSIMO VANNUCCI. Grazie presidente e grazie al Segretario generale aggiunto.

Vorrei svolgere una premessa. In Italia esiste un forte conflitto, o meglio una dialettica, fra gli enti locali e lo Stato centrale riferito al Patto di stabilità interno.

Volevo chiederle come la Francia ha declinato il Patto di stabilità interno. Noi siamo passati da parametri di spesa a obblighi sui saldi e ciò non ha risolto i problemi. Pensavamo di risolverli, ma non ci siamo riusciti.

Vorrei sapere da lei come la Francia ha interpretato tale Patto, come funziona e soprattutto i meccanismi incentivanti per chi lo rispetta e le penalizzazioni per chi non lo rispetta.

SIMONETTA RUBINATO. Il collega Vannucci mi ha anticipato. Innanzitutto, vorrei chiederle quante sono le prefetture in Francia, se sono dislocate in base alla popolazione, al numero delle municipalità o altro, anche per capire gli enti che devono controllare.

Sulla questione del Patto di stabilità, dalla spiegazione complessiva del Segretario generale aggiunto ho inteso che non esiste sostanzialmente un Patto di stabilità sugli enti locali, ma che tale patto viene manovrato dallo Stato sulla parte dei trasferimenti. Sono arrivata in ritardo e forse ho capito male. Vorrei, comunque, un'ulteriore spiegazione su questo punto, così come la chiedeva il collega, poiché nella spiegazione che ha dato, in particolare attraverso la figura dell'agente contabile dell'ente locale, che è sostanzialmente un funzionario dello Stato, sembra che vi sia una sorta di controllo preventivo rispetto agli sforamenti che, per esempio, sono da noi una regola.

Quando un comune è spendaccione, lo Stato in Italia arriva a pagare a piè di lista, colmando un deficit che si è realizzato. Mi pare di capire che in Francia, in qualche modo, si arrivi prima. La mia domanda era funzionale a capire se in Francia vi è

la possibilità di *default*, di un « fallimento » degli enti locali. In questo caso, che tipo di intervento subentra ?

Vi è poi un secondo aspetto. Nel momento in cui si verifica che la cassa è finita e si rileva un buco nella stessa, quali sono i provvedimenti, le sanzioni che si prendono nei confronti del funzionario che ha la responsabilità della gestione finanziaria dell'ente locale e degli amministratori, che credo abbiano comunque una funzione di supervisione ?

Le domande sono finalizzate a capire anche per noi come è meglio rimodulare il Patto di stabilità, che oggi pone molti enti locali italiani, che, come ha detto lei, sono in equilibrio rigoroso dei loro bilanci e in condizione di assumere prestiti per investimenti e di restituirli, per effetto del Patto di stabilità - paradossalmente, noi dobbiamo avere un'autonomia e voi una libertà vigilata - nella situazione di non poter, in realtà, assumere prestiti e addirittura pagare le imprese che hanno già eseguito opere pubbliche.

In Italia abbiamo, infatti, il drammatico problema del pagamento puntuale delle opere pubbliche, non perché gli enti locali non vogliano o non possano pagare, ma perché il Patto di stabilità ci vincola a un tetto di pagamento sulla parte investimenti praticamente insostenibile. Pur disponendo delle risorse, se paghiamo puntualmente le imprese, sfioriamo il Patto e subiamo sanzioni draconiane, ragion per cui, a prescindere dall'equilibrio dei conti - sarebbe bene che il prefetto ce lo potesse controllare, perché sarebbe per noi un grande passo avanti - non possiamo assumere mutui né personale, anche se ne abbiamo bisogno, non possiamo realizzare opere indifferibili e urgenti né rispondere ai diritti sociali che voi avete ben illustrato. Diventa un problema dello Stato fornire le risorse perché si possano garantire tali diritti.

Questa è la nostra situazione. Avrei particolare interesse a conoscere i vostri meccanismi perché per noi passare dall'autonomia, anche fiscale, garantita dalla

Costituzione, al sistema della libertà vigilata che esiste da voi sarebbe, paradossalmente, un enorme passo in avanti.

ANTONIO BORGHESI. Grazie al Segretario generale aggiunto Terrien per essere qui.

Torno al controllo esercitato dal prefetto per capirne meglio la portata. È un controllo che si limita agli aspetti finanziari della delibera o attiene anche alla sua legittimità ? Diversamente, chi esercita un controllo di legittimità, se esiste, e qual è il potere del singolo consigliere che ritenga una delibera illegittima di poter far valere ciò, senza costi per lui, nelle sedi opportune ?

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Borghesi. Credo che non ci siano altre domande, e, quindi, do la parola al nostro ospite per la replica.

GÉRARD TERRIEN, *Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese*. La ringrazio. Cercherò di rispondere a tutte le domande.

La prima riguardava il modo di salvaguardare lo stato sociale, la coesione sociale su tutto il territorio, tenuto conto delle disuguaglianze esistenti tra comuni ricchi urbani, con basi imponibili consistenti, e comuni più svantaggiati, senza creare una gerarchia.

Mi limito a parlare fino al 2010; non posso prevedere quello che accadrà in futuro. Il sistema che ha funzionato bene finora da noi era impostato su 36 mila comuni. La dimensione media dei comuni è piuttosto modesta: su 36 mila circa 34 mila contano meno di 1.000 abitanti. Il resto è, quindi, concentrato su comuni che hanno una vera e propria capacità di creare servizi. Una delle difficoltà è che tutti i piccoli comuni, la rete dei 34 mila comuni citati, ha scarsi mezzi, poche politiche pubbliche, poca capacità di azione pubblica e, attraverso le intercomunali, siamo riusciti a compensare a ciò.

Ho detto poco fa che i dipartimenti e le regioni sempre più spesso si sono sostituiti allo Stato. Non so se avete seguito

le ultime elezioni regionali, ma uno dei motivi che ha spiegato l'elezione di Frêche nel Languedoc-Roussillon, al di là delle ragioni politiche, è che Frêche è presidente di quella regione da molti anni e che esiste, in tale regione, un meccanismo di distribuzione ben coordinato su tutto il territorio, che prevede corpose sovvenzioni ai piccoli livelli di comunità.

Tale sistema ha trovato il suo equilibrio e siamo riusciti a preservarlo con interventi dei dipartimenti, per esempio nel campo dei trasporti scolastici, che ora vanno a beneficio di un numero sempre maggiore di bambini che abitano nei comuni rurali. Abbiamo cercato di raggruppare le scuole medie e i licei e i trasporti scolastici sono garantiti dai dipartimenti. Ci sono una trentina di dipartimenti in cui tali trasporti di scuolabus sono gratuiti: non sono pagati né dalle famiglie, né dai comuni. È un meccanismo di sostituzione, se volete, da parte dei diversi livelli.

Va, inoltre, sottolineato che il nostro è uno dei Paesi con il maggior numero dei comuni e, quindi, di eletti in tutta l'Europa e, dunque, con il maggior numero di meccanismi. Non mi dilungo: ho visto che avete capito. Comunque, il sistema funziona con questa capacità e poi c'è anche una grande differenza rispetto al sistema italiano: il cumulo di mandati è poco limitato in Francia, anche se esiste una legge in materia. Come avete visto, Marini è stato eletto al Senato ed è anche un amministratore locale. Molti senatori e deputati hanno diversi mandati e, dunque, è assolutamente possibile essere presidente di un ente locale importante e anche deputato. Questa è un'altra spiegazione: il livello nazionale non si disinteressa mai del livello locale, anche perché è un mezzo per mantenere il proprio elettorato.

La seconda domanda riguardava la gestione dei servizi pubblici. È vero che in Francia la gestione è delegata — si parla di gestione privata, ma è piuttosto delegata — a imprese private. Conoscete Veolia, Suez, i grandi gruppi che intervengono nel campo dell'acqua, del trattamento dei rifiuti solidi urbani e dei trasporti pubblici.

È un meccanismo che funziona, ma con un controllo importante. La gestione delegata dei servizi pubblici a gruppi privati è un sistema che consente di avere una buona qualità del servizio con costi relativamente contenuti. Non bisogna nascondere che ciò consente alle nostre imprese di svilupparsi all'estero. Sappiamo benissimo che Vinci, Suez, Veolia si sono sviluppate prima di tutto sul territorio francese, accumulando dunque esperienza sul nostro territorio.

In Francia è in atto un dibattito a questo proposito, con una costante controversia: riprendiamo la gestione pubblica o continuiamo con la delega della gestione ai privati? È vero che, se si riprende la gestione pubblica, si ricade nelle difficoltà che ben conoscete, perché ci sono i dipendenti pubblici e le regole della contabilità di Stato. Può essere un sistema piuttosto efficace, ma occorre prestare molta più attenzione affinché lo sia davvero, mentre nel campo dei privati le deleghe sono piuttosto brevi nel tempo e, quindi, si può esercitare maggiore pressione su di essi.

Io stesso ho lavorato in un ente territoriale che aveva affidato la gestione per l'approvvigionamento idrico della regione parigina a Veolia e la gestione si è rivelata efficace. La città di Parigi ha, invece, appena ripreso la gestione dell'acqua potabile; si tratta spesso di scelte politiche.

I cinque livelli di competenza, l'influenza della spesa pubblica e i costi rappresentano uno dei punti recentemente sollevati dal Governo. Saprete senz'altro che in Francia il Governo è a destra, mentre gli enti locali territoriali sono per lo più a sinistra. Non so se avete seguito i risultati delle elezioni.

Ci sono tre funzioni pubbliche in Francia: quella di Stato, quella territoriale e quella ospedaliera. La funzione pubblica che si è molto sviluppata è quella territoriale, il che è logico, perché da vent'anni a questa parte abbiamo decentrato e c'è stato un trasferimento di competenze. È anche vero, però, che il personale non è stato regolarizzato, ma se ne è verificato, al contrario, un aumento piuttosto pleto-

rico. Tutti, a sinistra come a destra, anche se a sinistra lo si ammette meno volentieri, affermano che vi è stato un trasferimento consistente di competenze e un aumento del personale. Non c'è stato, quindi, un adeguamento tra personale e riduzione.

Nell'iniziativa italiana di eliminazione delle province oppure in quella francese di eliminazione dei dipartimenti sappiamo benissimo che non si riuscirà a equilibrare il personale. Esiste un pubblico impiego, che sarà destinato a rimanere molto consistente.

È difficile attuare la regola, che peraltro non è stata imposta agli enti locali, di sostituire soltanto un funzionario su due che vanno in pensione. Gli enti locali non sono disposti ad accettare questo sistema, ma il problema si pone comunque, perché gli enti territoriali e i loro dipendenti hanno un regime pensionistico speciale, come quello dei dipendenti dello Stato. Tale regime speciale si trova in una situazione di squilibrio demografico. Ci sono più lavoratori non attivi che attivi e, quindi, a breve termine i fondi pensione dovranno porsi il problema di come finanziare questo sistema, che riguarda 2-3 milioni di persone.

Per quanto riguarda il controllo da parte dei prefetti, esiste una prefettura per dipartimento e per regione. C'è stata una riforma dell'amministrazione territoriale dello Stato, lanciata all'inizio dell'anno: d'ora in poi, il prefetto sarà il rappresentante del Primo Ministro e non più del Ministro dell'interno e avrà autorità su tutti i dipartimenti ministeriali del suo territorio che dipendono da lui. Il controllo è, quindi, molto maggiore rispetto al passato sui servizi dello Stato.

Sugli enti locali, il controllo è molto semplice, perché tutti i documenti di bilancio sono trasmessi al prefetto, come tutti quelli di esecuzione dei bilanci. È un controllo massiccio, poiché tutti i documenti arrivano al prefetto.

Rispondendo a un'altra domanda, all'inizio del meccanismo di controllo di bilancio, che risale a trent'anni fa, ci sono state molte difficoltà da parte degli enti locali per adeguarsi alla disciplina di bi-

lancio. Ciò è stato fatto progressivamente, ma va evidenziato che i prefetti, nei confronti delle province e delle regioni, hanno oggi atteggiamenti di negoziato piuttosto che sanzionatori. Oggi, quando si applica un controllo di bilancio rigoroso e si chiede alla sezione regionale dei conti di verificare il bilancio, ciò riguarda i piccoli o medi comuni in gravi difficoltà.

I risultati sono, comunque, in generale, positivi. Il sistema, fino allo scoppio della crisi, ha funzionato bene e pochi erano gli enti locali in difficoltà.

Ne approfitto per parlarvi del fallimento degli enti territoriali. Il *default* è possibile: abbiamo già avuto due o tre esempi l'anno scorso, peraltro.

Un esempio che ha fatto scalpore vent'anni fa è stato quello di Angoulême, una città a sud-ovest della Francia. La difficoltà del sistema contabile francese è data dal fatto che si vede il bilancio dell'ente, ma non tutti gli impegni di spesa che esso ha adottato in altre strutture, oppure tutti gli errori che sta commettendo e che poi colpiranno le imprese, la popolazione e ridurranno le entrate fiscali. Angoulême è stato l'esempio massimo di una situazione catastrofica: il comune stava perdendo alcune imprese importanti, perché la gestione non era ottimale, ha dissimulato alcune operazioni che non ha inserito nei conti e che, però, sono poi venute fuori, e diverse attività, quali quelle sociali, e le imprese di gestione dell'acqua e dei rifiuti sono entrate in crisi.

In quel caso, lo Stato ha sostenuto e varato piani negoziati con il Primo Ministro, ma le banche hanno un po' portato il peso della crisi. Molte hanno perso molte risorse perché i prestiti non sono stati rimborsati.

La difficoltà, fino al disegno di legge di riforma delle giurisdizioni finanziarie, è rappresentata dal fatto che le sanzioni sono piuttosto modeste. Quello che colpisce nel sistema francese è che un imprenditore la cui impresa fallisce può anche trovarsi davanti al tribunale e rischiare sanzioni penali. Quando, invece, si spreca denaro pubblico, si va incontro a sanzioni minori. È un sistema che non

regge, anzi, si rischia di sanzionare tutta la popolazione, magari aumentando le tasse. La popolazione, a sua volta, punirà l'eletto, non votando più per lui, il che accade piuttosto di frequente.

Quando la situazione, poi, è veramente grave, il Governo cerca soluzioni e tenta di mettere in minoranza l'amministratore locale. Esistono possibilità, nell'ambito del Consiglio dei ministri, di obbligarlo a rassegnare le dimissioni. È un caso piuttosto raro, ma può accadere. L'anno scorso, nel nord della Francia, è successo che l'amministratore in questione ha avuto noie con la giustizia. È chiaro che, una volta che un soggetto è in carcere, è più facile obbligarlo a rassegnare le dimissioni.

Per quanto riguarda la cosiddetta libertà vigilata, i tetti di spesa, i controlli sulle assunzioni di personale, non esistono meccanismi di questo tipo. Il nostro è un sistema di controllo generale dei fondi trasferiti. Il Patto di stabilità si applica a livello nazionale: c'è un pacchetto nazionale poco inferiore ai 100 miliardi di euro, che è vincolato e non potrà aumentare più di un *tot* per cento, e poi c'è la ripartizione regionale, dipartimentale. A quel livello si cerca di risolvere i problemi.

La volontà del Governo e del Parlamento, da una ventina d'anni, è proprio quella di eliminare tutti i meccanismi di sovvenzione specifica. Esistono, dunque, queste risorse, che sono, se volete, lorde, però poi gli enti locali devono farsi carico della propria gestione.

Di recente, il Primo Ministro ha chiesto un rapporto sui dipartimenti. Si osserva che, a parità di condizioni di poche entrate fiscali, con la stessa popolazione e con gli stessi vincoli, alcuni dipartimenti gestiscono meglio di altri.

Il sistema francese non è un sistema di tetti individuali, ma di tetto generale e di controllo dell'equilibrio bilancio per bilancio. Non esiste un controllo di opportunità: il prefetto non ha il diritto di esercitare un controllo di opportunità, come neanche la Corte dei conti, ma sono gli amministratori locali ad assumersi le proprie responsabilità politiche. Non esiste

alcun sistema di sanzione esterna sull'opportunità.

Chiaramente si arriva a situazioni aberranti, denunciate peraltro dalla stampa. Per esempio, si parla di un comune che decide di restaurare un edificio con spese straordinarie e notevoli difficoltà. Si è molto parlato degli edifici storici di regioni o dipartimenti molto lussuosi, di collaboratori, di viaggi, ma in vent'anni la situazione si è molto regolarizzata e oggi è controllata molto meglio.

Questi sono gli elementi principali che volevo esporre, insieme, come ho detto, a un controllo globale e a una sorveglianza dell'esecuzione del bilancio.

Poiché il contabile è un funzionario dello Stato, non paga quando si superano le somme. Se l'amministratore locale può trovare una soluzione presso altre strutture per rimborsare la spesa, non è un problema. Esiste veramente una grande autonomia decisionale. Esiste tanto il controllo del sistema finanziario, quanto un'autonomia di gestione, a cui gli amministratori locali tengono particolarmente.

PRESIDENTE. Ringraziamo il nostro ospite per il suo contributo. Ricordo che è stata depositata una memoria scritta in francese, che provvederemo a far tradurre, in modo che emergano ulteriori elementi di approfondimento.

Ringraziamo ancora il Segretario generale aggiunto Terrien per il suo contributo molto utile, che farà parte del *dossier* che verrà poi messo a disposizione di tutti i colleghi della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 15 giugno 2010.

Gli interventi in lingua straniera sono tradotti
a cura degli interpreti della Camera dei deputati