

**QUALI CONTROLLI PER GLI ENTI LOCALI
DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE***

di Gian Candido De Martin

Mi limiterei a qualche sintetica considerazione, soprattutto sulle conseguenze della nuova statualità delineata con la riforma del titolo V della Costituzione, ovviamente solo dal punto di vista della questione del controllo nell'ambito del sistema delle autonomie, toccando tre aspetti e, poi, aggiungendo una battuta conclusiva sulle questioni pendenti, che a vario titolo concorrono a complicare il quadro di riferimento di cui stiamo parlando.

Primo aspetto. Sulla nuova statualità della Repubblica non è certo il caso di riproporre e approfondire qui i riferimenti desumibili dall'art. 114, a cominciare dalla pariordeinazione e dalla parivalenza dei soggetti costitutivi del sistema istituzionale repubblicano, configurato ora senza alcuna gerarchia, quindi in una prospettiva nella quale, ovviamente, il precedente art.130 della Costituzione non poteva che essere abrogato. C'era un'incompatibilità sostanziale ed evidente dell'art. 130 con il nuovo quadro costituzionale: il fatto che questa norma sia stata abrogata è, dunque, una conseguenza ineluttabile dell'impostazione di valorizzazione e responsabilizzazione delle istituzioni territoriali autonome, sancita a partire dal nuovo art. 114.

In tal senso mi pare vi sia una larga sintonia con la lucida ricostruzione del prof. Pinelli. Forse aggiungerei solo una considerazione legata ad una domanda che ci potrebbe porre, anzi che qualcuno ha posto, chiedendosi se, venuto meno il controllo preventivo esterno su atti previsto dall'art. 130 Cost., possa tuttavia il legislatore ordinario eventualmente in qualche modo riproporre qualche forma di controllo esterno nell'ambito del sistema che riguarda le autonomie locali. Francamente debbo subito sottolineare che ad un siffatto interrogativo non può che esser data una risposta negativa, salvo che ovviamente ci si riferisca a forme di verifica che abbiano un esplicito fondamento costituzionale, come ha ricordato poc'anzi il prof. Pinelli: in particolare con riferimento sia al potere sostitutivo straordinario, previsto dal nuovo art. 120, comma 2, nella lettura che ne ha fatto ripetutamente di recente la Corte Costituzionale, che mi pare del tutto corretta, sia ai controlli connessi alla gestione della finanza pubblica, in ragione del patto di stabilità, ma anche dei principi costituzionali degli artt. 81, 97 e 119, che possono legittimare forme di verifica della "sana gestione

* Testo dell'intervento come *discussant* all'Incontro di Studio su "Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione" (Roma, 21 aprile 2004).

finanziaria”, per usare la formula dell’art. 7 della legge La Loggia, nella quale si riecheggia quanto indicato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 29 del 1995. D’altra parte, si tratta di specifiche forme di garanzia di sistema che evitano una visione insulare dell’autonomia, come l’ha chiamata il prof. Pinelli. Ma per il resto forme di controllo esterno (inevitabilmente in certo modo) gerarchiche e invasive dell’autonomia sono da ritenere incompatibili col nuovo quadro costituzionale: semplicemente per coerenza con il sistema nuovo, con la nuova statualità.

Venendo al secondo aspetto, mi pare si debba adeguatamente evidenziare come il nuovo disegno istituzionale punti a valorizzare l’autonomia come responsabilità, come autocontrollo, ossia come capacità di garantire legalità sostanziale, e non solo formale, all’azione amministrativa da parte di ciascun soggetto di autonomia. In effetti ciascuna istituzione autonoma è chiamata nel sistema paese a gestire le proprie funzioni tenendo conto in primo luogo dei principi costituzionali, che esigono un’amministrazione pubblica, a tutti i livelli, in grado di conformarsi a quanto previsto dall’art. 97, in termini di congruità e adeguatezza della gestione, la quale comunque deve essere trasparente e verificabile sia da parte del cittadino - che in definitiva è il principale protagonista del controllo sull’andamento delle istituzioni rappresentative cui appartiene – sia nell’ambito delle relazioni interorganiche interne a ciascun ente o delle garanzie da riconoscere alle minoranze. Quindi il problema principale è garantire la trasparenza e la congruità dei risultati della gestione, ma all’interno di una logica che sia fondata essenzialmente su garanzie e controlli interni o su forme integrate di verifica.

Il Comitato di indirizzo per l’attuazione della delega dell’art. 2 l. 131, presieduto dal presidente Vari, del quale ho avuto l’onore di far parte, ha da questo punto di vista indicato non a caso un sistema integrato di garanzie interne, articolato in verifiche di regolarità e di legalità dell’attività amministrativa, in controlli di funzionalità gestionale e in controlli di natura sostanzialmente finanziaria, cui per certi versi si potrebbe poi aggiungere anche il possibile ruolo del difensore civico, che è una figura anfibia. Credo ci si debba muovere all’interno di quest’orizzonte, stabilendo alcuni riferimenti e vincoli generali, che debbono poi essere calibrati e puntualizzati da ciascun ente locale, in sede di esercizio dell’autonomia normativa, statutaria e regolamentare, che costituisce uno degli elementi cardine della nuova prospettiva istituzionale, in cui ciascun soggetto autonomo è chiamato a fare la sua parte, anche commisurando i controlli interni alle proprie specifiche esigenze. In tal senso, tra l’altro, può emergere l’opportunità – se non la necessità – di forme di gestione associata di forme di controllo interno, che diventa mi pare essenziale per dare effettività a questo nuovo volto delle garanzie e dell’autocontrollo nell’ambito specialmente dei piccoli comuni.

Lo spostamento del baricentro sui controlli interni non esclude, peraltro, che possano essere previsti dei supporti esterni per agevolare e assicurare l'esercizio di forme efficaci di autocontrollo. Da questo punto di vista si configura anche il nuovo volto della Corte dei Conti, come emerge dall'art. 7 della legge 131 del 2003, in cui si prevede che la Corte cooperi affinché sia garantito il funzionamento dei controlli interni degli enti locali, in modo che siano effettivi ed attendibili. E' questo, a mio parere, un elemento essenziale, che potrebbe già essere disciplinato in sede di revisione del TUEL, con l'obiettivo di far sì che il sistema di autocontrolli non solo sia normato dall'ente locale, ma sia poi gestito in modo adeguato ed efficiente da parte di chi ne è titolare. In tal senso, la Corte dei Conti può realmente (e finalmente) diventare un organo ausiliario della Repubblica, di tutti i soggetti della Repubblica, ivi compresi gli enti locali, come già prefigurato nella sent. n. 29/95 della Corte costituzionale, ora pienamente confermata dalla nuova prospettiva istituzionale. E' in qualche modo una sfida, anche culturale, da porre tra gli obiettivi di fondo del nuovo orizzonte autonomistico.

L'ultimo aspetto sul quale vorrei soffermarmi riguarda le garanzie complessive di sistema, ossia le garanzie da prevedere nell'ambito dell'ordinamento della Repubblica e, quindi, per quello che qui interessa, i controlli esterni ammissibili sugli enti locali in questo nuovo orizzonte. Da questo punto di vista mi sembra ci siano sostanzialmente tre punti fermi, su cui si è già soffermato in larga misura il prof. Pinelli, con un'impostazione che di massima condivido.

Il primo è costituito dal controllo sugli organi degli enti locali, che è fuori discussione, perché è ricompreso nella previsione della lettera p) del 2° comma, dell'art. 117, la quale riserva al legislatore statale la disciplina sugli organi di governo di comuni e province. Peraltro si tratta di forme di controllo per così dire eccezionali, sostanzialmente circoscritte ad ipotesi limite di disfunzionamento degli organi di governo monocratici o collegiali degli enti locali.

Poi c'è il controllo (anche) sugli enti locali preordinato all'esercizio del potere sostitutivo dell'art. 120, 2° comma, in casi o ipotesi - anche qui eccezionali - di scarsa coerenza con le esigenze di unità economico-giuridica della Repubblica o di rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni connesse a diritti civili o sociali dei cittadini da parte di tutti i soggetti istituzionali che gestiscono funzioni amministrative nel sistema Paese. La Corte Costituzionale ha da ultimo avvalorato in maniera chiara quest'impostazione: aggiungerei, però, che l'art. 120 sottolinea, a questo proposito, che l'esercizio di questo potere sostitutivo straordinario deve avvenire, comunque, nel rispetto delle esigenze non solo del principio di sussidiarietà, ma anche di quello di leale collaborazione, nell'ambito quindi di una visione non gerarchica, ma integrata, delle relazioni interistituzionali.

Infine, vanno menzionati i controlli finanziari, dei quali già si è fatto cenno, connessi a previsioni costituzionali o comunitarie, che se certamente configurano vincoli anche per gli enti dotati di forte autonomia lasciano tuttavia aperta una questione di determinazione del confine tra ciò che compete alla legge regolare in materia e ciò che, invece, deve essere riconosciuto all'autonomia normativa dell'ente locale, nella disciplina dei meccanismi interni di revisione contabile, della gestione finanziaria, della formazione dei collegi dei revisori e via dicendo. Questo è un tema delicato, naturalmente, che richiederebbe uno specifico approfondimento, anche se taluni punti di riferimento mi parrebbero fuori discussione: a cominciare dall'esigenza, dalla quale non si può deflettere, di garantire comunque un'autonomia effettiva dell'ente locale nella disciplina delle forme di controllo interno, anche di tipo finanziario, pur essendo per altro verso evidente che l'autocontrollo deve armonizzarsi con il sindacato esterno che, in ragione del patto di stabilità e dell'applicazione delle norme costituzionali prima richiamate, chiama ora in causa - ex legge 131/03 - anche le sezioni regionali di controllo della Corte, chiamate a verificare la sana gestione finanziaria degli enti locali. Su questo terreno non facile, che potrebbe condurre a soluzioni poco compatibili col nuovo orizzonte dell'autonomia locale, pesa oltretutto negativamente, dal punto di vista dei comuni e delle province, quel limite cui ha fatto cenno il presidente Vari nelle sue battute introduttive, ovvero l'impossibilità per l'ente locale di tutelare la propria autonomia di fronte ad un'invasione arbitraria della legge, visto che non è stata finora prevista - a differenza di altri sistemi (v. Germania e Spagna) - alcuna forma di accesso diretto degli enti locali al giudice costituzionale.

Le battute conclusive vorrei riservarle ai problemi legati alla sostanziale inattuazione della riforma costituzionale del 2001, che non riesce ancora a decollare anche per quanto riguarda il limitato ambito avviato con la delega di cui all'art.2 della legge 131/03. Nonostante il ritmo dei lavori impressi dal presidente Vari al Comitato che ha fornito, in una relazione al Ministro dell'interno del febbraio scorso, un quadro di indirizzi per la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e per la revisione del TUEL, non siamo ancora in dirittura d'arrivo: manca ancora una bozza di articolato. Io non so immaginare quando si arriverà ad esercitare la delega, anche se spero che almeno l'"an" sia fuori discussione. Però è importante anche il "quando" e, quindi, da questo punto di vista, c'è da auspicare che almeno entro il 2004 perfezioni questo primo adempimento attuativo di una riforma costituzionale ormai risalente a tre anni orsono. Fermo restando, naturalmente, che vi sono una serie di altri interventi legislativi indispensabili per concretare il nuovo orizzonte dell'autonomia (anche) sul piano dei controlli. Basti sottolineare, ad esempio, la totale inattuazione di quanto previsto dal nuovo art. 119 Cost. sul piano del riassetto delle risorse finanziarie del sistema. Si tratta di una norma chiave per l'effettività della nuova Repubblica delle autonomie, ma

per ora si è solo prevista un'alta commissione che dovrebbe fornire indirizzi attuativi. Intanto in Parlamento si sta discutendo di un'ulteriore ipotesi di riforma costituzionale, che finirebbe per rinviare sine die l'attuazione del 119. Da ciò si deduce che verosimilmente non vi è alcuna seria intenzione di por mano alla concreta implementazione del nuovo sistema finanziario coerente colla riforma autonomistica del titolo V. Anzi si può constatare che ci sono sostanziali tentativi di controriforma, che si inseguono l'uno dopo l'altro, perché le varie finanziarie degli ultimi anni non fanno altro che contenere previsioni in materia di finanza degli enti locali volte a mettere in discussione proprio la capacità di tali enti di assolvere ad un ruolo nuovo e rafforzato di gestione autonoma di responsabilità crescenti, in un quadro di certezze dell'assetto finanziario, rendendoli invece sempre più dipendenti da decisioni contingenti, anno per anno, da parte del sistema governativo, che oltre tutto continua a impostare la materia in una chiave non solo non coerente, ma del tutto in contrasto con il nuovo quadro costituzionale.

Un esempio soltanto, tra i tanti, anche recentissimi. Ho qui tra le mani la circolare 3 febbraio 2004, n. 5, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che disciplina la gestione del patto di stabilità interno, per gli anni 2004-2005, per le province e i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti: ci sono cinque pagine di minuziose e dettagliate disposizioni, che danno la misura di come la nuova fonte del diritto, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, sia la circolare. Tutto questo sarebbe ovviamente inammissibile, se il sistema fosse un minimo in sintonia con le premesse costituzionali: la situazione è tale da richiedere un chiarimento il più rapido possibile della volontà di concretare almeno alcuni degli elementi fondamentali della nuova statualità autonomistica, facilitando anche la definizione di un sistema di garanzie e controlli coerente con quanto accennato. Senza con ciò sottacere che, almeno per certi versi, nonostante tutto, nonostante questi gravi limiti, sarebbe possibile per gli enti locali intraprendere la nuova strada dell'autocontrollo, con un corretto esercizio del loro potere statutario e regolamentare, che ha come fonte e limite la Costituzione e quindi è di per sé disponibile, pur essendo ovviamente assai condizionato dall'assenza di un quadro di riferimento legislativo nazionale adeguato.