

## **IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DOPO IL TITOLO V: QUALI PROSPETTIVE?**

Audizione del prof. Gian Candido De Martin presso le Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e 1<sup>a</sup> del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul titolo V della parte II della Costituzione

*Seduta di lunedì 11 dicembre 2006*

Cercherò di concentrare il mio intervento essenzialmente su due punti, anche se le suggestioni del questionario e del dibattito solleciterebbero, naturalmente, anche altre considerazioni.

Il punto di riferimento è il quesito B4 del questionario dove, considerato che il Titolo V è in vigore da cinque anni, si domanda quali indicazioni trarre dall'esperienza fin qui realizzatasi (o dalla non esperienza, si potrebbe aggiungere).

I cinque anni di non attuazione, di vanificazione della riforma costituzionale, segnati ricorrentemente da una serie di contraddizioni con le innovazioni del 2001 e di neocentralismi, hanno determinato una serie di incertezze anche nei soggetti che avrebbero dovuto e potuto applicare concretamente a livello regionale e locale alcuni aspetti della riforma del Titolo V. Il rischio forte è stato quello di uno svuotamento, oltre che di uno scostamento dal quadro costituzionale del 2001.

Premetto che mi riconosco sostanzialmente nel valore intrinseco del nuovo quadro di riferimento costituzionale del 2001, al di là di taluni limiti e di esigenze di correzioni puntuali su alcuni aspetti, compreso il catalogo delle materie. Si tratta di aggiustamenti sicuramente opportuni, ma nel complesso la nuova statualità policentrica, la Repubblica delle autonomie disegnata dal nuovo Titolo V (che, se si vuole, si può anche chiamare via italiana al federalismo), rappresenta un punto di riferimento in cui anche il concetto di sovranità tradizionale va rimesso in discussione.

È un nuovo quadro da realizzare processualmente, che implica una serie di interventi molto complessi, ma deve esserci un disegno chiaro, un itinerario preciso, e questa indagine conoscitiva è certamente utile a tal fine: può rappresentare una chiave per dare un itinerario puntuale ai vari adempimenti.

Dal mio punto di vista sottolineerei essenzialmente due ambiti di considerazioni. Uno riguarda, per così dire, il completamento della riforma costituzionale; l'altro, l'attuazione.

## **Perfezionamento e integrazione della riforma del Titolo V**

Sul piano del completamento, credo si debbano circoscrivere al massimo gli interventi che devono dare una razionalità complessiva a quello che già nel Titolo V è stato stabilito.

Io sono meno affezionato di altri, che qui sono intervenuti, all'idea della clausola di supremazia dell'interesse nazionale come norma di chiusura, che potrebbe determinare tante ambiguità: il professor D'Atena l'ha chiamata significativamente una clausola-vampiro. In ogni caso, se la si dovesse introdurre, certamente andrebbe gestita con le cautele procedurali di cui ha parlato il professor Carli. A me pare comunque che ci siano due esigenze di perfezionamento e integrazione del sistema costituzionale sul policentrismo delle istituzioni territoriali che sono importanti, anzi imprescindibili, per dare un equilibrio complessivo al nuovo quadro costituzionale basato sulle autonomie.

Il primo punto riguarda la garanzia di accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale. Qui la questione è stata appena accennata, ma a me pare, non da oggi (l'ho segnalato anche in una audizione del 2004 presso la Commissione affari costituzionali della Camera), che questo sia un anello essenziale per dare equilibrio al sistema. Altrimenti una serie di possibili sfasature e/o compressioni delle competenze costituzionali degli enti locali potrebbero realizzarsi senza possibilità di un'adeguata tutela. Certo, si può anche pensare a qualche altro rimedio: la professoressa D'amico ha prospettato, ad esempio, un possibile coinvolgimento istruttorio nel processo costituzionale, allargato agli enti locali. Però ritengo che ci siano esigenze di coerenza di sistema, soprattutto tenendo conto del nuovo tenore dell'articolo 114, che richiedono che le autonomie locali possano mettere in discussione sia il legislatore statale, sia il legislatore regionale, laddove non tengano conto coerentemente del quadro costituzionale delle attribuzioni normative, amministrative e finanziarie spettanti a comuni e province (o città metropolitane).

D'altra parte, va ricordato che non solo la Carta europea delle autonomie locali, all'articolo 11, sottolinea questa esigenza, ma anche lo schema elaborato nella precedente Bicamerale D'Alema e poi il testo della riforma costituzionale della XIV legislatura contenevano questa previsione (uno dei pochi punti che personalmente condividevo di quel testo, ora, comunque, bocciato dal referendum del giugno scorso).

Si può aggiungere che vi sono esperienze straniere, relative a sistemi simili al nostro, che inducono a muoversi con attenzione in questa prospettiva: si pensi ai sistemi tedesco, austriaco, svizzero, ungherese, romeno, ma vorrei sottolineare, soprattutto, l'interesse che può avere per noi il sistema spagnolo. Nel 1999 la Spagna con la legge organica n. 7 ha introdotto un'esplicita previsione di accesso delle autonomie locali al tribunale costituzionale. L'ha fatto, naturalmente, prevedendo alcuni filtri per evitare la proliferazione di ricorsi e il rischio di intasamento della Corte. Quest'anno c'è stato un primo caso utile di attuazione di questa legge, che dimostra come in Spagna si sia trovato un adeguato punto di equilibrio.

I filtri nel nostro ordinamento potrebbero essere costituiti, per esempio, dal Consiglio delle autonomie a livello regionale, o dalla Conferenza unificata a livello nazionale, prima di arrivare alla Corte, oppure dalla previsione della presentazione del ricorso da una quota parte degli enti locali interessati per categoria. In questa sede non entro ulteriormente nel merito, ma desidero almeno segnalare l'importanza di una questione che ritengo, ripeto, assolutamente non trascurabile al fine di dare una chiusura coerente al sistema.

Il secondo punto riguarda quella che io chiamo la specialità regionale squilibrata, riferendomi al tradizionale doppio binario del regionalismo previsto nel 1948, prescindendo qui dalla prospettiva ulteriore di regionalismo differenziato aperta dall' articolo 116, ultimo comma, aggiunto con la riforma del 2001. In sostanza, si tratta di verificare se debba permanere intatta la distinzione originaria tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, senza alcun correttivo che tenga conto anche dell'evoluzione del regionalismo in Italia. In proposito credo non possa essere accantonata almeno una riflessione volta a riconsiderare, non tanto la differenza di potestà legislative e amministrative tra le due categorie di regioni, quanto soprattutto la disparità di risorse finanziarie messe a disposizione delle regioni a statuto speciale rispetto a quelle trasferite alle regioni di diritto comune.

Siamo di fronte a dati – il prof. Macciotta li ha forniti in modo inequivocabile di recente – che mettono in evidenza come praticamente tutto il prelievo fiscale proveniente dai territori di alcune regioni a statuto speciale e province autonome, venga devoluto alle stesse realtà territoriali, addirittura in qualche caso superando i dieci decimi. In sostanza, ci troviamo in una situazione in cui il sistema Paese continua a caricare sulla parte restante delle istituzioni il finanziamento delle regioni o province speciali, che già hanno realizzato, e spesso con risultati positivi, obiettivi di sviluppo sul piano

economico-sociale, sulla base peraltro di risorse che non competono alle altre regioni nelle stesse proporzioni, con una conseguente divaricazione della forbice sulle realtà socio-economiche presenti nei due diversi contesti regionali (divaricazione peraltro assai poco percepita dalle regioni speciali, almeno a stare al recentissimo documento da esse approvato ad Aosta il 2 dicembre scorso).

Sono sempre più evidenti i disagi e il malessere crescente che nasce da questa disparità di trattamento, da questa condizione che si può, credo, qualificare di autentico privilegio sul piano delle risorse finanziarie, in dispregio dei principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà. Sono questioni che, a mio parere, stanno minando, anche sul piano istituzionale, le stesse basi dell'unità nazionale e della coesione del sistema. La richiesta frequente di migrazione di comuni da una regione all'altra, che si sta moltiplicando soprattutto nel nord del Paese, è la spia di una situazione che richiede di farsi carico tempestivamente di un riequilibrio di sistema.

Da questo punto di vista aggiungo che c'è un altro problema che non va perso di vista: la latitudine dei poteri delle regioni a statuto speciale sul piano dell'ordinamento degli enti locali. In proposito, la riforma costituzionale del 2001 dovrebbe portare ad una lettura diversa dell'ampiezza del potere delle regioni a statuto speciale, nel senso che i principi della riforma riguardanti le autonomie locali dovrebbero essere comunque riconosciuti anche ai comuni e alle province ricomprese nell'ambito delle regioni a statuto speciale; ciò che invece, sostanzialmente, in molti casi non avviene. Anzi, le regioni speciali sembrano spesso operare in merito come se la riforma del Titolo V non le riguardasse.

Si tratta di uno squilibrio di sistema assolutamente da non sottovalutare, pensando ad esempio alla imminente definizione (mi auguro) delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province. Una volta definite tali funzioni, esse debbono valere per tutti gli enti locali della Repubblica, come invariante del sistema nazionale, o soltanto nell'ambito delle regioni a statuto ordinario? Io credo che la risposta sia obbligata, partendo dal nuovo Titolo V.

In tal senso mi limito a segnalare una recentissima pronuncia della Corte costituzionale dalla quale si può trarre uno spunto inequivocabile. Mi riferisco alla sentenza n. 370 del 2006, nella quale – a parte un passaggio che personalmente ritengo opinabile, laddove si afferma che l'adeguamento automatico previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non vale per le autonomie locali, ma vale solo per le autonomie regionali – si chiarisce comunque che le leggi di regioni speciali o di province autonome dovranno regolamentare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà

legislativa «nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate».

Ritengo che questo sia un riferimento dal quale non si possa prescindere, per dare equilibrio al sistema ed evitare la tendenza regionocentrica, frequente nelle regioni a statuto speciale, come emerge anche da alcune leggi recenti volte a riproporre, per esempio, forme più o meno mascherate di controllo regionale sugli enti locali, nonostante l'abrogazione dell'articolo 130 Cost. disposta con la riforma del 2001.

Un adeguato riequilibrio tra regioni ordinarie e speciali, pur senza arrivare a rimettere in discussione il doppio binario, richiede verosimilmente anche qualche ritocco di norme costituzionali e degli statuti speciali, fermo restando che la questione dello squilibrio finanziario può avere una via d'uscita utile anche sul terreno della legislazione ordinaria, secondo l'impostazione qui già indicata dai professori Caravita, Giardina e Pica, che hanno fatto riferimento esplicito alle potenzialità rappresentate in tal senso da una corretta attuazione dell'articolo 119. Questa, in effetti, è la norma chiave con la quale si può perequare e riequilibrare il sistema finanziario, anche rispetto alle regioni a statuto speciale: è una strada obbligata da percorrere per evitare una deriva assai conflittuale, col rischio che si corroda l'unità e il sistema imploda.

### **Le priorità per l'attuazione della riforma del 2001**

Questa ultima osservazione contribuisce ad evidenziare che, al di là di quanto finora osservato sulle esigenze di perfezionamento o di completamento della riforma approvata nel 2001, il principale nodo pendente è quello dell'effettiva e organica attuazione della novella del Titolo V, partendo da una corretta percezione del valore "rivoluzionario" dei principi di autonomia e sussidiarietà ivi sanciti, sviluppando appieno le potenzialità dell'art. 5 Cost.

Su queste nuove basi si tratta finalmente ora di affrontare (anzitutto) il problema del riassetto dell'amministrazione pubblica, a partire dalla chiarificazione delle funzioni fondamentali di comuni e province, in una prospettiva di spostamento del baricentro sull'amministrazione locale (intesa come amministrazione generale): ciò che richiede di avviare un "processo" impegnativo, senza timidezze (seppure graduale), di riallocazione delle funzioni, avendo chiaro il disegno complessivo da realizzare.

Il quale implica, per un verso, la massima valorizzazione possibile dell'autonomia, intesa come governo e gestione responsabile di scelte amministrative, con un forte accento sull'autordinamento (salvo quanto costituzionalmente riservato al legislatore statale), sull'autorganizzazione (salvo il rispetto di principi generali riguardanti tutte le istituzioni pubbliche) e sull'autocontrollo (salvo talune garanzie di sistema), fermo restando, per altro verso, la necessità di precisare e salvaguardare le coerenze e garanzie a tutela dell'unità della Repubblica (che comunque non può essere intesa come uniformità di assetti).

A questo fine, sono da sottolineare due obiettivi prioritari per dar corso, a livello statale, all'attuazione del Titolo V, seguendo (verosimilmente) la strada della delega al governo di alcuni primi essenziali adempimenti, secondo uno scadenziario che deve assicurare tempi certi per l'attuazione dell'art. 118 Cost. (a differenza di quanto previsto nell'art. 7 della l. 131/03, che aveva lasciato del tutto indeterminate le varie fasi attuative). In primo luogo, si tratta di perseguire un obiettivo di chiarificazione e, al tempo stesso, di semplificazione istituzionale, partendo dal riassetto dell'amministrazione locale su due livelli, corrispondenti a funzioni di base e di area vasta, intorno ai quali va ricostruito il sistema delle funzioni locali (riconosciute come proprie o comunque legislativamente conferite a istituzioni territoriali locali). In sostanza, si tratta di ricondurre – in applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche di quelli di differenziazione e di adeguatezza – ai comuni, singoli o associati (nel caso dei piccoli comuni o delle unioni-comunità montane), e alle province (o alle città metropolitane) la titolarità di compiti attualmente spesso affidati a una pluralità di soggetti o di organismi di servizio settoriali operanti in ambito locale, ma in larga misura disgiunti dagli enti territoriali, oppure strumentali o dipendenti dalle regioni, che dovrebbero ora ridimensionare fortemente il proprio ruolo amministrativo e decentrare le relative funzioni a comuni e province (riducendo quindi radicalmente le strutture attualmente preposte alla amministrazione regionale, diretta e indiretta).

Tutto ciò ferma restando la necessità di ridimensionare all'essenziale anche l'amministrazione periferica statale, trasferendo, per quanto possibile, funzioni alle autonomie locali e comunque accorpando il più possibile le strutture statali periferiche negli "uffici territoriali di governo", correlati ad un nuovo ruolo del prefetto, secondo un'impostazione già delineata a seguito delle riforme

amministrative avviate con la l. 59/97 (v. DPR n. 287/01), ma di recente (improvvidamente) rimessa in discussione dal DPR n. 180/06, approvato a Camere già sciolte alla fine della XIV legislatura.

In secondo luogo, si deve provvedere a definire tempestivamente, ad opera del legislatore statale, il quadro delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, da considerare come invarianti di sistema, vincolanti quindi anche il legislatore regionale (nelle materie di competenza), di certo nelle regioni ordinarie, ma anche verosimilmente – come già osservato - nelle regioni speciali, che dovrebbero essere tenute a riconoscere a comuni e province “come minimo” le stesse funzioni considerate fondamentali nel restante territorio nazionale. In proposito si deve poi aggiungere che la chiarificazione delle funzioni fondamentali, alle quali dovrebbero essere strettamente collegate le risorse organizzative e finanziarie necessarie per il loro (pieno) esercizio, renderebbe certamente più agevole il riconoscimento di altre funzioni “proprie” o il conferimento di ulteriori funzioni amministrative da parte del legislatore competente per materia, ai sensi del secondo comma dell’art. 118 Cost., fermo restando che i soggetti di autonomia dovrebbero poter comunque autoassumere funzioni “libere” (ossia non attribuite dall’ordinamento ad altro soggetto del sistema), esercitandole sulla base di proprie risorse finanziarie aggiuntive.

Va anche considerato che l'individuazione di una funzione come fondamentale non significa che debba essere necessariamente esercitata in via diretta da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. In tal senso si deve anzi tener conto che, proprio applicando i principi di adeguatezza e differenziazione indicati nell'art. 118 Cost. insieme a quello di sussidiarietà, possono configurarsi ipotesi – specie con riguardo ai piccoli comuni - di inidoneità di taluni enti a svolgere determinate funzioni, con la conseguente possibilità di prevederne l'esercizio associato (in unioni plurifunzionali), salva l'eventuale esigenza di interventi sostitutivi da parte dell'ente di livello (territorialmente) superiore in caso non venga istituita l'associazione (o la funzione non sia esercitata).

Nell’ambito dei principi generali sinteticamente richiamati, si può ora mettere più facilmente a fuoco il quadro dei riferimenti e delle scelte disponibili ai fini dell’avvio di un processo che stimoli e supporti le autoriforme da parte di ciascun soggetto territoriale. In tal senso i principi chiave – anche se di non facile attuazione (oltre che, talora, di difficile percezione sul piano culturale) – sono quelli, già ricordati, dell’autordinamento e dell’autorganizzazione, da ricollegare ad una prospettiva di valorizzazione dell’autonomia statutaria e regolamentare ora espressamente riconosciuta dalla

Costituzione come profilo essenziale degli enti autonomi territoriali (con la sola eccezione di quanto la Costituzione riserva espressamente alla competenza del legislatore statale). Ciò significa e comporta il superamento del tradizionale ruolo statale di ordinamento generale degli enti locali, che ha caratterizzato sinora il nostro sistema, sia pre che post Costituzione repubblicana: in particolare, si deve in tal senso considerare oggettivamente superato anche il testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000, in sostituzione del quale può essere prefigurato pro futuro soltanto un testo normativo (che potrebbe chiamarsi "Carta delle autonomie") contenente le sole disposizioni riguardanti gli specifici oggetti di competenza del legislatore statale (salva la sopravvivenza o aggiunta su altri oggetti di norme "cedevoli", ossia destinate a valere nella fase transitoria, fintanto che l'ente autonomo non abbia utilizzato il proprio potere di autordinamento, statutario o regolamentare).

In concreto, come già accennato, si deve considerare di competenza del legislatore statale quanto espressamente previsto nella lettera b) del secondo comma dell'art. 117, ossia la disciplina degli organi di governo e dei sistemi elettorali degli enti locali (cui si aggiunge, come già osservato, la determinazione delle funzioni fondamentali). Per il resto si può ritenere che spetti egualmente al legislatore statale la definizione di principi (effettivamente) generali sull'organizzazione pubblica, costituzionalmente fondati, da considerare quindi come vincolanti per tutti i soggetti istituzionali e amministrativi del sistema: peraltro abbandonando nettamente la logica analitica e pervasiva che in proposito è dato riscontrare nello schema di decreto legislativo predisposto (nel dicembre 2005) dal governo in attuazione della delega – poi decaduta – di cui all'art. 2 della legge 131/03.

In sostanza, su questo piano è necessario seguire una linea di stretta osservanza del principio di autonomia, in virtù del quale le scelte organizzative interne a ciascun ente debbono ritenersi affidate all'autoregolazione, salvi i limiti costituzionali o costituzionalmente compatibili, con la conseguenza evidente che possono essere rimessi in discussione gran parte dei tradizionali modelli organizzativi propri dei comuni (di tutte le dimensioni) e delle province, basati sulla *ratio* (talora perversa) della uniformità, senza effettive possibilità di adeguamento alle specifiche situazioni e esigenze organizzative. In tale prospettiva sono da considerare suscettibili di una nuova disciplina e di un nuovo equilibrio, nel riparto tra regole generali di sistema e regole specifiche di ciascun ente, anche le norme riguardanti ruoli e *status* della dirigenza locale, ivi compresa la figura del segretario comunale (tenendo conto comunque che negli enti locali, tanto più nella prospettiva di un rafforzamento di ruoli e funzioni,

debbono essere assicurate competenze tecniche specificamente qualificate: v. la predisposizione di atti normativi e l'effettuazione di controlli interni, a parte le responsabilità gestionali-manageriali).

Tanto premesso, nello schema di delega al governo o in altri provvedimenti *in itinere* concernenti questi profili si dovrebbe tener conto altresì di alcuni profili che appaiono, a vario titolo, meritevoli di attenzione e che sono riconducibili al ruolo spettante al legislatore statale in base al nuovo quadro costituzionale. In tal senso si potrebbero segnalare soprattutto i possibili spazi di intervento legislativo volti, in primo luogo, a rivedere (ed eventualmente semplificare) l'assetto degli organi di governo degli enti locali, specie per quanto concerne i piccoli comuni e le unioni di comuni o le comunità montane, con previsioni che dovrebbero comunque lasciare qualche margine di scelta anche all'autonomia statutaria di ciascun ente; in secondo luogo, a introdurre nuove regole in ordine alle incompatibilità (a cominciare da quella tra amministratore locale e amministratore di società controllate dall'ente locale) e alle indennità (evitando cumuli impropri). Quanto ai sistemi elettorali, l'aspetto su cui varrebbe la pena concentrare l'attenzione appare, allo stato, soprattutto quello concernente la possibile realizzazione dell'*election year*.

### **Il riassetto dei controlli (interni ed esterni)**

La specifica configurazione e il rafforzamento dell'autonomia come responsabilità di governo e di decisioni proprie – di cui rispondere anzitutto ai cittadini interessati - implicano una forte innovazione anche sul terreno delle verifiche e delle garanzie riguardanti la gestione dei compiti amministrativi da parte degli enti territoriali. In effetti, il principio base che si deve in proposito affermare è quello dell'autocontrollo, non solo perché sono state espressamente abrogate le previsioni costituzionali di controllo preventivo esterno sulla legittimità di atti degli enti autonomi (per gli enti locali l'art. 130, che affidava un organo regionale tale compito, per gli atti amministrativi regionali l'art. 125, in cui si prevedeva la verifica da parte di un organo statale), ma anche perché il principio del controllo su un ente autonomo da parte di un altro soggetto istituzionale appare sostanzialmente incompatibile con il nuovo assetto del sistema, che esclude qualsiasi impostazione (anche indirettamente) di tipo gerarchico nelle relazioni tra istituzioni territoriali di diverso livello.

D'altra parte, si può aggiungere che il nuovo orizzonte dell'autocontrollo, fondato quindi su verifiche e controlli interni a ciascun ente autonomo, si salda con la potestà di autoordinamento e di autoorganizzazione, in precedenza accennata, dimodoché debbono ritenersi essenzialmente affidate alle scelte statutarie e regolamentari di ciascun ente le disposizioni riguardanti le verifiche di regolarità amministrativa e contabile, nonché quelle sull'andamento e sui risultati della gestione. Si può realizzare in tal modo, un circuito di responsabilità che deve riuscire a legare il controllo "politico" degli elettori nei confronti dei loro rappresentanti (anche con le nuove forme di *accountability* e dei cd. "bilanci sociali di mandato", già sperimentati proficuamente in talune realtà locali) con meccanismi funzionali di autocontrollo della legittimità, del merito e dei risultati dell'azione amministrativa, in funzione anche di possibili misure autocorrettive. In tal senso si può osservare che, se per un verso questa evoluzione verso un rafforzamento dei controlli interni appare in sintonia con il *trend* che si è consolidato in via generale nel sistema amministrativo, specie a seguito delle riforme avviate con la l. 59 del 1997 – in virtù del quale il sistema dei controlli dovrebbe sempre più caratterizzarsi per una attenzione alla legalità sostanziale, in connessione anche con il principio costituzionale del buon andamento, in cui l'accento è posto non solo (e non tanto) sull'esigenza di rispetto formale delle norme, quanto piuttosto sulla sana gestione (anche finanziaria), con la specifica rilevanza pure di strumenti interni a ciascuna amministrazione che consentano efficaci interventi di autocorrezione -, per altro verso va sottolineato che l'autocontrollo assume pieno significato e la massima latitudine proprio con riguardo ai soggetti territoriali dotati di autonomia normativa e politico-amministrativa.

In effetti, siffatta nuova prospettiva – che ha trovato di recente una significativa convalida anche nell'ambito del convegno di Varenna del settembre 2006, dedicato proprio ai controlli e alle garanzie in materia di enti autonomi – ha già avuto uno svolgimento nelle previsioni contenute nell'art. 2 della legge 131/03, in cui, tra i principi e criteri direttivi previsti nell'ambito della delega al governo per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla l.c. n. 3/2001, si era previsto espressamente la necessità di "attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa". Tale delega, come noto, è poi scaduta senza che il governo sia riuscito a dare tempestivamente corso all'emanazione delle norme delegate, ma quanto previsto nella citata norma della l. 131 appare, almeno dall'angolo visuale che qui

si sta considerando, sostanzialmente condividibile e in sintonia con il nuovo assetto dei principi costituzionali sulle autonomie territoriali (le quali, d'altra parte, avrebbero di per sé già potuto disciplinare con proprie regole la materia dei controlli interni, non solo sulla base delle innovazioni costituzionali, ma anche tenendo conto di talune previsioni a tal fine utili contenute già nella legge di riordinamento delle autonomie locali n. 142/90, a parte quanto poi previsto in via generale sui controlli interni nella p.a. dal decreto n. 286/99).

Una volta sottolineata questa prospettiva dell'autocontrollo, che dovrebbe portare quanto prima a specifiche discipline commisurate alle rispettive esigenze da parte di ciascun ente territoriale (anche se finora tale processo non ha avuto se non marginali sviluppi, stanti anche le incertezze di quadro generale e i ritardi nell'attuazione delle riforme costituzionali del 2001), si deve peraltro aggiungere che il quadro costituzionale sulle autonomie ora vigente non esclude la possibilità di configurare anche talune forme "integrative" di garanzia di sistema nei confronti sia delle regioni che degli enti locali. Anzi, come ribadito anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo la sentenza n. 267/06), sono da considerare pienamente legittimi alcuni riscontri esterni, non su singoli atti, ma sull'attività ed i risultati delle gestioni locali, per esigenze di coesione e di unità del sistema repubblicano (oltre che per evitare una visione per così dire "insulare" dell'autonomia, che sarebbe certamente al di fuori dell'orizzonte costituzionale, pur orientato verso un forte potenziamento delle specifiche responsabilità di governo di ciascuna istituzione territoriale).

In sostanza, si possono configurare in tale prospettiva essenzialmente due forme di intervento esterno di garanzia di sistema (a parte gli interventi sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost., nei limiti ripetutamente precisati dalla giurisprudenza costituzionale). Da un primo punto di vista, ci si riferisce alle verifiche riguardanti il rispetto degli equilibri finanziari richiesti sia dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sia dal patto di stabilità, che implicano riscontri sulle gestioni finanziarie e misure specifiche per gli eventuali disavanzi nei confronti di tutti i soggetti che rientrano nell'ambito della finanza pubblica allargata (con modalità che possono essere anche stringenti e "sanzionatorie", ricollegabili per molti versi a procedure di *audit*, come quelle in atto nel sistema pubblico di altri paesi europei: v., ad esempio, Regno Unito). Da un secondo angolo visuale, si può poi sottolineare la necessità di una garanzia di sistema legata alla esigenza della sana gestione finanziaria (intesa come divieto di sperpero del pubblico denaro), finalizzata essenzialmente a migliorare la qualità

e il rendimento dell'azione amministrativa, senza obiettivi repressivi o sanzionatori, ma preordinata anzitutto a rendere effettivi e attendibili l'autocontrollo e l'autocorrezione interna, incentivando al tempo stesso la trasparenza e la pubblicità delle gestioni amministrative. Di qui la natura sostanzialmente "collaborativa" o ausiliaria, che dovrebbe assumere tale intervento esterno, in cui specifico rilievo dovrebbe avere anche l'evidenziazione di *best practices* o comunque di esperienze utili, "in dialogo" sia con i responsabili delle gestioni locali sia (soprattutto) con gli organi di indirizzo e controllo interno, con particolare riferimento ai consigli elettivi e alle relative tipiche funzioni istituzionali di indirizzo e controllo sull'amministrazione operativa.

In relazione alla prima esigenza assume specifico rilievo il ruolo della Corte dei conti – e specialmente delle sue sezioni regionali di controllo –, già prefigurato con la legge 20 del 1994 e poi consolidatosi con quanto previsto dall'art. 7 della legge 131/03, che ha stabilito espressamente la necessità di un riscontro sulle gestioni finanziarie delle autonomie regionali e locali, in funzione anche degli equilibri previsti dal patto di stabilità. D'altra parte questo ruolo della Corte appare del tutto in sintonia con la sua veste di "organo ausiliario della Repubblica", in posizione di terzietà, in grado quindi di esplicitare una funzione di garanzia sulle gestioni della finanza pubblica nei confronti di tutti i soggetti del sistema (come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 29 del 1995, da ultimo richiamata nella sent. 267 del 2006). Questa connotazione ausiliaria della Corte potrebbe qualificarla anche per il secondo tipo di esigenza prospettata, relativa al cd. controllo collaborativo, attraverso il quale – come previsto nella suddetta norma della l. 131 – dovrebbe essere effettuato un riscontro sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e sull'effettività e attendibilità dei controlli interni.

A tal fine si dovrebbero peraltro evitare improprie commistioni tra questa funzione di garanzia in chiave collaborativa e l'accertamento di responsabilità nelle gestioni, come per certi versi sembra potersi desumere da alcune previsioni contenute nelle recenti leggi finanziarie (da ultimo, v. commi 166 ss. della finanziaria per il 2006). D'altra parte, questo possibile ruolo della Corte richiede, con tutta evidenza, sia appropriate misure organizzative che garantiscano, anche sul piano tecnico-professionale, la possibilità di svolgere proficuamente un compito che richiede anche competenze di carattere economico-aziendale, sia una modalità di esercizio di questa funzione collaborativa aperta a forme di concertazione con il sistema delle autonomie. Questa seconda esigenza dovrebbe, a maggior ragione,

essere tenuta presente ai fini della definizione dei parametri di valutazione della qualità della sana gestione, compito che potrebbe essere – se del caso – affidato ad apposito organismo specificamente qualificato, distinto dalla Corte, ma che comunque dovrebbe essere esercitato coinvolgendo le autonomie interessate, in particolare i Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123, u.c., Cost.

Al di là di queste prospettive – che dovrebbero di per sé essere in grado di garantire una impostazione non sovraordinata degli organi della Corte nei confronti dei soggetti autonomi (eliminando sia aprioristiche diffidenze sia forme improprie o surrettizie di nuovi controlli) – va comunque sottolineata la necessità di razionalizzare e semplificare il sistema informativo sulle gestioni finanziarie locali, evitando la pluralità di adempimenti e di interlocutori che attualmente agiscono – in modo scoordinato – col risultato di appesantire notevolmente gli adempimenti burocratici cui sono tenuti (soprattutto) gli enti locali. In tal senso dovrebbe essere individuato un unico centro di riferimento per le informazioni finanziarie sulle gestioni degli enti territoriali, creando peraltro un sistema a rete di comunicazioni che consentano anche agli altri organismi istituzionalmente interessati di acquisire tempestivamente dati affidabili e univoci.

Va infine sottolineato che quanto si è fin qui profilato a proposito del sistema di autocontrollo e delle garanzie integrative di sistema dovrebbe considerarsi di norma applicabile anche nell'ambito delle regioni speciali, ferma restando la possibilità per tali regioni di prevedere eventuali organismi aggiuntivi preposti al controllo interno di qualità dell'azione di governo e dell'amministrazione di ciascun ente, come espressamente affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (che ha in tal senso riconosciuto uno spazio di autonomia, peraltro in definitiva riconducibile alle forme di autocontrollo e come tale estensibile a tutte le istituzioni territoriali regionali e locali). Infatti, nonostante alcuni orientamenti opinabili in altre pronunce della Corte costituzionale (v. sentt. n. 202 e 203/05), deve ritenersi prevalente, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, una esigenza di simmetria del sistema, in base alla quale si dovrebbero uniformare anche i meccanismi di garanzia costituzionalmente previsti o compatibili (fermo restando quanto, in via aggiuntiva, può essere previsto nell'ambito dei singoli ordinamenti regionali speciali).

## Conclusioni

Le considerazioni sinteticamente svolte dovrebbero costituire tasselli essenziali – insieme ad altri elementi cardine del nuovo assetto (v. il riordino finanziario e la perequazione ex art. 119, che devono basarsi su un effettivo “spostamento” di risorse legato alla riallocazione delle funzioni, “senza oneri aggiuntivi” per il sistema, anche in caso di applicazione del regionalismo differenziato ex art. 116, ult. c.; v. la ridefinizione delle modalità di relazione e collaborazione interistituzionale in chiave coerente con il nuovo art. 114, con una conseguente razionalizzazione e unificazione delle Conferenze e con la rapida integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, secondo quanto previsto dall’art. 11 della l.c. 3/01, nelle more di una revisione del bicameralismo e della istituzione di una camera delle autonomie) – per sviluppare adeguatamente le potenzialità della riforma costituzionale del 2001 e attuare organicamente un disegno di forte innovazione del sistema, riducendo anche apparati e costi della politica e riequilibrando il quadro della finanza pubblica a misura di tutte le autonomie. Tutto ciò nella prospettiva di una modernizzazione delle istituzioni politiche e specialmente di quelle amministrative che abbia di mira la funzionalità e l’efficienza nel *front office* con il cittadino, ferma restando peraltro la necessità di dar corso, appena possibile, a indispensabili completamenti costituzionali della riforma autonomistica, anzitutto – come già accennato - in ordine all’assetto del Parlamento e alle garanzie di accesso degli enti locali alla Corte costituzionale.

Ovviamente va sottolineata la necessità di un approccio sistemico per gli interventi necessari a rendere effettivo il disegno autonomistico, sia pure con una impostazione processuale (peraltro chiaramente ordinata sul piano temporale), con la consapevolezza della complessità degli adempimenti e della necessità di una forte condivisione politico-istituzionale bipartisan, nonché di un clima di leale collaborazione interistituzionale che faciliti gli adempimenti previsti ed eviti quindi interventi sostitutivi per inerzie attuative. Va, in tal senso, perseguito l’obiettivo di mettere in moto al più presto le autoriforme da parte di ciascun soggetto di autonomia, realizzando nel contempo il più estesamente possibile un metodo concertativo (che coinvolga anche le regioni speciali), riprendendo e adeguando quanto già previsto nel Protocollo interistituzionale approvato dalla Conferenza unificata nel maggio 2002, restato finora senza seguito. Al tempo stesso va tenuta presente la necessità di tenere sotto controllo e di monitorare in permanenza a livello nazionale tutto il processo di decentramento e riassetto, anche attraverso la previsione (concertata) di una sede tecnica qualificata che possa svolgere

– sulla falsariga di quanto avvenuto per l'attuazione della riforma amministrativa del 1997 – un'azione di impulso e coordinamento, assicurando, se necessario, adeguati interventi sostitutivi (come già in passato avvenuto con il decreto n. 96 del 1999).

Da ultimo, appare importante sottolineare anche l'esigenza che questo (assai impegnativo) processo di riforma del sistema istituzionale e amministrativo per realizzare un'effettiva Repubblica delle autonomie sia accompagnato da interventi “straordinari” volti ad assicurare una formazione adeguata (anzitutto) di tutti coloro che, a vario titolo, debbono concorrere alla implementazione e gestione operativa della riforma. In tal senso una attenzione particolare va riservata sia alle scuole superiori pubbliche di formazione rilevanti per l'amministrazione (v. SSPA, SSPAL, SSAI, ecc.), da ricondurre per quanto possibile ad una visione unitaria, innervata comunque da una forte “cultura dell'autonomia e della sussidiarietà”, sia a organismi che possono concorrere all'adeguamento professionale di talune categorie “strategiche” per il successo della riforma (v. anche il possibile ruolo del Seminario del controllo della Corte dei conti).