

52° Convegno di Studi Amministrativi
I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale
Varenna, 21-23 settembre 2006

Disciplina dei controlli e principi di buon andamento

di Gian Candido De Martin

1. Premesse sull'evoluzione dei controlli amministrativi

Tenuto conto della struttura e della articolazione dei lavori del Convegno, cercherò di sviluppare il tema affidatomi soffermandomi essenzialmente sulla questione dei controlli legati al buon andamento per una sana gestione finanziaria negli enti territoriali, circoscrivendo l'attenzione soprattutto su tre punti. In primo luogo sul nesso tra autonomie e buon andamento, specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, con i conseguenti effetti sull'assetto dei controlli sia interni che esterni agli enti territoriali, partendo da alcune notazioni sulla trasformazione "generale" dei controlli amministrativi dagli anni Novanta in avanti. In secondo luogo sull'evoluzione normativa, per verificare le consonanze (e le lacune) rispetto alle esigenze di adeguamento della disciplina dei controlli al nuovo quadro costituzionale. Infine su qualche considerazione in ordine alle implicazioni organizzative e procedurali nel riassetto dei controlli rilevanti per il buon andamento, sia dal punto di vista degli enti territoriali (regionali e locali) sia dall'angolo visuale della Corte dei conti, con qualche notazione conclusiva sui principali nodi pendenti.

Prima di entrare *in medias res*, conviene comunque richiamare, sia pure in estrema sintesi, alcuni tratti significativi della evoluzione dei controlli amministrativi finalizzati al buon andamento, tenuto conto della loro sostanziale rilevanza anche per il sistema delle autonomie territoriali. In effetti, già prima della riforma del Titolo V si era registrato un declino dei tradizionali controlli formali di legittimità, specie nell'ambito delle riforme amministrative progettate dopo il Rapporto Giannini (del 1979), nel quale si era evidenziata in via generale la necessità di superare l'assetto allora vigente dei controlli nella pubblica amministrazione, per lo più improntato a riscontri preventivi sulla legalità formale.

D'altra parte, questo processo di trasformazione dei controlli è stato accompagnato da una serie di riflessioni e ricostruzioni dottrinali ben note, da quelle di Cassese e Berti-Tumiati, a quelle di D'Auria e Pinelli, di Giulio Salerno e Roberta Lombardi, fino al recente ricco volume collettaneo curato da Immordino e Police su "Principi di legalità e amministrazione di risultati".

Da queste elaborazioni emergono essenzialmente quattro profili. Anzitutto emerge con sempre maggiore chiarezza l'importanza del principio del buon andamento nella definizione dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione: un buon andamento non legato soltanto al merito degli atti, ma alla congruità della attività amministrativa rispetto agli obiettivi perseguiti, ossia – in sostanza – alla congruità della spesa pubblica.

In secondo luogo, si è resa sempre più evidente la rilevanza di controlli (concomitanti o successivi, più che preventivi) sull'andamento della gestione amministrativa e sui risultati, in quella prospettiva di legalità sostanziale da tempo prospettata in dottrina (v. Benvenuti e Berti), da misurare in base a parametri di efficienza, efficacia ed economicità, applicando anche regole tecniche di carattere aziendalistico o di scienza dell'amministrazione, comunque con una maggiore responsabilizzazione dei funzionari amministrativi. Di qui anche il nuovo orizzonte dei controlli interni di gestione, disciplinati per la prima volta in modo organico con il decreto n. 286/99, in funzione di autocorrezione nell'amministrare, rispetto ai quali i controlli esterni sulla gestione assumono una posizione integrata, in chiave essenzialmente collaborativa e ausiliaria, ad opera di una autorità terza (come evidenziato anche da Francesco Staderini, in "La Corte dei Conti e gli enti locali", in *Quaderni regionali*, n. 1/06, nonché, da ultimo, ribadito in modo inequivocabile dalla Corte costituzionale nella sent. n. 267/06).

In terzo luogo, va sottolineata la inclusione nella nozione del buon andamento della "sana gestione finanziaria", la quale implica non solo una mera verifica di regolarità contabile, volta ad accertare (o certificare, come si prevede in altri sistemi) la veridicità e la affidabilità del bilancio e delle scritture contabili, ma anche un collegamento stretto tra l'esigenza di buon andamento e i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica, posti a garanzia degli equilibri economico-finanziari del sistema. Di qui l'esigenza di verifiche non solo quantitative, ma anche qualitative (seppure in Italia prevalgano, rispetto ad esempio all'esperienza della Gran Bretagna, i profili giuridici rispetto a quelli tecnico-funzionali, con una scarsa propensione alla comparazione e alla evidenziazione e comparazione di *best practices*). Di qui anche la necessità di considerare la sana gestione finanziaria come divieto di sperpero del pubblico denaro: principio cavouriano (come ha notato di recente Cerulli Irelli), ora utilizzato nella normativa comunitaria, ma già richiamato nei lavori dell'assemblea costituente, anche se poi il testo della Costituzione del 1948 non l'ha recepito

(come ha notato D'Auria, sottolineando in tal senso il carattere datato del testo costituzionale in materia di controlli).

Infine, va considerata la normale compresenza di una doppia garanzia ai fini di un riscontro della sana gestione finanziaria in funzione del buon andamento, con l'abbinamento – in tutti gli stati INTOSAI (v. Staderini, op. cit.) – di controlli interni ed esterni: i primi essenziali come “parte integrante dell'amministrare”, destinati a verificare in rapporto a tutto l'ambito di amministrazione considerata l'andamento e i risultati della gestione, i secondi egualmente indispensabili come controlli di secondo grado, gestiti da strutture indipendenti, non riguardanti però tutta l'area dell'amministrazione, e comunque finalizzati anche a far funzionare al meglio quelli interni. Di qui, quindi, la necessità di raccordare e armonizzare due ambiti di controlli, che assumono una particolare connotazione nel sistema delle amministrazioni legate alle autonomie territoriali, laddove si percepisce con maggior evidenza il senso di quella “amministrazione capovolta” (come l'ha qualificata Federico Spantigati così sintetizzando di recente la teorizzazione sviluppata già negli anni Sessanta da Giorgio Berti), centrata sulla funzione di servizio al cittadino e alla società, più che intesa come amministrazione (autoritativa) per provvedimenti.

2. Il nesso tra autonomia e controlli sul buon andamento dopo la riforma del Titolo V: la centralità dell'autocontrollo

Il quadro teorico generale dianzi sinteticamente richiamato in materia di evoluzione dei controlli amministrativi sulle gestioni pubbliche può ritenersi, come già osservato, certamente applicabile anche agli enti territoriali, a maggior ragione dopo il definitivo superamento – con riguardo ai comuni e alle province – dell'ordinamento autarchico e il passaggio a quello autonomistico, con le varie riforme a partire dagli anni Novanta. In effetti, se c'è voluto quasi mezzo secolo per concretare la prospettiva dell'autonomia già prevista in Costituzione nel 1948 (peraltro poco coerente sul piano dei controlli, come sottolineato da vari commentatori, a partire da Esposito), a partire dalla riforma delle autonomie locali del 1990 e dalla riforma amministrativa del 1997, fino alla revisione del Titolo V della Costituzione, si ha un progressivo netto abbandono dei controlli formalistici e esteriori su atti (“caporaleschi”, secondo la colorita espressione di Cassese), a beneficio di verifiche di gestione sull'attività rapportate al buon andamento, volte a sviluppare anche la responsabilità delle istituzioni territoriali e dei loro amministratori e dirigenti nei confronti delle comunità rappresentate.

In sostanza il passaggio dal regime dell'autarchia a quello dell'autonomia comporta (o dovrebbe comportare) anche una maggiore responsabilizzazione degli operatori amministrativi in ordine agli

obiettivi affidati alla loro cura, dovendo essi dar conto dei risultati nell'ambito del circuito democratico-rappresentativo ("saranno cioè gli elettori che dovranno trarre le conseguenze finali, giudicando l'azione dei loro amministratori", come da tempo rilevato da Correale, che ha evidenziato una condizione per molti versi analoga a quella di altri soggetti esponenziali di interessi autonomamente tutelati e costituzionalmente riconosciuti, quali ad esempio quelli relativi ad autonomie funzionali e università). D'altra parte, si può anche osservare che lo sviluppo del principio autonomistico comporta anche un potenziamento dell'applicazione del principio del buon andamento, con una pluralità di prospettive nuove per l'agire amministrativo (v. semplificazioni procedurali nei regolamenti locali, meccanismi di accesso e di trasparenza e *accountability*, sussidiarietà orizzontale ecc.), peraltro con situazioni differenziate tra regioni e enti locali in rapporto alla diversità del loro ruolo amministrativo.

Il forte potenziamento dell'autonomia implica (o dovrebbe implicare), altresì, anche "contrappesi" di sistema, a garanzia dell'equilibrio complessivo della gestione finanziaria pubblica, con conseguenti esigenze di riscontri esterni, ma non su singoli atti (tanto meno in via preventiva) bensì appunto sull'attività ed i risultati delle gestioni autonome, con spazi eventuali di intervento (o controllo) sostitutivo "a chiusura del sistema" (D'Auria). Questo nuovo orizzonte ha comportato (ovviamente) anche il superamento delle forme di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti territoriali, già previsto negli artt. 125 e 130 Cost., che avevano una fisionomia essenzialmente "oppositiva" (oltretutto legata alla condizione di non piena indipendenza degli organi statali o regionali preposti a tali controlli): anche se va ricordato che l'abrogazione dei controlli da parte di un organo regionale nei confronti degli enti locali non sembra operante nell'ambito delle regioni speciali, stante l'orientamento (in verità assai opinabile) espresso anche di recente in proposito dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentt. n. 202 e 203/05, rispettivamente riguardanti la Sardegna e il Friuli Venezia Giulia).

Il quadro complessivo che comunque si può ricavare dall'attuale assetto costituzionale può, in sostanza, sintetizzarsi in due elementi portanti in cui si riassume il senso che possono avere i controlli di buon andamento in un sistema autonomistico policentrico, qual è quello configurato per le istituzioni della Repubblica dalla riforma del Titolo V: da un lato la centralità degli autocontrolli, dall'altro la natura integrativa e ausiliaria di controlli esterni compatibili con il sistema autonomistico.

Il baricentro è, dunque, l'autocontrollo, inteso come capacità di garantire la legalità sostanziale dell'azione amministrativa da parte di ciascun soggetto di autonomia. In effetti, ciascuna istituzione territoriale autonoma è chiamata 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 anche a quanto previsto dall'art. 97 in termini di congruità e adeguatezza della gestione. D'altra parte, tale gestione deve essere trasparente e verificabile sia da parte del cittadino (il quale 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, nell'ambito di una impostazione che sia appunto fondata (anzitutto ed essenzialmente) su indagini e controlli interni, in un sistema integrato.

Naturalmente l'autocontrollo si deve (o si può) articolare in una pluralità di verifiche di regolarità e di funzionalità gestionale, che debbono, per certi versi, essere commisurate e calibrate rispetto alle caratteristiche proprie di ciascun ente (v., ad esempio, grandi e piccoli comuni). A tal fine si possono richiamare sia le fattispecie di controllo interno previste dal decreto n. 286/99, vincolanti per le amministrazioni statali ma che possono assumere rilievo anche per regioni o singoli enti locali, sia altre forme peculiari di autoverifica, frutto di scelte autonome da parte di ciascun ente, con connotazioni ad esempio di natura aziendalistica (v. la relazione Pozzoli), oppure collegabili a figure di garanzia, quali i difensori civici. In altre parole, la prospettiva è quella di un "sistema integrato di garanzie" proprio di ciascun ente, in base a scelte statutarie e a discipline regolamentari (anche se eventualmente gestito in forma associata, ad esempio a livello intercomunale), frutto quindi di scelte organizzative nell'ambito dell'autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta agli enti locali, i quali hanno in tal senso una opportunità (e responsabilità) in larga misura nuova per disciplinare concretamente le proprie esigenze anche sul piano della regolazione dei controlli interni.

Al di là di questa dimensione essenziale dell'autocontrollo, vi è poi la prospettiva dei controlli esterni, integrativi o ausiliari, costituzionalmente fondati o comunque compatibili con i principi della autonomia, resi necessari sia dagli imprescindibili caratteri unitari dell'ordinamento repubblicano, cui si collegano esigenze di coesione del sistema amministrativo e di coordinamento della finanza pubblica (a parte i vincoli comunitari), sia dalla prospettiva di stimolare il miglior funzionamento delle forme di autocontrollo. Duplice è, quindi, il fondamento e il carattere di tali controlli esterni.

Su un primo piano, infatti, a meno di non ipotizzare una (in verità, inammissibile) concezione "insulare" dell'autonomia, appaiono del tutto evidenti le esigenze di coerenza di sistema legate sia al coordinamento e alle conseguenti verifiche sull'andamento complessivo della finanza pubblica allargata (v. l'annuale referto al Parlamento), sia alla necessità di garanzie sull'effettività dei principi riguardanti la sana gestione finanziaria di tutte le istituzioni territoriali della Repubblica, ex artt. 81 e 119, oltre che 97 Cost.

Su un secondo piano va sottolineata, d'altra parte, la prospettiva – del tutto diversa da quella dei controlli preventivi di legittimità, di natura oppositiva, già previsti dagli artt. 125 e 130 Cost. – di controlli in chiave ausiliaria o collaborativa da parte di autorità indipendenti (politicamente neutre), finalizzati a migliorare il rendimento amministrativo, senza obiettivi repressivi o sanzionatori (che non siano quelli legati al valore e agli effetti positivi per l'azione amministrativa e il controllo politico-sociale dei cittadini derivanti dalla trasparenza di valutazioni tecniche sulle gestioni del pubblico denaro da parte dei vari soggetti amministrativi).

Questa specifica fisionomia di controlli esterni compatibili con le autonomie territoriali previste in Costituzione emergono in vario modo anche dalla giurisprudenza costituzionale, specie in due pronunce di notevole rilevanza (la n. 29/95 e la 267/06, assunte l'una prima e l'altra dopo la riforma del Titolo V), che riconoscono la Corte dei conti come l'organo della Repubblica in posizione di terzietà in grado di assicurare una essenziale funzione di controllo integrativo e collaborativo a tutela sia dell'unità del sistema (scartando in tal senso soluzioni alternative di carattere "regionalista", come quelle prefigurate in Friuli Venezia Giulia o previste in Valle d'Aosta), sia di un miglior funzionamento dei controlli interni ai soggetti di autonomia. Naturalmente va adeguatamente puntualizzata la fisionomia che dovrebbe assumere sia la funzione di controllo integrativo sia quella collaborativa della Corte dei conti, in regime di reciproca ausiliarità con le autonomie territoriali (su questi profili v. la relazione Pizzetti).

3. I problemi di adeguamento della legislazione sui controlli al nuovo quadro costituzionale

Il modello delineato, con i due elementi portanti nella nuova configurazione del controllo nel sistema delle autonomie, deve ora essere verificato sul piano delle coerenze (e delle lacune) prendendo in considerazione la legislazione vigente in materia, sia anteriore che posteriore alla riforma del Titolo V. Da un lato, quindi, si deve valutare con particolare attenzione la compatibilità con il nuovo quadro costituzionale di quanto previsto dalla l. 20/94, che ha già a suo tempo operato una significativa trasformazione della *ratio* del controllo esterno della Corte dei Conti anche con riguardo ai soggetti di autonomia territoriale; dall'altro, va soprattutto valutata la prospettiva che è stata intrapresa con la l. n. 131/03, laddove emergono a vario titolo norme riguardanti sia i controlli interni alle autonomie locali, sia nuove previsioni riguardanti il ruolo della Corte dei Conti e delle sue sezioni regionali. Al di là di questi due riferimenti legislativi di portata generale, si deve poi anche considerare quanto stabilito in alcuni altri recenti interventi legislativi, che contengono norme incidenti sull'assetto dei controlli nelle e sulle autonomie, a partire dal decreto legge del 2003

riguardante il contenimento della spesa pubblica e da quanto previsto in vario modo dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, fino alla l. n. 266/05.

Limitandoci alle osservazioni di maggior peso ai fini che qui interessano, si può anzitutto sottolineare che la l. 20/94 mantiene tuttora, in linea di massima, una fisionomia utile anche in ordine ai controlli sulla gestione degli enti autonomi) tenuto conto che il suo impianto era stato sostanzialmente convalidato dalla giurisprudenza costituzionale, specie dalla sent. n. 29/95, in una chiave compatibile coi principi dell'autonomia. Le previsioni della legge 20 – nonostante non siano state poi richiamate né tantomeno raccordate a quanto previsto dalla l. 131/03 – hanno in effetti segnato una svolta nella impostazione della funzione di controllo della Corte dei Conti, spostando in via generale l'asse dai controlli preventivi di legittimità su singoli atti ai controlli successivi sulle gestioni delle pubbliche amministrazioni. Anche se non mancano questioni interpretative, lungamente dibattute, sulla natura e sulla fisionomia del controllo esterno sulle gestioni pubbliche in rapporto alla dinamica dei controlli interni, soprattutto dopo la disciplina di questi ultimi da parte del decreto n. 286/99, risulta del tutto evidente – come unanimemente rilevato dai commentatori – l'impostazione radicalmente innovativa della funzione di controllo disciplinata dalla legge 20, che appare strettamente preordinata da un lato ad un referto conclusivo al Parlamento, dall'altro ad instaurare anche (sia pure in nuce) una interlocuzione istituzionale con le autonomie territoriali, in particolare con le regioni (ma successivamente anche con tutti gli enti locali, in virtù dell'art. 148 del Tuel n. 267/00) in ordine al funzionamento dei controlli interni. Emerge già, in quest'ultima direzione, una significativa previsione di un compito della Corte che potrebbe a ragione essere qualificato essenzialmente di carattere "ausiliario", legato alla necessità di una "comparazione su costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa", da portare a conoscenza anche delle amministrazioni interessate (seppure indicate in modo generico, senza la puntualizzazione degli organi destinatari della comunicazione).

Quanto alle previsioni della l. 131/03 in materia di controlli, va sottolineato in primo luogo che esse riguardano soltanto gli enti autonomi territoriali, a differenza di quanto stabilito nella l. 20, che ha una portata di carattere generale, estesa a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle dotate di autonomia (alle quali peraltro si applica con alcune limitazioni). Si può poi subito aggiungere che, ovviamente, queste previsioni più recenti appaiono in maggiore sintonia – almeno potenzialmente – con il nuovo quadro costituzionale, anche se constano per lo più di enunciati di principio, in funzione di delega o comunque di primo intervento normativo, in attesa di ulteriori specificazioni o integrazioni. Non mancano peraltro, anche con riguardo alle norme della l. 131 in materia di controlli sulle autonomie, varie sfasature e questioni ermeneutiche, tuttora in larga misura pendenti, non essendo oltretutto sopravvenuti quasi per nulla gli interventi normativi che

avrebbero dovuto completare o attuare le previsioni contenute in tale legge, in particolare negli artt. 2 e 7.

Per quanto concerne le disposizioni dell'art. 2, può comunque osservarsi che vi emerge una coerente previsione della centralità degli autocontrolli, peraltro limitatamente agli enti locali, e non alle regioni (essendo la norma in questione volta essenzialmente ad avviare la definizione delle funzioni fondamentali di comuni e province, nonché ad adeguare al quadro costituzionale le altre disposizioni vigenti in materia di ordinamento degli enti locali). In effetti, in tale norma – che non ha peraltro poi avuto un seguito in tempo utile, nonostante più proroghe del termine finale della delega, originariamente previsto in dodici mesi – si prevedeva, alla lettera e) del quarto comma, un esplicito riconoscimento all'autonomia statutaria degli enti locali della potestà di “individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa”. La successiva lettera f) aggiungeva, d'altra parte, la previsione, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, di una rilevazione (esterna) delle rispettive situazioni economico-finanziarie, sulla base di parametri e obiettivi uniformi, anche ai fini di quanto previsto dal terzo e quinto comma dell'art. 119 Cost. (in materia di perequazione e di riequilibrio economico e sociale).

Emerge qui una prospettiva assai diversa da quella del pur di poco precedente testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267/00, che pure contiene previsioni puntuali sui controlli interni di comuni e province: in effetti, nell'art. 2 in questione si coglie chiaramente il nesso tra la disciplina dei controlli interni e la potestà normativa, anzitutto di carattere statutario, riconosciuta ora espressamente in Costituzione per le autonomie locali, in una prospettiva che è di sostanziale superamento della *ratio* del Tuel del 2000, poiché l'ordinamento di ciascuna istituzione autonoma locale dovrebbe scaturire in primo luogo e in larga misura da norme autonome, ivi comprese quelle riguardanti le garanzie e i controlli interni (eventualmente prefigurati anche in forma associata), dovendosi considerare *pro futuro* le eventuali norme residue del testo unico sui controlli interni al più come norme cedevoli, destinate cioè ad essere sostituite di volta in volta dal subentro delle norme prodotte da fonti locali.

Va, peraltro, tenuto presente in proposito che finora questa impostazione, pur potenzialmente operativa, è restata pressoché sulla carta, poiché le molte incertezze e contraddizioni nell'attuazione della riforma costituzionale del Titolo V hanno di fatto scoraggiato l'autonormazione locale (oltretutto non ancora molto radicata nella cultura degli amministratori di comuni e province). Comunque, in ordine alle prospettive aperte dalla norma in questione in ordine agli autocontrolli, può essere di qualche interesse registrare la sostanziale sintonia con quanto si è dianzi prospettato delle proposte elaborate dal governo – anche se poi non giunte ad approvazione – nello schema di

decreto legislativo deliberato dal Consiglio dei ministri nel dicembre 2005, in cui si era tenuto conto anche delle linee (invero non sempre univoche) fornite dalla relazione della Commissione Vari, istituita a suo tempo dal Ministro dell'Interno per avviare l'attuazione della delega prevista dall'art. 2.

Passando a considerare le previsioni in materia di controlli contenute nell'art. 7 della l. 131 – in particolare nei commi 7, 8 e 9, che appaiono quasi un corpo aggiunto posto in calce ad una norma, finora restata sostanzialmente senza seguito, dedicata all'attuazione dell'art. 118 Cost. per il riassetto delle funzioni amministrative –, si può osservare che è ivi previsto un doppio controllo esterno della Corte dei Conti, il primo, connesso al patto di stabilità, intestato alla Corte nel suo complesso, il secondo, relativo alle gestioni delle regioni e delle autonomie locali, intestato alle sezioni regionali della stessa Corte. Mentre il primo non riguarda direttamente il tema oggetto di questa relazione, essendo rilevante essenzialmente per i controlli di revisione finanziaria (cui sono dedicati altri interventi in questo convegno), il secondo ha certamente una rilevanza specifica in ordine alla questione del buon andamento e della sana gestione finanziaria degli enti territoriali.

Ciò precisato, si deve poi osservare che tali previsioni di controllo esterno sulle gestioni di soggetti autonomi da un lato contengono una disciplina differenziata per regioni e autonomie locali, poiché per le prime oggetto del controllo sulla gestione è “il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio o di programma”, mentre per le seconde è “la sana gestione finanziaria e il funzionamento dei controlli interni” (che peraltro può forse essere applicabile, in via interpretativa, anche per le regioni); dall'altro prefigurano un esplicito vincolo applicativo anche per le regioni speciali, al di là di eventuali soluzioni autonome (che debbono considerarsi “aggiuntive”, e non “sostitutive”, per usare i termini della recente sentenza n. 267/06). Va comunque sottolineato che queste forme di controllo (successivo) sulla gestione di enti autonomi – affidate alle sezioni regionali della Corte, la cui composizione può essere (a certe condizioni) integrata anche da componenti tecnici designati dalle regioni e dalle autonomie locali – assumono uno specifico volto ausiliario, visto l'esplicito accento posto dalle norme in esame sulla funzione collaborativa che deve caratterizzare gli interventi della Corte dei Conti, privi di per sé di conseguenze sanzionatorie e destinati essenzialmente a stimolare interventi di autocorrezione da parte degli organi interni delle autonomie territoriali (alle quali è data oltretutto la possibilità, in base a quanto previsto dal comma 8, di richiedere “ulteriori forme di collaborazione” alle sezioni regionali).

Nel complesso può sostenersi in proposito – convenendo sul punto con quanto di recente sostenuto da Francesco Staderini – che questa (in parte) nuova forma di controllo esterno sulla gestione non può essere considerata un “inutile doppione”, soprattutto se configurata come un

intervento volto a stimolare gli autocontrolli e a dar vita a forme di autocorrezione da parte degli enti territoriali. In effetti, si può rilevare che queste forme di intervento collaborativo non solo sono preordinate a rendere possibile un referto a posteriori ma sono anche in grado di poter incidere concretamente sull'attività delle amministrazioni locali: ne emerge un ruolo della Corte che non ha precedenti, almeno in questa accezione generale, e che comporta evidentemente anche una disponibilità tecnica (e culturale) al mutamento di prospettiva nell'esercizio dei propri compiti da parte degli organi della stessa Corte, oltre che da parte delle amministrazioni territoriali). Anche se deve parimenti osservarsi che, allo stato, mancano elementi più puntuali per valutare questa previsione sul piano della sua effettività, poiché è stata finora attuata solo assai limitatamente, nell'ambito soltanto di alcune sezioni regionali "pilota".

D'altra parte, l'attuazione concreta del nuovo controllo esterno sulla gestione degli enti territoriali non si presenta affatto agevole, tenuto conto sia del numero assai rilevante di enti locali che dovrebbero essere oggetto degli interventi collaborativi della Corte, sia, per altro verso, della fisionomia organizzativa delle sezioni regionali, che non possono contare su supporti tecnici adeguati (a parte la difficoltà dei magistrati che ne fanno parte a sintonizzarsi sulle esigenze tecnico-culturali poste dal controllo collaborativo). Di conseguenza, le sezioni regionali si trovano in questa fase ad operare in chiave essenzialmente sperimentale, con carenza di strumenti tecnici e di professionalità specifiche, mentre è ancora sostanzialmente da costruire e disciplinare tutto il sistema di criteri e parametri funzionali all'esercizio del controllo sulla sana gestione finanziaria e il buon andamento (a differenza di quanto riguarda invece il controllo finanziario, per il quale vi è il parametro certo del patto di stabilità).

Oltre a questi (certo non trascurabili) problemi pendenti e di queste lacune di regole e criteri operativi generali sul controllo (sia interno che soprattutto esterno) sulle gestioni e il buon andamento – ciò che dà ragione anche alla larga inoperatività delle previsioni in materia dell'art. 7 della l. 131 (salvo qualche esperienza di "punta": v. Toscana e Lombardia) –, si devono poi registrare, negli ultimi anni, vari interventi legislativi che appaiono preordinati, non a facilitare l'attuazione del nuovo quadro di garanzie nelle autonomie, bensì a introdurre una serie di obblighi informativi e di adempimenti puntuali destinati ad incidere in modo rilevante anche nei rapporti tra autonomie territoriali e sezioni regionali della Corte dei Conti (nonché con il Ministero dell'Economia): v. trasmissione di referti e dati sui controlli interni di gestione, sui bilanci e su gravi irregolarità contabili, nonché di delibere su scelte puntuali (come ad esempio per le consulenze, ecc.). Tutto ciò in aggiunta ai numerosi adempimenti previsti da circolari del Ministero dell'Economia (che sembrano talora avere un valore maggiore delle stesse norme costituzionali!) e di direttive di governo concernenti anche gli enti territoriali (v., da ultimo, la direttiva del Presidente

del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006 sul controllo e monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica, che prefigura una serie di oneri operativi anche per gli enti territoriali).

In ordine a queste forme aggiuntive di controllo e di adempimenti stabiliti al di fuori di un orizzonte organico di attuazione del nuovo quadro costituzionale di garanzie riguardanti le autonomie territoriali, non si possono sottacere alcune perplessità, pur avendo finora la giurisprudenza costituzionale (v. specialmente la sent. n. 64/05) dato una lettura di (tendenziale) compatibilità di tali adempimenti con il principio autonomistico. In proposito, senza poter qui dettagliare, si conviene anzitutto con chi ha sostenuto (Francesco Battini) che questa moltiplicazione di adempimenti, oltretutto scoordinati (se con interlocutori diversi), finiscono per introdurre forme surrettizie di nuovi controlli di dubbia compatibilità costituzionale. Si può poi aggiungere che riemerge talora in queste previsioni un volto più gerarchico che collaborativo del controllo, che mal si concilia con la configurazione ausiliaria della Corte dei Conti, a maggior ragione laddove si prevede una relazione diretta con gli organi di revisione interna degli enti locali (anche con ipotesi sanzionatorie), invadendo un campo che oltretutto dovrebbe per certi versi essere oggetto di una disciplina autonoma da parte di ciascun ente, sia pure nel quadro di taluni vincoli di sistema (peraltro ora carenti). In altre parole, sembra prevalere, più che la ricerca di forme di reale collaborazione nella gestione di misure di contenimento della spesa, una sorta di “aprioristica diffidenza” (v. D’Auria) nei confronti degli amministratori locali. Va infine rilevata anche la possibile impropria connessione tra questi adempimenti in sede di controllo e l’azione di responsabilità, con una sorta di sovvertimento della *ratio* del controllo e una possibile *deminutio* anche dei diritti di difesa (come è stato prospettato esplicitamente da Francesco Battini).

Questi elementi di perplessità appaiono specificamente rilevanti a voler considerare soprattutto le forme di controllo “diffuso”, riguardanti cioè tutti gli enti locali (ma non le regioni), desumibili dai commi 166 e ss. della l. n. 266/05, preordinati anche all’accertamento di “gravi irregolarità contabili”. Si tratta di una sorta di nuovo monitoraggio-controllo di carattere generale che – a prescindere dalla possibilità di realizzarlo concretamente, stante la inadeguatezza organizzativa delle sezioni regionali – appare incompatibile con il modello che si è in precedenza cercato di delineare per le verifiche della sana gestione finanziaria, fondato sui due elementi portanti dell’autocontrollo e della collaborazione (tecnica) di una autorità terza (che dovrebbe soprattutto assicurare comparazioni tra i rendimenti delle amministrazioni autonome, con ricadute informative sugli andamenti e sulle buone pratiche).

4. Le principali implicazioni organizzative e procedurali nel riassetto dei controlli preordinati alle verifiche di buon andamento

A quanto si è fin qui considerato si può aggiungere qualche osservazione sulle implicazioni organizzative e procedurali derivanti da una coerente attuazione del modello di controllo sul buon andamento nel sistema autonomistico, dopo le innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2001. Distinguendo ciò che riguarda più direttamente gli enti territoriali da ciò che, invece, concerne la fisionomia organizzativa ed operativa della Corte dei conti e delle sue sezioni regionali.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, va considerato da un lato il quadro relativo alle autonomie locali, dall'altro quello relativo alle regioni. Sul primo piano emergono soprattutto tre spunti di riflessione. In primo luogo appare evidente come sia indispensabile che nelle autoriforme organizzative di ciascun ente, in sede sia statutaria che regolamentare, debba essere riservata specifica attenzione alle strutture e procedimenti preordinati all'autocontrollo sulla gestione interna, nonché alla connessa disciplina sulla valutazione dei dirigenti; ma un'adeguata attenzione deve essere posta anche alla disciplina della trasparenza delle gestioni e alle misure interne (anche sanzionatorie) riguardanti i responsabili delle attività, nonché alla regolazione dei rapporti tra organi consiliari e organi esecutivi di ciascun ente, anche per quanto riguarda le rispettive relazioni con gli organi esterni di controllo.

In materia di controlli concernenti le autonomie locali, c'è poi da chiedersi quale sia la condizione di autonomia organizzativa relativa alla disciplina dei controlli interni propria dei comuni e delle province ricompresi in regioni speciali, stante il potere di ordinamento (che si ritiene) spettante a tali regioni anche in ordine ai controlli sugli enti locali (come espressamente riconosciuto, da ultimo, in verità in modo apodittico, dalla giurisprudenza costituzionale con le sentt. n. 202/05 per la Sardegna e n. 203/05 per il Friuli Venezia Giulia, che sembrano talora addirittura legittimare la eventuale permanenza di ipotesi di controlli preventivi su atti degli enti locali, nonostante l'abrogazione dell'art. 130 Cost.). Si tratta certo di un orientamento opinabile, specie considerando che il quadro delle nuove garanzie riguardanti le autonomie locali dovrebbe riguardare tutti gli enti della medesima categoria nell'ambito della Repubblica (salvo maggiori spazi di autonomia nell'ambito delle regioni speciali), ma non va trascurato il fatto che attualmente la condizione degli enti locali nelle regioni speciali è da queste considerata materia riservata, con una conseguente situazione di minore autonomia (o, se si vuole, di maggiore dipendenza di comuni e province dalle scelte, spesso centralistiche, delle regioni), assai poco in sintonia con la *ratio* del nuovo art. 114 Cost., in virtù del quale si dovrebbe ritenere che anche i comuni e le province delle regioni speciali debbano godere, come minimo, delle garanzie di autonomia di tutti gli altri enti di pari livello previsti dalla Costituzione.

Va infine tenuto presente, in ordine al riassetto organizzativo dei controlli riguardanti le autonomie locali, che può assumere verosimilmente un rilievo specifico e significativo il ruolo esercitabili dai Consigli delle autonomie locali, previsti dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost. (obbligatori per le regioni ordinarie). Si tratta di organi di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie in ambito regionale, con compiti consultivi (ma potenzialmente anche concertativi), che potrebbero costituire (a regime) l'interfaccia del sistema degli enti locali nelle relazioni (generali) con le sezioni regionali della Corte dei Conti, ad esempio per la determinazione dei parametri e dei procedimenti dei controlli interni di gestione e di revisione finanziaria, nonché per le "ulteriori forme collaborative" previste dal comma 8 dell'art. 7 della l. 131, con possibili compiti (generali) di informazione sull'andamento delle gestioni locali.

Per quanto riguarda invece specificamente le autonomie regionali, sia ordinarie che speciali, il cui ruolo amministrativo dovrebbe – a regime – essere comunque notevolmente ridimensionato in applicazione del principio di sussidiarietà dell'art. 118 Cost., si può aggiungere che vi è certamente uno spazio specifico di autoorganizzazione di forme di controllo interno di buon andamento, alla luce anche della sent. n. 267/06 della Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto espressamente la possibilità per una regione (nel caso, la Valle d'Aosta) di prevedere la istituzione di un organo interno di controllo sulla gestione, in via aggiuntiva rispetto alla previsione generale del ruolo di sistema spettante alla sezione regionale della Corte dei conti. Si tratta di una soluzione "regionalista", peraltro verosimilmente estensibile (nella sua *ratio*) anche ad enti locali, specie a grandi comuni o a province.

Venendo infine a considerare il nuovo ruolo e assetto interno della Corte dei Conti – e tralasciando qui i problemi di armonizzazione "interna" tra controlli finanziari e controlli sulla gestione (oggetto di altre relazioni) – si deve almeno accennare a due ordini di questioni, l'una riguardante le sezioni regionali, l'altra la sezione autonomie della Corte. Quanto alle sezioni regionali, va osservato che, se è evidente la loro posizione chiave per i controlli esterni di sistema sul buon andamento, appare altrettanto evidente che restano aperti – a fronte delle scarse norme della l. 131 – vari nodi relativi a composizione, compiti, strumenti e supporti, procedimenti (a campione o riguardanti tutti gli enti locali? Con interlocutori i soli consigli elettivi o anche gli organi esecutivi e gli organi di revisione interna?); a parte le considerazioni che si potrebbero fare sul grado di autonomia delle sezioni regionali nell'ambito della Corte e sulla necessità di una fisionomia e struttura non "romanocentrica".

In armonia con le soluzioni riguardanti le sezioni regionali va, d'altra parte, riconsiderato e ridefinito il ruolo della sezione autonomie che – seppur avendo già nettamente superato la precedente configurazione della sezione enti locali – non appare attualmente coordinata in modo del

tutto soddisfacente con il sistema delle sezioni regionali, sia in ordine alla produzione del referto al Parlamento (che, in prospettiva, dovrebbe fondarsi essenzialmente su una sintesi degli andamenti rilevati in ambito regionale, dando un volto unitario alla sana gestione finanziaria del sistema delle autonomie), sia in ordine alla funzione di coordinamento (non gerarchico), o meglio di autocoordinamento delle sezioni regionali. In tal senso si dovrebbe assicurare che i presidenti delle sezioni territoriali della Corte, oltre ad essere componenti della sezione (centrale) autonomie, siano in ogni caso coprotagonisti della definizione unitaria, in seno a tale ultima sezione, dei criteri e delle linee guida per l'esercizio dei compiti delle sezioni regionali, ivi comprese – se dovessero permanere tali incombenze – le linee guida destinate agli enti locali per gli obblighi informativi sui bilanci previsti dal comma 166 della legge n. 266/05).

5. Considerazioni conclusive sui principali nodi pendenti

Se il perseguimento del buon andamento e della sana gestione finanziaria può essere, come si è visto, sempre più considerato – specie dopo le riforme sull'amministrazione e sull'assetto costituzionale delle autonomie – un obiettivo imprescindibile dell'agire amministrativo, in funzione di una concezione sostanziale del principio di legalità, siamo però ancora ben lungi, alla luce di quanto fin qui considerato, dal poter disporre, nel sistema delle autonomie territoriali, che sono il fulcro dell'amministrazione della Repubblica alla luce del principio di sussidiarietà, di un sistema di verifiche e garanzie finalizzate ad assicurare in via ordinaria la prospettiva di un corretto uso del pubblico denaro, con un coordinamento della finanza pubblica che sia in sintonia con i principi autonomistici.

Finora, infatti, si sono registrati in materia, dopo le accennate riforme, solo interventi che possiamo qualificare tutt'al più come preliminari (quelli previsti dalla l. 131), a parte le innovazioni normative introdotte in modo “casuale” nelle finanziarie degli ultimi anni o come “tamponi” per situazioni di emergenza, oltretutto con vari chiaroscuri sul piano delle coerenze con i principi costituzionali in materia, come si è in precedenza sottolineato. Tutto ciò non consente dunque, allo stato, né di ricostruire un sistema di garanzie basato su organiche previsioni di diritto positivo, compatibili sia con i principi dell'autonomia che con quelli di legalità sostanziale, né di poter per altro verso procedere in via per così dire sperimentale ad avviare nuove forme di verifica sulla base di un quadro normativo chiaro ed affidabile. Emerge, in altre parole, con tutta evidenza la grande distanza della nostra realtà rispetto ad altre esperienze o ordinamenti altrove vigenti, ad esempio in Gran Bretagna, ma anche in altri paesi europei (come evidenziato nella relazione Ruge).

In una situazione siffatta il principale interrogativo pendente riguarda essenzialmente il *quid facere de iure condendo*. In tal senso, le considerazioni svolte in questa sede conducono a prospettare, per quanto concerne il sistema delle autonomie, una serie integrata di verifiche e controlli (sia interni che esterni), finalizzati al buon andamento, che dovrebbero essere ricompresi nell'ambito di un disegno riformatore, con carattere processuale, in cui – in connessione anche con le prospettive di attuazione dell'art. 119 Cost. sul riassetto e il riequilibrio delle risorse finanziarie pubbliche – si possano riprendere e sviluppare coerentemente (salvo alcune necessarie rettifiche di rotta) i presupposti che emergono in materia dagli artt. 2 e 7 della l. 131: quindi saldando previsioni di forme di autocontrollo incisive e attendibili con interventi esterni di carattere essenzialmente collaborativo, volti anzitutto a rendere effettivi i controlli interni e a stimolare l'autocorrezione, anche tramite la evidenziazione di dati e esperienze comparate e di buone pratiche.

A tal fine non vanno sottovalutati, come già sottolineato, accanto al ruolo da riservare necessariamente a previsioni di legge, anche gli spazi di possibile autonormazione sia da parte degli enti territoriali sia ad opera della stessa Corte dei conti, preferibilmente nell'ambito di un disegno coordinato che potrebbe dar luogo, in sintonia con quanto prefigurato nel comma 8 dall'art. 7 della l. 131, almeno per certi versi, ad una (nuova forma di) sistematica collaborazione tra enti territoriali e sezioni regionali della Corte nella definizione sia di parametri e forme funzionali di relazione tra organi degli enti autonomi e sezioni regionali, sia di comparazioni e informative preordinate a rendere trasparenti e “virtuose” le gestioni regionali e locali. In questo modo – restando ovviamente nel solo ambito delle verifiche sul buon andamento e sulla sana gestione e prescindendo qui da ogni considerazione su altre forme di garanzia riguardanti gli enti autonomi (v. controlli sugli organi, controlli finanziari, nonché interventi sostitutivi ex art. 120 Cost.) si potrebbe concretamente raccordare la funzione essenziale dell'autocontrollo con la fisionomia ausiliaria e referente, e comunque non repressiva, degli interventi esterni della Corte, finalizzati essenzialmente a valutare e rendere trasparente il buon andamento e l'attendibilità dei controlli interni, in base ad adeguati parametri di riscontro della regolarità delle attività gestionali e di misurazione dei risultati.

Si può poi aggiungere, in questo quadro, che può certamente aver senso consolidare anche l'esperienza che si è fin qui realizzata di una messa a fuoco congiunta – da parte della Corte dei conti e delle associazioni delle autonomie – di possibili soluzioni procedurali e tecniche condivise nell'ambito di una sorta di reciproca ausiliarità, che fondi su nuove basi le relazioni tra enti autonomi e Corte, tenuto conto che, come è stato efficacemente osservato, “il nuovo modello potrà decollare solo se alla responsabilità degli enti controllati corrisponderanno certezze sui criteri e standard da rispettare e una riconosciuta autorevolezza dei controllori” (Pinelli).

Peraltro, va altrettanto chiaramente sottolineato che una prospettiva siffatta – certamente assai innovativa per tutti i protagonisti coinvolti – richiede sia una Corte dei conti tecnicamente adeguata, anche sul piano delle professionalità del personale (di magistratura e di supporto), sia amministratori e dirigenti degli enti territoriali sostanzialmente “formati” alle nuove responsabilità. Di qui l’esigenza di un forte investimento, in parallelo con il perfezionamento delle riforme normative, anche nella formazione dei controllori, interni ed esterni. Quello della formazione è, in effetti, un versante sovente trascurato ma certamente decisivo per l’effettività delle riforme amministrative, specie quando – come in questo caso - implicano consistenti innovazioni e trasformazioni del quadro culturale e tecnico degli operatori che devono concretarle.

In definitiva, dunque, costruire la nuova statualità in una prospettiva di valorizzazione delle autonomie territoriali, locali e regionali, specie sul piano dell’amministrazione, in funzione di una concreta realizzazione del principio del buon andamento, è un obiettivo assai complesso e impegnativo, che richiede a maggior ragione basi solide (e il più possibile condivise) in ordine ai nodi istituzionali e agli adempimenti attuativi più rilevanti. La riforma del Titolo V, al di là di talune esigenze di perfezionamento e di completamento, ha fissato certamente alcuni essenziali presupposti, ma ha al tempo stesso reso indifferibile un processo organico e coerente di riforma di sistema, finora percorso assai poco e comunque con scarsa linearità. La questione dei controlli, soprattutto di quelli legati al buon andamento, rappresenta una delle variabili imprescindibili di questo processo riformatore, da sviluppare e da coniugare in sintonia con i principi costituzionali, vecchi e nuovi, sia nella definizione del quadro normativo di attuazione sia nella formazione degli addetti (interni o esterni agli enti territoriali).