

E' NECESSARIA UNA RIFORMA DEI CONTROLLI NEGLI ENTI LOCALI?

di Alberto Stancanelli
17 luglio 2009

Il Presidente della Camera nell'intervento di saluto al Convegno, organizzato il 23 giugno 2009 dall'Anci e dall'Associazione Parlamentari amici dei Comuni, su "I nuovi Comuni nella Repubblica Federale. La Carta delle Autonomie", ha evidenziato con l'autorevolezza del ruolo tre aspetti sistematici da affrontare nel processo di riforma delle autonomie locali: a) il rapporto tra Sindaco e Consiglio Comunale e l'eventuale riequilibrio dei poteri; b) i servizi pubblici locali e la concorrenza; c) l'inefficienza del sistema dei controlli. Per quanto attiene al sistema dei controlli, a dieci anni dalla riforma, l'affermazione del Presidente Fini sull'inefficienza degli attuali controlli per "... assicurare la piena correttezza dell'agire amministrativo" merita una riflessione.

Com'è noto, il sistema dei controlli negli enti locali è stato riformato tra il 1997 e il 2001 con due interventi normativi: l'eliminazione del controllo preventivo di legittimità del CORECO (prima ridimensionato con la legge 127/97, poi eliminato con la riforma del Titolo V) e la riforma della figura del Segretario Comunale. Quest'ultimo non è più un funzionario statale, "occhio vigile dello Stato sugli enti locali", ma è scelto dal Sindaco con rapporto fiduciario; svolge una funzione giuridico-amministrativa di consulenza e solo su richiesta del Sindaco esprime il parere di legittimità sugli atti deliberativi.

Oggi, a dieci anni da tali riforme, è necessario porsi alcune domande. Si può affermare che negli enti locali non esistono più controlli? E, se esistono, sono idonei ad assicurare la correttezza dell'azione amministrativa? I controlli di legittimità sono stati messi in discussione sin dall'inizio degli anni Novanta a ragione della loro inefficienza a prevenire fenomeni di illegalità. Il legislatore ha, quindi, previsto, già nel 1993, un controllo di gestione e un controllo interno finalizzati a valutare il rapporto costi-benefici dell'azione amministrativa. Si è passati da un controllo cartolare a un controllo economico, che se ben attuato realizza una buona verifica della legittimità dell'azione amministrativa. Al tempo stesso, l'introduzione della distinzione tra politica e amministrazione, con il conseguente teorico rafforzamento della dirigenza degli enti locali, ha previsto un controllo di regolarità tecnica del dirigente da esperirsi su ogni atto deliberativo.

Bisogna ammettere che il sistema ha funzionato solo in parte e non ha dato i frutti auspicati. Il controllo di gestione e il controllo interno non hanno trovato il giusto spazio negli enti (ma anche nello Stato) e la dirigenza non ha assunto quella indipendenza dalla politica che avrebbe dovuto garantire di esprimere giudizi tecnico-professionali liberi da condizionamenti.

Andrebbe, quindi, rafforzata l'autonomia della dirigenza e imposto un corretto ed efficace sistema di controllo di gestione, prevedendo anche sanzioni finanziarie in caso di inefficace funzionamento del sistema. La necessaria verifica sul funzionamento del controllo di gestione dovrebbe essere rimessa ad un organo terzo come la Sezione regionale del controllo della Corte dei Conti, da esprimersi nel referto annuale sulla gestione degli enti, con una vera e propria certificazione del corretto funzionamento del controllo di gestione e dei controlli interni.

Altro aspetto riguarda il controllo preventivo di legittimità, che appare oggi necessario reintrodurre per alcuni atti fondamentali e per assicurare una migliore correttezza dell'azione amministrativa. Scartata l'ipotesi di rivedere il ruolo del Segretario comunale, figura che oggi ben risponde al sistema organizzativo e funzionale degli enti locali, anche nel nuovo sistema di equidistribuzione previsto dalla riforma Costituzionale (art.114 Cost.), o di reintrodurre figure come il CORECO, anch'esso ormai superato storicamente e costituzionalmente, è da valutare quale sia l'organo istituzionale che nel nostro sistema amministrativo possa svolgere, in piena indipendenza, il controllo preventivo di legittimità. Si potrebbe prevedere che la stessa Sezione regionale del controllo della Corte dei Conti nella sua funzione tipicamente collaborativa, attesa la sua natura di organo giurisdizionale e indipendente, possa esprimere, su alcuni atti fondamentali da definire con legge statale o, su richiesta di un terzo dei consiglieri comunali per atti da questi ultimi individuati, un controllo preventivo di legittimità.

Un ultimo aspetto riguarda il sistema dei controlli sulla contrattazione integrativa. Oggi il controllo sulla compatibilità economica e sul rispetto delle norme legislative e dei contratti collettivi nazionali è rimesso alla dirigenza, alla giunta e al collegio dei revisori. La riforma Brunetta, approvata in via preliminare, prevede la nullità dei contratti integrativi difformi dalla legge e dai contratti collettivi nazionali e la sostituzione automatica delle clausole difformi, con il recupero delle risorse economiche illegittimamente corrisposte ai dipendenti, nella successiva contrattazione integrativa. In realtà, la riforma Brunetta inasprisce le sanzioni già previste dal d. lgs 165/2001. Dato che il vigente sistema di sanzioni non ha funzionato, è immaginabile che anche le nuove norme non consentiranno una corretta e virtuosa gestione delle risorse a livello di contrattazione decentrata.

Tale sistema sanzionatorio, peraltro, non assicura la certezza nel tempo delle norme dei contratti integrativi, soggette in qualsiasi momento a un giudizio dichiarativo di nullità (la nullità va dichiarata dal giudice ordinario e non si prescrive). Sarebbe meglio, quindi, prevedere un sistema di controllo preventivo di legittimità dei contratti integrativi o, comunque, una procedura di garanzia della legittimità che, una volta esperita in senso favorevole, dia certezza "definitiva" ai contratti integrativi, come del resto avviene per i contratti collettivi nazionali.