

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

1 Evoluzione del sistema normativo.

1.1 Attuazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

Nell'ultimo decennio si è assistito allo svolgimento di un processo di riforma che, per certi aspetti, ha visto i prodromi nel corso degli anni precedenti ed ha apportato considerevoli cambiamenti alla struttura ed al funzionamento della pubblica amministrazione; si tratta di cambiamenti sostanziali che interessano buona parte dell'azione amministrativa.

Gli elementi principali ispiratori della riforma si rinvencono nel decreto legislativo n. 29 del 1993, che costituisce il riferimento fondamentale per il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione. Tali elementi sono rappresentati dal principio della separazione tra politica ed amministrazione, della cultura del risultato, della gestione per obiettivi, dell'affermazione delle responsabilità coniugate con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, dell'introduzione di controlli non solo formali e della valutazione dell'azione e dell'operato dei dirigenti. In sostanza viene ad accreditarsi un modello che superando quello dell'amministrazione per atti, tende alla effettiva realizzazione dei risultati e mette in campo un sistema di valutazioni volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi ed in particolare a rendere effettivo il modello della responsabilità dirigenziale.

Il percorso di riforma dell'azione amministrativa non ha mancato di interessare anche la struttura dell'organizzazione pubblica nel suo complesso, prevedendo un diverso riparto delle funzioni tra gli organi centrali e quelli di decentramento territoriale. A tale riguardo, nell'ambito del cammino riformatore intrapreso dagli inizi degli anni '90 una tappa fondamentale è costituita dal d.lgs n. 59 del 1997 che ha avviato un processo di decentramento istituzionale a Costituzione vigente.

Occorre, quindi, soffermarsi sull'attuale sviluppo di questi processi riformatori e segnatamente dell'attuazione del "federalismo" inteso in senso ampio, considerando i diversi aspetti ed implicazioni che comporta l'introduzione di un siffatto modello.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha innescato e consolidato una serie di cambiamenti, avendo come *ratio* quella della radicale innovazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione repubblicana.

Il nuovo assetto costituzionale focalizza l'attenzione su diversi punti che incidono sostanzialmente su qualificanti momenti del rapporto tra le istituzioni. In primo luogo, emerge una diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie territoriali; le funzioni squisitamente amministrative vengono demandate in via primaria ai Comuni, in piena attuazione del principio di sussidiarietà, ed in via secondaria agli altri Enti territoriali, così attribuendo maggiore rilevanza al governo più vicino ai cittadini.

Altro fondamentale cambiamento concerne i meccanismi di finanziamento dei bilanci degli Enti territoriali. Su quest'ultimo punto occorre sottolineare che viene decisamente abbandonata la logica della finanza di trasferimento e che ogni livello di governo diviene responsabile delle proprie entrate e delle proprie spese ipotizzandosi l'introduzione di un modello di c.d. federalismo fiscale¹.

E' da notare, tuttavia, che la riforma introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, la quale ha profondamente inciso sul modello di decentramento adottato nel nostro ordinamento, ad oltre un anno dalla sua emanazione ha prodotto effetti limitati.

Ciò è essenzialmente dovuto alla complessità delle questioni che si prospettano nel rendere operativa una riforma che ha modificato profondamente la struttura e l'organizzazione dei pubblici poteri ed anche alla necessità di ponderare gli interventi del legislatore ordinario che hanno la potenzialità di incidere significativamente sui contenuti della riforma.

Come si è detto, la riforma costituzionale, oltre ad aver sancito il rovesciamento del principio enumerativo nell'intestazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni (previsto dal vecchio art. 117 Cost.) e ad aver posto tutti gli Enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane,

¹ Per una trattazione più diffusa dell'argomento si rimanda al successivo capitolo concernente le entrate degli Enti locali.

Regioni e Stato) sullo stesso livello (art. 114 Cost. novellato), ha prodotto effetti ragguardevoli, tra l'altro, sull'attribuzione delle competenze amministrative a Regioni ed a Enti locali in base al principio di sussidiarietà nonché sulla soppressione dei relativi controlli esterni di legittimità.

La prima questione applicativa riguarda l'esercizio delle competenze che dovrà essere ripartito sulla base dei principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale), di differenziazione e di adeguatezza, in modo tale da espandere notevolmente le funzioni svolte a livello locale, considerando che in detto livello tendenzialmente confluiranno tutte le funzioni amministrative.

Un altro aspetto di grande rilievo da vagliare nella fase di avvio concreto della riforma riguarda l'attuazione del sistema perequativo. Tale sistema pone in contrapposizione gli Enti che tendono a massimizzare le perequazioni e le risorse aggiuntive di cui possono beneficiare e quelli – le autonomie territoriali più ricche – che aspirano invece a ridurle nei limiti delle effettive necessità.

La determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” dovrebbe assicurare un livello minimo dell'intervento pubblico. Tale funzione, che nel nuovo sistema appare come il fondamento della coesione nazionale e la base dei principi di solidarietà e uguaglianza tuttora richiamati dalla nostra Costituzione, dovrà esplicarsi individuando le prestazioni che dovranno essere assicurate in tutto il territorio della Repubblica.

Va inoltre considerato che il nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione non delinea una distribuzione delle funzioni fra le autonomie territoriali del tutto predefinita e rigida richiedendo, invece, valutazioni in qualche misura discrezionali sull'idoneità degli Enti territoriali minori ad assumersi proficuamente il carico di nuove funzioni: si tratta di valutazioni “politiche” che devono essere rese nel contesto dell'attuazione della riforma.

Per quanto riguarda i controlli esterni sugli Enti di autonomia territoriale, si evidenzia che, a seguito dell'avvenuta abrogazione degli artt. 125, comma 1, e 130 della Costituzione 1948, risultano sostanzialmente soppresse le commissioni statali di controllo ed i comitati regionali di controllo. Da ciò emerge la necessità che la disciplina di attuazione della materia² riesca ad assicurare la soddisfazione delle nuove esigenze che il rinnovato assetto fa emergere.

La riforma del Titolo V richiede tra l'altro, una rivisitazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali approvato con d.lgs n. 267 del 2000. Infatti, la parte prima del testo unico in questione disciplina diffusamente l'ordinamento istituzionale degli Enti locali, laddove il nuovo testo dell'art.117 della Costituzione inserisce tra le materie per le quali “lo Stato ha legislazione esclusiva” solo “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.³

Infine, il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, previsto dall'art. 117, comma 2, lettera “e”, dovrà dimostrarsi molto più incisivo in un contesto di piena autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo. Peraltro, i dati finanziari e contabili dovranno essere valutati e analizzati in una visione unitaria anche a fronte di sistemi contabili profondamente differenti.

La riforma costituzionale che comporta una serie di complesse problematiche di attuazione e l'assunzione di decisioni rilevanti sul modello di “federalismo” da introdurre concretamente, potrà avvenire attraverso l'emanazione delle disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla novella costituzionale⁴.

Il processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione si profila lungo e non privo di problemi.

² Sul punto si veda il successivo paragrafo sui controlli sugli Enti locali nell'assetto federale.

³ Nella legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è inserita all'art. 2 una disposizione recante delega al Governo per l'adeguamento della normativa in materia di Enti locali ed in particolare del T.U. n.267del 2000.

⁴ Successivamente alla riforma costituzionale concrete iniziative per la definizione dei rapporti Stato-Autonomie Locali (intese in senso ampio Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane) sono state realizzate dalla legge n. 131 del 2003 c.d. “La Loggia”.

Il disegno innovatore ha mantenuto, comunque, una sua coerenza nel tempo; infatti il nuovo testo costituzionale va considerato come il traguardo di un progetto pluriennale che è stato ispirato dalla necessità di conferire una maggiore autonomia ed indipendenza alle autonomie territoriali.⁵

La recente riforma costituzionale e l'approvazione della legge per la sua attuazione segnano l'introduzione di modelli istituzionali di notevole innovatività non solo nel ridefinire il modello autonomistico ed il riparto delle funzioni, ma anche a livello finanziario.

La legge n. 131 del 2003 recante le misure per adeguare l'ordinamento alle nuove norme costituzionali, si dà carico di rendere operativa la riforma costituzionale, anche modificando ed integrando le recenti riforme che hanno costituito prodromi allo sviluppo delle autonomie.

La legge di adeguamento, in particolare, affronta tre complesse problematiche: la prima, relativa all'attuazione del primo comma dell'art. 117 della Costituzione; la seconda, riguardante la potestà legislativa concorrente; ed infine la terza, concernente la individuazione delle funzioni amministrative conferite, prevedendo le correlative risorse finanziarie e di personale che dovranno essere trasferite in base al precetto dell'art. 118.

Uno dei nodi fondamentali nella novella del titolo V della Costituzione è costituito dalla modifica dell'art. 117, che innova il potere attribuito alle Regioni di emanare norme legislative. Essendo stato modificato profondamente il criterio di riparto per l'assegnazione delle materie alla competenza regionale e risultando enormemente ampliato l'ambito dell'intervento regionale, è stato necessario porre regole certe per l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato e delle Regioni.

In primo luogo, si intende chiarire quali siano i vincoli che riguardano sia la potestà legislativa statale che quella regionale. Si tratta, oltre che dei limiti costituzionali, degli obblighi internazionali⁶ (questi ultimi, tuttavia, possono costituire vincoli esclusivamente se trovano il loro fondamento nell'ordinamento costituzionale, e più precisamente, agli artt. 10, 11 e 80 della Costituzione stessa) e di quelli discendenti dall'ordinamento comunitario.

Per quanto concerne la competenza legislativa concorrente, l'art.1 prevede che, in assenza di principi fondamentali determinati da apposite leggi dello Stato, le Regioni possano legiferare sulla base dei principi desumibili dall'ordinamento vigente. Si tratta di una soluzione calibrata, in quanto consente l'esercizio immediato delle nuove competenze legislative regionali senza attendere l'espressa apposizione di principi.

Tuttavia per non rendere troppo opinabile la qualificazione di norma di principio, rimettendone sostanzialmente la individuazione al legislatore regionale, opportunamente è prevista una fase di ricognizione dei principi desumibili dalla legislazione vigente attraverso l'emanazione entro dodici mesi di decreti legislativi che, attenendosi ai principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità, dovranno raccogliere per settori organici di materia le norme statali che rivestano il carattere di principio fondamentale.

Viene anche affrontata la questione della vigenza delle norme statali adottate prima delle nuove norme costituzionali che è risolta, in conformità agli indirizzi tracciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, seguendo il principio di continuità dell'ordinamento.⁷

Una questione particolare in ordine alla attribuzione di competenze legislative si pone relativamente alle funzioni fondamentali per gli Enti locali, perché in questa materia sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato. Viene quindi rilevata la necessità di individuare con

⁵ L'attuazione della riforma costituzionale appare complessa e anche percorsa da tensioni istituzionali e politiche che potrebbero rallentare i tempi della effettiva revisione dell'ordinamento.

⁶ In attuazione del comma 5 dell'art.117 della costituzione vengono attribuite alle Regioni anche competenze per il concorso alla formazione degli atti in materia comunitaria, provvedendo la partecipazione di rappresentanti nelle delegazioni governative. E' stabilita, poi, la possibilità, di richiedere al Governo, di presentare ricorso alla Corte di Giustizia avverso gli atti normativi comunitari che le Regioni ritengano in contrasto con i trattati. Nella legge non è trattata la cosiddetta c.d. fase discendente del procedimento comunitario. Non è inserita nel testo la modifica dell'art. 9 della Legge 9 marzo 1989, n.86, affidata ad altro provvedimento legislativo *in itinere*. L'assegnazione di ulteriori funzioni alle Regioni dovrebbe operare in un duplice senso, da un lato, attribuendo la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale, e dall'altro, assegnando la facoltà di emanare in modo tempestivo la normativa di recepimento per escludere la possibilità che vi possa essere inadempienza agli obblighi comunitari.

⁷ Salvo ovviamente l'eventuale declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale.

decreto legislativo le funzioni fondamentali di tali Enti che dovrebbero costituire la base di intervento necessaria su tutto il territorio, questione che può connettersi per taluni aspetti alla determinazione dei livelli minimi delle prestazioni.

Sempre con riguardo agli Enti locali, emerge la necessità di provvedere alla revisione delle norme dell'ordinamento finanziario e contabile che dovrebbero essere limitate all'enunciazione di principi e, d'altro canto, essere in grado di definire modelli idonei a consentire un'analisi finanziaria finalizzata all'attivazione degli interventi previsti dall'art. 119.

Anche le norme concernenti l'ordinamento, il funzionamento e i compiti degli Enti locali comprese nel testo unico del 2000, dovranno essere revisionate per espungere le disposizioni in contrasto con la novella costituzionale.

Per completare il complessivo riassetto della normativa sulle funzioni pubbliche, è previsto che anche le disposizioni della legislazione statale che non assurgono al rango di principi fondamentali vengano raccolte in testi unici.

Oltre alle questioni attinenti all'esercizio della potestà legislativa primaria e *sub* primaria si pongono quelle che interessano la potestà normativa degli Enti locali, che si esplica attraverso lo statuto ed i regolamenti.

Nelle materie di propria competenza legislativa, le Regioni provvedono direttamente alla attuazione degli accordi internazionali ratificati e possono concludere con Enti territoriali interni ad altro Stato intese atte a favorire lo sviluppo economico sociale e culturale.

Altro punto rilevante per dare concreta attuazione al nuovo disegno costituzionale riguarda l'assegnazione delle funzioni amministrative alle diverse componenti della Repubblica. Infatti, la nuova stesura dell'art. 118, implicando un diverso criterio di riparto delle competenze, postula il passaggio dell'attribuzione di competenze dallo Stato agli Enti locali e alle Regioni.

Il primo punto rilevante per la concreta attuazione della riforma riguarda, quindi, la dislocazione dei poteri dal centro alla periferia, in modo da adeguare l'organizzazione pubblica al disegno di maggiore autonomia, attuando il principio di sussidiarietà. Le funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai comuni.

Di notevole rilievo è l'art. 7 della legge, dove si prevede che lo Stato e le Regioni devono provvedere al conferimento delle funzioni amministrative da loro esercitate al momento dell'entrata in vigore della legge di adeguamento. Lo Stato deve avviare, quindi, il trasferimento dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali e delle Regioni.

Il procedimento attraverso il quale lo Stato dovrà rendere operativa la nuova distribuzione delle funzioni viene tracciato in modo da dare avvio a tale attività sulla base di accordi da concludere in sede di conferenza unificata e, quindi, attraverso l'emanazione di d.d.l. collegati alla manovra finanziaria annuale. Questo processo deve essere realizzato senza creare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Nel contesto dell'assegnazione delle funzioni è prevista l'attribuzione alla Corte dei Conti del controllo del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni. Inoltre alle Sezioni regionali della Corte viene attribuita un'importante funzione di verifica del conseguimento degli obiettivi prefissati dalle norme regionali e della sana gestione finanziaria degli Enti locali⁸.

Si profila, quindi, lo sviluppo di controlli esterni sulle gestioni svolti da parte di un organo che agisca in posizione di effettiva autonomia e indipendenza da Stato, Regioni, Province e Comuni. Il fondamentale obiettivo di detti controlli esterni indipendenti ed imparziali è costituito dalla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio anche in relazione ai vincoli comunitari. Tali controlli costituiscono supporto al funzionamento del sistema delineato dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione: infatti l'attuazione del coordinamento finanziario impone di conoscere le reali esigenze finanziarie e le effettive "capacità fiscali" in vista delle eventuali perequazioni. E' altresì necessario verificare la corretta utilizzazione delle "risorse aggiuntive" e la regolare attuazione degli "interventi speciali", acquisendo rilevanza l'aspetto della sana gestione.

⁸ Sull'aspetto dei controlli sugli Enti locali nel nuovo assetto costituzionale ci si soffermerà nel successivo capitolo 1.3

Alcune modifiche sono state apportate anche alle norme di procedura dei giudizi di legittimità costituzionale nei confronti degli statuti regionali e delle leggi regionali.⁹

Altre disposizioni sono dedicate ai poteri sostitutivi e all'istituzione di un rappresentante dello Stato presso ciascuna Regione, il quale si occuperà dei rapporti con le Autonomie, assorbendo tra l'altro le funzioni già esercitate dal commissario del Governo.¹⁰

Riportati in sintesi i punti principali della legge di adeguamento, va segnalato che nel momento in cui l'attuazione della riforma del titolo V viene concretizzata, sono in corso altri progetti di riforma costituzionale che incidono sui contenuti del titolo V stesso.

Si tratta, anche in questo caso di progetti di revisione costituzionale circoscritti a discipline specifiche che non hanno ad oggetto una riforma di carattere organico.

L'intervento che il d.d.l. n. 1187/p atto Senato c.d. "devolution" intende perseguire è limitato a due questioni collegate con il tema del "federalismo": le competenze legislative regionali e la composizione della Corte costituzionale. Viene seguita una linea di riforma puntuale che potrebbe dimostrarsi più agevole rispetto ad interventi di più ampia portata, non involgendo estese problematiche consentendo una più approfondita valutazione degli effetti che ne potrebbero derivare.

Il contenuto fondamentale del progetto si basa sulla modifica dell'art. 117 della Costituzione, recentemente rivisitato dalla legge n. 3 del 2001. Ne emerge una opzione per un'applicazione disomogenea del decentramento che si contrappone al modello omogeneo sinora accreditato nelle Regioni ordinarie.

In questa diversa formulazione dell'art. 117, le Regioni potranno esercitare una competenza legislativa esclusiva su specifici settori di materie di notevole rilievo: l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione, la pubblica sicurezza di interesse locale.

L'esercizio o meno della competenza esclusiva è rimesso alla scelta discrezionale delle Regioni. Il vaglio da effettuare per tale opzione non è solo di carattere politico, ma involge anche aspetti di sostenibilità finanziaria e amministrativa. In sostanza, in queste circoscritte materie le Regioni potranno avviare forme più ampie di interventi, ma dovranno sostenerne i maggiori oneri.

La crisi del modello di welfare universalistico provocata dalle difficoltà endemiche della finanza pubblica acuite dalla stagnazione¹¹ dell'economia ha portato alla ricerca di ricette per ridurre l'impatto finanziario di settori di primo piano come quello della salute. Si potrebbe assistere quindi ad una ristrutturazione dello Stato sociale che passa in larga misura per la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni ed è affidata in parte rilevante alla legislazione regionale.

L'esistenza di aree di legislazione esclusiva, seppure in materie determinate ma molto rilevanti, potrà consentire nei territori più abbienti fughe dal ridimensionamento dello Stato sociale a favore di un modello di benessere sostenuto dalle Regioni stesse.¹²

Infine, mette conto riportare che è in atto un'ulteriore proposta di nuovo schema di d.d.l. costituzionale di iniziativa governativa approvato in prima lettura dal consiglio dei Ministri, che reca: "nuove modifiche al titolo V parte II della Costituzione"¹³.

⁹ Vengono quindi introdotte modificazioni alle procedure tracciate dalla legge 11 marzo 1953, n.87, che reca le norme sulla costituzione ed il funzionamento della Corte, in particolare con riferimento ai giudizi introdotti in via principale.

¹⁰ Nella norma inerente il potere sostitutivo in attuazione dell'art.120 co.2 Cost. viene sottolineata l'esigenza di attuare detto potere nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Per l'adozione di atti indifferibili dovuti o necessari deve essere stabilito un congruo termine per provvedere trascorso inutilmente il quale si procede alla nomina di un commissario *ad acta*.

¹¹ In effetti la situazione attuale può essere più propriamente definita con il termine di "stagflazione" che indica la condizione economica in cui ad una mancata crescita dell'economia corrisponde l'aumento del tasso di inflazione.

¹² Alle modifiche dell'art. 117 si affiancano emendamenti all'attuale composizione della Corte costituzionale in modo da renderla più sensibile alle istanze autonomistiche. E' da dire che il ruolo del Giudice delle leggi risulta di fatto ampliato a seguito degli interventi di riforma costituzionale, in quanto le questioni sul riparto delle competenze normative e amministrative innescate dalla redistribuzione delle funzioni sfoceranno inevitabilmente in giudizi di costituzionalità e la Corte sarà chiamata a fare da arbitro tra le istanze dei diversi livelli di governo.

1.2 Problemi aperti nel processo di decentramento istituzionale.

Nell'attuale fase di attuazione del decentramento autonomistico si assiste al contemporaneo avvio di iniziative finalizzate all'introduzione di modelli istituzionali rivolti ad affermare un maggiore coinvolgimento degli Enti ad autonomia territoriale, ma diversi per molti qualificanti aspetti. Mentre va completandosi il quadro della riforma a Costituzione vigente avviato dalla legge n. 59 del 1997, emerge la necessità di rendere operativa la riforma costituzionale introdotta dalla legge n. 3 del 2001 ed è in corso l'esame parlamentare per l'approvazione di ulteriori modificazioni del testo costituzionale che toccano le parti recentemente riformate¹³.

Non può non rilevarsi come l'accavallarsi di queste iniziative ed il ritardo con il quale la riforma del titolo V sta trovando attuazione, non possano che nuocere alla certezza dei rapporti tra le istituzioni e rendere la loro azione meno efficace. Non può peraltro sottacersi che la riforma del titolo V approvata alla scadenza della XIII legislatura è stata affidata per l'attuazione ad una maggioranza parlamentare di diversa composizione rispetto alla precedente che potrebbe non condividere pienamente il modello di decentramento ivi tracciato, per cui, sia nella fase dell'attuazione, che con nuove iniziative di modifica, potrebbe avvertire la necessità di modificarne i contenuti.

E' da dire al riguardo che appropriatamente la riforma costituzionale del titolo V traccia un modello generale di rapporti istituzionali e finanziari tra i diversi livelli di governo, ma lascia spazi non indifferenti al legislatore ordinario, tali da poter incidere significativamente sulla portata degli istituti.

Pertanto lo scenario dell'immediato futuro appare caratterizzato da momenti di incertezza, in particolare nel settore finanziario ed offre problematiche di grande delicatezza e di difficile soluzione, specie in un momento nel quale la politica di spesa deve essere improntata a criteri di assoluto rigore, dovendo essere riquilibrata e razionalizzata la spesa corrente, cercando di minimizzare l'impatto sui servizi offerti ai cittadini.

Il riassetto delle competenze tra i diversi livelli di governo ed il conseguente processo di assegnazione delle risorse dovrà procedere necessariamente tenendo conto del contesto nazionale e comunitario e del programma di riqualificazione della spesa pubblica e di

¹³ Tale schema che attende il vaglio della conferenza unificata ed un successivo passaggio al consiglio dei Ministri non è stato presentato alle Camere. Il contenuto dello schema si sovrappone in gran parte all'altro disegno governativo di cui si è appena detto; infatti l'intervento più rilevante si appunta anche in questo caso sull'art.117 della Costituzione.

Da un lato appare condivisa e sviluppata la logica del precedente disegno di limitare le aree di legislazione concorrente, dall'altro questa operazione è circondata di qualche cautela.

In primo luogo viene precisato che la Repubblica garantisce i principi della parte prima della Costituzione con ciò assicurando, nel caso ci fosse stato alcun dubbio, che il sistema dei diritti e delle garanzie ivi previsto non deve essere in linea di principio superato dall'attuazione del nuovo titolo V. Successivamente viene reintrodotta il concetto dell'interesse nazionale quale limite all'esercizio della potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Il testo si sofferma, quindi, a ridisegnare le materie di competenza esclusiva dello Stato e quindi quelle delle Regioni, mentre non lascia spazio alla legislazione concorrente.

Si tratta di un'operazione di chiarificazione che potrebbe eliminare molte incertezze nell'attuazione della riforma, anche se inevitabilmente non potrà far venir meno tutti i margini di opinabilità nell'assegnazione di talune materie legate a nozioni quali quella di "norme generali" o di "interesse specifico della regione" che hanno insito uno scarso valore precettivo.

Lo spirito della riforma è comunque non dissimile da quello dell'altro disegno in corso di esame, in quanto l'assegnazione di un più vasto novero di materie alla legislazione esclusiva regionale può comportare l'introduzione per un modello di federalismo disomogeneo. In questo caso il richiamo ai principi della Costituzione e all'interesse nazionale vale ad approntare qualche garanzia nello sviluppo di un siffatto modello.

Le Regioni nelle materie di competenza esclusiva potranno avviare forme più ampie di interventi, ma dovranno essere in grado di sostenere i maggiori oneri che ne potranno derivare.

E' appena il caso di ribadire che l'esercizio della competenza esclusiva amplia il campo di azione delle scelte discrezionali delle Regioni che vorranno esercitarla. Le opzioni per un intervento più sostenuto nel campo dei servizi non dovranno però trascurare gli aspetti della sostenibilità finanziaria e amministrativa.

¹⁴ Infatti sono stati presentati due d.d.l. di revisione del testo novellato del titolo V il primo dei quali al vaglio parlamentare di cui si è detto nel precedente paragrafo.

progressiva riduzione della pressione fiscale. Nello stesso tempo, resta ferma la linea di riduzione della spesa corrente a vantaggio degli investimenti.

Appare, quindi, angusta la via attraverso la quale gli Enti decentrati dovranno assumere un novero rilevante di nuovi compiti (specie con la messa a regime della riforma costituzionale), potendo contare su risorse trasferite e su tributi devoluti che dovranno essere contenuti nel quadro di compatibilità finanziaria complessivo¹⁵.

In questa fase di completamento del procedimento di trasferimento delle funzioni non è dato stabilire se l'intervento pubblico nei settori trasferiti si dimostri adeguato, in assenza di elementi e parametri idonei a valutare l'impegno di risorse nei diversi settori rispetto ai fini da perseguire¹⁶.

Nell'ipotesi in cui le risorse destinate al finanziamento delle funzioni assegnate non dovessero dimostrarsi sufficienti, si potrebbe assistere alla necessità da parte degli Enti di azionare la leva fiscale, inasprendo i tributi di loro pertinenza. Si assisterebbe in questo caso ad una traslazione dell'onere di imposizione del carico fiscale dal centro verso gli Enti decentrati, disattendendo la linea di riduzione della pressione fiscale adottata a livello nazionale e provocando una diversa ripartizione degli oneri tra le categorie di contribuenti, in quanto il carico è ripartito sulla base dei meccanismi di applicazione di imposte di diversa natura.

Appare quindi auspicabile, nel momento in cui sta per essere attuata la redistribuzione delle funzioni in attuazione della riforma del titolo V, che il relativo procedimento sia svolto con grande ponderazione, prendendo le mosse dalla ricognizione delle funzioni e delle risorse – dirette e strumentali - che vi sono destinate per procedere alla nuova allocazione. Nel procedimento volto alla definizione delle linee per ridisegnare l'intervento pubblico, la previsione della effettiva partecipazione degli Enti interessati, attraverso le Conferenze Stato Regioni e Unificata, dovrebbe assicurare un confronto concomitante delle parti ed un'adeguata ponderazione degli interessi in gioco.

Questa fase di trasferimento delle funzioni accompagnata da una programmazione degli interventi e delle risorse costituisce un presupposto per la realizzazione del sistema di finanziamento delle autonomie. Infatti nella nuova formulazione costituzionale le entrate proprie e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dovrebbero assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche degli Enti territoriali, mentre i procedimenti qui descritti si pongono in una fase in cui manca ancora l'attuazione del federalismo fiscale. Va aggiunto al riguardo che la legge di attuazione non si è data carico di affrontare questo ulteriore aspetto, sostanzialmente facendo rinvio alle iniziative che dovrà assumere l'alta commissione insediata ai sensi dell'art.3 della legge finanziaria per il 2003. L'intervento statale nella forma dei trasferimenti non finalizzati dovrà essere limitato al fondo perequativo, destinato ai soli Enti con ridotta capacità fiscale, al quale possono affiancarsi azioni e risorse settoriali di incentivazione. La funzione dei trasferimenti come mezzo ordinario di finanziamento, che è venuta meno nell'ordinamento costituzionale, dovrà innescare una compiuta riforma del sistema di assegnazione delle risorse.

Il sistema perequativo nella formulazione del nuovo art. 119 non è più riferito ai fabbisogni (discostandosi dall'impostazione del d.lgs. n. 56 del 2000), ma è esclusivamente rivolto alla compensazione delle diverse capacità fiscali. In questo modo non vengono assicurate agli Enti risorse atte a coprire il fabbisogno, ma gli stessi vengono messi in condizione di poter operare, tutti con analoghe possibilità, al fine di procurarsi tali risorse, venendo ridotte le differenze di capacità fiscale.

¹⁵ Nella legge di attuazione è previsto un sistema di finanziamento delle funzioni attribuite a diversi livelli di governo attraverso la presentazione di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale che indichino nell'allegata scheda tecnica la quantificazione e la ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie umane e strumentali ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite.

¹⁶ Al riguardo va ricordato che la legge n. 59 del 1997 che ha avviato questo processo ha ipotizzato che il trasferimento delle funzioni sarebbe dovuto avvenire a costo zero, dovendosi procedere al trasferimento dei beni, del personale e delle risorse impiegate per lo svolgimento delle stesse funzioni (art. 7) Questa ipotesi è stata condivisa dalla legge di attuazione che all'art.2 stabilisce che i provvedimenti per il trasferimento dei beni delle risorse finanziarie, umane strumentali e organizzative non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. ¹⁷ Approvati nella seduta dell'Osservatorio del 4.7.2002.

Questo sistema potrebbe essere meno idoneo ad effettuare efficacemente l'equa ripartizione delle risorse, non assicurando il risultato della copertura del fabbisogno, tuttavia esso dovrà essere realizzato tenendo conto della salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere determinati in via esclusiva con legge statale. Il punto di perequazione sarà, quindi, determinato in funzione del livello al quale la legge statale collocherà le prestazioni minime e potrà coincidere o meno con il criterio di compensazione delle minori capacità fiscali.

Il quadro si presenta di notevole complessità e richiede una programmazione dei fabbisogni e delle risorse che sarebbe opportuno venisse collocata nell'ambito dei documenti di programmazione economico-finanziaria predisposti a livello nazionale. Solo in un contesto di programmazione si potranno stabilire linee per la determinazione di risorse adeguate alle funzioni attribuite agli Enti locali e successivamente potranno essere determinati i meccanismi di perequazione e compensazione.

La realizzazione di un assetto di tipo federale, che la recente riforma costituzionale impone, rende, inoltre, necessario il rafforzamento del collegamento tra responsabilità di spesa e di entrata, essendo oggettivamente aumentati, con la maggiore discrezionalità attribuita, i rischi che il sistema delle autonomie possa produrre disavanzi.

I comportamenti degli Enti che non si dimostrassero allineati con la necessità di salvaguardare la stabilità, potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza, riverberandosi sul Conto delle pubbliche amministrazioni. E' pertanto nell'interesse di ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale, che nessuna di esse assuma comportamenti irresponsabili, in quanto le situazioni di squilibrio finanziario verrebbero a gravare inevitabilmente sull'intero complesso.

Il sistema contabile adottato dagli Enti deve essere quindi idoneo alla rilevazione degli equilibri, a consentire la verifica del rispetto dei vincoli del patto di stabilità e, specialmente, deve essere fondato su principi contabili che ne rendano i dati di sicura affidabilità.

Al riguardo, va ricordato che l'osservatorio sulla contabilità e la finanza degli Enti locali ha assunto l'iniziativa di stabilire i principi contabili per gli Enti locali¹⁷ che dovrebbero appunto tendere ad uniformare i comportamenti degli Enti e ad assicurare maggiore precisione nelle imputazioni al bilancio. Si tratta di una iniziativa che deve essere indubbiamente apprezzata; tuttavia sussistono dubbi in ordine alla cogenza delle indicazioni date, che appare rimessa alla discrezionalità degli stessi Enti.

Per il sistema contabile degli Enti locali, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica e della verifica della stabilità, si profilano esigenze di uniformità, trasparenza ed affidabilità oltre che di armonizzazione. E' da ritenere, infatti, indispensabile che i sistemi contabili dei diversi livelli di governo possano essere allineati.

Con riferimento all'armonizzazione delle contabilità, va ribadito quanto osservato nella precedente relazione di questa Sezione circa la presenza di una vera e propria babele di linguaggi contabili: sono infatti differenti le contabilità dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche che seguono gli stessi principi (legge n. 94 e d.lgs n. 279 del 1997, legge n. 208 del 1999), degli Enti locali (d.lgs. n. 77 del 1995 ed ora d.lgs n. 267 del 2000) e delle aziende sanitarie locali (d.lgs. n. 502 del 1992). E ancora diverso è il sistema contabile previsto per il consolidamento dei dati ai fini comunitari (SEC 95).

Un ulteriore problema aperto per assicurare l'*accountability*¹⁸ del sistema delle autonomie riguarda, quindi, l'ordinamento finanziario e contabile. Tale ordinamento, come è noto, è contenuto nelle disposizioni della parte seconda del Testo Unico degli Enti locali le quali, per un verso non sembrano assicurare realmente, con riferimento agli Enti territoriali minori, "l'armonizzazione dei bilanci pubblici" in vista del "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117 comma 3), e per altro verso, a seguito della riforma costituzionale, devono essere riviste, dovendosi ritenere ulteriormente limitato l'ambito affidato alla legislazione statale. Il nuovo assetto costituzionale infatti richiede che la legge statale definisca i "principi fondamentali" per l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il

¹⁸ Sistema che assicura la trasparenza e la conoscibilità delle gestioni anche attraverso idonee modalità di rendicontazione.

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ma non affida a tale fonte la fissazione della normativa di dettaglio. Prima di mettere mano alla revisione dell'ordinamento contabile in chiave autonomistica, si ritiene debbano essere tempestivamente definiti questi principi in maniera adeguatamente articolata ed incisiva, tale da garantire la trasparenza delle gestioni, il coordinamento della finanza pubblica e il consolidamento dei dati.¹⁹

Questo obiettivo, d'altronde, è ben presente al legislatore di attuazione della riforma costituzionale; infatti la lettera g) del comma 4 dell'art. 2 della legge n. 131 del 2003 indica espressamente, tra i principi e i criteri direttivi della delega per l'adeguamento delle disposizioni sull'ordinamento contabile degli Enti locali, l'obbligo di garantire sulla base di parametri obiettivi ed uniformi la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli Enti ai fini dell'attivazione degli interventi previsti dall'art. 119, commi 3 e 5.

Non va ignorato al riguardo che l'ordinamento contabile, già nella vigente edizione, è strutturato in modo da assicurare ampi spazi per gli interventi normativi degli Enti; infatti, esso pur contenendo una disciplina compiuta, affida tuttavia alla discrezionalità degli Enti la possibilità di introdurre, attraverso i regolamenti, discipline diversificate nelle parti che non hanno la caratteristica della inderogabilità.

Una struttura siffatta appare funzionale anche a modelli rispondenti al quadro introdotto dalla riforma del titolo V, ben potendo permanere una norma a struttura flessibile, modificabile in parte attraverso l'intervento normativo derogatorio. E' tuttavia da verificare se tutte le norme inderogabili possano essere considerate quale applicazione di principi fondamentali e se dette norme siano in grado di assicurare l'armonizzazione dei bilanci pubblici (non solo all'interno della categoria degli Enti locali) ed il coordinamento della finanza pubblica.

E' necessario, quindi interrogarsi su tre questioni di fondo che appaiono a prima vista inconciliabili e cioè: fino a che punto le autonomie potranno spingersi nella determinazione del sistema contabile? Quale spazio dovrà essere riservato all'armonizzazione dei bilanci ed al consolidamento della finanza pubblica? Quale è il rapporto tra la potestà legislativa concorrente delle Regioni e l'autonomia dei Comuni riconosciuta dal nuovo art. 114 della Costituzione?

Ci si trova dinanzi a scelte complesse che dovranno essere effettuate tenendo conto da un lato della necessità di non imbrigliare gli Enti in modelli troppo standardizzati e minuziosi che potrebbero non rilevarsi funzionali alle specifiche esigenze di programmazione del bilancio e, dall'altro, di non disattendere la pressante esigenza di armonizzazione e coordinamento finanziario.

Non va ignorata l'eventualità che alcune Regioni si determinino a legiferare del tutto autonomamente anche in materia di bilanci degli Enti locali, amplificano così la confusione dei linguaggi contabili, ed impedendo una corretta attuazione del federalismo fiscale delineato dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione e l'esplicazione dei poteri di coordinamento funzionali alla coesione nazionale.

Non può non riconoscersi che l'esercizio della funzione pubblica si fonda su un nuovo sistema normativo nel quale si rinvengono elementi di maggiore articolazione dei poteri e delle responsabilità sul territorio. Tuttavia, tale sistema, che si presenta articolato ma unitario, deve essere valutato nel suo insieme, tenendo conto della complessità dei meccanismi indotti dalla diffusione della finanza delle autonomie e dell'impatto che ciò potrà avere nelle diverse zone del paese.

Inoltre nella fase in corso, in cui il nuovo sistema deve trovare attuazione attraverso l'emanazione di leggi ordinarie dello Stato volte principalmente all'individuazione dei principi, si potrà certamente incidere sulla funzionalità e l'equità del sistema, in quanto la normativa costituzionale novellata lascia ancora ampi spazi da riempire²⁰.

La materia del coordinamento della finanza pubblica e quella del coordinamento del sistema tributario sono tutte teleologicamente orientate ad assicurare la tenuta del sistema che deve conservare la coesione e l'equità.

¹⁹ La delega per la revisione dell'ordinamento contabile è contenuta nell' art. 2 della legge n. 131 del 2003.

²⁰ Come ad esempio i livelli delle prestazioni minime, che possono essere tali da conservare la qualificazione di stato sociale, oppure propendere per soluzioni neoliberaliste.

Tuttavia, queste materie sono riservate alla competenza legislativa concorrente prevedendosene, quindi, l'affidamento all'intervento normativo da parte delle Regioni nei limiti dei principi fondamentali tracciati da leggi statali.

Mentre è certo che le Regioni non possano legiferare sul coordinamento finanziario tra Stato e Regioni stesse, resta dubbio quale sia il livello di coordinamento che le Regioni possano esercitare. Secondo un apprezzamento prudenziale, le Regioni potrebbero operare il coordinamento nei confronti degli Enti che derivano la loro finanza da quella regionale: Enti strumentali, ASL, aziende partecipate, ecc.

Appare meno proponibile un coordinamento tra la finanza regionale e quella locale affidato alla legislazione regionale, secondo un modello di superamento del sistema binario di rapporti a favore di una ripartizione "a cascata". Tale ipotesi si dimostra, non coerente con la equiordinazione degli Enti territoriali introdotta dal novellato art. 114 Cost. e con l'evenienza della sostanziale mancanza di riflessi sulla finanza regionale di quella locale. Infatti il ruolo affidato ai Comuni nella riforma dovrebbe aver fatto perdere rilevanza all'ipotesi della interposizione delle Regioni nei rapporti tra lo Stato e gli Enti locali. Solo le esigenze di programmazione regionale, legate all'esercizio delle funzioni delegate, potrebbero giustificare interventi normativi regionali nei confronti di attività affidate agli Enti locali.

Gli spazi che potrebbero essere affidati alla legislazione regionale nei confronti della finanza degli Enti locali possono intravedersi esaminando le norme poste da alcune Regioni a statuto speciale che hanno legislazione esclusiva nella materia, situazione questa che può per certi versi essere assimilata a quella delle Regioni ordinarie dopo la riforma.

Tra le Regioni a statuto speciale e Province autonome che hanno legiferato nella materia alcune hanno previsto una disciplina particolare del patto di stabilità interno nei confronti degli Enti locali situati nel loro territorio. Si tratta di discipline che dovrebbero essere ispirate agli stessi principi di fondo della normativa nazionale, ma che si riservano qualche spazio di discrezionalità per adattarsi alla situazione locale.

Si tratta, quindi, di interventi che toccano indiscutibilmente la materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto il patto di stabilità interno costituisce un mezzo strumentale per assicurare la stabilità degli Enti autonomi.

L'opportunità che interventi di tal genere siano estesi alle Regioni ordinarie appare dubbia, in quanto un diffuso intervento derogatorio renderebbe disomogeneo e complesso il quadro della materia, indebolendo il coordinamento e potendo far perdere efficacia agli interventi che il rispetto del patto europeo impone anche agli Enti territoriali.

Pertanto, non si ravvisano ragioni determinanti che possano giustificare il diffondersi di normative derogatorie rispetto a quella nazionale, posto che i principi a cui bisogna uniformarsi sono stabiliti negli accordi in sede UE e che lo Stato è l'unico responsabile del rispetto di tali accordi.

Le riflessioni svolte sul patto di stabilità possono essere estese anche agli altri settori nei quali un malinteso concetto di autonomia potrebbe provocare gravi conseguenze inducendo i poteri di coordinamento.

Tornando alla questione della riforma della contabilità degli Enti locali, si può ritenere che le diversità che si dovessero ammettere non dovranno essere tali da incidere sui contenuti dei bilanci e sulla loro significatività al punto da rendere opaca e non raffrontabile la situazione di ciascun ente, perché ciò non nuocerebbe solo all'esercizio del coordinamento, ma anche alla possibilità di una valutazione critica da parte del corpo elettorale.

L'esigenza della perequazione impone, poi, che i raffronti non siano limitati nell'ambito di una circoscrizione territoriale più o meno ampia, ma che sia possibile confrontare la gestione degli Enti collocati nelle diverse aree del paese.

1.3 Controlli su Regioni, Province e Comuni nel nuovo assetto costituzionale

1.3.1 Controlli sulle Autonomie territoriali prima della riforma costituzionale

Il sistema dei controlli su Regioni, Province e Comuni delineato dagli artt. 125 e 130 della Costituzione del 1948, da tempo ritenuto inadeguato alle esigenze di una amministrazione pubblica moderna e funzionale, era stato largamente modificato già prima dell'abrogazione disposta dall'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Erano stati infatti aboliti i controlli di merito ed erano stati progressivamente limitati a pochi atti fondamentali i controlli preventivi di legittimità (legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, decreti legislativi n. 40 e n. 479 del 1993 sugli atti amministrativi delle Regioni, legge n. 127 del 1997 sulla semplificazione dell'azione amministrativa).

Nel contempo, si erano venute progressivamente affermando due chiare tendenze: la valorizzazione dei controlli *interni* (cfr. in ultimo il d.lgs. n. 286 del 1999 e il d.lgs. n. 267 del 2000) e la generalizzazione di nuove forme di controlli *esterni*, privi di carattere impeditivo-sanzionatorio ed affidati alla Corte dei conti quale organo indipendente ed imparziale.

Su queste nuove funzioni della Corte dei conti possono essere in particolare brevemente ricordate, tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 961 del 1988 e n. 29 del 1995.

La prima delle due pronunce riguarda l'art. 13 del d.l. n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982, e successive modificazioni, che prevede l'obbligo per le Province e per i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti di trasmettere i conti consuntivi alla Corte dei conti: la Corte deve "riferire annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti", ed è in ogni caso tenuta ad esaminare "la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio".

Con la sentenza n. 961, la Corte costituzionale ha chiarito che la nuova funzione affidata alla Corte dei conti costituisce "un'attività di conoscenza e informazione" finalizzata al coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale e alla quale è estranea ogni finalità sanzionatoria. Si tratta in sostanza di una funzione che non mira ad alcuna sanzione ma ha il "solo scopo di informare sia il Parlamento sia i singoli agenti (province e comuni) sullo stato reale della finanza locale nella sua globalità ... e sulle eventuali disfunzioni affinché si determini una migliore gestione finanziaria degli enti controllati o modifiche della legislazione nazionale orientate nel medesimo senso".

La sentenza n. 29 del 1995 riguarda invece il "controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria", introdotto dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994: un controllo diretto a verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione", e ad accertare, "anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa"²¹.

Orbene, con la sentenza n. 29 la Corte costituzionale ha tra l'altro sottolineato che il nuovo "controllo" è contrassegnato da un "rapporto fortemente collaborativo" con le amministrazioni interessate, finalizzato principalmente "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

Il controllo è poi affidato alla Corte dei conti quale "organo posto al servizio dello Stato-comunità", come "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità"²².

²¹ Nei confronti delle amministrazioni regionali, invece, il controllo riguarda "il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma". Destinatari dei referti sono il Parlamento, i consigli regionali ed altresì le "amministrazioni interessate".

²² Tra le "amministrazioni pubbliche" oggetto del controllo previsto dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 rientrano anche le amministrazioni locali (cfr. ora l'art. 1 del d.lgs. n. 265 del 2001).

1.3.2 La riforma del titolo V della parte II della Costituzione

Tutto ciò premesso sull'assetto dei controlli che si era venuto progressivamente delineando prima della riforma disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, va sottolineato che controlli esterni da parte di un organo indipendente ed imparziale -sul concetto di "controllo" v. peraltro anche *infra*- sono divenuti ancor più necessari dopo la riforma. E questa esigenza appare in effetti evidenziata da varie disposizioni del nuovo testo costituzionale.

Coordinamento della finanza pubblica e rapporti con l'Unione Europea

Un "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" è espressamente previsto all'art. 117 comma 3 - che l'inserisce nell'ambito della "legislazione concorrente" di Stato e Regioni²³ - e all'art. 119 comma 2 del nuovo testo costituzionale.

In effetti, il principio del coordinamento finanziario è fondamentale per la stessa tenuta di un ordinamento articolato su Enti territoriali di diverso livello, ove gli equilibri della finanza regionale e locale sono parte integrante dell'equilibrio generale.²⁴

Il "coordinamento" è peraltro necessario anche per l'adempimento degli impegni derivanti dalla partecipazione italiana all'Unione Europea.

Il nuovo art. 117 stabilisce infatti, al comma 1, che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto anche dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

Questi "vincoli" hanno poi natura finanziaria, con riferimento ai rapporti tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo e tra il debito pubblico e lo stesso PIL (art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea, protocollo sui disavanzi eccessivi, regolamenti n. 1466 e n.1467 del 1997).²⁵ Ma assumono anche aspetti più propriamente amministrativi: si pensi ad esempio alle norme comunitarie sull'affidamento di lavori e servizi o sull'utilizzo dei fondi di provenienza comunitaria.

Orbene, poiché la responsabilità dell'osservanza degli impegni comunitari grava sui governi centrali, si comprende agevolmente come l'art. 117 al comma 2 lettera *a* inserisca fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, tra l'altro, i "rapporti dello Stato con l'Unione europea". Ma si comprende anche che occorrono altresì strumenti di coordinamento -in concreto: anche incisivi controlli da parte di un'istituzione indipendente e imparziale- idonei ad assicurare che non solo lo Stato ma anche le altre articolazioni territoriali della Repubblica osservino appunto i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Perequazione delle risorse e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Il nuovo art. 119 della Costituzione stabilisce che per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri" e "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

Ma è anche previsto che su "un fondo perequativo istituito con legge dello Stato" siano disposte assegnazioni "senza vincoli di destinazione" a favore dei "territori con minore capacità fiscale per abitante". E che "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali" in favore di Enti territoriali determinati siano utilizzati "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la

In effetti, il testo unico sull'ordinamento degli Enti locali approvato con d.lgs. n. 267 del 2000 richiama e distingue il "referto di cui all'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modifiche ed integrazioni" (art. 227 comma 3 del d.lgs. n. 267 cit.), e "il referto di cui all'articolo 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20" (art. 227 comma 4 del d.lgs. n. 267; cfr. l'art. 148 dello stesso d.lgs.).

²³ Il disegno di legge costituzionale predisposto dal Governo nell'aprile 2003, e recante "nuove modifiche al titolo V, parte seconda della Costituzione", attribuisce invece alla "potestà legislativa esclusiva" dello Stato, tra l'altro, le "norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

²⁴ In un'ottica di coordinamento al fine della salvaguardia degli equilibri generali può essere letto anche il nuovo art. 119 comma 6 della Costituzione, che consente alle Regioni e agli altri Enti territoriali di "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento".

²⁵ Nell'ordinamento italiano, gli Enti territoriali sono coinvolti nel processo di stabilizzazione finanziaria del paese attraverso il patto di stabilità interno previsto dalla legge n. 448 del 1998 e dalle successive leggi finanziarie.

solidarietà sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

La materia della "perequazione delle risorse finanziarie" è poi attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117 comma 2 lettera e.

Orbene, solo un'istituzione realmente indipendente e neutrale quale la Corte dei conti può garantire, a mezzo di congrue verifiche e analisi, il corretto utilizzo delle risorse perequative. Come già rilevava la precedente Relazione al Parlamento di questa Sezione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli Enti locali (maggio 2002), "solo in tal modo potranno essere infatti tutelati tutti i soggetti interessati: sia gli enti che tendono comprensibilmente a massimizzare le perequazioni e le risorse aggiuntive cui aspirano, sia gli enti -le autonomie territoriali più ricche e lo stesso Stato- che aspirano invece a contenere i finanziamenti in questione nei limiti delle effettive necessità".

In altri termini, i conflitti di interesse che in un sistema policentrico fisiologicamente caratterizzano i rapporti tra i diversi Enti (amministrazioni statali, regionali e locali) rendono necessario rafforzare gli strumenti per la salvaguardia del corretto uso delle risorse finanziarie della collettività e quindi valorizzare, in sostanza, il ruolo della Corte dei conti.

L'azione di un soggetto indipendente e neutrale è poi necessaria anche per una piena e trasparente operatività della disposizione dell'art. 117 comma 2 lettera m, che demanda alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Anche a questi fini non può prescindersi, si ritiene, da verifiche e valutazioni imparziali delle prestazioni concretamente erogate nelle varie parti del territorio nazionale.

Coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati amministrativi

L'art. 117 comma 2 lettera r demanda alla "legislazione esclusiva" dello Stato il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Il coordinamento e la diffusione dei dati in effetti non violano in alcun modo l'autonomia riconosciuta alle varie articolazioni della Repubblica. E risultano anzi ancor più necessarie se si vuole realmente assicurare nel medio-lungo periodo la tenuta e la coesione di un sistema complesso e delicato, che per la necessaria condivisione di un sentimento di appartenenza ad una stessa comunità in concreto comporta, appunto, una compiuta conoscenza delle diverse realtà, sociali ma anche amministrative.

Appare peraltro assai utile che i dati amministrativi e finanziari siano analizzati e valutati, anche sulla base di congrui controlli sulle gestioni, da parte di un'istituzione indipendente e imparziale quale, appunto, la Corte dei conti.²⁶

1.3.3 Una nuova nozione di controllo e il ruolo della Corte dei conti

Come è stato già evidenziato nella citata precedente Relazione al Parlamento, le funzioni di raccordo tra le varie componenti della Repubblica testé ricordate sono molto lontane da una nozione tradizionale di "controllo" impeditivo o comunque sanzionatorio, espressione di un superato potere che in qualche modo si contrappone alle amministrazioni interessate.

Si tratta invece di funzioni caratterizzate da finalità di *informazione* a tutte le articolazioni della Repubblica sui reali andamenti delle gestioni finanziarie e amministrative; di *collaborazione* a processi di continuo affinamento decisionale, gestionale e organizzativo; di *garanzia* dei necessari equilibri del sistema.

²⁶ Per una previsione specifica di "coordinamento informatico" di dati contabili delle amministrazioni locali, v. l'art. 28 comma 6 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003): gli Enti locali "invisano telematicamente", anche alla Corte dei conti e secondo un "protocollo di comunicazione" al momento in preparazione, "il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo".

Ovviamente, funzioni di una tale natura possono essere affidate solo ad un soggetto che agisca in assoluta autonomia e indipendenza da tutte le amministrazioni interessate. Ma per assicurare sia la necessaria coerenza di criteri e metodologie di azione che una diretta conoscenza e una congrua comparazione dei diversi fenomeni finanziari e amministrativi, deve altresì trattarsi di un soggetto nello stesso tempo unico e con articolazioni diffuse su tutto il territorio nazionale. Ed è appena il caso di sottolineare che solo la Corte dei conti presenta tutti questi requisiti.

Può essere aggiunto che l'art. 248 del Trattato istitutivo della Comunità Europea prevede una collaborazione fra la Corte dei conti europea e le "istituzioni superiori di controllo": qualora per ipotesi la Corte dei conti italiana non potesse svolgere pienamente i controlli sulle gestioni di tutti i soggetti del sistema policentrico (Stato, Regioni, altri enti territoriali), incontrerebbe evidentemente gravi difficoltà nel cooperare con quella europea nell'esercizio dei previsti controlli, ad esempio sull'utilizzo dei fondi strutturali.

1.3.4 Gli attuali orientamenti

Le norme dedicate alla Corte dei conti nell'art. 7 della legge n. 131 del 5 giugno 2003, contenente "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", richiedono in primo luogo una "verifica", finalizzata al "coordinamento della finanza pubblica", del "rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

Inoltre, viene demandata alle "sezioni regionali di controllo della Corte dei conti" una verifica, da effettuare "nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione", sul "perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni", in vista di un referto sugli "esiti delle verifiche" indirizzato "esclusivamente ai consigli degli enti controllati".²⁷

Con riferimento alle nuove disposizioni, si sottolinea che le analisi e i controlli ivi delineati sono nella sostanza già in buona parte effettuati dalla Corte dei conti nell'ambito dei referti previsti dall'art. 13 del d.l. n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982 e successive modificazioni e dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 (v. *supra*).²⁸

Si può aggiungere che in linea di principio non sembra possibile una drastica separazione, nei referti ai consigli regionali e al Parlamento, degli aspetti strettamente finanziari da quelli più propriamente amministrativi. In effetti, l'unica ragione del prelievo e della ripartizione di risorse finanziarie pubbliche resta la concreta soddisfazione dei bisogni delle collettività: e comunque, nel nuovo assetto costituzionale è indispensabile come si è detto assicurare non solo gli imprescindibili equilibri finanziari, ma anche il concreto raggiungimento di verificabili obiettivi di solidarietà e riequilibrio socio-amministrativo, senza i quali la tenuta e lo sviluppo del nuovo ordinamento verrebbero inevitabilmente meno nel medio - lungo periodo.

²⁷ Il carattere "collaborativo" delle funzioni demandate alle Sezioni regionali è accentuato dalla possibilità di chiedere alle sezioni stesse "ulteriori forme di collaborazione", "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica". E dalla possibilità di integrare le Sezioni regionali con esperti designati dalle amministrazioni controllate.

²⁸ Inoltre, il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite della stessa Corte il 16.6.2000 ha espressamente previsto, all'art. 9, un referto "al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale", "con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e di solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato".