

**ARTICOLI E NOTE**

© [copyright](#)

**ENRICO BONELLI**

**Metamorfosi del controllo, percorsi istituzionali e forma di stato (dalla riforma del titolo v alla devolution: di revisione in revisione verso un salto nel buio?)\***

1. La metamorfosi che ha subito negli ultimi anni la funzione di controllo, in parallelo con l'evoluzione della nostra forma di Stato, ha formato oggetto di un lavoro di S.I.A. Violante (Controllo amministrativo sugli enti locali e forma di Stato - vicende istituzioni, percorsi ricostruttivi, con prefazione di M. Scudiero, Satura Editrice, Napoli, 2005).

L'opera è stata presentata nel corso di un recente Convegno tenutosi presso la sede dell'Istituto degli studi filosofici di Napoli e ha suscitato non poco interesse, sia tra gli studiosi che tra gli addetti ai lavori, per il suo particolare taglio.

Si tratta di una raccolta di saggi, che, trattando di volta in volta le innovazioni introdotte dal legislatore in materia di controllo sugli enti locali, segue il filo rosso che ha condotto alla piena affermazione delle autonomie nel nostro ordinamento, fino alla riforma del Titolo V della Costituzione. Per giunta, nel pieno di una campagna elettorale particolarmente accesa, che investe anche i temi istituzionali oggetto dell'ultima massiccia revisione approvata dalla maggioranza, il lavoro offre il destro per alcune riflessioni di più ampia portata.

2. L'evoluzione del nostro sistema autonomistico viene analizzata dall'Autore nel suo continuo divenire, nel suo farsi Costituzione materiale, pur fra le mille difficoltà derivanti da un trasferimento vero e proprio di potere dal centro verso la periferia, non privo di resistenze e di traumi.

Egli parte dall'origine, ovvero dal primitivo Testo Unico n. 148 del 4 febbraio 1915, sottoposto poi a modifiche e rimaneggiamenti per i necessari adeguamenti al regime fascista, sfociati nell'adozione del R.D. n. 383 del 3 marzo 1934, per inferirne la concezione del controllo come "tutela" ossia come attività pressoché "integrativa" della volontà dell'ente locale (considerato come una sorta di minus habens dell'ordinamento), al fine di garantire tutte le possibili verifiche di legittimità e di merito riservate all'autorità prefettizia e alla Giunta provinciale amministrativa.

Altro momento tipico che Violante coglie in tutta la sua essenza è quello dell'adozione, nell'immediato dopo-guerra, della L. n. 530 del 9 giugno 1947, che eliminò il visto di esecutività del Prefetto, al quale rimaneva solo il potere di annullare le deliberazioni affette da vizi di legittimità. Con acume osserva l'Autore che "con la caduta del regime fascista e con la restaurazione dell'ordine democratico, con l'avvento della Repubblica e con l'avvio della elaborazione della nuova Costituzione fondata sui valori della resistenza ed in attesa che le previsioni della stessa prendessero corpo, si provvide, in via provvisoria (una provvisorietà che, come sappiamo, si prolungò fino al 1970) ad eliminare, come per gli altri settori della vita pubblica, anche nel campo degli enti locali le superfetazioni determinate dal regime dittatoriale accentratore".

Anche i passaggi successivi, costituiti dalla prima attuazione dell'ordinamento regionale, con l'entrata in vigore della legge Scelba (10.2.1953 n. 62) e la correlativa attivazione dei Comuni regionali di controllo, sono descritti dall'Autore in tutte le loro implicazioni istituzionali, fino a giungere all'entrata in vigore della prima grande riforma del nostro sistema autonomistico, contenuta nella L. n. 142/90. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali viene dall'art. 46 di tale legge per la prima volta incisivamente limitato al vizio di violazione di legge, secondo la formula "esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito". Viene così aperta la strada a quella forma di controllo tanto attenuata, da divenire poi addirittura "eventuale" nella previsione della Legge Bassanini-bis n. 127 del 15 maggio 1997, che attuò una incisiva riforma a costituzione invariata, oltre la quale il legislatore ordinario sicuramente non poteva andare, concretando l'anticamera di una revisione costituzionale oramai prossima.

3. Non può sfuggire come i meccanismi innescati dalle leggi Bassanini siano stati un passaggio obbligato per imprimere al movimento di riforma delle autonomie una forte accelerazione, nella direzione dell'attuazione di due fondamentali criteri-guida, in parte mutuati dall'ordinamento comunitario e da altri Stati dell'U.E., ossia la sussidiarietà ed il federalismo.

Ovviamente, ci si intende riferire, non tanto al federalismo inteso in senso proprio, quanto ad un processo di "federalizzazione" (federalizing process) che, pur non coinvolgendo enti originariamente sovrani, ha comportato tuttavia una fortissima implementazione dell'autonomia legislativa delle nostre Regioni. Come necessario pendant, la revisione non poteva non intervenire incisivamente sulla redistribuzione della funzione amministrativa fra Stato, Regioni ed enti locali per ridisegnarne gli ambiti di competenza, secondo un moto "ascendente", proprio in base al principio di sussidiarietà.

Alla luce di queste considerazioni, dunque, la riforma del Titolo V, attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001, ancorché criticabile per il metodo di approvazione, appare un tentativo apprezzabile (e forse "dovuto"), di risistemare il nostro sistema autonomistico, in modo da dare copertura costituzionale a quanto era stato già realizzato per la via della legislazione ordinaria, ossia al c.d. "federalismo amministrativo" introdotto dalle leggi Bassanini.

Il lavoro di Violante esamina con chiarezza e fluidità tutte le implicazioni di una simile operazione sul fronte della funzione di controllo: l'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130, comportante l'abolizione dei controlli amministrativi sugli atti sia delle Regioni che degli enti locali, costituisce la logica conclusione di un percorso istituzionale finalmente sfociato nella realizzazione di quel "policentrismo autonomistico" di cui parlava Sandulli già trent'anni fa.

Deve ritenersi così concluso, nel nostro sistema costituzionale, la vicenda dei controlli eteronomi? Anche rispetto a quest'interrogativo non si può non concordare con l'Autore: l'abrogazione dell'art. 130 non ha comportato né la soppressione della copertura costituzionale della funzione eteronoma del controllo, né la soppressione della stessa funzione di controllo (aspetto insopprimibile della funzione amministrativa in uno stato di diritto); la revisione ha comportato piuttosto la valorizzazione di un altro tipo di controllo e quindi la sua collocazione in altra sede. Sulla base di una spinta riformatrice diretta a configurare una nuova Repubblica delle autonomie, la funzione di controllo, ormai aliena da ogni profilo di legittimità e di merito, per effetto del recepimento dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, non può non divenire verifica dei risultati gestionali, esercitabile non solo dall'interno degli enti locali (art. 147 del T.U. n. 267/00), ma anche dall'esterno.

In questa prospettiva, "l'affidamento alla Corte dei conti di un controllo sul piano contabile e relativo agli enti locali, così come previsto dall'art. 7 della L. n. 131 del 5 giugno 2003 (n.d.r., c.d. legge La Loggia) non va certamente inteso come un ritorno al controllo statale, questa volta non più sugli atti ma certamente sulla loro attività gestionale. In questo caso, infatti, la Corte dei conti opera non già come un organo dello Stato-persona, ma quale organo dell'ordinamento, individuato nelle specifiche competenze attribuitegli".

Il collegamento instaurato tra evoluzione del controllo e vicende istituzionali, tra loro strettamente interdipendenti, costituisce da un lato un modo per comprendere la nuova essenza del controllo, inteso come verifica gestionale e, dall'altro, per apprezzare in tutto il suo spessore la posizione istituzionale della Corte dei conti, collegandola al nuovo sistema autonomistico. Siffatta impostazione appare pienamente condivisibile per una serie di ragioni che si fondano su un'interpretazione "evoluta" dell'art. 97 Cost. e cioè della clausola di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Pervero, già nel 1995, in una sua nota sentenza (n. 29), la Corte costituzionale aveva collegato il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ai criteri-guida di efficienza, efficacia ed economicità, pronunciandosi, non a caso, a favore della costituzionalità delle norme della l. n. 20 del 1994, che avevano introdotto il controllo di gestione, quale forma generale di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa di tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi Regioni ed enti locali. Nella motivazione della nota e fondamentale pronuncia, il giudice delle leggi ebbe modo di procedere ad una organica rivisitazione del ruolo del controllo e della posizione istituzionale della Corte dei conti, nel mutato quadro di ricerca del tendenziale equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e di necessità di corretta gestione delle risorse collettive "sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità". Il punto di arrivo del ragionamento della Corte costituzionale, di grande interesse, è stato quello di configurare il ruolo della Corte dei conti come collaborativo rispetto allo Stato-comunità (comprendente anche le autonomie territoriali) e, soprattutto, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione così considerata "risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

4. Così inquadrato, l'istituto del controllo amministrativo sugli enti locali, diviene l'occasione per lumeggiare la reale evoluzione della nostra forma di Stato verso un vero e proprio polimorfismo

istituzionale, fondato sulla valorizzazione delle autonomie.

A mio sommo avviso, sviluppando ulteriormente le osservazioni dell'Autore, si può ritenere che la revisione del Titolo V, sebbene contenga opzioni non sempre coerenti e lineari (essendo molti i nodi lasciati irrisolti, com'è noto), costituisca una buona base di partenza per giungere alla configurazione di uno Stato "sussidiario" piuttosto che "regionale", ossia di uno stato fondato sulla distribuzione delle competenze fra enti territoriali improntata al principio di sussidiarietà (cfr. nuovo art. 118 Cost.), che costituisce un criterio notoriamente flessibile ed anche trasversale di attribuzione di funzioni, non scevro da caratteristiche di competitività, che sarebbe stato opportuno temperare con l'introduzione di una camera di compensazione preventiva (c.d. camera delle autonomie).

L'iter, sicuramente difficile e tortuoso, seguito dal legislatore costituente per giungere alla riforma del Titolo V, tentando di ridisegnare la nostra forma di Stato (delle autonomie) nel rispetto dell'art. 5 della Costituzione, ha lasciato in sospeso tutta una serie di questioni applicative, soprattutto a causa della carenza assoluta di norme transitorie, cui si è cercato di porre rimedio con la l. n. 131/03, approvata, com'è noto, con ampio consenso bipartisan.

Non può negarsi, peraltro, che proprio le incoerenze e le disarmonie della modifica del Titolo V, come quelle riguardanti l'attuazione della piena autonomia finanziaria, del federalismo fiscale e del fondo perequativo (non risolte minimamente dalla legge n. 131/03), abbiano aperto la porta ad ulteriori interventi e/o aggiustamenti, per evitare che la riforma restasse incompiuta.

Ma questo è sufficiente a giustificare una revisione del tipo di quella approvata nell'ultima legislatura ed ora sottoposta al referendum approvativo di cui all'art. 138 Cost.? Invero, non si tratta tanto di comprendere se e in che misura la c.d. "devolution" comporti un'accelerazione nella direzione dell'autonomia, trasferendo all'esclusiva competenza legislativa regionale le materie dell'assistenza ed organizzazione sanitaria, dell'organizzazione scolastica, della polizia amministrativa regionale e locale, col temperamento del limite dell'interesse nazionale. Il nodo è un altro: se, cioè, intervenendo a colpi di maggioranza su oltre 50 articoli (su 139) della Costituzione e modificando struttura e funzioni degli organi "costituzionali" per antonomasia (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale), con conseguente cambiamento della forma di governo, non sia spinta la revisione al centro dello scontro politico-elettorale, facendo prevalere pulsioni squisitamente politiche in un campo, come quello istituzionale, che dovrebbe essere sottratto a simili logiche, per restare in un ambito strettamente neutro e pattizio (*pacta sunt servanda*). Con il rischio che le revisioni costituzionali, emancipandosi dal potere costituente in senso proprio, possano far parte, in maniera più o meno stabile, dei programmi di governo delle forze politiche.

A questo punto, si impone una notazione finale: a partire dalla riforma del Titolo V, si ha netta l'impressione che il nostro sistema costituzionale sia costretto ad affrontare una sorta di "transizione infinita".

Ma, di fronte ad un'operazione politico-istituzionale del tipo di quella attuata con l'ultima revisione, e proprio tenendo conto delle difficoltà applicative della precedente riforma, non può non condividersi una preoccupazione, diffusa tra quasi tutti i giuspubblicisti, e cioè che, nella realtà, la "transizione" si trasformi in un salto nel buio. Non può infatti negarsi che ogni forma di Stato, intesa lato sensu, è il frutto di un disegno costituente fondato su di un'intima coerenza, la cui sostanziale revisione e/o modificazione può metterne a rischio la tenuta complessiva, con effetti devastanti, sia per le istituzioni che per i diritti politici, civili e sociali dei cittadini.

--- \*\*\* ---

(\*) Il presente lavoro costituisce anticipazione dell'articolo che sarà pubblicato nel numero 5/6 (marzo) 2006 de "l'informatore delle autonomie locali".

## **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

- BIN R., La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2002, 369.  
BONELLI E., In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa, in *Riv. Amm. della Rep. It.*, 2003, 995 ss.  
BONELLI E., Efficienza e sistema dei controlli tra Unione europea e ordinamento interno, Torino, 2003.  
BONELLI E., Voce Fondo perequativo, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, in corso di pubblicazione.  
CARABBA M., I controlli nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, in *Parlamenti regionali*, n. 3/01, 83 ss.

CARAVITA B., La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, Torino, 2002, 131.

CIVITARESE MATTEUCCI S., L'autonomia istituzionale degli Enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli, in Le Regioni, 2002, 461.

D'ATENA A., Il nodo delle funzioni amministrative, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it)

D'AURIA G., I controlli, in AA.VV., Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, 2000, 1217 ss.

LADU G., Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli nel quadro delle riforme in corso in Italia, in Studi parlamentari e di politica costituzionale in onore di G. Negri, Roma, 2002, 423 ss.

PEREZ R., Le limitazioni amministrative alle spese, Milano, 2004.

RUGGERI A., La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it).

SCACCIA G., Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it).

