

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
CONSIGLIO REGIONALE

CONVENZIONE REGIONALE
PER LA STESURA DEL NUOVO STATUTO DI AUTONOMIA

* * *

CONTRIBUTI DI ENTI ED ORGANIZZAZIONI

* * *

Contributo dell'Istituto di Studi sull'Amministrazione locale - ISAL

Pervenuto il 31 maggio 2004

DOC_CONV_036(ContrOrg22)

ISAL

ISTITUTO DI STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Ente Morale riconosciuto con DPGR 19 giugno 1979 n. 357/Pres.
Iscritto al n. 55 del Registro delle Persone Giuridiche del Tribunale di Udine
Sede legale ed Amministrativa: 33100 Udine - Via Gorghi 15 - Telefono e Fax 0432/504980

Convenzione per la stesura del nuovo statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia.

Audizione dd. 31.05.2004 (convocazione dd. 27.05.2004)

In relazione alle aree di specifico interesse dello scrivente Istituto vengono formulati dei contributi in riferimento al punto 5. Il sistema regionale delle autonomie.

Uniformità/Differenziazione dell'ordinamento comunale e provinciale

Il primo argomento che si propone all'attenzione si incentra sull'opportunità o meno di conservare l'uniformità dell'ordinamento comunale e provinciale. L'uguaglianza nella struttura organizzativa e nelle competenze di tutti gli enti locali territoriali risale all'origine del nostro Stato unitario, alla prima legge comunale e provinciale del 1865 che riprodusse il modello già in vigore nel Piemonte e prima ancora in Francia.

La Costituzione repubblicana del '48 prevedeva, all'art. 128, che l'ordinamento comunale e provinciale fosse disciplinato da una "legge generale" e sembrava recepire, addirittura costituzionalizzandolo, il precedente regime. Questa interpretazione lasciava, peraltro, aperta la strada ad una differenziazione attuata dagli stessi enti locali attraverso l'autonomia statutaria, che il sistema costituzionale avrebbe implicitamente ammesso limitando il contenuto della legislazione statale ai soli "principi" fondamentali della materia.

L'effettiva introduzione dell'autonomia statutaria, avvenuta soltanto con la legge n. 142 del '90, non ha, però, prodotto gli effetti attesi, in quanto la disciplina statale ha obiettivamente lasciato poco spazio alla successiva autonomia organizzativa dei singoli enti e questi ultimi, a loro volta, non hanno dimostrato la necessaria determinazione e fantasia per procedere avanti nella strada della differenziazione degli ordinamenti.

In questa situazione lo statuto potrebbe prevedere che la legislazione regionale (stante la competenza in materia di ordinamento degli Enti Locali) potrebbe essere chiamata anche a stimolare la normazione autonomistica potendo prevedere l'adozione di discipline cedevoli e differenziate per categorie di enti. E questo dovrebbe valere per l'esercizio della competenza esclusiva (regionale) di cui all'art. 117, 2 comma, lett. p, ma anche per l'ulteriore disciplina di diretta derivazione da principi costituzionali rivolta a specificare "i principi generali in materia di organizzazione pubblica" nonché a dare attuazione ai numerosi poteri di intervento trasversale a fini di coordinamento e controllo.

L'adozione di ordinamenti differenziati non è certo esclusa dall'ordinamento positivo ed anzi corrisponde ad evidenti ragioni di buona politica legislativa, molteplici

ISTITUTO DI STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

volte richiamate in sede politica e dottrinale e seguite in gran parte degli ordinamenti europei.

E' pur vero che una differenziazione veramente valida dovrebbe fondarsi su una molteplicità di indicatori di diversità sostanziali, soprattutto socio-economiche – e non sarebbe di facile attuazione –, mentre il criterio demografico da solo non appare del tutto appagante ma servirebbe intanto a evitare quella clamorosa illogicità che consiste nel sottoporre allo stesso trattamento normativo le città capoluogo e i comuni di poche centinaia di abitanti (che anche nel Friuli Venezia Giulia abbondano).

La differenziazione potrebbe riguardare molti aspetti dell'ordinamento: ad esempio nei comuni di più modeste dimensioni potrebbero (a solo titolo di esempio) essere sufficienti due soli organi di governo, eliminando o rendendo facoltativo l'organo Giunta, così come avviene in Francia e Spagna.

Si vuole quindi evidenziare l'opportunità, se non la doverosità logico-giuridica, di riconoscere agli enti di maggiori dimensioni una più ampia autonomia statutaria, adeguata alla più complessa e sofisticata struttura organizzativa e conforme alle maggiori potenzialità istituzionali e peso politico.

Esigenza di un organico assetto della disciplina dei controlli

a) il coordinamento della finanza

Va ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 376 del 2003, ha riconosciuto espressamente la legittimità di “poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata”, partendo dalla convinzione che “il coordinamento finanziario può (possa) richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controlli”.

E che la legge 131 affida alla Corte dei conti, strutturata in modo da operare come organo della Repubblica e, quindi, nello stesso tempo, dello Stato e delle autonomie territoriali, sia i controlli gestionali sia quelli contabili-finanziari; ma la distinzione tra di essi è nettamente tracciata nel testo legislativo, che assegna il controllo sulla gestione unicamente alle sezioni regionali, ponendo in evidenza la sua natura collaborativa e strumentale per le assemblee elettive locali, e il controllo finanziario (inteso nella complessiva accezione di finanziario-patrimoniale) alla Corte dei conti, unitariamente considerata, chiamata ad operare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli comunitari.

Il controllo sulla gestione corrisponde, come noto, ad una finalità di collaborazione con le Amministrazioni locali, al fine di consentire loro di perseguire livelli di maggiore efficienza, efficacia ed economicità; mentre l'altro controllo, accanto a questa finalità (anch'essa presente dal momento che la sana gestione finanziaria interessa anche, ed in primo luogo, alle stesse Amministrazioni), ha anche quella di corrispondere alle esigenze generali della finanza pubblica di cui devono farsi carico sia

ISTITUTO DI STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

lo Stato/Repubblica sia la Regione nell'ambito delle proprie competenze, ponendo regole e prevedendo controlli adeguati.

Il collegamento tra finanza locale, regionale e statale discende, oltre che dalla natura ancora in gran parte derivativa della prima, eminentemente dal carattere solidaristico della vigente Costituzione evidenziato dalla previsione di:

- un fondo perequativo (art. 119) destinato a integrare le entrate ordinarie degli enti territoriali fiscalmente più svantaggiati per far fronte a tutte le loro funzioni pubbliche;
- livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti civili e sociali garantiti dallo Stato in tutto il territorio della Repubblica anche con interventi sostitutivi (art. 120).

Alla sana gestione finanziaria degli enti locali la Regione (alla pari dello Stato) è direttamente interessata e non potrebbe sottrarsi al potere-dovere di prevedere la statutaria previsione di dettare regole e prevedere controlli in sede di coordinamento della finanza pubblica regionale e nella disciplina di principio dell'ordinamento contabile degli enti locali.

Potrebbe trattarsi (nella normazione derivata) anche di regole e controlli più stringenti e costrittivi di quanto sia ipotizzabile per la restante gestione amministrativa, ma è questa una conseguenza inevitabile di quanto sopra citato.

Va opportunamente rappresentato che in tutti gli altri paesi europei si riscontrano restrizioni specifiche all'autonomia contabile-finanziaria.

Va ricordato che in Francia (in cui, per di più, i ragionieri/contabili degli enti locali sono addirittura funzionari del Ministero delle finanze) le Camere regionali dei conti approvano i bilanci preventivi e consuntivi e hanno il potere di prescrivere le modifiche da apportare per realizzare il pareggio effettivo; in Germania controlli altrettanto incisivi sono esercitati dalle Corti dei conti dei *Länder* per gli enti con una certa popolazione e da organi decentrati degli stessi *Länder* per quelli minori; infine in Inghilterra un organo di controllo centrale (la *Audit Commission*) nomina i revisori dei conti, detta loro le prescrizioni operative e ne controlla l'attività.

b) la disciplina degli organi di revisione

E', conseguentemente estremamente opportuno che la disciplina dell'organo di revisione sia sottratta all'autonomia statutaria degli enti locali e rimessa alla legge nei limiti occorrenti a garantirne indipendenza e professionalità.

Quest'organo, infatti, nella nuova configurazione che si va prefigurando a livello nazionale dovrà operare non solo come organo ausiliario e di collaborazione con il Consiglio degli enti locali ma anche in un ruolo strumentale per il coordinamento della finanza pubblica.

Andrebbe presa in seria considerazione anche la possibilità di sottrarre il potere di nomina ai Consigli degli enti locali sulla base del principio generale che vieta al controllato di scegliersi il controllore. E' un principio che si è, addirittura, proposto in Parlamento di far valere nei confronti delle assemblee delle società per azioni,

ISTITUTO DI STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

assegnando alla CONSOB la nomina dei presidenti dei Collegi sindacali; e a *fortiori* dovrebbe valere nell'ambito di enti pubblici.

Modalità garantistiche potrebbero essere trovate, attribuendo, ad esempio, il potere di nomina (o di proposta vincolante) al Consiglio delle autonomie locali nell'ambito della definizione delle funzioni di questo.