

Prospettive di riforma del sistema dei controlli sulle Regioni

di: Alfredo Gualtieri

L'analisi complessiva dei dati relativi all'indagine sul nuovo sistema dei controlli amministrativi, nei primi quattro mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n.40, mette in evidenza come anche tale sistema "riformato" continui a non essere adeguato alla realtà istituzionale e politica delle Regioni e non sia nemmeno in sintonia con le elaborazioni sul regionalismo e con le prospettive di riforma dell'intero sistema istituzionale delle Regioni maturate negli ultimi anni.

A parte il merito di aver superato il controllo generalizzato, previsto nella legge Scelba, su tutta una serie indistinta di atti amministrativi, non si può dire, infatti, che con tale provvedimento legislativo sia stato sostituito il vecchio sistema con uno nuovo basato sulla trasparenza e rapidità dell'atto amministrativo e sulla responsabilizzazione degli organi regionali.

L'indagine svolta mette in risalto come, dall'entrata in vigore delle D.Lgs. n.40, l'attività dell'organo di controllo si sia ridotta notevolmente; in media - tenendo conto dei dati riferiti a tutte le Regioni - solo l'8,26% delle deliberazioni delle Giunte regionali, il 31,55% delle deliberazioni dei Consigli regionali ed il 2,36% dei decreti presidenziali sono assoggettati a controllo. Inoltre, sono stati rinviati per chiarimenti il 10,92% delle deliberazioni di Giunta, l'11,19% delle delibere consiliari ed il 2,42% dei D.P.G.R., mentre è stato annullato - sempre mediamente sul dato nazionale - il 2,33% delle delibere di Giunta, il 2,8% delle delibere consiliari e lo 0,8% dei decreti presidenziali.

Tali dati dimostrano come l'attività dell'organo di controllo incide, ormai, in misura minima sull'attività complessiva delle Regioni. Già questi primi dati ci indicano come, allo stato attuale, non si possa più parlare, se non marginalmente, di quel fenomeno,

da più parti messo in rilievo, della funzione di controllo che integra l'attività amministrativa delle Regioni in quanto fornisce delle indicazioni in positivo sui vari atti controllati.

Si è già osservato come il decreto legislativo 13 febbraio 1993, n.40 abbia solo parzialmente attuato quanto contenuto nella legge di delega legge 23 ottobre 1992, n.421, che, all'art.2, comma 1 lett.h), prevedeva "... la revisione dei controlli amministrativi dello Stato sulle regioni, concentrandoli sugli atti fondamentali della gestione ed assicurando l'audizione dell'ente controllato, adeguando altresì la composizione degli organi di controllo anche al fine di garantire l'uniformità dei criteri di esercizio del controllo stesso"

Non si comprende, infatti, perché non si sia voluto cambiare la strutturazione della Commissione di controllo, su cui continue sono state le critiche per aver mantenuto un'ottica accentratrice più incline a "risentire dei contingenti interessi dell'Amministrazione dello Stato" e difficilmente conciliabile con l'autonomia regionale. Non si comprende, ancora, alla luce dei dati che oggi sono in nostro possesso, ma che erano facilmente prevedibili anche al momento dell'approvazione del D.Lgs., perché si siano mantenuti i tempi tecnici di 20 giorni per esplicitare la funzione di controllo quando l'attività dell'organo di controllo si è ridotta di oltre il 90%. Tali tempi potevano facilmente essere ridotti della metà, venendo incontro all'esigenza generalmente avvertita di una maggiore rapidità dell'azione amministrativa.

Non si comprende ancora perché con estremo ritardo si sia data attuazione al secondo articolo del D. Lgs., peraltro di dubbia validità costituzionale, nel punto in cui è previsto il coordinamento delle varie Commissioni di controllo tramite un Comitato tecnico per assicurare l'unitarietà nell'interpretazione della norma e l'applicazione uniforme della funzione di controllo al fine del "buon andamento" della stessa attività di controllo. La funzione di coordinamento rimane di estrema importanza soprattutto nel momento in cui si è introdotto il principio che solo gli atti

fondamentali, cioè quelli previsti nell'art. 1 del D.Lgs. e che in teoria potrebbero avere effetti "a catena" sugli altri atti, siano soggetti a controllo. La responsabilità di stabilire quali dei provvedimenti amministrativi regionali rientrino nella tipologia degli atti fondamentali spetta agli organi regionali ed è evidente l'esigenza di arrivare ad una delimitazione chiara e precisa dell'ambito di operatività del controllo e di trovare una individuazione concettuale il più possibile univoca di tali categorie di atti.

Infatti, se diamo una lettura più approfondita dei dati dell'indagine, vediamo come in questi primi quattro mesi c'è stata un'alta percentuale di atti inviati a controllo (28,92% delibere Giunte Regionali, 27,01% delibere Consigli Regionali e 54,38% decreti presidenziali) restituiti dalle Commissioni di controllo perché non ritenuti soggetti a controllo; tale dato conferma come si sia voluto affidare alla funzione di controllo un ruolo di copertura giuridica, per lo meno nella primissima fase di applicazione del decreto 40 che, però, ha finito con l'influire negativamente sull'efficienza e sulla rapidità dell'attività amministrativa in quanto ha allungato i tempi di esecutività di atti che, invece, erano da considerare eseguibili sin dalla data della loro adozione. Ma, a parte queste disfunzioni, comprensibili, peraltro, in mancanza assoluta di univoche direttive, ancora più importante, è il dato emerso dall'indagine che, pur se limitata a pochi casi e solo per alcune Regioni, ha potuto verificare una sottrazione al controllo di provvedimenti che, invece, generalmente sono stati assoggettati al controllo in altre Regioni.

Soffermandoci soltanto alle tre categorie di atti "Piani regolatori generali e relative varianti", "Autorizzazioni assunzioni personale presso le Unità sanitarie locali", "Procedure d'appalto per forniture di beni", infatti, dall'indagine effettuata emerge che:

- nelle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Umbria e Veneto, le delibere relative agli strumenti urbanistici e loro varianti vengono assoggettate a controllo, mentre ciò non avviene nelle Regioni Lombardia e Toscana;

- nelle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Veneto (laddove fossero previste modifiche alle relative piante organiche), le delibere inerenti l'autorizzazione all'assunzione di personale presso le USL vengono assoggettate a controllo, mentre non vengono assoggettate nelle Regioni Calabria, Lazio, Liguria e Lombardia;

- nelle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana, Umbria e Veneto, le delibere concernenti gli appalti per forniture di beni vengono assoggettate a controllo, mentre ciò non avviene in Calabria, dove la Commissione di controllo ha restituito, senza esame, atti di tal genere.

In questi casi si potrebbero presentare problemi connessi all'inefficacia degli atti eventualmente impugnati in sede giurisdizionale ed inoltre sarebbe evidente il contrasto con il principio di considerare la funzione di controllo come lo strumento offerto dal nostro ordinamento a tutela della legalità dell'azione amministrativa soprattutto per quegli atti influenti su interessi diffusi, difficilmente tutelabili per via giurisdizionale. E' opportuno sottolineare, a questo punto, che la responsabilità della qualificazione dell'atto da assoggettare o meno a controllo ricade sugli organi regionali e non ci sono dubbi che collegati al comportamento omissivo ci potrebbero essere anche vari livelli di responsabilità personale, in relazione al mancato conseguimento dell'efficacia giuridica degli atti stessi.

In questa sede, però, non ci si può fermare solo ad una riflessione, per quanto utile e necessaria, che riguardi la razionalizzazione ed il miglioramento del sistema dei controlli esistente introdotto dal decreto delegato. Si ritiene, invece, che il nostro sforzo di approfondimento debba andare non soltanto nella direzione di migliorare questo sistema dei controlli, attualmente in vigore, ma anche nella direzione di superarlo completamente. E' necessario prendere coscienza che la realtà regionale e nazionale è in rapida evoluzione e molti cambiamenti ci sono stati anche da quando è stata emanata la legge delega n.241/92 ed il decreto

delegato n.40/93. Se ci poniamo in un'ottica diversa da quella usata dal legislatore solo pochi mesi fa, dobbiamo prendere atto che una parte fondamentale della riforma istituzionale è costituita dalla rifondazione dello Stato regionale su basi completamente nuove.

Il cosiddetto "disgelo costituzionale" si adatta bene al periodo che stiamo vivendo, per cui è necessario pensare e sostenere con forza anche una riforma dei controlli che vada al di là delle previsioni costituzionali. D'altra parte se il percorso di revisione costituzionale è stato scelto per la ripartizione delle competenze (art. 117), per la forma di governo (art. 122) e per altri aspetti del titolo V della Costituzione, non si vede perché il sistema dei controlli debba restare a margine di questo processo. Anzi il fatto stesso che nell'ambito delle riunioni dell'Osservatorio se ne stia discutendo così di frequente negli ultimi tempi dimostra che è un tema di enorme interesse per le Regioni, anche perché non ci sono dubbi che, in relazione alle soluzioni istituzionali che si sceglieranno sulla funzione di controllo, verrà condizionato tutto il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni. C'è in sostanza la necessità di andare oltre i principi della Costituzione, esaltando soprattutto il principio dell'autonomia delle Regioni e prevedendo nuove forme di controllo interno.

E' noto che le Regioni hanno elaborato delle proposte di revisione costituzionale. Nel progetto di legge messo a punto dalla Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli delle Regioni e delle Province autonome è previsto, in quello che dovrebbe essere il nuovo art. 121 della Costituzione, che il controllo sugli atti amministrativi regionali sia rimesso alla disciplina statutaria delle varie Regioni. Il nuovo art. 125 invece amplia i soggetti legittimati ad impugnare i provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa. Infatti gli atti possono essere impugnati "per iniziativa popolare, o su ricorso di formazioni sociali, o di una quota dei consiglieri regionali, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione".

Come si vede tale progetto di legge di revisione costituzionale non prevede dei controlli preventivi statali sugli atti amministrativi regionali, nemmeno su quelli fondamentali, ed affida la funzione del controllo ad organi interni, la cui regolamentazione è prevista nello statuto. Il progetto tende ad una maggiore giurisdizionalizzazione dei controlli in quanto i soggetti legittimati, entro trenta giorni, ad impugnare l'atto avanti al giudice amministrativo non sono più soltanto i titolari di interessi legittimi, ma anche una minoranza consiliare, oppure una parte della popolazione o formazioni sociali, che intervengono a tutela di interessi generali.

Invece, nella "Carta delle Regioni", approvata a Milano nel marzo scorso, si legge al punto 5.1 per quanto riguarda la riforma del sistema dei controlli: "Il controllo sulle attività amministrative delle Regioni, oltre che mediante forme di riscontro interno alle Regione e attraverso gli istituti della partecipazione e dell'accesso, va garantito, a tutela della legalità dell'azione amministrativa, mediante gli stessi istituti preposti al controllo dell'amministrazione dello Stato, opportunamente riformati, decentrandone l'esercizio, limitando i controlli preventivi ai soli atti più rilevanti individuati dalla legge, e adeguando la loro disciplina alle esigenze della speditezza nell'azione amministrativa".

E' evidente come nel progetto elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome rimanga la funzione di controllo esterno, anche se limitata ai soli atti più rilevanti. Le forme di controllo interno sono previste, ma non ben definite ed anche in questo caso si offre uno spazio al controllo sotto forma di iniziativa popolare attraverso gli istituti della partecipazione e dell'accesso. Tale sistema non sembra particolarmente innovativo e mantiene, in linee generali, il sistema dei controlli attualmente esistente, introdotto dal D. Lgs. 40/93 ed integrato dal D.L. 17/7/1993, n. 232, proprio in questi giorni reiterato per la quarta volta.

Una prima osservazione di carattere generale potrebbe essere che anche in questo caso c'è uno scollamento tra le iniziative portate avanti dai Consigli e le iniziative portate avanti dalle Giunte. Si continua a riprodurre quella cultura della separazione, che non è utile al raggiungimento di una riforma in grado di venire incontro alle esigenze delle Regioni nel loro complesso.

Certamente, tra i due progetti, sembra più innovativo quello elaborato dalla Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli delle Regioni e delle Province autonome, in quanto viene data assoluta priorità al controllo interno, ponendosi in coerenza con la tendenza ad ottenere spazi di maggiore autonomia per le Regioni. Il progetto contenuto nella "Carta delle Regioni" sembra che voglia contemperare le due esigenze di maggiore autonomia e di garanzia della legalità, connessa al mantenimento della funzione di controllo esterno dell'attività amministrativa, sacrificando però maggiormente il principio dell'autonomia.

Infine l'altro testo di revisione costituzionale formulato dalla Commissione Bicamerale prevede che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi sia esercitato dalle Sezioni decentrate della Corte dei Conti, ritenendo tale Organo assolutamente neutrale, avendo una posizione di indipendenza dal potere politico ed in grado di offrire le massime garanzie di obiettività.

Quest'ultimo progetto non menziona affatto lo strumento del controllo interno, che invece può essere il vero elemento di svolta nella riforma del sistema dei controlli.

Il controllo interno, introdotto in parte dagli ultimi decreti legge del Governo istitutivi delle sezioni regionali della Corte dei Conti, è sicuramente più coerente con il principio di responsabilizzare maggiormente gli apparati amministrativi sia per quanto riguarda il rispetto dei principi della legalità, sia per quanto riguarda i risultati. Tale responsabilizzazione è stata fino ad ora difficile da determinarsi in quanto l'attività amministrativa è stata attribuita prevalentemente agli organi politici ed è stata gestita insieme alla burocrazia in una situazione caratterizzata dalla confusione dei ruoli.

Ora, è emerso con evidenza che le due sfere di politica ed amministrazione si stiano differenziando e sicuramente tale differenziazione aumenterà nel prossimo futuro, per cui il nuovo sistema dei controlli dovrà misurarsi con la nuova situazione in cui c'è una consapevolezza diffusa che la situazione di assoluta irresponsabilità dell'apparato amministrativo è anche incompatibile con una burocrazia efficace ed efficiente. Si sta affermando sempre di più il principio che la valutazione dell'attività degli apparati amministrativi deve rapportare i risultati dell'attività di gestione con gli obiettivi programmatici prefissati.

Sembra evidente che la funzione di controllo di legittimità e di gestione debba svolgersi all'interno dell'Ente Regione, se si vogliono esaltare i principi dell'autonomia regionale. D'altra parte si è sperimentato in questi mesi in tutte le Regioni che nel momento in cui è venuta a mancare la "copertura giuridica" del controllo di legittimità esterno indiscriminatamente su tutti gli atti, si è verificata automaticamente una maggiore responsabilizzazione, soprattutto dei dirigenti, per quanto riguarda la correttezza dell'attività amministrativa. Ma non si può più pensare di limitare la responsabilità della burocrazia solo alla legittimità dell'azione amministrativa, se non si tiene conto, invece, anche di altri criteri quali l'economicità delle scelte, l'efficacia delle soluzioni adottate e l'efficienza dell'attività complessiva.

La messa a regime di tale sistema di controllo interno avrebbe il significato di una profonda trasformazione culturale nelle amministrazioni regionali e permetterebbe la concreta attuazione del principio della responsabilità basata non solo sulla correttezza amministrativa, ma anche sui risultati raggiunti. Da non sottovalutare che il controllo di gestione interno avrebbe anche il vantaggio di condizionare ed indirizzare l'attività in corso di svolgimento, in modo da poter influire su di essa se il rapporto tra costi e rendimento non dovesse risultare adeguato e se dovesse risultare non conforme ai programmi prestabiliti.

Ma non ci si può fermare solo al controllo interno, si dovrà pensare a stabilire raccordi molto stretti tra la struttura delegata a svolgere la funzione di controllo interno e l'organo elettivo della Regione, il Consiglio regionale, che è anche l'organo deputato al controllo politico sull'attività dell'amministrazione regionale, in quanto rappresenta il mezzo indiretto di partecipazione e di controllo dell'intera collettività all'attività amministrativa. Infatti non bisogna dimenticare che, nel sistema delle garanzie obiettive, i controlli fondamentali sono quelli degli organi elettivi, che proprio in quanto devono svolgere la loro funzione di controllo politico, affinché le scelte siano sempre ispirate alla realizzazione del massimo interesse della collettività, devono essere posti al centro del sistema del controllo politico e devono necessariamente essere collegati con le strutture di controllo interno. Tale sistema potrebbe anche essere un modo per stimolare il Consiglio a svolgere le proprie funzioni con impegno ed efficienza, spogliandosi, invece, della gestione diretta di tutte quelle competenze amministrative, che, invece, sono diventate una grossa parte della sua attività.

Infine rimane il problema del controllo sulla gestione del bilancio, che, in questo caso, si ritiene debba essere esterno e che può essere affidato alla Corte dei Conti o al Collegio di revisori dei conti. Le due ipotesi hanno diverse caratteristiche. Infatti il controllo contabile affidato alla Corte dei Conti si configura come un controllo svolto da un Organo tecnico e neutrale, che sia in grado di stabilire dei collegamenti tra finanza regionale e finanza statale e, pertanto, possa determinare un maggiore coordinamento finanziario anche della programmazione regionale. Il controllo affidato al Collegio dei revisori dei conti, invece, svolgerebbe soprattutto la funzione di riferire al Consiglio regionale sulla gestione contabile del bilancio e sarebbe funzionale all'attività di indirizzo e controllo del Consiglio stesso. Una scelta su questo aspetto non può prescindere dalle opzioni che si dovranno fare anche per la riforma della finanza regionale.

E' auspicabile, comunque, prima dell'approvazione di qualsiasi riforma complessiva, che le Regioni si attrezzino per attuare forme

di controllo interno, di legittimità e di gestione, oltre, naturalmente, a garantire una maggiore pubblicità e trasparenza degli atti nei confronti dei cittadini, in quanto tali novità non possono che avere degli effetti positivi sulla generale attività amministrativa.

Sulla riforma del sistema dei controlli rimane l'interrogativo sulle reali intenzioni del Governo nazionale. Non ci sono dubbi, infatti, che anche il Governo abbia fatto la scelta che le Regioni debbano rafforzare il loro sistema dei controlli interni, ma dagli ultimi decreti legge, approvati e reiterati, sembra che il Governo voglia imporre i criteri per tali forme di controllo alle Regioni. Pertanto, sul tema dei controlli che come è stato detto coinvolge il problema più generale dei rapporti tra Stato e Regioni, è necessario che ci sia la massima attenzione da parte degli organismi rappresentativi delle Giunte e dei Consigli, indistintamente, perché non vengano violati i principi di autonomia sanciti dall'attuale Costituzione e si dia piena garanzia all'autonoma capacità amministrativa regionale.

Le considerazioni esposte nelle precedenti relazioni settoriali; le stesse rilevazioni statistiche sulle quantità degli atti amministrativi regionali ormai assoggettabili a controllo; l'accavallarsi, in questi ultimi mesi, di provvedimenti legislativi (D.Lgs. 40/93 e tutti i decreti-legge ripetutamente modificati e reiterati in materia di controlli della Corte dei Conti) danno il senso della necessità di un ripensamento globale - e non più episodico o parziale - del sistema dei controlli sulle Regioni.

Ed è, soprattutto, una riforma che va fatta subito non solo perché è legata alla speditezza dell'azione amministrativa regionale, ma soprattutto perché ogni ritardo sarebbe senza senso, lasciando in piedi quella che, dopo i nuovi principi introdotti dalla "142" per gli enti locali e dalla "412" per le USL, è ormai una vera anomalia del sistema.

Gli spazi di autonomia conquistati in oltre venti anni di vita regionale, peraltro, non consentono un approccio al problema con

la logica del passato, nella filosofia della legge Scelba del 1953, per intenderci, la cui impostazione, tutto sommato, ancora è presente anche nei più recenti provvedimenti.

Il mantenere in vita le Commissioni di controllo, specialmente nell'attuale composizione, è, in primo luogo, anacronistico e nel contempo improduttivo: non sono, infatti, in possesso dei requisiti soggettivi (indipendenza dell'Organo) ed oggettivi (garantire la legittimità, regolarità, efficienza ed economicità dell'attività controllata), e nemmeno assicurano l'unità di indirizzo ed il riscontro complessivo della gestione controllata.

Nè potrebbe ritenersi soddisfatta la chiara esigenza di unità di indirizzo contenuta nella Costituzione con un semplice coordinamento centrale tra organi periferici slegati tra loro - quale è quello ipotizzato nel discutibile art. 2 del D. Lgs. 40/93 - o addirittura con l'affidamento al Governo del potere di impartire direttive vincolanti alle Commissioni in modo incompatibile con lo spirito e la lettera della Costituzione.

Vero è, invece, che il sistema dei controlli sulle Regioni non è tra le parti meglio riuscite della Costituzione repubblicana, onde si impongono scelte ben precise e più radicali che, nel garantire l'autonomia riconosciuta a tali Enti, non si limitino ad aggiustamenti estetici della legislazione ordinaria.

L'istituto del controllo sulle Regioni non può essere valutato indipendentemente da ciò che esso rappresenta nei confronti della società: non più, infatti, controllo di legittimità in funzione dell'unità amministrativa dello Stato, non più rappresentativo di interessi riferibili allo Stato, bensì espressione di un'esigenza certamente non meno rilevante, quella di conservare, nell'odierno assetto istituzionale, i profili di garanzia, ma ancora di più di efficacia e di efficienza, che sono impliciti nell'accettazione dei principi dello Stato di diritto.