

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2020 - Anno XLI

GESTIONE, PIANIFICAZIONE E CONTROLLI NEGLI ENTI LOCALI MINORI: PROSPETTIVE PER UNA RIFORMA RADICALE

di Sergio De Dominicis, Avvocato e cultore universitario nelle materie della Contabilità pubblica e del Diritto dell'economia

1. L'aziendalismo nel sistema di diritto pubblico

Le Province ed i Comuni sono Enti locali minori, mentre le Regioni hanno autonomia istituzionale nel contesto della riforma costituzionale del 2001, perché, per certi profili, contribuiscono alla forma di governo statale. Infatti, le Regioni partecipano alla elezione del Capo dello Stato e sono Enti del decentramento autonomistico nel sistema costituzionale vigente.

Nella economicità del presente studio occorre, tuttavia, osservare qualcosa di più.

Visto che il sistema amministrativo italiano, dopo l'approvazione del T.U.E.L. n. 267 del 2000, è profondamente cambiato; visto che con la riforma del titolo V della Costituzione, decisa con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, il controllo "ab esterno" sugli atti degli enti locali è stato soppresso e sostituito da forme di controllo "ab interno" sulle

attività e sulle gestioni, conferendo i relativi poteri ai revisori dei conti e agli altri organi di vigilanza interna, anche in funzione della formazione del giudizio di valutazione, sui risultati dell'azione amministrativa; e, dell'esito positivo, consentendo l'erogazione dei premi in deroga da devolvere ai dirigenti amministrativi, visto che tutta l'attività di gestione degli enti locali è stata attribuita ai responsabili degli uffici sezionali, residuando agli amministratori soltanto le funzioni di indirizzo, di controllo e di vigilanza sull'attività amministrativa, cui non può ritenersi estranea l'attività di sollecitazione, da essere, comunque, regolamentata a cura della G.M. previa riforma statutaria, nel rispetto della separazione delle rigide competenze amministrative, intestate ai vertici sezionali rispetto alle attività istituzionali degli organi politici; e visto altresì, che nei trasferimenti erariali a favore degli enti locali ricorre la sollecitazione a rendere produttivi i beni patrimoniali disponibili ossia a prevederne la loro utilizzazione economica; tutto ciò premesso, allo scopo di migliorare la funzionalità amministrativa degli Enti territoriali minori (Comuni e Province) si reputa giusto che alcune metodologie vengano mutate dal mondo delle imprese "iure privatorum utitur", e altresì alcuni meccanismi organizzativi tipici delle aziende dei privati, che come è noto, esercitano le loro attività per fini di lucro. Ne deriva che lo scopo lucrativo non può ritenersi estraneo alla funzione degli enti locali. Infatti il patrimonio di questi Enti minori viene sovente abbandonato o non utilizzato in chiave economica, con grave danno pubblico.

L'utilitas economica costituisce, pertanto, una qualità dell'attività pubblica e la sua mancanza può integrare gli estremi della responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei Conti.

Vero è che le poderose ed inaspettate riforme dell'inizio del secolo XXI hanno cercato di cancellare il passato e di far cambiare fisionomia agli enti locali minori. Va, pertanto ricordato che nel mondo delle imprese, sia private che pubbliche, il governo della gestione si basa su tre fasi procedurali tipizzate, quali: a) la pianificazione strategica, b) la pianificazione operativa, c) ed il controllo di gestione.

Per pianificazione si intende, in generale, il processo decisionale programmatico della esecuzione degli obiettivi aziendali, dei mutamenti strategici, ove necessari e delle risorse da impiegare per il loro raggiungimento. Infatti, le politiche organizzative che devono informare l'acquisizione, l'uso e l'assegnazione dei beni messi a disposizione, rientrano nel concetto di pianificazione.

Il piano strategico costituisce, pertanto, l'espressione documentale del processo di pianificazione che, secondo le ultime disposizioni in vigore, si estende in ambito pubblicistico entro un arco di tre- cinque anni.

Il piano esprimerebbe tutte le decisioni che il management pubblico ha assunto nell'esercizio economico-finanziario con riguardo agli obiettivi di medio e lungo termine, perseguibili nel rispetto degli indicatori finanziari, di supporto economico e di mercato, siccome capaci di fornire indicazioni sul costo degli obiettivi programmati.

Sul piano aziendalistico, di diritto privato, valgono anche le strategie di business per il raggiungimento degli scopi preordinati nel c.d. master plan.

Il piano operativo, infine, costituisce l'espressione documentale del processo di programmazione produttiva. Esso contiene la "traduzione" della pianificazione strategica in termini gestionali, nel senso che con esso si mira a rendere concrete le opzioni produttive.

La fase successiva, dal punto di vista gestionale, è quella che delimita l'orizzonte temporale di azione e specifica nei dettagli le azioni e le scelte da porre in essere.

Sarebbe proprio quella, per ultima rappresentata, la fase del controllo di gestione.

Essa implica una verifica dei risultati in termini quantitativi e qualitativi entro un arco temporale prestabilito.

Al relativo giudizio consegue poi, un vero e proprio riesame degli atti e dei presupposti visti nel contesto operativo in cui si è svolto il teatro gestionale.

Ove seguisse un eventuale giudizio negativo ciò potrebbe fare emergere irregolarità, illegittimità o perfino illiceità, sanzionabili nelle varie sedi competenti.

Da studiosi di diritto siamo indotti a separare, sul piano concettuale, le anomalie anzidette.

Per irregolarità deve intendersi una difformità procedimentale il cui esito potrebbe implicare un giudizio amministrativo ex post sui risultati. Per illegittimità si intende la violazione dei canoni classici del diritto amministrativo e, segnatamente, la violazione di legge, l'incompetenza e l'eccesso di potere. Quest'ultima anomalia implica la pronuncia di un organo superiore ossia una decisione vincolante, erogata o da un'autorità sovraordinata (ad esempio, Ministero dell'interno rispetto ad un Prefetto), oppure una sentenza di un giudice speciale, come il TAR - Consiglio di Stato.

Per illiceità si intende il contrasto con una norma imperativa - amministrativa che implica l'irrogazione di una sanzione riparatoria assunta dal giudice contabile, Corte dei Conti.

Nel campo privatistico il risultato positivo, senza irregolarità nei fatti di gestione, non ha rilievo. Il che può non essere valido in un contesto di diritto pubblico.

Infatti i risultati negativi nel campo del diritto amministrativo, determinando un pregiudizio all'economia pubblica o un danno erariale, costituiscono le condizioni per l'esercizio dell'azione di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti, i cui poteri sono affidati al Pubblico Ministero Contabile.

Dopo la parentesi squisitamente giuridica va precisato che il ciclo globale della pianificazione e del controllo in chiave gestionale si svolge attraverso tre momenti procedurali che, possiamo indicare nel modo che segue

La pianificazione strategica, nel lungo termine volta ad orientare la definizione delle linee guida strutturate; la pianificazione operativa, che mira a tradurre le strategie economiche in azioni aziendali; il controllo di gestione, mirato, nel breve termine, ad indirizzare e a definire gli obiettivi del budget, ossia del PEG operante nel sistema degli enti locali, finalizzati all'economicità, all'efficienza ed all'efficacia nell'uso delle risorse assegnate nel quadro dell'esercizio..

Trattasi della strategia delle c.d. "tre E", elaborate in ragione del cambiamento radicale, progettate e realizzate nella gestione degli Enti locali e di molti altri enti pubblici territoriali o istituzionali.

Il controllo di gestione agisce, invero, da propulsore, affinché il contenuto del piano operativo sia attuato in ogni sua parte dalla competente struttura organizzativa dell'Ente locale.

Questo controllo deve, pertanto, essere tradotto nel riesame dei traguardi a breve termine, quantificati e realizzati in tutte le loro

varianti, e poi assegnati alla responsabilità gestionale dei dirigenti, per il perseguimento dei risultati da sottoporre a verifica ex post.

In concreto si tratta di riscontrare se quanto è stato compiuto corrisponde alle decisioni di bilancio.

Questo schema generale su cui si innesta il governo della gestione, della pianificazione e del controllo, in uso nel mondo imprenditoriale di diritto privato, si ritiene, cum grano salis, applicabile, "con i dovuti adattamenti", anche alla pubblica amministrazione ed agli Enti locali minori in funzione strumentale, per l'esercizio degli obblighi istituzionali, preordinati mediante le decisioni di bilancio ed attuati attraverso i c.d. PEG.

Dunque, e' partita da qui la stagione persistente del riformismo a Costituzione invariata!

Sulla base delle indicazioni che provengono dagli esperti di scienza aziendale, si può delineare uno schema di governo della gestione della P.A, con particolare riferimento agli Enti locali minori, utilizzatori di documenti contabili che il Testo Unico del 2000 prescrive in modo tassativo, dopo le riforme "a Costituzione invariata" !.

Infatti, la pianificazione strategica è rappresentata negli enti locali dal Bilancio di previsione e dal DUP ossia dal Documento Unico di Programmazione, che altro non è che l'analisi degli obiettivi da realizzarsi, secondo piani e progetti approvati con gli atti deliberativi degli organi istituzionali dell'Ente locale, Giunta (G.M.) e Consiglio (C.C.).

Ultima considerazione, in tema di controllo di gestione.

Per quanto attiene alla pianificazione operativa o gestionale va ribadito che essa è rappresentata dal PEG, ossia dal Piano Esecutivo di Gestione, affidato ai singoli comparti amministrativi dell'Ente locale ed è appena il caso di evidenziare che nel bilancio di un Ente pubblico c'è più di un PEG per materia o per settori di materie amministrative.

Infine, il controllo di gestione riguarda la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati in un quadro di economicità, di efficienza ed efficacia (cfr. Vittorio Galatro, "Controllo interno nell'Ente locale" Giuffrè, Milano)

Questo quadro che, pur non discostandosi dai canoni di regolarità e di conformità ai principi di diritto pubblico, deve essere visto in funzione della legittimità amministrativa, ossia in osservanza delle disposizioni relative alle competenze precostituite ed ai procedimenti legali previsti dalle varie leggi di settore.

In termini giuridici significa che, ad esempio, le disposizioni sul procedimento espropriativo per pubblica utilità non possono applicarsi al procedimento per un pubblico concorso!

In definitiva, il controllo di gestione sull'Ente locale è condizionato dalla pianificazione delle risorse disponibili, dal giudizio di congruità interno, reso manifesto dalle delibere del collegio dei Revisori, e dal complesso delle attribuzioni conferite dalla legge agli organi istituzionali dell'Ente.

Tra le disposizioni di fondamentale importanza v'è la separazione tra la funzione di indirizzo politico – amministrativo e la gestione delle risorse economiche autorizzate col bilancio, la prima riservata ai politici, la seconda alla dirigenza amministrativa locale ossia ai responsabili dei settori pubblici, sia interni che esterni.

Il controllo di gestione, istituto nato dopo le riforme di sistema ideate da Bassanini, tra i più acuti giuristi italiani del XX secolo, è quel controllo che il legislatore ha richiamato, in più occasioni, nelle leggi di bilancio e nelle altre normative di settore; ad esempio, per applicare le disposizioni sulla spending review.

La qual cosa induce a pensare che detto sistema sia indispensabile per esercitare legittimamente l'attività amministrativa negli enti locali minori!

Questo controllo, al fine di mettere a confronto costi e risultati, serve a valutare i livelli di economicità, di efficienza ed efficacia dei servizi locali realizzati con criterio privatistico nella gestione dei beni disponibili dell'Ente locale e degli altri servizi pubblici di rilievo locale.

Del resto, l'introduzione del pareggio di bilancio e l'estensione a tutti gli enti del principio di armonizzazione contabile, specie dopo la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, è consistito nella predisposizione di una filiera di indicatori utili per i controlli esterni, tra cui quelli della Corte dei Conti - Sezione del controllo regionale e dei Servizi Ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato, nonché, ovviamente, per la buona cognizione di chi gestisce l'Ente locale a vario titolo.

Peraltro, amministratori, dirigenti funzionari ed impiegati assegnati a specifiche attività settoriali devono essere informati sulle disposizioni imposte dallo Stato, dall'Unione Europea e dalla Regione di appartenenza, per valutare, poi, i criteri idonei a prevedere la misura e la ripartizione dei trasferimenti e dei contributi pubblici. Dovrebbe trattarsi, pertanto, di personale amministrativo dotato di elevato livello culturale e di buona preparazione giuridica.

Il controllo di gestione negli Enti locali, pertanto, non dovrebbe rappresentare un semplice adempimento imposto dalle sopravvenute prescrizioni normative, ma costituire uno strumento per gestire con criteri di managerialità il budget delle risorse pubbliche assegnate con il PEG ossia delle risorse affidate a società partecipate o in house.

Orbene con Bassanini tutto può essere oggetto di devoluzione ab esterno, siccome ciò che conta non è la funzione, ma il risultato. Di orientamento radicalmente opposto si collocava invece il pensiero di M.S. Giannini.

Quanto precede consente di conoscere, in estrema sintesi, che il meccanismo di gestione del nuovo bilancio dell'Ente locale, la cui base contabile è costituita dal PEG, non solo proietta un'immagine molto diversa rispetto al passato ma induce l'Ente locale, ove sprovvisto di mezzi adeguati, a fare ricorso a società specializzate nei relativi adempimenti contabili.

Il giochetto studiato a tavolino è cosa fatta!

Nei termini suindicati la questione è veramente paradossale!

Il controllo di gestione, obbligatorio per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica, implica l'esercizio di un controllo interno, ai sensi dell'art. 196, comma 1°, del TUEL del 2000, al fine di garantire:

- a) La realizzazione degli obiettivi programmati;
- b) La corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche;
- c) L'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione;
- d) La trasparenza nell'esercizio dell'azione amministrativa.

Orbene, le predette sequenze procedimentali vengono affidate nei piccoli o medi Enti a società esterne specializzate. V'è da dire, inoltre, che le suindicate fasi legali si applicano soltanto nelle materie e nei settori del patrimonio disponibile dell'Ente locale; quindi va escluso che esse possano riguardare beni patrimoniali indisponibili o beni demaniali.

Dopo la prima fase, mirata all'impostazione, all'organizzazione ed all'applicazione del controllo di gestione subentra la fase finale riguardante la verifica ed il riscontro dei risultati conseguiti nei vari settori di competenza amministrativa ed in qualsiasi altra situazione in cui venga consentita l'amministrazione economica o produttiva dei beni patrimoniali disponibili. Infatti, è di palmare evidenza che solo alcuni beni comunali possono conformarsi al sistema dei controlli di gestione.

Ai sensi dell'art. 196, secondo comma, del TUEL n. 267/2000, si tratta di riscontrare, ex post:

- a) Lo stato di attuazione degli obiettivi programmati;
- b) La funzionalità dell'organizzazione complessiva dell'ente;
- c) Il raggiungimento del sistema imposto dalle famose tre E: economicità, efficienza ed efficacia.

Peraltro, il controllo di gestione si manifesta essere una "guida" anche per gli amministratori locali, oltre che per la dirigenza amministrativa dell'Ente siccome tende a fornire "chiarezza", attraverso i report del modus operandi e di come sia andata la gestione pubblica, nell'esercizio finanziario annuale.

Il referto o report è il mezzo attraverso il quale vengono forniti i risultati del controllo sulla gestione. Non si tratta soltanto di mere informazioni

rese a consuntivo, ma di comunicazioni e di note ufficiali emesse durante lo svolgimento dell'attività gestionale dell'Ente.

Si è sostenuto, in proposito, che ciò serve a valorizzare i controlli e a dare ad essi quella funzione di guida o di moral suasion nello svolgimento delle operazioni amministrative.

E' importante, tuttavia, chiarire il significato di alcuni termini ritenuti peculiari nel controllo di gestione.

Ci si riferisce, in particolare, al valore ed al significato delle famose tre "E".

Per economicità si intende acquisizione dei fattori economicamente più convenienti per la produzione o utilizzazione di beni o servizi, al minor costo possibile. Il che dovrebbe implicare la formazione di un negozio pubblico rispettoso sia delle regole del diritto privato, che di quelle preliminari o propedeutiche allo stesso diritto pubblico. La ricerca sulla economicità della gestione implica, in vero, la conoscenza del contesto economico, dei valori mercantili di riferimento e di ogni altra utile cognizione mirata alle scelte tecnicamente più opportune ed economicamente più valide.

Per efficienza si ritiene essere l'adeguatezza degli strumenti utilizzati ossia l'utilizzazione corretta dei fattori impiegati per ottenere il miglior risultato possibile, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, ovviamente in relazione alla quantità delle risorse messe a disposizione con il PEG.

Per efficacia si ritiene essere l'idoneità dei mezzi utilizzati per il raggiungimento degli scopi e degli obiettivi preordinati, con verifica del risultato ossia, concretamente, con convalida del servizio offerto alla collettività locale.

L'impianto teorico disegnato dal professor Galatro, già segretario generale provinciale e studioso di diritto e scienza dell'amministrazione, prospetta l'ultimo scenario contabile, cui devono approdare gli Enti locali minori.

La sentenza della Corte di Cassazione n. 19883/2015 ha dettato, per ultimo, un principio da prendere a riferimento per la misurazione dell'Efficienza dell'Efficacia e dell'Economicità nell'esercizio dell'attività gestionale nella pubblica amministrazione.

I giudici affermano che " per stabilire se un Ente pubblico abbia o meno tenuto una condotta consapevole occorrerebbe confrontare il comportamento tenuto rispetto alla condotta che nelle medesime circostanze avrebbe tenuto l'homo eiusdem generis et condicionis", visto come persona scrupolosa che opera secondo i criteri della prevedibilità e dell'evitabilità da parte di un P.A. che, ai sensi dell'art. 1, comma primo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, rispetti il procedimento legittimo, agisca in modo efficiente e senza inutili aggravii, non perda tempo e rimuova eventuali ostacoli con imparzialità e senza discriminazioni ed, infine, si serva di funzionari preparati e efficienti, ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione.

La Suprema Corte di Cassazione ha precisato, altresì, che la dirigenza pubblica nel compiere gli atti di propria competenza, compresa l'adozione di provvedimenti amministrativi nuovi, debba essere valutata con i criteri previsti dagli articoli 1176, secondo comma, c.c. ed in conformità con quanto proclama l'articolo 2236 c.c., comparando la condotta tenuta in concreto con quella che, in teoria, avrebbe dovuto essere osservata nelle stesse circostanze o nelle stesse condizioni.

La Corte di Cassazione precisa, altresì, che se l'ignoranza della legge non è consentita in capo al normale cittadino, detta ignoranza è

inammissibile rispetto all'amministratore di una cosa pubblica: "ignorantia legis non excusat"!

Significativo è, poi, quanto ha affermato il Procuratore Generale della Corte dei Conti nella relazione di apertura dell'anno giudiziario 2015 allorché è stato detto che l'accertamento della mancanza dei requisiti di efficienza, efficacia ed economicità, venendosi a trasformare in accertamento circa la violazione della legittimità dell'azione amministrativa non potrebbe non comportare che il doveroso promovimento delle iniziative processuali del P.M. contabile, quale promotore di giustizia, che agisce nell'interesse dell'ordinamento giuridico costituzionale ed in rappresentanza dei diritti e degli interessi superindividuali.

Il P.M. contabile, esattamente come il P.M. penale, esercita le proprie attribuzioni di Attore pubblico in rappresentanza dello Stato – Comunità. Ed è questo il motivo per il quale è inamovibile!

Infatti, egli come magistrato è organo autonomo ed indipendente in rappresentanza dello Stato – Comunità, ossia della Repubblica tout court.

2. Precisazioni giurisprudenziali e normative

La pregevole analisi sui controlli di gestione conferma le note qualità di studioso del professor Vittorio Galatro, ma non può non osservarsi che con l'ingegneria istituzionale possono prospettarsi bei progetti di riforma, che tuttavia restano tali solo sulla carta.

Dopo circa venti anni dal T.U.E.L 267/2000 alcuni istituti innovativi andrebbero ripensati e rimodulati, a prescindere dalla loro importanza giuridica.

Infatti, avere obbligato tutti gli Enti locali minori, indipendentemente dalla loro dimensione urbanistica e socioeconomica, a gestire la propria organizzazione facendo ricorso al controllo di gestione nell'impiego dei beni patrimoniali disponibili, compresi quelli utilizzati nei servizi pubblici, mutuando i criteri di efficienza dalle discipline aziendalistiche, può apparire sintomatico di un mutamento del quadro giuridico in vigore, ma, in concreto, i buoni risultati sono parsi assai modesti o addirittura improbabili.

Nella realtà gli spazi discrezionali o le facultas riservate agli amministratori locali sono ridottissimi; e , perciò, impegnare il già esiguo personale amministrativo in alambicchi cartacei è come gettare benzina sul fuoco.

I risultati effettivi riscontrati negli enti locali medi e piccoli sono effimeri e le spese per fare ricorso ad aziende specializzate per riempire moduli complicatissimi, in funzione del trionfo "della scienza amministrativa", rasentano non solo il ridicolo ma anche l'illecito erariale.

Infatti, sulla eventuale responsabilità amministrativa per disservizio o per spreco di risorse pubbliche ci sarebbe molto da dire e da contestare nel relativo giudizio di responsabilità.

Qui si può soltanto affermare che i difetti o i vizi di gestione nell'amministrazione degli Enti locali minori, ove rasentino l'antigiuridicità penale o contabile oppure entrambe, devono essere denunciati dal collegio dei revisori dei conti che, come è noto, esercitano la funzione di controllo interno in ordine alla regolarità e legittimità contabile. Spetta ai Revisori l'analisi e il referto sui documenti contabili che comprendono l'attività amministrativa e la gestione dei beni pubblici nell'esercizio annuale.

In caso di omessa segnalazione di irregolarità, i Revisori rischiano di essere imputati per omissione di atti d'ufficio e per concorso esterno nella causazione del danno erariale, almeno come responsabili secondari.

Certamente non spetta ai Revisori dell'Ente pronunciarsi sulla correttezza complessiva delle gestioni delle aziende partecipate, ove tale obbligo non rientri tra gli adempimenti necessari, come convenuti tra l'Ente locale ed i Revisori medesimi.

I Revisori sono i garanti del controllo di gestione, anche sulla scorta di "altri controlli" interni o esterni.

Questo controllo ha rilievo interno ed è cosa diversa dal controllo sulla gestione, affidato agli organi del riscontro contabile della Corte dei Conti (Sezione autonomia, Sezioni Regionali di controllo e Consiglieri delegati, incardinati presso la Sezione del controllo).

Secondo alcuni autorevoli commentatori (Aldo Carosi, Luigi Giampaolino ed altri) il controllo sulla gestione integra una forma di "controllo collaborativo", mirante alla c.d. moral suasion ossia a forme di "autocorrezione" in virtù dei generali poteri di autotutela.

Peraltro, i poteri sindacatori della magistratura contabile nel settore dei controlli sulla gestione implicherebbero una attività "paragiurisdizionale". Una pagina a sé andrebbe scritta sulla responsabilità civile ed amministrativa degli amministratori e dipendenti delle aziende pubbliche partecipate.

Gli studi più recenti si sono molto interessati delle questioni inerenti la responsabilità gestionale causata dalle perdite economiche riscontrate nei bilanci consuntivi delle società partecipate.

Oltre che differenziare la colpa degli amministratori delle società private rispetto a quelli delle società pubbliche, per la diversa natura delle

gestione e delle relative finalità, molto si è discusso in dottrina con riguardo agli orientamenti della giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione sulla competenza dell'organo a giudicare della responsabilità amministrativa: e se i danni "per mala gestio" debbano essere portati al giudizio del Giudice Contabile oppure innanzi a quello dell'AGO.

Le relative problematiche sono estese e complesse.

Qui si può dire soltanto che Comuni e Province devono dare attuazione, con provvedimenti amministrativi adeguati, alle scelte politiche disposte dallo Stato e dalla Regione di appartenenza entro la cornice del T.U.E.L n. 267 del 2000, nonché delle direttive e dei regolamenti europei.

Come è stato autorevolmente osservato dalla più preparata dottrina (cfr. Michele Oricchio, Presidente di Sezione della Corte dei Conti) la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, nell'aumentare almeno formalmente il potere legislativo delle Regioni ha determinato condizioni distorsive dell'intero sistema normativo nazionale.

Infatti, il principale effetto dell'anzidetta riforma Costituzionale è stato quello di incrementare i contenziosi tra lo Stato e le Regioni e nelle Regioni tra loro, con evidente sperpero di denaro pubblico per spese processuali e consulenze legali, ed altresì con pregiudizio del buon andamento giurisdizionale in capo alla stessa Corte Costituzionale, investita continuamente di questioni sulla competenza come parcellizzata in modo criptico nel rinnovato articolo 117 della Costituzione.

Inoltre, va ricordato che l'art. 1 del DL n. 174 del 2012 prevede che la Corte dei Conti, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale annuale, possa sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale per avere riscontrato spese senza copertura o in

contrasto con i principi del bilancio; principi ora regolati dalle nuove disposizioni costituzionali inserite, quasi di soppiatto, negli articolo 81, 97 e 117 Cost., con conseguente emersione delle nuove proposizioni precettive, molto limitative dell'autonomia delle Regioni.

Il che ha causato una maggiore rilevanza del sistema dei controlli e del giudizio di parificazione regionale, ritenuto dalla Consulta come "giudizio di legittimità" a tutti gli effetti (cfr. Cost., Sentenze nn. 184/2016, 49 e 238/2018 e 105/2019).

Le Regioni, dunque, da Enti di programmazione sono, poi, divenuti organi decentrati dell'attività amministrativa in nome e per conto dell'U.E, assumendo veste e finalità di Enti di spesa nelle materie oggetto di finanziamento europeo. Il che ha implicato l'addizione di un complesso di attribuzioni regionali extra ordinem.

Gli effetti negativi di questo nuovo sistema verranno prima o poi in evidenza e bisognerà rivedere l'intero meccanismo dei trasferimenti europei.

La disciplina contabile degli enti locali minori resta, in ogni caso, orientata, oltre che dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, dalle disposizioni precettive che si deducono dall'interpretazione dell'articolo 119 della Costituzione e da tutte le altre proposizioni normative che li riguardano in Costituzione, deducibili, in primis, dal primo e secondo comma dell'articolo 118, che proclama il principio della sussidiarietà orizzontale, e dell'articolo 120, secondo comma, che conferisce poteri surrogatori al Governo a tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato, in applicazione della c.d. sussidiarietà verticale.

La storia, comunque, è andata avanti, ma negli enti locali minori, in disparte l'opzione informatica a vantaggio prevalente degli operatori amministrativi, tutto è rimasto fermo ed immobile, come prima e peggio di prima, salvo rare ed encomiabili eccezioni.

La crisi demografica e la carenza di iniziative imprenditoriali, anche di modesta entità, hanno svuotato i comuni piccoli e medi, specialmente di quelli montani e meridionali, causandone una nuova e pericolosissima marginalità sociale ed economica.

Questa situazione, assai preoccupante da molti punti di vista, dovrebbe essere nota al Ministero dell'Interno che, attraverso i suoi Prefetti, ne porta le maggiori responsabilità per i futuri disastri economici e demografici che si preannunciano.

Infatti, la pur moderata presenza antropologica su tutto il territorio nazionale, un tempo, costituiva un motivo di sicurezza e di equilibrio ambientale.

Lo spopolamento dei territori montani costituisce, ora, un pericolo mortale per il sistema ecologico ed esige una risposta politica sollecita ed efficace, destinando, ad esempio, a molti Comuni al limite dell'estinzione, flussi migratori provenienti dalle aree meridionali del Mediterraneo.

3. Soluzioni ultimative e precauzionali

La soluzione, con riguardo ai numerosi problemi organizzativi e gestionali degli Enti locali minori, va ricercata nella storia di questi stessi Enti.

Prima della criticabile riforma del titolo V della Costituzione, Province e Comuni costituivano ripartizione dell'amministrazione pubblica statale e rappresentavano un equilibrato e virtuoso decentramento autonomistico, assoggettato al controllo preventivo di legittimità sugli atti e/o sugli organi da parte delle Prefetture della Repubblica che ne assicuravano altresì il coordinamento in funzione dell'interesse generale ed in conformità con le leggi di settore.

Lo smantellamento dei poteri prefettizi nel 1966, forse, rientrava nella strategia di una ideologia che preparava la "contestazione studentesca" del 1968 e gli anni di piombo del 1970.

Fecero seguito i CO.RE.CO che rappresentano lo zenith della partitocrazia, culminata con la reazione giustizialista di "mani pulite" a Milano e con la fine della "Prima Repubblica" a governo parlamentare.

Infine, con la proclamazione della prevalenza etica ed istituzionale dello Stato - Comunità in conformità con la nuova versione dell'articolo 114 Cost., gli Enti locali sono stati rimodulati in profondità e vivono ora in perenne condizione di sbandamento.

Le leggi costituzionali nn. 2 e 3 dell'ottobre 2001 hanno riordinato le competenze normative primarie e secondarie delle Regioni disegnando un nuovo assetto del titolo V, attribuendo, altresì, un autonomo potere regolamentare ai Comuni ed alle Province, in ordine alla disciplina delle rispettive organizzazioni ed allo svolgimento delle funzioni loro attribuite con legge dello Stato.

La loro sopravvivenza appare legata, a nostro avviso, a due fattori. Innanzi tutto, alla robusta riduzione delle competenze amministrative dei Municipi ed alla loro riorganizzazione entro la cornice delle Comunità montane o delle Comunità marinare; e, poi, alla soppressione di

qualsiasi competenza attiva in materia di edilizia e di opere pubbliche oltre una certa soglia economica.

La materia edilizia, fonte di corruzione e di voto di scambio, dovrebbe essere sottratta ai Comuni e, per l'effetto, attribuita ad altro Ente, come, ad esempio, le Città Metropolitane, sotto la vigilanza e il controllo preventivo di legittimità delle Prefetture, che dovrebbero avvalersi di organi provinciali rimodulati e riordinati con la diretta partecipazione di altre Autorità statali decentrate.

Alle Regioni, infine, andrebbero sottratte tutte le competenze normative primarie previste dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

Le Regioni sono state pensate come Enti di programmazione e così devono poter sopravvivere.

La loro riorganizzazione, perciò, va ripensata ab imis e le loro strutture burocratiche rimodulate, consentendo ai dipendenti di essere trasferiti negli altri Enti pubblici locali o istituzionali entro l'area territoriale di provenienza.

Salus rei publicae suprema lex est!