

**I controlli sugli atti amministrativi delle
Regioni a statuto speciale: elementi per una
comparazione con le Regioni ordinarie**

di Mauro Ceccato

A differenza di quanto è avvenuto nelle regioni ordinarie in seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, l'anno in corso non ha portato novità ben definite nel controllo sugli atti amministrativi delle regioni a statuto speciale. La situazione delle due realtà, del resto, rimane molto diversa. Per questo, se all'interno di una ricerca sulla riforma dei controlli si è pensato fosse utile dare uno spazio alle autonomie differenziate, lo si è fatto cercando di mettere in rilievo gli elementi che sembrano più interessanti dal punto di vista comparativistico, anche in relazione alle innovazioni che potrebbero essere introdotte nel sistema da una conversione del decreto-legge sulla legittimità dell'azione amministrativa, nella sua ultima versione (d.l. 14 settembre 1993, n. 359). Alla manualistica corrente si potrà fare riferimento per le tante cose che questa compilazione, per non ripetere troppo, non ha trattato.

Ho detto della mancata applicazione del d.lgs. n. 40/1993; con più precisione, però, questo dato va limitato a quattro delle cinque regioni in parola, perché il sistema dei controlli delineato dallo statuto valdostano e dalle relative norme d'attuazione è sostanzialmente analogo a quello delle regioni ordinarie. Anche in questo campo, infatti, è facilmente rilevabile il ben noto fenomeno del mancato coordinamento degli statuti speciali fra loro e con la contemporanea costituzione. E ciò non solo con riguardo alla Valle d'Aosta: se infatti gli statuti di Sicilia e Friuli-Venezia Giulia prevedono un controllo sugli atti amministrativi da parte, rispettivamente, di una sezione e di una delegazione della corte dei conti, nulla dicono, in proposito, quelli di Sardegna e Trentino-Sudtirolo. C'è anche chi ha sostenuto (Giocoli Nacci) che,

se gli statuti non parlavano di controllo, controllo non ce ne doveva essere. Si tratta però di posizioni isolate: e nei fatti il sistema è andato verso un'uniformazione fra le quattro regioni in questione; anche se, sull'opposto versante, fu opinato (Cesareo) che una volta attuato l'articolo 125 della costituzione per le regioni ordinarie, esso dovesse trovare analoga applicazione per le autonomie sarda e tirolese.

L'uniformazione si è manifestata in primo luogo nell'affidare il controllo, anche per le due ultime regioni, alla corte dei conti; cosa certo non strana, visto che parlando di controlli sulle regioni si sostiene con frequenza che la magistratura contabile sia, specie per la sua (relativa) indipendenza e terzietà, l'organo più adatto a svolgere questi controlli. Comunque, a parte queste argomentazioni e altre simili, mosse dalla constatazione che fosse se non altro opportuno un trattamento analogo di questi enti, dove a ciò non si frapponesse uno statuto - Valle d'Aosta - che aveva cercato modelli più nell'autogoverno e negli enti locali che nell'amministrazione statale (o in un quasi federalismo) - a parte questo, dicevo, è curioso notare come l'estensione del sistema a Sardegna e Trentino-Sudtirolo sia avvenuta facendo appello proprio all'articolo 125 della costituzione. Insomma: la stessa norma è stata attuata in maniera diversa qui che nelle regioni ordinarie; cosa che, anche senza entrare in particolari (come la presenza nelle due autonomie differenziate di un controllo successivo), potrebbe far nascere qualche sospetto d'illegittimità costituzionale. Inoltre, muovendo dall'idea, pure espressa in dottrina, che non sul versante dei controlli la specialità debba trovare ragioni di differenziazione, è possibile chiedersi se la stessa attuazione dell'articolo 125 non sarebbe potuta essere diversa.

Per non risolvere il tutto a disquisizioni sui se e i ma, sarà comunque interessante notare che una spinta all'uniformazione fra tutte le regioni è sempre presente: la si rintraccia, ad esempio, nelle ultime proposte di modifica della costituzione prodotte in sede di commissione bicamerale, e proprio con l'affidare il controllo in esame alla corte dei conti.

Detto questo, la differenza di trattamento fra i due tipi di regione è spiegabile, almeno di fatto, per la presenza di fonti come le norme di attuazione degli statuti speciali; che talora - è noto - fanno qualcosa di più di una semplice attuazione. E infatti, è in sede di norme di attuazione che si è manifestata più fortemente la tendenza a uniformare il trattamento delle autonomie differenziate. Non solo affidando comunque il controllo alla corte dei conti, ma anche, ad esempio, mutando l'organizzazione decentrata della corte dal sistema delle delegazioni, preferito in un primo tempo, a quello delle sezioni (anche in Friuli-Venezia Giulia: istituendo qui, oltre alla delegazione imposta dallo statuto, una sezione). Si osserva (Buscema) che la costituzione di sezioni sarebbe più rispettosa dell'autonomia, proprio perché le sezioni, a differenza delle delegazioni, sono autonome da Roma; ma più che di autonomia, forse, è meglio parlare di formule organizzatorie *infraorganiche*. A meno che da osservazioni di diritto non si passi a constatazioni di altro genere, quale potrebbe essere l'ipotesi che col sistema della sezione (che in concreto vuol dire: meno atti controllati a Roma) si attuino, grazie alla vicinanza, modalità di controllo basate su una maggiore circolazione di informazioni e collaborazione (più o meno leale).

Qualche altro aspetto del controllo, che mi sembra interessante, vorrei metterlo in rilievo affrontando il citato d.l. n. 359/1993. L'articolo 10 del decreto, infatti, contiene una disposizione del tipo - piuttosto frequente - che dichiara i principi ricavabili dalla legge norme di riforma, vincolanti anche per le regioni a statuto speciale. Disposizione, priva in realtà di contenuto normativo, la cui unica funzione sembra essere quella di ausilio al ricercatore distratto. Ma come che sia, essa sottolinea l'opportunità di leggere due articoli del decreto che parlano di controlli, per vedere se si applichino anche alle regioni speciali.

Poche parole, anzitutto, sull'articolo 9, perché il suo tema supera quello di questo scritto. L'importante è che esso chiede alle amministrazioni di istituire servizi di controllo interno, che dovrebbero esercitare il tanto auspicato - in dottrina - controllo di

gestione. Questa mi sembra proprio possa essere una norma di riforma (sull'economico-sociale ormai, visto il significato aleatorio che il termine sembra aver assunto, sorvolerei), non in materia di controllo, certo, ma di ordinamento degli uffici; e in quanto tale, essa vincolerebbe anche le nostre regioni. Più complesso capire quanto, nel seguito del testo, costituisca ulteriore vincolo, anche perché si tratta di norme che potrebbero far nascere dubbi sul rispetto dell'autonomia regionale. Ma qui mi fermo, per i limiti che mi sono posto.

Interessa immediatamente il nostro argomento, invece, l'articolo 7. Esso si apre con un elenco degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità; elenco che, data la sua impostazione limitativa, ha sollevato molte proteste da parte della magistratura contabile (forse timorosa della cassa integrazione o della conversione a professionalità più manageriali che giuridiche, insita nell'accento posto dal decreto su nuove forme di controllo). Fra il resto, (anche) in relazione a quest'elenco la Valle d'Aosta ha sollevato ricorso contro le precedenti versioni del decreto-legge (qui non rivisto); ricorso che, a mio parere, sembra fondato con riguardo alla previsione del comma 1, lettera l), che istituirebbe un nuovo tipo di controllo preventivo di legittimità (giurisprudenza costituzionale contraria) in relazione a malfunzionamenti dell'ente - che qui pare essere anche la regione.

Quanto al resto, l'elenco è rilevante perché le norme di attuazione degli statuti speciali, con formule analoghe, fanno rinvio alla normativa statale per quanto non determinato dalle norme stesse, epperò anche per gli atti da sottoporre a controllo preventivo. Quindi il riferimento erano finora, in via comparativa, gli atti individuati per lo stato dal testo unico sulla corte dei conti (vedi soprattutto l'articolo 18, che naturalmente ha una logica molto diversa, e più minuta, rispetto al d.lgs. n. 40/1993). Se la cosa funziona in questi termini, l'elenco dovrebbe trovare applicazione, e non in quanto norma di riforma, ma per il rinvio contenuto nelle norme di attuazione; a meno che non si intenda tale rinvio come recettizio, cosa però che non mi sembra proprio

sostenibile, per la dizione adottata dalle disposizioni suddette (che non si appunta a una fonte individuata e riguarda anche, ad esempio, le procedure adottate dalla corte).

Dalle notizie che ho potuto raccogliere, sembra che la corte dei conti, dopo qualche incertezza, si sia pronunciata invece per l'inapplicabilità del decreto: ma la motivazione contenuta in una decisione della sezione trentina non mi ha chiarito le idee, mentre di una delle sezioni riunite romane conosco solo il dispositivo. Quindi, per ora rimango dell'opinione che il comma 1 dell'articolo 7 sia invece applicabile, fatte le dovute comparazioni; anche se sarebbe opportuno, per maggiore chiarezza, che le norme di attuazione ridefinissero l'argomento.

Il comma 5 (e seguenti) del medesimo articolo 7, invece, introduce una nuova forma di controllo successivo. Qua bisogna rilevare, anzitutto, che nelle regioni in esame (tranne la Sicilia) esiste anche un controllo successivo di legittimità sugli atti, e in tutte e quattro c'è la parificazione del rendiconto regionale, operata - con modalità non ancora uniformi - dalla corte dei conti. Cosa che, certo, dovrebbe permettere alla corte di esercitare un ruolo meno formalistico e più attento rispetto a quanto avviene - nelle regioni ordinarie - ove ci si limiti al controllo preventivo.

Comunque, il controllo di cui al decreto-legge è altra cosa. Potrebbe applicarsi, come norma di riforma, alle regioni speciali? Su questo in effetti mi sembra meglio chiedere, come chiedeva la corte dei conti nelle decisioni sopra citate, una norma di attuazione degli statuti, poiché sono questi ultimi a definire i controlli sulle regioni in parola. Ma a parte questo problema di fonti, il contenuto della norma non mi sembra incostituzionale, anche se certamente la sua genericità può lasciare dei dubbi.

Si tratta naturalmente di un controllo sulle attività, che per il linguaggio usato nel comma 5 sembra avvicinarsi al controllo di gestione. Il comma 8, che fa salvo il controllo già esercitato dall'apposita sezione della corte dei conti sugli altri enti locali, mette in rilievo come il legislatore abbia pensato a una simiglianza

con questo tipo di controllo. La cosa è interessante perché quest'ultimo è stato giudicato costituzionale con riferimento all'articolo 130 della costituzione (d'altra parte, la stessa giurisprudenza costituzionale, con riferimento all'articolo 125, parla sì di numero chiuso, ma con riferimento ai controlli di legittimità), soprattutto per il fatto che non comporta misure "sanzionatorie" e ha funzione principalmente referente. Ora, questi caratteri si ritrovano pari pari nel controllo in questione, dato che il comma 9 prevede una richiesta di riesame per le sole amministrazioni non territoriali, e il comma 7 parla di relazioni al parlamento e ai consigli regionali. Si tratta quindi di un controllo referente, per cui un'analogia si può instaurare anche con le relazioni prodotte dalla corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti, nelle regioni a statuto speciale. Il ruolo della corte dei conti rispetto ai consigli regionali nella norma discussa, dunque, è simile a quello già esercitato nei rapporti col parlamento.

Vorrei ricordare poi, incidentalmente, che in dottrina (Serrani) si sono registrati tentativi di forzare la lettera dell'articolo 125 nel senso di una preferenza - rispetto al controllo preventivo di legittimità - per un controllo di gestione, verso il quale par tendere la norma commentata.

Certo, esercitando il pessimismo della ragione si può dubitare che il meccanismo permetta il nascere di quel circolo virtuoso (D'Auria) che prima d'altro dovrebbe garantire il successo degli obiettivi riformatori. Anche a non parlare dell'esperienza statale, ho presente per esempio alcune relazioni a rendiconti regionali certamente non ricche di spunti critici, ma fondate su un'impostazione sostanzialmente e genericamente descrittiva.