

**Convegno Jesolo 7 Maggio 2004**  
**“STRUMENTI DI GOVERNO E COMUNICAZIONE NEGLI ENTI LOCALI: DAL  
PROGRAMMA STRATEGICO AL BILANCIO SOCIALE E DI MANDATO”**

**2^ SESSIONE-**

*I sistemi di programmazione dalla pianificazione strategica al controllo delle gestioni  
delegata: l'ottica aziendale amministrativa*

**MODERATORE: Alessandro Lombrano**  
**ricercatore Economia Aziendale Università degli Studi di Udine**

Chiederei alla professoressa De Benetti di inquadrare queste argomentazioni, queste riflessioni, questi spunti in termini giuridici, in buona sostanza tutte queste considerazioni trovano o non trovano risposta negli strumenti giuridici che abbiamo?

**RELATORE: CRISTINA DE BENETTI**  
**Professore Associato Istituzioni di diritto pubblico Università  
Ca' Foscari di Venezia:**

A parte anche da parte mia ringraziare dell'invito, la domanda è impegnativa e il tempo a mia disposizione per certi versi è anche già scaduto dato il ritardo. Ho troppe cose da dire, tenterò una sintesi, sperando che il quadro sia comunque organico.

Tutto quello che è stato detto fin qui è il frutto del mutamento totale che dagli anni 90 ha riguardato tutto il mondo del diritto amministrativo e quindi del diritto pubblico ossia l'azione amministrativa, il rapporto tra politica e Amministrazione, l'autonomia degli enti. Il sistema policentrico, a cui si faceva cenno, mi dà modo di iniziare questa riflessione dicendo che oggi il Comune è un ordinamento giuridico in tutti i sensi, è sempre stato un ordinamento giuridico. Io mi scuso, ma utilizzo la terminologia prettamente giuridica. Il problema nasce proprio dall'inquadramento giuridico del tutto, il Comune ha sempre avuto un suo ordinamento giuridico e ovviamente una personalità giuridica, ma fino agli anni 90 vi era totale uniformità in tutti i Comuni, in tutte le Province, in tutti gli enti locali.

È la legislazione degli anni 90 che inizia ad assegnare al Comune spazi di autonomia concreta, ma al contempo negli anni 90 viene fondamentalmente a modificarsi anche l'azione amministrativa in termini generali ossia a prescindere dall'ente di riferimento, è la legittimità, la legalità che viene a modificarsi. Faccio discorsi non voglio dire difficili, ma assolutamente giuridici, dei quali forse vedete difficilmente riflesso su quanto si è detto fin qui, ma invece il riflesso è totale. La legittimità è divenuta non più legittimità formale, si suol dire, ma legittimità sostanziale. Cosa vuol dire? Vuol dire che oggi con la 241 l'azione amministrativa è legittima se persegue i criteri dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia, della trasparenza, del buon andamento, dell'imparzialità ed è l'ente nella sua autonomia che deve riempire di contenuto questo criterio di legittimità e verificare al contempo la realizzazione del criterio.

Ecco che contemporaneamente sparisce il controllo di legittimità, per capirci quello del Co.Re.Co., a cui eravamo abituati, che infatti era mero riscontro di una legittimità formale ossia andava a verificare che il requisito richiesto dalla norma trovasse corrispondenza formale nell'atto, perché la norma definitiva già la miglior realizzazione dell'interesse pubblico. Oggi è l'ente, la Regione, la Provincia, il Comune, che deve con la propria azione decidere qual è il criterio legittimo di economicità, efficienza, efficacia, per la realtà specifica, darsi le linee di azione per realizzare quel criterio e verificare al contempo che sia realizzato.

Tutto ciò è rimesso all'autonomia dell'ente e conseguentemente viene a sparire il controllo, il controllo amministrativo oggi non c'è più, c'è co-amministrazione, tutto ciò di cui si può parlare, controllo di gestione, controllo strategico, controllo della dirigenza o altre forme sono forme di co-amministrazione nella classica divisione a tre: attività amministrativa, consultiva e di controllo, l'attività di controllo in senso vecchio non c'è più, perché il controllo vecchio implicava una sanzione da parte di altro ordinamento sull'ordinamento controllato. L'autonomia che gli enti locali oggi detengono è incompatibile con questo sistema di controllo. Continuiamo a parlare di controllo, ma intendiamo solo individuare un momento di co-amministrazione interno all'ente. Deve soddisfare questa co-amministrazione di controllo proprio quei requisiti di legittimità sostanziale che l'ordinamento continua ad imporre.

Ecco che tutto ciò che è stato detto fin qui trova riscontro ossia ma l'azione è opaca, è opaca perché è rimessa ad uno spazio di autonomia che non ha ancora trovato strumenti di trasparenza, ma ogni Comune si differenzia, si deve differenziare. Secondo la riforma del titolo V gli enti locali sono ordinamenti che godono di funzioni proprie, non solo le funzioni fondamentali definite dalla riforma, speriamo la loggia in arrivo, non solo le funzioni conferite dallo Stato, dalle Regioni, ma anche funzioni proprie. Cosa voglio dire? Voglio dire che tutto ciò di cui stiamo parlando è nella disponibilità dell'ente locale, ma allora tutto ciò di cui abbiamo parlato fin qui è il prodotto dell'autonomia di cui l'ente locale gode e ne abbiamo visto gli aspetti positivi e gli aspetti negativi.

Abbiamo detto: ma a cosa serve tutto ciò? Lo dobbiamo definire in partenza ossia l'autonomia ha bisogno nell'ambito del proprio spazio di darsi delle regole, di fissare degli obiettivi e dei programmi e di verificare il conseguimento dell'obiettivo e la realizzazione del programma, ma tutto questo è rimesso all'ente locale stesso, è privo di un momento sanzionatorio se non sotto il profilo della verifica politica alle elezioni successive e sotto il profilo del dato economico, ma sotto un profilo giuridico è privo di un momento sanzionatorio, di annullamento del prodotto dell'azione. Chiama ovviamente i soggetti che operano dentro l'autonomia a responsabilità sotto il profilo giuridico, quella non condivisa anche da me distinzione tra politica e amministrazione non è una distinzione, è una continuazione della linea politica, che però distingue le responsabilità. Si può parlare di distinzione nel senso che la dirigenza è il supporto di tutta questa autonomia consegnata all'ente locale, ma ne diviene giuridicamente anche il responsabile.

Come vedete sto dicendo troppo, in maniera che può sembrare anche confusa, ma rifacendo un attimo, riprendendo i fili del discorso. Dagli anni 90 è cambiata la legittimità dell'operare amministrativo, la legittimità sostanziale è consegnata all'autonomia dell'ente locale, contemporaneamente è cambiato il rapporto tra politica e dirigenza, contemporaneamente con il 2001 è cambiato l'assetto costituzionale dell'ente locale, l'ente locale ora è un potere dello Stato, a mio modo di vedere il passaggio successivo è l'apertura delle porte della Corte Costituzionale agli enti locali. Se gli enti locali godono di questa autonomia e intrattengono tutte queste relazioni con gli altri ordinamenti devono anche trovare un momento di verifica di

tutti questi rapporti tra poteri che pongono in essere e quindi forse anche essi dovranno essere prima o dopo ammessi a giudizio di costituzionalità per conflitto tra i poteri, ma ora vado in là nel tempo e forse fuori dal tema.

Oggi continuiamo a parlare di controllo se vogliamo, ma stiamo vedendo in verità un'esigenza di trasparenza, un'esigenza di informazione per il cittadino, un'esigenza di verifica del conseguimento prima ancora che dell'obiettivo della legittimità. Possiamo strutturare il controllo come meglio crediamo e l'ultimo Testo Unico ancora in vita, non si sa bene per quanto, consegna all'autonomia normativa dell'ente locale la definizione del controllo. Siamo stati abituati tutti immagino, sennò l'esame di diritto pubblico per chi l'ha fatto non si concludeva con successo, siamo stati abituati tutti al fatto che l'ente locale non ha potestà legislativa, pacifico, non emana leggi, ma oggi ha potere normativo, è scritto in Costituzione, è scritto nel Testo Unico, lo deve esplicitare, deve determinare le regole della propria autonomia.

A mio modo di vedere è possibile ipotizzare un regolamento in relazione a tutte queste tematiche che tecnicamente lascio a voi perché sono al di fuori delle mie competenze, ma è con la determinazione di regole, che possiamo vedere in un regolamento, che possiamo vedere nella programmazione, che noi tracciamo la linea della legittimità sostanziale e tracciamo le responsabilità, perché poi in questo sistema comunque una responsabilità anche avanti alla Corte dei Conti la portiamo e come dirigenti e come parte politica. La Corte dei Conti se non trova lo sviluppo dell'autonomia esplica un giudizio totalmente libero, è l'auto limite che l'Amministrazione si dà sviluppando l'autonomia che fa sì che il giudizio poi esterno abbia un certo percorso.

Volendo dare un po' di spazio anche a ciò che segue, quindi stringendo i tempi del mio intervento, ma mettendomi a disposizione per eventuali domande o approfondimenti, l'ente locale deve sviluppare in tutto e per tutto l'autonomia che detiene, deve tracciare le linee di sviluppo della propria azione, un'azione che vi ripeto il sistema pretende legittima, ma sotto un profilo di sostanza, di risultato. Se l'ente locale traccia lo sviluppo dell'autonomia darà modo al cittadino di verificare il proprio buon operato, darà modo a tutta la struttura interna di muoversi per un'amministrazione per risultati, che va al di là dell'atto, darà modo a tutta, chiamiamola la Magistratura esterna, che sia Corte dei Conti o penale, di sì sviluppare un giudizio, ma un giudizio che è verifica della corretta autonomia che l'ente si è dato. La mancanza di sviluppo di questa autonomia invece produce tutti i danni che ognuno di voi in un modo o nell'altro ha messo in evidenza.

Dovrei parlare per due ore adesso e sono in difficoltà perché la sintesi mi porta solo a questa riflessione, qui c'è tutto il resto, forse se apriamo la tavola rotonda possiamo dialogare assieme con più facilità.