

Campania Autonomia

# L'informatore

delle Autonomie locali

Rivista amministrativa, economica, finanziaria, legislativa, normativa e politico-culturale

Anno XIII - n° 7/8 Aprile 2003 - Spedizione in abbonamento postale Comm. 20 art. 2 - legge 662/96 - Filiale di Salerno -



**Campania Autonomia**  
**l'informatore**  
delle Autonomie locali

**Direttore responsabile**  
**Nicola Nigro**

**Internet**

**e-mail: nigronicola@tiscalinet.it**  
**www.linformatore.info**

Via S. D'Acquisto, 62  
tel. 0828/724579-fax 724203  
84040 Capaccio S. Paestum  
Salerno

Periodico iscritto al registro  
stampa del Tribunale di Salerno  
al n° 780 in data 10 ottobre 1990  
da Tele Radio Paestum

**Hanno collaborato**  
**all'elaborazione**  
**ed al desk di questo**  
**numero:**

**Tommaso Biamonte**  
**Fernando Iuliano**  
**Maria Rosaria Santomauro**

**Federazione**  
**Regionale**  
**delle Associazioni**  
**autonomistiche**  
**della Campania**  
**Anci**  
**Legautonomie**  
**Aiccre - Uncem**  
**Upi**

**STAMPA**  
**Arti Grafiche Boccia**  
**Via Tiberio Claudio Felice, 7**  
**Tel.089/303311-telefax 089/771017**  
**84131 Fuorni-Salerno**

**Avvertenza**

**Tutti coloro che vogliono prendere parte al dibattito, lo possono fare inviando testi dattiloscritti o e-mail attinenti ai temi della rivista, cioè alle problematiche sugli Enti locali. Gli articoli non pubblicati non si restituiscono.**

Fonti di acquisizione notizie: Gazzetta Ufficiale, Bollettino Ufficiale della Regione, "Il Sole «24 Ore» " Italia Oggi" e cittadinolex.

**Comitati**

**COORDINATORE**  
**Silio Aedo Violante**

*Docente di legislazione dei Beni Culturali ed Ambientali*

*2<sup>a</sup> Università di Napoli*

**Comitato Scientifico**

**Giuseppe Abbamonte** - Docente di *Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli* **Andrea Amatucci** - *Scienze delle Finanze-Università Federico II-Napoli* - **Anna Maria Armenante** - *Avvocato dello Stato* - **Nicola Assini** - *Diritto e Legislazione Urbanistica -Università di Firenze* - **Enrico Bonelli** - *Ric. Diritto costituzionale-Università Federico II -Napoli* - **Antonio Brancaccio** - *Avvocato* - **Vincenzo Coccozza** - *Diritto Costituzionale-Università Federico II Napoli* - **Antonio Conte** - *Avvocato -Roma* - **Nicola Crisci** - *Diritto del Lavoro-Università di Salerno* - **Federico d'Ippolito** - *Storia del diritto romano 2° Università di Napoli* - **Francesco Forte** - *Docente di Urbanistica - Università Federico II-Napoli* - **Lucio Iannotta** - *Diritto Amministrativo -2° Università-Napoli* - **Antonio Lamberti** - *Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli* - **Giovanni Leone** - *Diritto Amministrativo-Università di Cassino* - **Amedeo Lepore** - *Storia economica Università di Bari* - **Enzo Maria Marengi** - *Diritto Amministrativo-Università di Salerno* - **Riccardo Marone** - *Avvocato* - **Ruggiero Musio** - *Avvocato* - **Antonio Palma** - *Diritto Romano -Università Federico II -Napoli* - **Giuseppe Palma** - *Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli* - **Salvatore Prisco** - *Diritto pubblico -Università Federico II -Napoli* - **Nino Saija** - *Direttore Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione locale* - **Michele Scudiero** - *Diritto costituzionale-Università Federico II - Napoli* - **Vincenzo Spagnuolo Vigorita** - *Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli* - **Sandro Staiano** - *Diritto costituzionale-Università Federico II-Napoli* - **Paolo Tesaurò** - *Diritto costituzionale - Università Federico II - Napoli.*

**Comitato Tecnico**

**Emilio Bonaduce** - *Docente Scuola Superiore della Funzione Pubblica del ministero dell'Interno* - **Ciro Centore** - *Avvocato* - **Alfredo Contieri** - *Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli* - **Gerardo Marone** - *Avvocato* - **Riccardo Satta Flores** - *Avvocato* - **Antonio Scippa** - *Commercialista-presidente Ancrel Campania* - **Florentino Trosino** - *Dirigente comune di Napoli* - **Giancarlo Violante** - *Avvocato* - **Adriano Vitucci** - *Avvocato.*

**Indice**

<b>Editoriale</b>	<b>3</b>	<b>Anci</b>	<b>18</b>
<b>Piccoli Comuni e sviluppo</b>		<b>Sspal</b>	<b>24</b>
<i>di Luciano Vandelli</i>	<b>4</b>	<b>Olivicoltori</b>	<b>25</b>
<b>Enti locali e nuova funzione</b>		<b>Asis</b>	<b>26</b>
<i>della direzione generale</i>		<b>Ato</b>	<b>27</b>
<i>di Pietro Barrera</i>	<b>6</b>	<b>Bollettini d'informazione:</b>	
<b>Controlli di Gestione</b>		<i>-Regione Campania</i>	<b>28</b>
<i>di Enrico Bonelli</i>	<b>8</b>	<i>-Provincia di Salerno</i>	<b>30</b>
<b>Difesa e tutela del suolo</b>		<i>-Provincia di Napoli</i>	<b>35</b>
<i>(seconda parte)</i>		<i>-Comune di Salerno</i>	<b>39</b>
<i>di Nicola Assini</i>	<b>10</b>	<i>-Comune di Napoli</i>	<b>43</b>
		<i>-Comune di M.S. Severino</i>	<b>46</b>
		<i>-Comune di Avellino</i>	<b>48</b>
		<i>-Legautonomie</i>	<b>52</b>

**ENRICO BONELLI \***

**PATTO DI STABILITÀ, FINANZA, FLESSIBILITÀ  
E GOVERNANCE**



In conseguenza della necessaria omologazione del nostro sistema economico-istituzionale al patto di stabilità e di crescita imposto dall'U.E., si è implementato, grazie soprattutto alla rein-

interpretazione dell'art. 97 della Costituzione italiana, un inesorabile processo di contrazione dei poteri autoritativi della p.a. lungo la direttrice della semplificazione, della razionalizzazione, della modernizzazione e dell'efficienza dell'azione amministrativa, oramai volta principalmente al raccordo e alla composizione preventiva degli interessi in gioco e al conseguimento del migliore risultato possibile con l'impiego delle risorse (umane e finanziarie) disponibili.

Le linee di un simile processo, sviluppatosi nell'ultimo decennio del secolo scorso, sono intercettabili, con intersezioni continue, sia nell'evoluzione del nostro modello istituzionale, sia a livello comunitario, dal momento che l'U.E., ancorché in forma embrionale, dà vita ad un vero e proprio sistema costituzionale, nonostante la carenza di quella Costituzione formale, la cui elaborazione-redazione è demandata alla Convenzione di Laeken.

È difficile, allo stato, prevedere quale possa essere lo sbocco del processo di integrazione europea e se esso possa sfociare nella creazione di un ordinamento comune a tutti i paesi membri, che, assumendo una qualche forma federale superi le palesi insufficienze (e le omissioni) della Carta nizzarda e si dimostri effettivamente democratico su base costituzionale, tale da colmare non solo il (noto) deficit democratico, ma anche quel deficit sociale che ancora permea significativamente le istituzioni e le politiche comunitarie, spesso rivelatesi inadeguate a garantire diritti e prestazioni sociali al civis europeo.

## **Controlli di gestione: l'Italia sempre più allineata alla nuova frontiera europea**

Una cosa oggi appare certa: principi costituzionali comunitari-comuni, tradizionalmente collegati ai valori del liberalismo e del mercato, come quelli di sussidiarietà, di efficienza, efficacia ed economicità, di buona e sana gestione,

di concorrenzialità, di trasparenza, vengono a conformare sensibilmente l'azione di tutti i pubblici poteri, con incroci ai diversi livelli di governo, in virtù di un incisivo feedback.

Lo sbocco naturale di tali valori omogeneizzanti di origine metanazionale si riverbera direttamente su strutture e funzioni sia dell'U.E. che dei suoi Stati membri, aprendo la strada ad interventi istituzionali di ammodernamento che consentono non solo di inserire nuove culture gestionali all'interno delle amministrazioni per migliorarne il rendimento, ma anche di impiegare strumenti diversi, se non strutture organizzativamente estranee a quelle pubbliche, per l'espletamento, in ossequio alle esigenze della governance, di funzioni e compiti in passato riservati alla mano pubblica. In tale contesto si iscrive anche lo sforzo delle istituzioni comunitarie di dare, sul piano normativo, risposte concrete che sono la riprova tangibile del carattere sincretistico dell'ordinamento dell'U.E. (per derivare esso da esperienze sia di common law che di civil law), come ad esempio la recente adozione (25 giugno 2002), da parte del Consiglio (ma con la procedura interistituzionale che ha coinvolto la Commissione, il Parlamento, la Corte dei conti e il Comitato economico e sociale) di un nuovo regolamento finanziario, pubblicato col n. 1605/2002 nella G.U.C.E L248 del 16 settembre 2002. Le significative innovazioni che tale regolamento introduce nell'ordinamento comunitario, al fine di rendere più efficiente, efficace ed economica la gestione finanziaria e più flessibili e decentrati i controlli gestionali, costituiscono la prova più tangibile dell'evoluzione dell'ordinamento comunitario in senso "efficientista".

Parallelamente, sulla base dell'esperienza comunitaria (e di quella degli altri Stati membri dell'U.E.) è venuto delineandosi nel nostro Paese un nuovo modello istituzionale, più aperto alle esigenze della governance, che ha comportato, tra l'altro, il superamento della prospettiva statalistica e l'adattamento del sistema dei controlli alla metamorfosi della funzione pubblica, così come metabolizzata dall'ordinamento e materializzata da ultimo con la riforma del Titolo V della Costituzione (la cui attuazione si presenta quanto mai problematica, involgendo addirittura un nuovo riparto della funzione legislativa ed amministrativa fra Stato ed Autonomie territoriali). Sta di fatto che, dopo l'abolizione del sistema dei controlli previsti dai vecchi artt. 125 (sulle Regioni) e 130 (sugli Enti locali), si è accentuata nel nostro diritto interno la tendenza verso meccanismi di controllo di tipo flessibile

**Segue a pagina 9**



plurale, adattabili al mutato quadro istituzionale e consistenti in nuove forme di verifiche, quali il controllo di gestione, il controllo di regolarità contabile, il controllo strategico nonché le valutazioni dei dirigenti: è su questi meccanismi, quindi, che la dottrina e l'interprete sono chiamati oggi ad appuntare l'attenzione, svolgendo il loro lavoro di elaborazione.

Indubbiamente, per una piena comprensione di siffatta, complessa fenomenologia, non può essere trascurata la prospettiva di ibridazione dei sistemi, esaltata dal ruolo che l'ordinamento interno e quello comunitario attribuiscono rispettivamente alle due Corti dei conti.

Quella di casa nostra, già a partire dalla metà degli anni '90, ha ricevuto dalla Corte costituzionale il riconoscimento di organo collaborativo rispetto allo Stato-comunità (e non solo riguardo allo Stato-apparato), come tale "volto a garantire che ogni settore della Pubblica Amministrazione così considerata risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

Quanto alla Corte dei conti comunitaria, essa non a caso è assunta a rango di istituzione comunitaria in virtù della modifica dell'art. 4 del Trattato C.E. (divenuto l'art. 7 nella versione consolidata), al pari del Parlamento, del Consiglio, della Commissione e della Corte di giustizia e la sua struttura è stata modificata dal Trattato di Nizza, proprio in vista dell'allargamento dell'Unione: dopo il Consiglio europeo di Copenaghen (conclusosi il 13 dicembre 2002), a partire dal maggio 2004 nascerà la "Grande Europa a venticinque", con l'ingresso di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania, Estonia, Lettonia, Slovenia, Slovacchia, Malta e Cipro (in totale 75 milioni di nuovi cittadini europei, che faranno ascendere la popolazione dell'U.E. a circa 450 milioni di individui).

Ma già all'orizzonte (2007) si profila il completamento dell'Unione con l'ingresso di Bulgaria e Romania, mentre per il dicembre 2004 è previsto l'inizio del negoziato (non facile!) per l'ammissione della Turchia.

Non appare, quindi, un caso che la Corte comunitaria e quelle nazionali tendano ad instaurare rapporti sempre più stretti di collaborazione, configurando una sorta di sistema di controllo bidirezionale, sia sulle ordinarie contribuzioni comunitarie che sulle politiche e sui programmi d'intervento finanziario dell'U.E., in una visione volta ormai a considerare in modo monistico istituzioni e sistemi giuridici nazionali e comunitari.

Nella stessa direzione si è mossa anche la nostra normativa interna più recente, ed in particolare il reg. n. 14/2000, che ha modificato significativamente il precedente reg. n. 1/97.

Sembra così consolidarsi un sistema di controllo bidirezionale, nel quale la Sezione di controllo interna, da un lato, assume il ruolo di referente specifico di tutte le metodologie di raccordo previste tra Corte nazionale e Corte comunitaria; dall'altro, diviene referente principale per i soggetti giuridici interni controllati (in particolare, per le Regioni), per quanto attiene alla ordinaria contribuzione comunitaria nonché ai relativi programmi di intervento (compresi i Fondi strutturali).

Sembra così ricevere ulteriore impulso quella linea interpretativa, sostenuta dalla migliore dottrina, che vede nel dovere di collaborazione imposto dall'art. 248 C.E. (ex 188 C C.E.) alle istituzioni di controllo nazionale, non soltanto una mera possibilità di trasmissione dei risultati del controllo interno, bensì un vero e proprio vincolo giuridico di verifica in sinergia con l'organo comunitario. Finisce per essere privilegiato in tal



modo l'aspetto funzionale del controllo "in collaborazione", inteso come vero e proprio "esercizio simultaneo" di competenze della stessa natura, e quindi di responsabilità diretta, in parallelo a quella degli organi dell'Unione Europea.

**\*Professore di Contabilità di Stato  
Seconda Università degli Studi di Napoli**

#### **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

- AA.VV., *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione in Europa*, a cura di C. Amirante, S. Cattaneo, Roma, 1998;
- AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. Cassese, G. Guarino, Milano, 2000;
- AA.VV., *Diritto e amministrazione pubblica nell'età contemporanea*, a cura di N. Greco, P. Biondini, Roma, 2000;
- AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, I, 1997;
- Barbera A., *Esiste una "costituzione europea"?*, in *Quad. cost.*, 2000, 59;
- Bonelli E., *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione Europea e ordinamento interno*, Torino, 2003;
- Bonelli E., *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Riv. amm.*, 2002, 5-6;
- Bonelli E., *Sussidiarietà, necessità e proporzionalità/ adeguatezza nell'ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, in *Dir. e cultura*, 2001, 1.
- Chiti M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999;
- Clemente G., *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1996, 278;
- De Rose C., *I finanziamenti comunitari, i principi che li regolano e le prospettive future, con particolare riferimento ai fondi strutturali*, in *Cons. St.*, 2000, II, 133;
- Della Cananea G., *Unione europea e finanza pubblica*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2002, 304;
- Goletti G.B., *La Comunità europea nell'ottica della Corte dei conti comunitaria*, Bologna, 1991;
- Pocar F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000;
- Sapienza R., *La riforma dei fondi strutturali comunitari - Il regolamento (Ce) 1260 del 21 giugno 1999*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1999, 485;
- Sciascia Mi, *Sciascia Ma, Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997.