

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MACCARRONE Antonino, FABIANI, BORSARI, GIANQUINTO, MAGNO, PERNA, ROSSI e VENANZI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 FEBBRAIO 1971

Norme sulla costituzione degli organi regionali di controllo sulle Province, Comuni ed altri enti locali e disposizioni in materia di credito agli enti locali

ONOREVOLI SENATORI. — Col disegno di legge che raccomandiamo alla vostra attenzione si è inteso risolvere soltanto alcuni problemi particolarmente urgenti per rimuovere gli ostacoli che si sono fin qui frapposti alla sollecita attuazione del nuovo sistema di controlli e per risolvere in maniera adeguata nel pieno rispetto dei principi autonomistici a cui in ogni caso il nostro ordinamento deve informarsi, il problema del finanziamento degli eventuali disavanzi economici dei bilanci delle Province e dei Comuni, contemperando il presupposto irrinunciabile dell'autonomia con le esigenze del coordinamento e di una visione nazionale e unitaria dei problemi.

Con gli articoli 1 e 2 abbiamo inteso disciplinare in ossequio alla norma costituzionale le modalità di costituzione dell'organo regionale di controllo, partendo dal presupposto indiscutibile che tale organo, pur costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, è sempre un organo della Regione e debba essere quindi da questa costituito, senza inframmettenza di altri organi.

Infatti, non è secondo noi in alcun modo ammissibile riconoscere ad altri soggetti giuridici diversi dalla Regione poteri di nomina o di designazione dei membri che deb-

bono costituire l'organo regionale di controllo, competendo solo alla Regione e quindi al Consiglio regionale l'esclusivo potere di scegliere, pur nei limiti delle modalità stabilite da una legge della Repubblica, i singoli componenti dell'organo regionale di controllo.

Pertanto riteniamo che tutti i membri effettivi e supplenti debbano essere di nomina del Consiglio regionale e scelti tra esperti di discipline amministrative che non abbiano alcun rapporto nè diretto nè indiretto con organi dello Stato e che siano scelti con un metodo tale da garantire in ogni caso che l'intero collegio sia espressione delle componenti fondamentali del Consiglio.

A tal fine mira la norma secondo cui la elezione dei rappresentanti è disposta non solo per parti ma in modo tale da consentire ad un gruppo di consiglieri, seppure numericamente limitato, di concentrare la propria scelta su uno solo dei candidati da eleggere in modo da garantirne l'elezione.

Ciò rappresenta a nostro avviso una garanzia sufficiente per evitare che, il formarsi di coalizioni nei Consigli regionali, escluda la possibilità che taluni componenti del Consiglio stesso possano esercitare il loro

diritto di eleggere almeno un membro degli organi regionali di controllo.

Con l'articolo 2 si disciplinano i modi dell'esercizio del controllo nella forma decentrata, prevista come eventuale dallo stesso articolo 130 della Costituzione. A tal fine, mentre si salvaguarda ogni autonomia nella scelta da parte della Regione dell'opportunità di istituzione di un controllo decentrato e dello strumento (Statuto o legge) da usarsi per raggiungere questo obiettivo si dettano norme solo per la composizione di tali organi decentrati.

Essi vengono definiti « sezioni » nel senso che si intende che tali organi pur essendo emanazione diretta del Consiglio regionale, costituiscono un tutt'uno con l'organo regionale di controllo, di cui appunto sono sezioni che debbono quindi operare secondo indirizzi generali comuni.

Per marcare la distinzione tra organi propri della Regione e organo regionale di controllo, si è ritenuto precisare, con apposito emendamento all'articolo 57 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che tra le incompatibilità per l'appartenenza all'organo regionale di controllo e alle sue eventuali sezioni, debbano essere inclusi i consiglieri regionali.

Tuttavia si è voluto, prescrivendo l'obbligo dell'organo regionale di controllo di trasmettere periodicamente una relazione sulla sua attività al Consiglio regionale (articolo 3), riservare a questo non tanto il potere di emanare direttive specifiche e particolareggiate o fissare criteri per l'esercizio dell'attività di controllo, quanto la possibilità di conoscere e valutare sotto il profilo più generale della salvaguardia del pubblico interesse e del buon funzionamento dell'amministrazione, il complesso degli elementi rilevati nel corso dell'attività di controllo e i dati necessari per informare la legislazione e gli atti propri della Regione a criteri atti a consentire il perseguimento dei fini generali propri.

Appare opportuno e necessario escludere ogni distinzione di competenza, tra le diverse componenti costitutive dell'organo

regionale di controllo, sulla base delle categorie degli Enti sottoposti a controllo (Comuni, Province, consorzi, altri enti locali) perchè riteniamo che tale distinzione non ha alcun fondamento logico e, sotto il profilo dell'opportunità, appare semmai necessario creare il presupposto per consentire al Comitato regionale e sue sezioni una visione organica dell'attività degli enti operanti nello stesso territorio.

Così si è ritenuto opportuno e necessario attribuire alla competenza dell'organo regionale il controllo delle deliberazioni adottate dagli enti locali, nelle materie e funzioni ad esse delegate proprio per far corrispondere a criteri di organicità l'attività di controllo per non ingenerare inutili e dannose complicazioni nell'attività degli enti locali ma anche nella considerazione che, pur nel rispetto delle indicazioni contenute nei provvedimenti di delega, l'attività amministrativa degli enti locali debba svolgersi secondo il principio della massima economia e della organicità di indirizzo. Potendosi ipotizzare infine che materie e funzioni delegate agli enti locali proprio per il raggiungimento dei suddetti fini di economicità ed organicità possono inerire o interferire con materie e funzioni proprie degli enti locali non appare in ogni caso opportuna alcuna distinzione o differenziazione sotto il profilo del controllo.

Altrettanto assurda appare la distinzione che taluno intende mantenere ai fini del controllo tra atti e organi.

Tale distinzione rappresenta una evidente forzatura interpretativa della Costituzione operata ed avallata da chi, ad ogni costo, intende mantenere in vita e salvaguardare la figura e la funzione del Prefetto.

Ma tale distinzione non può essere accolta per molteplici motivi.

La Costituzione infatti configura un sistema di autonomie che comprende Enti, Comuni e Province considerati in modo complessivo, e, di conseguenza, sia l'attività che gli organi.

Non può quindi configurarsi un trattamento diverso, in sede di controllo per gli

atti posti in essere da questi enti e per ciò che attiene al funzionamento degli organi degli Enti stessi.

Del resto, la stessa legge 10 febbraio 1953, n. 62 (articolo 59) prevede che i poteri di controllo sostitutivo, attribuiti ai prefetti e alle Giunte provinciali amministrative dalle disposizioni vigenti siano deferiti agli organi regionali di controllo. Nè vi è alcun dubbio che il controllo sostitutivo costituisca un modo di esplicarsi del controllo sugli organi, atteso che tale controllo può essere sostitutivo di persone o organi e della loro attività per porre in essere determinati atti.

Inoltre è da rilevare che i controlli sugli organi sono espressione di un potere sostanzialmente disciplinare e quindi presuppongono un rapporto di supremazia gerarchica seppure improprio. Ma tale rapporto tra Comune e Provincia e organi dello Stato non è in alcun modo configurabile nell'ordinamento autonomistico sostanziale.

La Costituzione infatti definisce le Province e i Comuni come « enti autonomi » e riserva alla legge nazionale solo la fissazione dei principi che ne determinano le funzioni (articolo 129) mentre riserva alla Regione, a mezzo di un suo organo, il controllo su tutta l'attività di detti enti.

Affermandosi dunque il principio di autonomia cade in ogni caso ogni forma di subordinazione gerarchica di cui il controllo sugli organi costituisce una tipica espressione.

Come conseguenza di questa visione viene regolato anche il potere di scioglimento, atto gravissimo in conformità di una deliberazione del Consiglio. Infatti deve essere circondato di ogni possibile garanzia democratica.

Tale potere è attribuito alla Regione assegnando al Presidente della Giunta regionale la competenza di emettere il provvedimento definitivo. Ma la richiesta di scioglimento deve essere promossa con proposta motivata dall'organo regionale di controllo che, a conoscenza ed in possesso di tutti i presupposti che conducono alla formulazio-

ne di una proposta così grave, può a ben ragione, giungere a tali estreme conclusioni. Appare però in ogni caso necessario che il Consiglio regionale deliberi sulla proposta e fornisca, con la pubblicità del dibattito e nella visione complessiva delle opinioni e dei giudizi di tutte le parti, la massima garanzia di democraticità e di obiettività.

È noto che, accanto ai controlli sugli organi e sugli atti per la legittimità e il merito, disciplinati in generale dalle norme della legge provinciale e comunale, si rinviene nella normativa positiva una gamma infinita di altri controlli che possono definirsi atipici e di cui è difficile descriverne la tipologia e la fattispecie.

La sopravvivenza di questi controlli posti in essere nell'ambito di un ordinamento, ispirato alla preesistente condizione di autarchia degli enti locali, appare del tutto inammissibile in un sistema di autonomie qual'è quello previsto dalla Costituzione e pertanto debbono intendersi soppressi e sostituiti dai controlli degli organi regionali (articolo 8).

Con l'articolo 9 si detta una norma che ha evidente carattere transitorio per la prima costituzione degli uffici degli organi regionali di controllo, per consentire la tempestiva organizzazione degli uffici, rinviandosi ogni definitiva determinazione alla Regione nell'ambito dei propri poteri statuari.

Con tale norma si afferma infatti che il Consiglio regionale destina agli uffici degli organi di controllo il personale dipendente dagli Enti locali e dallo Stato di cui ha chiesto il comando per l'organizzazione e il primo impianto degli uffici della Regione.

La destinazione di detto personale agli uffici regionali di controllo deve essere fatta dallo stesso Consiglio regionale dopo aver valutato le proposte, per quanto attiene al numero e alle qualifiche del personale, dell'organo regionale di controllo.

Con gli articoli 10 e 11 si è voluto affrontare, seppure per aspetti assai limitati rispetto alla complessa problematica che

emerge dall'esame della legislazione e della situazione in atto, che tuttavia appare urgente definire in modo chiaro ed inequivocabile, rinviando ad un provvedimento organico da riguardarsi anche nel quadro di una nuova legge comunale e provinciale e della riforma dell'ordinamento del credito, la ricerca di una soluzione più soddisfacente.

Per intanto, in coerenza con i principi che secondo noi debbono essere a base del nuovo ordinamento dei controlli riteniamo che debba essere soppressa la Commissione centrale per la finanza locale (articolo 8) e che i bilanci delle Province e dei Comuni, indipendentemente dalle risultanze economiche, debbono essere tutti sottoposti allo stesso procedimento di controllo di cui all'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

L'approvazione dell'organo di controllo deve costituire l'unico atto necessario e sufficiente per la contrazione dell'eventuale mutuo a ripiano del bilancio da contrarsi o con la Cassa depositi e prestiti o con altro istituto di credito.

Viene affrontato infine il problema delle disponibilità finanziarie da destinarsi ai mutui agevolati concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

Non ignoriamo da un lato la limitatezza delle risorse disponibili presso la Cassa per provvedere a queste necessità nè le connessioni tra l'attività della Cassa e le più generali esigenze di politica finanziaria e del credito da inquadrarsi evidentemente in una visione nazionale in rapporto stretto con la politica di programmazione.

Riteniamo tuttavia di primario interesse per il Paese garantire, nel rispetto degli interessi generali, i mezzi finanziari necessari all'attività degli enti locali in considerazione del fatto che la spesa pubblica locale ha una rilevante qualificazione per i fini sociali che persegue e che la nota grave situazione finanziaria degli enti locali è riconducibile in modo prevalente e sostanzialmente alla mancata riforma di tutto il sistema della finanza locale e in particolare del sistema tributario.

A tal fine riteniamo di attribuire al CIPE la funzione di prevedere la quantità delle risorse della Cassa depositi e prestiti da destinare annualmente, a partire dall'esercizio in corso, al finanziamento dei ripiani dei bilanci degli enti locali. Riteniamo altresì che tali risorse debbano essere ripartite tra le Regioni sulla base dei parametri oggettivi definiti dall'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, che detta norme per la ripartizione dei mezzi finanziari del bilancio dello Stato alla Regione e quindi prescindendo dalle risultanze di bilancio dei singoli enti. Il fondo regionale di credito così costituito sarà poi ripartito alle Province, e ai Comuni sulla base di parametri oggettivi riferiti alla estensione territoriale, alla popolazione, al reddito localmente prodotto.

Si raggiunge così il duplice obiettivo di una visione programmata delle disponibilità e della ripartizione delle risorse e di uno sganciamento dell'intervento del credito agevolato dal meccanico riferimento alle risultanze di bilancio orientando in tal modo le risorse del Paese verso l'obiettivo primario e generale di una politica di riequilibrio ponendo in secondo piano ogni carattere assistenziale e precario del sostegno finanziario dell'attività degli enti locali. Ciò non esclude il ricorso al credito degli istituti ordinari a cui gli enti possono ricorrere alle condizioni e nelle forme che regolano il mercato creditizio nel nostro Paese.

Onorevoli senatori, le modifiche e le disposizioni che proponiamo sono parziali e limitate solo a taluni problemi che a noi sembra urgente affrontare e risolvere e abbiamo fiducia che vogliate prenderle in considerazione nella convinzione, che ha guidato anche noi nel proporvi questo disegno di legge, della pressante necessità di assicurare con la massima tempestività possibile, in un quadro di chiarezza legislativa, e nel pieno rispetto della Costituzione, l'esercizio autonomo dei poteri delle Regioni per avviare e rendere più sollecita quell'attuazione dell'ordinamento regionale che rappresenta la chiave di volta per il rinnovamento dello Stato, per il consolidamento e la estensione della democrazia repubblicana.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« È istituito in ogni Regione con sede nel capoluogo un Comitato per il controllo sulle Province, sui Comuni e sugli altri Enti locali. Il Comitato dura in carica quanto il Consiglio regionale.

Il Comitato è costituito da cinque membri effettivi e tre supplenti eletti dal Consiglio regionale tra cittadini esperti nelle discipline amministrative iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione. Per l'elezione, ciascun consigliere regionale dispone di tre voti per i membri effettivi e di due voti per i membri supplenti che può assegnare rispettivamente a tre o a due candidati diversi ovvero ad un numero inferiore di candidati o concentrarli anche su uno solo.

Sono proclamati eletti i cinque effettivi e i tre supplenti che hanno riportato il maggior numero di voti ed, a parità di voti, il più anziano di età.

Il Comitato elegge tra i suoi membri il Presidente, ed incarica della funzione di segretario un funzionario scelto tra il personale assegnato agli uffici del Comitato ».

Art. 2.

L'articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« La Regione può, con norma statutaria o con legge, stabilire se il controllo debba essere esercitato in forma decentrata mediante apposite sezioni del Comitato.

Per la composizione e l'elezione di tali sezioni si applicano le disposizioni di cui all'articolo precedente ».

Art. 3.

Il Comitato regionale di controllo di cui all'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, presenta periodicamente al Consiglio regionale una relazione sull'attività del Comitato e delle sue eventuali sezioni decentrate.

Art. 4.

All'articolo 57 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, la lettera *a*) è sostituita dalla seguente:

« *a*) i senatori e i deputati al Parlamento, i consiglieri regionali ».

Art. 5.

Il terzo comma dell'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è soppresso.

Art. 6.

L'articolo 62 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« Le deliberazioni adottate dalle Province, dai Comuni e da altri Enti locali nelle materie ad essi delegate, sono sottoposte al controllo degli organi di cui agli articoli 55 e 56 ».

Art. 7.

L'articolo 64 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« Gli organi di cui agli articoli 55 e 56 esercitano le competenze attribuite al Prefetto in materia di enti locali dalla legge 8 marzo 1949, n. 277, nonchè tutti i poteri di vigilanza e di controllo sugli organi delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali sinora attribuiti ad organi dell'amministrazione statale.

I provvedimenti di scioglimento dei Consigli o di rimozione dei Sindaci sono adottati con decreto del Presidente della Giunta

regionale in conformità alla deliberazione del Consiglio regionale su proposta motivata degli organi di cui agli articoli 55 e 56 ».

Art. 8.

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 72 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, tutti i poteri di vigilanza e di controllo sulle Province, sui Comuni e sugli altri Enti locali, da qualsiasi autorità e sotto qualsiasi forma esercitati, ivi compresi i pareri, i visti, le autorizzazioni e i consensi preventivi, si intendono soppressi e sostituiti dai controlli degli organi regionali nelle forme e nei modi previsti dalla legge anzidetta.

La Commissione centrale per la finanza locale è soppressa.

Art. 9.

Per la prima costituzione degli uffici del Comitato regionale di controllo e delle sue eventuali Sezioni provvede il Consiglio regionale con personale tratto da quello comandato dagli Enti locali e dallo Stato alla Regione.

Spetta al Consiglio regionale determinare il numero e le qualifiche del personale di cui richiede il comando, previa intesa con il Comitato regionale di controllo.

Art. 10.

I Comuni e le Province, dopo che sia divenuta esecutiva la deliberazione di approvazione del bilancio a termini dell'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sono di diritto autorizzati a contrarre, con la Cassa depositi e prestiti e altri istituti di credito, i mutui eventualmente necessari per il ripiano dei disavanzi economici.

Art. 11.

A partire dall'esercizio 1971 il CIPE determina con propria deliberazione, sentita la commissione consultiva interregionale di

cui all'articolo 9 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie della Cassa depositi e prestiti da destinare al finanziamento dei disavanzi economici dei bilanci delle Province e dei Comuni.

Per gli esercizi successivi al 1971 la deliberazione del CIPE dovrà essere adottata entro e non oltre il 31 ottobre di ogni anno.

Tali risorse sono ripartite per ciascuna Regione sulla base dei criteri di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Il Consiglio regionale dovrà determinare la ripartizione del credito ai Comuni, alle Province, sulla base di parametri oggettivi riferiti alla estensione territoriale, alla popolazione e al reddito localmente prodotto.