

(N. 2009)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori **SCOCCIMARRO, SINFORIANI, GRISOLIA e DELLA SETA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 NOVEMBRE 1951

### Norme per l'esercizio del controllo di merito sugli atti dei Comuni e delle Provincie.

ONOREVOLI SENATORI. — Come vi è noto, tra le fondamentali innovazioni portate dalla Costituzione della Repubblica all'ordinamento giuridico dello Stato italiano, vi è quella che concerne il rafforzamento decisivo delle autonomie locali, come condizione essenziale per il rafforzamento della democrazia nel nostro Paese.

A questo scopo la Costituzione detta tutto un sistema di norme, delle quali non esitiamo a indicare come la più importante quella contenuta nell'articolo 130, il quale regola lo esercizio del controllo sugli atti delle Provincie, dei Comuni e degli altri Enti locali.

È infatti, troppo noto, come l'istituto del controllo possa costituire il mezzo di cui il potere governativo può servirsi per limitare di fatto e talvolta sopprimere quelle autonomie che la legge riconosce. In base al pretestuoso argomento che lo Stato è interessato direttamente al conseguimento dei fini degli Enti locali, essendo essi fini pubblici, il Governo può utilizzare il suo potere di controllo (che quell'argomento vuole appunto giustificare), allo scopo di ridurre le Amministrazioni locali a semplice espressione della volontà e degli

interessi delle forze che detengono il potere statale.

Ed è sotto entrambi i suoi aspetti, di legittimità e di merito, che quel potere di controllo può essere esercitato al suddetto fine antidemocratico.

Ma, se anche il controllo di legittimità (quello cioè che dovrebbe limitarsi al solo accertamento della semplice conformità degli atti degli Enti locali alla legge), può essere utilizzato in modo contrario alle sue finalità ed alla sua essenza, è il controllo di merito, come quello che investe la stessa opportunità degli atti suddetti, che consente più facilmente al potere governativo di interferire nelle autonomie locali, rendendole praticamente inoperanti.

È proprio questo controllo che la Costituzione volle, con il succitato articolo 130, se non abolire del tutto, come da taluni deputati si era proposto, per lo meno ridurre entro confini tali che ne impedissero l'uso a quei fini antidemocratici ed antiautarchici ai quali fino allora era stato ispirato.

Così, il secondo comma dell'articolo 130 stabilì che «in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito

nella forma di *richiesta motivata* agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

Ognuno può rendersi facilmente conto della radicale trasformazione che questa norma ha apportato all'istituto del controllo di merito. Questo, infatti, secondo le leggi vigenti fino all'entrata in vigore della Costituzione doveva essere esercitato nella forma dell'approvazione preventiva degli atti che vi erano sottoposti, approvazione che costituiva la condizione necessaria per la loro efficacia. Questa approvazione, che la legge del 1934 attribuì in via generale ai prefetti, e che solo la legge 9 giugno 1947, n. 530 sottrasse a questi organi individuali del potere governativo, per attribuirli in *casi determinati* ad un organo collegiale governativo (la Giunta provinciale amministrativa), differisce evidentemente in modo sostanziale dalla *richiesta motivata di riesame* prevista dall'articolo 130 della Costituzione, sì che può tranquillamente affermarsi che le norme delle leggi anteriori alla Costituzione che prescrivono l'approvazione come forma di controllo di merito, sono in netto contrasto con il citato articolo 130 e sono con questo incompatibili.

Il problema che si pone è se tale incompatibilità determini una implicita abrogazione di quelle norme che regolavano il controllo di merito nelle forme dell'approvazione preventiva, o se siano necessarie delle apposite leggi ordinarie per determinare l'abrogazione delle suddette norme e la istituzione del nuovo tipo di controllo.

Vi è a questo proposito una notevole ed autorevole dottrina la quale sostiene che il secondo comma dello articolo 130 abbia carattere precettivo e sia entrato immediatamente in vigore, sì che sia assolutamente illegittimo l'esercizio del controllo di merito nelle forme previste dalle leggi anteriori alla Costituzione, dovendo invece tale controllo esercitarsi, fin dal 1° gennaio 1948, nelle forme della *richiesta motivata di riesame*.

Si sostiene in contrario che il secondo comma in questione sia invece una norma puramente programmatica e che non possa essere effettivamente operante, se non vengono emanate leggi ordinarie che ne regolino l'attuazione.

Si sostiene infine da altri, e son questi i rappresentanti della corrente più reazionaria

ed autoritaria, che l'attuazione del secondo comma dell'articolo 130, non solo richiede una legge ordinaria che regoli l'esercizio della nuova forma di controllo di merito, ma richiede altresì la istituzione di tutto l'ordinamento regionale, nel quale dovrà trovar posto l'organo di controllo sugli Enti locali che il primo comma dell'articolo 130 prevede.

Ora, basta leggere i resoconti dei lavori dell'Assemblea Costituente per rendersi conto come nessuno di coloro che proposero il nuovo tipo di controllo di merito (e furono i deputati democristiani Piccioni e Moro e il deputato repubblicano Conti) pensò minimamente di subordinare la pratica attuazione di questo controllo di nuovo tipo all'istituzione di un apposito organo che lo esercitasse. Tra i due commi dell'articolo 130 non vi è alcun legame di subordinazione, sì che si possa ritenere che volontà dell'Assemblea Costituente sia stata quella di lasciare intatto il controllo di merito fino allora esercitato, in attesa della istituzione del nuovo organo regionale previsto nel primo comma. Quello che l'Assemblea volle fu di porre fine al controllo di merito nella forma in cui veniva allora esercitato e che era in contraddizione insanabile con tutti i principi di democrazia e di decentramento che la Costituzione tendeva ad affermare e attuare.

Ciò posto, le tesi che possono soltanto venire in considerazione sono le prime due, e in dannata ipotesi, anche se si vuol indulgere all'attuale tendenza di svuotare di contenuto le norme costituzionali, può tutt'al più pensarsi che occorra una legge ordinaria per regolare l'esercizio del controllo di merito nella forma prevista dal secondo comma dell'articolo 130. È proprio a questo fine, adunque, che è diretta la presente proposta di legge, che sarebbe stata superflua se gli organi dell'Amministrazione centrale avessero applicato in questa parte la Costituzione nella sua lettera e nel suo spirito.

Naturalmente, dovendo proporre una legge che regoli l'esercizio del nuovo tipo di controllo di merito, appare opportuno introdurre anche delle modificazioni agli organi che attualmente tale controllo esercitano, in modo da renderli più aderenti allo spirito democratico e di difesa delle autonomie locali che informa la Carta fondamentale della Repubblica, in

attesa che finalmente abbia attuazione quell'ordinamento regionale che da oltre tre anni attende la sua realizzazione.

Com'è noto, in seguito alle modificazioni apportate dal decreto legislativo n. 111 del 4 aprile 1944, alla legge comunale e provinciale del 1934, la Giunta provinciale amministrativa risulta ora costituita dal Prefetto che la presiede, dall'Ispettore provinciale, dall'Intendente di finanza, da due consiglieri di prefettura, dal ragioniere capo della prefettura e da quattro membri effettivi (e due supplenti) nominati dalla deputazione provinciale. Ognuno vede come quest'organo, benchè migliorato nei confronti di quello previsto dalla legge comunale e provinciale fascista, è ancora composto in modo tale da assicurare una ingiustificabile prevalenza degli elementi burocratici e governativi sugli elementi di origine elettiva. Una modifica la quale ovviasse a questo

inconveniente assicurerebbe, in via provvisoria, e cioè fino alla costituzione del nuovo ordinamento regionale, una maggiore democratizzazione dell'organo di controllo sugli enti locali, senza per questo sconvolgere, con una legge frammentaria, il sistema vigente. Occorre ricordare in proposito che l'articolo 10 della legge comunale e provinciale del 1915 assicurava la prevalenza numerica, in seno alla Giunta, degli elementi nominati dal Consiglio provinciale su quelli burocratici (quattro contro tre). A tale principio i proponenti intendono riportare la composizione della Giunta, pur aumentando il numero complessivo dei suoi componenti in modo da non alterare eccessivamente, nel suo complesso, la struttura attuale di questo organo.

Con tali premesse, raccomandiamo alla vostra approvazione il presente disegno di legge.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Le deliberazioni previste negli articoli 5, 6, 7, 8, 13 della legge 9 giugno 1947, n. 530 sono, prima della loro esecuzione, sottoposte all'esame della Giunta provinciale amministrativa, nei casi rispettivamente determinati negli articoli medesimi.

Entro venti giorni dalla ricezione delle deliberazioni suddette, la Giunta può restituirle ai Comuni o alle Province che le hanno emanate, con richiesta motivata di riesaminarle.

Se tale restituzione agli enti deliberanti non avviene entro il predetto termine, la deliberazione ha esecuzione.

Se la restituzione avviene nel termine ma il Comune o la Provincia deliberanti confermino la precedente deliberazione o la modifichino in conformità delle osservazioni della Giunta provinciale amministrativa, la deliberazione stessa ha esecuzione.

Se la deliberazione è invece modificata in difformità delle osservazioni della Giunta provinciale amministrativa, dovrà nuovamente essere sottoposta all'esame della Giunta, ai sensi e per gli effetti di cui ai commi precedenti.

## Art. 2.

La Giunta provinciale amministrativa è composta dal Prefetto, che la presiede, dallo Ispettore provinciale, dall'intendente di finanza, da un consigliere di prefettura designato al principio di ogni anno dal Prefetto, dal ragioniere capo della prefettura, da sei membri effettivi e tre supplenti scelti tra persone esperte in materia giuridica, amministrativa e tecnica, e nominati con deliberazione del Consiglio provinciale.

## Art. 3.

È abrogata ogni disposizione contraria o incompatibile con la presente legge.