SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 785)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MANCINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 1977

Disciplina del controllo sugli organi e sugli atti degli enti locali

ONOREVOLI SENATORI.

1. — La disciplina dei controlli amministrativi sugli atti degli enti locali, benchè costituisca una delle innovazioni del nostro ordinamento repubblicano, appare superata alla luce della funzione di governo generale che hanno progressivamente assunto soprattutto i comuni negli ultimi anni e della profonda innovazione, che l'attuazione delle Regioni ha ingenerato nella complessiva attività delle autonomie locali.

Fino alla data di entrata in vigore della nuova Carta costituzionale, il potere statuale di controllare il comportamento degli enti locali trovava la propria legittimazione nel convincimento che la caratteristica di ogni persona giuridica pubblica e, quindi, anche degli enti cosiddetti autarchici fosse quella di perseguire fini che erano ad un tempo anche fini dello Stato. La concezione della statualità della funzione di controllo sugli enti locali è stata superata, in via normativa, con la legge n. 62 del 1953 per quanto riguarda il controllo sugli atti e in via interpretativa dalla Corte costituzionale per quanto riguarda il controllo sugli organi.

Il costituente, facendo giustizia di ogni precedente legislativo e rifiutando valutazioni dottrinarie sulla statualità della funzione di controllo sugli enti territoriali minori, ha invece voluto affidare il potere di controllo ad un organo della Regone, introducendo una fino ad allora inconsueta forma di controllo di merito mediante richiesta di riesame, « che segna » — come è sostenuto autorevolmente in dottrina — « il capovolgimento del tradizionale rapporto tra valutazione del soggetto controllante e valutazione del soggetto controllato, giacchè è quest'ultima che prevale in caso di contrasto ».

L'esperienza di questi ormai non più pochi anni di attuazione dell'ordinamento regionale o ha premiato l'opinione di quanti sostengono che la Regione costituisca il nuovo soggetto del potere di controllo sugli enti locali nei limiti della competenza già riconosciuta agli organi periferici del Go-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

verno centrale o ha dato via libera alla tesi che, con l'avvento delle Regioni, il controllo si sia del tutto vanificato fino a scomparire.

Appare pacifico che possa escludersi un collegamento necessario tra i fini perseguiti dall'ente controllato e i fini propri dell'ente controllante, di guisa che il sindacato di quest'ultimo sia esercitato per perseguire interessi propri: avere modificato il soggetto che controlla sembra argomento convincente per escludere l'esistenza di un " collegamento necessario " in tale direzione.

Il fondamento del controllo, adunque, deve risiedere nell'esigenza che gli atti resi dagli enti locali siano conformi a leggi o posti in essere senza urtare contro orientamenti della politica generale del Paese o della Regione, nell'ambito del cui territorio l'ente locale si trova ad operare: da una parte, infatti, prevale un'esigenza di legalità, soddisfatta mediante il controllo cosiddetto di legittimità, dall'altra s'avverte il bisogno di un coordinamento e di una collaborazione fra i vari livelli istituzionali in tema di politica di sviluppo, che possono essere assicurati attraverso il controllo cosiddetto di merito.

Non convince, epperò, la tesi secondo cui l'articolo 130 della Costituzione, trasferendo il livello del controllo dallo Stato alla Regione, abbia conferito a quest'ultima un potere di ingerenza e di sovraordinazione sull'attività complessiva degli enti locali: si tratta, certo, di un problema complesso, che, proprio perchè diventa ed è difficile, dal punto di vista concettuale, la distinzione dei confini tra le stesse funzioni regionali e le funzioni proprie degli enti locali, finisce con l'orientare il giudizio sulla qualità e sulle modalità del controllo a favore di una posizione di apparente supremazia regionale nei confronti degli altri enti territoriali. Lo scarso uso della delega e molte leggi di finanziamento regionali hanno costruito un difficile rapporto fra Regioni ed enti locali al punto che l'autonomia di questi ultimi, piuttosto che uscirne rafforzata, sembra essere subordinata al perseguimento dei fini « superiori » della Regione, che — è noto — è un livello diverso ma non gerarchizzato di governo sovracomunale o sovraprovinciale.

I rapporti tra Regioni ed enti locali si consolidano, epperò — questa è la prevalente impressione — al di là di solide e insormontabili costruzioni concettuali, in quanto il criterio-guida risulta essere quello ricorrente, fatto di comportamenti politici — scarsa propensione alla delega — e di legislazione di spesa finalizzata ad obiettivi sempre meno comunali.

L'esperienza, che pure ha un suo valore nella ricostruzione storica della vita delle istituzioni, fornisce sempre più occasioni per confermare che la riproduzione a livello regionale del sistema accentrato e la non corretta utilizzazione degli enti territoriali minori possono essere riviste in un'ottica di ordinamento regionale coerente con la linea autonomistica, sol che il Parlamento, dettando norme di principio, salvaguardi le prerogative proprie dei vari livelli istituzionali, senza avere la pretesa, per correggere temporanee distorsioni, di riprendersi funzioni e ruoli che la Carta costituzionale gli ha definitivamente sottratto.

2. — Non vi è dubbio cha l'autonomia organizzatoria delle Regioni può portare ad una utilizzazione giuridicamente insindacabile di uffici dell'ente locale, ai sensi ed in applicazione dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione. Poichè il ricorso a questo istituto comporta non il conferimento di attribuzioni, ma una collaborazione a livello esclusivamente burocratico fra Regione ed ente locale, il rischio che bisogna assolutamente evitare è quello di realizzare un vero e proprio schema gerarchico, in cui l'organo utilizzato compie attività meramente esecutiva di ordini o di disposizioni in genere dati dall'organo utilizzante.

Anche se è da condividersi l'opinione secondo cui non vi può essere contrapposizione tra l'istituto della delega e quello della utilizzazione degli uffici degli enti locali, in quanto, come è stato osservato in dottrina, « è assurdo pensare che l'articolo 118 della Costituzione abbia inteso indicare come equivalenti, nella stessa norma, due strade così radicalmente contraddittorie per l'esercizio normale delle funzioni amministrative regionali », il rischio lamentato c'è e bisogna adoperarsi per allontanarlo sempre più

attraverso leggi di principio capaci di fare camminare parallelamente i due livelli di governo locale.

Peraltro, la competenza primaria della Regione in tema di pianificazione economica e territoriale e il suo ruolo politico di organismo di indirizzo e di coordinamento creano obiettivamente posizioni, se non di gerarchia, almeno di codipendenza: da qui l'opportunità di temperamenti e di misure che colgano il senso vero della direzione di marcia di due livelli istituzionali, della Regione e degli enti locali, che, pur concorrendo, come concorrono, a realizzare talvolta gli stessi obiettivi, restano pur tuttavia autonomi e indipendenti tra di loro.

3. — Sorge, nel contesto dei rilievi avanti fatti e dello svolgimento non più occasionale dei rapporti Regioni-enti locali, l'esigenza che il controllo sugli atti degli enti locali e lo stesso controllo sugli organi siano svolti in modo da rispettare le esigenze dell'autonomia dei poteri locali. In particolare, il controllo sugli atti non può essere generalizzato, ma deve avvenire su atti fondamentali, quali possono essere, e sono, i bilanci annuali o poliennali; piani e programmi per opere e servizi; i regolamenti dei servizi; l'organico e l'assunzione del personale; il ricorso al mercato finanziario; la partecipazione a forme collaborative con altri enti o la modificazione e la cessazione di forme di collaborazione con altri enti; la partecipazione a società, eccetera.

Inoltre, il controllo deve estendersi agli atti selettivi di atti fondamentali, quali sono indubbiamente quelli selezionati e, quindi, privilegiati dall'amministrazione nel contesto di un piano o di un programma più generale: la scelta di un'opera anzichè di un'altra, pur essendo lasciata al libero apprezzamento dell'ente, deve resistere al giudizio di un terzo, che sia stata, cioè, effettuata nel rispetto della legge e della competenza dell'organo.

Viene, così, snellito il controllo, reso funzionale all'esigenza del rispetto formale dell'atto — a leggi statali, a leggi regionali, a regolamenti — e della competenza dell'organo: l'abuso degli esecutivi a utilizzare, in via di urgenza, i poteri consiliari, viene temperato con la prescrizione che l'atto adottato in via di urgenza vada sottoposto a ratifica entro il termine perentorio di giorni 40, trascorsi inutilmente i quali il provvedimento decade automaticamente e i danni arrecati eventualmente all'ente vanno ripartiti fra amministratori che hanno preso il provvedimento ed esecutori dell'atto. Il temperamento appare necessario, non foss'altro perchè, anche in una logica di riforma della legge sulle autonomie, si tratta di salvaguardare le prerogative di assemblee elettive, molte volte ridotte ad organi di mera ratifica di attività svolte sulla loro testa.

Ricondotto, così, a poche e tassative categorie di atti, il controllo, che pure deve segnare una svolta nella lodevole tendenza a responsabilizzare sempre più gli amministratori e a rendere sempre più diretto il legame tra eletti ed elettori, ai quali ultimi compete, e deve competere, in definitiva, il giudizio finale sul comportamento complessivo dei primi — fatta eccezione, naturalmente, dei casi di responsabilità penale e contabile — il controllo, scrivevamo, non può, però, rimanere neutrale ed indifferente di fronte a centinaia o addirittura a migliaia di provvedimenti, che divengono efficaci e, perciò, esecutivi all'atto della loro pubblicazione — e con questo solo adempimento. È stato, perciò, ipotizzato, limitato nel tempo e con una procedura rapidissima, l'istituto della richiesta di esame all'organo di controllo da parte di un terzo dei componenti del consiglio o di un numero di consigli di quartiere o di consigli comunali, che, rispettivamente, il comune e la provincia determineranno con propri atti: il provvedimento eventualmente annullato, perchè contrario a legge o perchè reso da organo incompetente, cessa, così, d'avere efficacia, con la conseguenza di fare risalire agli autori la responsabilità dei danni eventualmente arrecati all'ente o a terzi.

3. 1. — Il controllo è stato suddiviso in controllo di legittimità, di merito, sostitutivo, ispettivo e di efficienza.

Il controllo di legittimità è configurato e predisposto al fine di assicurare che gli enti controllati agiscano nel rispetto della legge e dei limiti segnati alla competenza di ciascun organo dall'ordinamento giuridico e di garantire, quindi, un interesse fondamentale ed oggettivo dell'ordinamento, che è quello alla legalità dell'azione amministrativa dei poteri locali. Sono stati opportunamente sottratti dal controllo di legittimità i vizi cosiddetti da eccesso di potere, il quale, anche nella esemplificazione più tradizionalista, o sfocia in una valutazione comportamentale di merito dell'amministrazione — il che è escluso nell'esercizio di un potere di riscontro di legittimità di un atto, eccettuati i casi in cui la legge consente di scendere nell'esame di merito — o è riconducibile al sindacato di legittimità, che si estrinseca nel potere-dovere d'accertare che l'atto sia conforme a legge e, pertanto, immune da difetti di deviazione (delle conclusioni rispetto alle premesse, di disparità comportamentale rispetto al dovere di trattare tutti i cittadini in modo eguale, eccetera). È, certo, una innovazione, ma non al punto di contrastare con il dettato costituzionale o con i princìpi fondamentali dell'ordinamento: si tratta di eliminare una serie di controlli anomali, che, ricondotti nell'ambito del riscontro di legittimità dell'atto, si traducono in veri e propri sindacati di merito, con la conseguenza di una impropria intromissione nella sfera gestionale dell'ente controllato da parte dell'organo controllore.

Il riscontro di legittimità dell'atto, dunque, consiste nella verifica della rispondenza dello stesso ai requisiti voluti dalle leggi statali o regionali o dai propri regolamenti e dell'avvenuta sua adozione da parte dell'organo competente.

La materia del controllo, come si può facilmente rilevare, si riduce sensibilmente e, perciò, consente di sopprimere l'istituto della sospensione del termine entro cui l'atto diventa, in assenza di annullamento, efficace: detta sospensione è causa, sempre, di ritardo dell'attività dell'amministrazione locale ed ha costituito un palese abuso, cui si è fatto ricorso non tanto per sospetto di legittimità del provvedimento *sub judice*, quanto per difetto di documentazione. Eliminare l'istituto della sospensione comporta l'obbligo del controllato di porsi in una posizione di maggiore collaborazione, offrendo in esame atti e documenti reputati opportuni per una più completa informativa, e il dovere del controllore ad un esame preliminare più spedito ai fini di richiedere e di ottenere chiarimenti o elementi integrativi di giudizio prima dello spirare del termine assegnatogli per l'esercizio dell'attività di controllo: ne dovrebbero guadagnare la speditezza e la efficienza dell'amministrazione. È, però, auspicabile che le regioni, nel dettare norme organizzatorie dell'attività del Comitato di controllo, configurino uno strumento di riscontro che l'atto è divenuto efficace, non perchè « distrattamente » sfuggito al controllo, ma perchè trovato immune da vizi di legittimità o di competenza.

3. 2. — Il controllo di merito, che risponde a finalità di collaborazione e di coordinamento fra l'organo controllore e l'ente controllato, è esercitato in via preventiva sui bilanci, annuali e pluriennali; sui piani e programmi, sui quali la legge non prevede una forma diversa di controllo da parte della regione, la quale in tal caso guarda l'atto anche dal punto di vista della legittimità formale; sulla pianta organica del personale e sul relativo regolamento; sugli atti dispositivi del demanio o del patrimonio; sulla contrazione di mutui o sulla imposizione di tributi.

Si tratta di provvedimenti essenziali per il buon andamento dell'amministrazione e per la vita stessa dell'ente. Una innovazione al controllo è stata apportata nei confronti di tutti quei provvedimenti, che per legge nazionale o regionale devono essere sottoposti all'esame degli organi statutari della regione, quali l'approvazione di strumenti urbanistici o di opere pubbliche, l'annullamento di licenze edilizie o le piante organiche degli enti ospedalieri. Richiedere, come oggi avviene, l'approvazione da parte del Comitato, la successiva istruttoria ed approvazione da parte del Consiglio o della Giunta regionale, l'approvazione dell'atto regionale da parte della commissione regionale di con-

trollo, appare una complicazione del procedimento di sindacato dell'atto dell'amministrazione locale e un doppione di controllo, anche se l'uno è esercitato per verificarne la rispondenza alle leggi o ai regolamenti e l'altro scende nel merito e nei dettagli: la soluzione proposta di unificare l'una e l'altra fase del controllo in testa alla regione-istituzione appare compatibile con il dettato costituzionale e realizza uno snellimento di non sempre prevedibile valutazione, ma certamente utile e di grande efficacia.

Altra innovazione è quella di vincolare il controllo all'esame della opportunità dell'atto e all'assenza di eccesso di potere dello stesso. Questo sindacato comporta anche l'accertamento che ogni singolo provvedimento, di quelli soggetti al controllo di merito, sia coerente con i piani, i programmi e i bilanci poliennali della regione — che è l'autorità programmatoria locale per antonomasia —; della provincia, con gli obiettivi dei cui documenti programmatori esso deve essere compatibile; della comunità montana, cui per legge è attribuita una potestà programmatoria ed urbanistica vincolante e, infine, se è di origine comunale, del comune.

Si tratta di uno sforzo complessivo di rendere omogenei gli interventi dei vari livelli istituzionali per il perseguimento di finalità fra di loro non contrastanti e univocamente indirizzate ad un coerente sviluppo della economia a scala sia pure diversa.

3. 3. — Il controllo sostitutivo, reputato giustamente un atto in sè grave, in quanto attentatore della autonomia locale, non può essere escluso da una normazione sui controlli sugli atti, se si vogliono evitare conseguenze lesive dei diritti dei terzi e nocive dell'interesse stesso dell'ente controllato. Esso deve attuare una sostituzione di attività, cioè una vera e propria surrogazione da parte di un organo nei confronti dell'ente locale che abbia omesso di prendere un provvedimento cosiddetto dovuto. La sostituzione comporta il compimento dell'atto dovuto, omesso dall'organo dell'ente locale, mediante la nomina di un organo straordinario in luogo degli organi ordinari da parte della medesima autorità di controllo.

Sono necessarie, però, cautele tali che non sia consentito all'organo di controllo di valutare di volta in volta quali atti dovuti dall'amministrazione non siano stati posti in essere: va, perciò, esclusa ogni forma di controllo sostitutivo, sia di organi che di attività, la quale comporti l'esercizio di un potere discrezionale proprio degli organi ordinari dell'ente locale da parte di un organo diverso, sia pure di controllo specifico — e, con il nostro disegno di legge, non più generale — sugli atti. Si deve trattare di atti dovuti per legge, a contenuto vincolato, che non comportino alcuna valutazione discrezionale sulle modalità e sul tempo di adozione nonchè sulla quantificazione della spesa e che non possono essere altrimenti non adottati se non a danno di un diritto del terzo o dello stesso ente — si pensi al mancato pagamento dello stipendio di un dipendente; al mancato riconoscimento del diritto ad una concessione in forza di legge o di sentenza passata in giudicato; alla omessa adozione di un atto per rendere realizzabile un'opera finanziata dallo Stato o dalla Regione, in quest'ultimo caso non bastando una dichiarazione di responsabilità degli amministratori, in quanto il comportamento omissivo lede gli interessi della collettività e, quindi, dell'ente in forma fors'anche irreparabile.

Una seconda cautela appare quella, in virtù della quale, data la peculiarità della composizione dell'organo di controllo e del suo decentramento su base territoriale, si configura una decisione del Comitato allargata a tutte le sezioni, al fine di evitare pressioni più facilmente esercitabili quanto più ristretti risultino gli ambiti territoriali e di competenza. È prevista la riunione del Comitato in adunanza plenaria, per valutare se gli enti, lasciato trascorrere inutilmente un congruo termine per provvedervi direttamente, abbiano omesso di compiere un atto dovuto, a contenuto vincolato, anche attuativo di impegni assunti con un precedente atto amministrativo o derivanti da leggi nazionali o regionali.

Sono stati inclusi, fra gli atti dovuti, anche i bilanci, la cui mancata approvazione, come è risaputo, comporta lo scioglimento dell'amministrazione locale.

Non sfuggono al proponente le ragioni che il legislatore ha posto a fondamento della più grave sanzione che si possa configurare nei confronti del massimo organo rappresentativo dell'ente locale, il quale, proprio omettendo di approvare un atto fondamentale, se non addirittura l'atto fondamentale per la vita stessa dell'ente, dimostra tutta intera la sua incapacità a funzionare.

Il meccanismo, che, pure, ha dato dei frutti repressivi nei primi anni di applicazione, si è inceppato negli ultimi tempi sino al punto che, per evitare la morte dell'organo, si sono messe in vita forme di pseudo-collaborazioni della durata di un mattino, con il risultato che, all'indomani dell'approvazione del bilancio, sono riprese le *querelles* politiche e si sono accentuati i contrasti tra l'esecutivo, che è risultato ancora più indebolito perchè non sorretto da una maggioranza precostituita, e il gruppo « salvatore » della vita dell'organo, che, in forza dell'atto compiuto, assume toni di arrogante rifiuto alla collaborazione.

In un momento di difficili rapporti fra le forze politiche, è bene attenuare il senso drastico impresso alla procedura d'approvazione dei bilanci, i cui termini, non sempre rigorosamente fatti valere per la generalità degli enti si prestano a valutazioni discrezionali dell'organo di controllo e quindi ad un uso incontrollato e talvolta anche arbitrario; comminare la sanzione dello scioglimento del consiglio, se per due volte consecutive l'adunanza generale del Comitato è stata costretta ad inviare un commissario *ad acta*, può anche servire ad utilizzare meglio la dialettica fra esecutivo e consiglio e a stimolare più duraturi rapporti collaborativi fra forze politiche, a tanto pervenendo non già più per stato di necessità, ma per libera scelta. Che se poi due anni non bastano a stabilire valide collaborazioni, meglio è per la comunità evitare la paralisi della azione amministrativa e rinnovare un organo per presunzione reputato efficiente e capace.

3.4. — È stato ipotizzato un controllo ispettivo e di efficienza al fine di verificare « l'efficienza gestionale delle attività e la puntuale rispondenza del comportamento degli amministratori al rispetto delle leggi di contabilità e del buon andamento della amministrazione ».

È un controllo, anche questo, sospettoso, perchè invaderebbe più profondamente di ogni altro la sfera di autonomia dell'ente locale: non mi pare, però, possano essere lasciati al solo giudizio politico sospetti di inerzie continuate, disordini contabili, comportamenti omissivi.

L'autogoverno resta ancora un'ambizione della nostra democrazia e cinque anni di insindacabilità assoluta prestano il fianco a non pochi rilievi, se la legge omette di considerare, pur nel contesto di insormontabili cautele, ipotesi di controllo sull'attività amministrativa degli enti locali, soprattutto in tema di contabilità.

Il meccanismo del controllo ispettivo e di efficienza è messo in moto da una richiesta motivata e possibilmente documentata di un terzo dei componenti dell'ente, oppure dalla richiesta di un numero di consigli di quartiere — stabilito dal consiglio comunale —, oppure dalla richiesta di un numero di consigli comunali — stabiliti dal consiglio provinciale o dalla comunità montana. Non è prevista la ispezione di ufficio, per escludere anche la minima impressione di vessazione nei confronti delle autonomie.

I risultati dei controlli sono trasmessi agli enti locali interessati, alla giunta regionale, al Governo e al Parlamento nazionali, al fine di conoscere lo stato di un ente locale, ma anche di promuovere eventuali azioni di responsabilità amministrativa e contabile.

In caso di accertata impossibilità di funzionamento, di gravi e reiterate violazioni di legge, debitamente contestate e puntualmente ripetute, di avvenuta approvazione del bilancio o dei conti consuntivi per due anni consecutivi a mezzo di un commissario *ad acta*, è previsto lo scioglimento dell'amministrazione.

Fatta eccezione per la mancata approvazione del bilancio o del conto consuntivo,

per i quali lo scioglimento è automatico, si può pervenire, negli altri casi, allo scioglimento dell'amministrazione a seguito di dettagliata relazione dell'adunanza plenaria del Comitato di controllo, sentito il Consiglio regionale, su proposta del Governo, con decreto del Capo dello Stato. La complessa procedura è prevista soprattutto per mettere l'ente locale al riparo di arbitri, assicurando un procedimento, che parte da un documento-denuncia dell'adunanza plenaria del Comitato di controllo, si sostanzia del parere del Consiglio regionale e si conclude con una proposta di scioglimento da parte del Governo.

Il procedimento particolare previsto in maniera così puntuale, con l'intervento di livelli diversi di Governo, dà indirettamente una risposta al quesito, tuttora fonte di dibattito dottrinario e relativo alla spettanza del potere di controllo sull'organo.

4. — Non vi è dubbio che il controllo sull'organo, se non è vietato dalla Costituzione, non può essere neppure esercitato in dispregio del carattere autonomistico, che qualifica essenzialmente gli enti locali. Avere limitato il controllo sostitutivo nei casi rarissimi, in cui è esclusa ogni manifestazione di discrezionalità da parte del « sostituto », deve significare il divieto di ogni controllo generalizzato sugli atti e, perciò, sull'organo, attesa la labilità dei confini fra la prima e la seconda forma di controllo.

È inconcepibile che il controllo sull'organo possa essere esercitato dalla regione, direttamente o attraverso il Comitato di controllo, non solo e non tanto perchè la Costituzione ne limita l'esercizio sugli atti, quanto soprattutto perchè non è configurabile, per il nostro ordinamento, un sistema complessivo delle autonomie, dentro il quale un livello possa avere preminenza sugli altri, gli enti locali essendo, al pari delle regioni, livelli di governo caratterizzati da poteri concorrenti e paralleli e non verticali fra di loro.

La funzionalità può e deve essere garantita senza ledere l'autonomia e l'autonomia va assicurata attraverso un intreccio di interventi e di procedure idonee a sottrarre all'organo, cui alla fine compete di decidere lo scioglimento, ogni comportamento discrezionale e, quindi, ogni sospetto di parzialità.

Non è stato introddotto l'istituto della azione popolare nella accezione comune che la dottrina prevalente gli ha conferito finora, ma la richiesta avanzata da un terzo dei consiglieri o da un certo numero di consigli di quartiere o di consigli comunali di effettuare un serio controllo sull'organo è essa stessa azione popolare, che introduce un procedimento di verifica, il quale si conclude o con un nulla di fatto, a constatazione avvenuta che il comportamento dell'ente non è censurabile, o con lo scioglimento oppure con l'inizio di un giudizio di responsabilità amministrativa o contabile nei soli confronti degli amministratori.

La procedura complessa prevede una dettagliata relazione dell'adunanza plenaria del Comitato di controllo, una risoluzione politica del consiglio regionale e una decisione collegiale del Governo: quest'ultima deve essere motivata ed è suscettibile di sindacato giurisdizionale in uno con il decreto del Capo dello Stato.

Il controllo sull'organo, perciò, che anche recentemente la Corte costituzionale ha escluso possa essere esercitato da organismi diversi dal governo centrale, viene perciò da noi configurato nel rispetto delle competenze, ma rigorosamente ancorato al concorso di altri livelli istituzionali nella fase di formazione dell'atto definitivo.

4. 1. — Le particolari funzioni affidate al Comitato di controllo esigono una composizione dell'organo, che eviti di farlo apparire ed essere a servizio dei fini della regione, piuttosto che organo della regione, come la Costituzione prescrive.

La previsione che la composizione avvenga parte ad opera della regione e parte ad opera dell'assemblea plenaria dei consiglieri provinciali operanti nella regione o dell'assemblea plenaria di tutti i sindaci di ciascuna provincia, a seconda si tratti, rispettivamente, del Comitato regionale o di una sezione decentrata, sembra essere la più rispondente a caratterizzare le funzioni di un organismo, interprete, sì, degli indi-

rizzi di politica generale propri di ciascuna regione, ma, proprio perchè eccezionalmente interventore sugli atti e in casi tassativamente stabiliti « sostituto » di atti dovuti ma non resi dall'amministrazione attiva, sostanzialmente equilibratore di poteri autonomi, eventualmente in qualche occasione anche in conflitto tra di loro. La presenza di un magistrato della giurisdizione amministrativa completa il quadro degli esperti, rendendolo funzionale alle esigenze di legalità dell'attività amministrativa.

Il controllo così immaginato, mentre esalta e potenzia le autonomie nell'estrinsecazione delle loro specifiche e peculiari funzioni di governo locale, viene finalizzato ai due obiettivi, che interessano un Paese come il nostro: quello della coerenza degli atti fondamentali dei governi locali — bilanci e piani — alla pianificazione economico-territoriale delle aree regionali e quello dell'aderenza del singolo atto soggetto a controllo alla legge.

È stata prevista un'adunanza plenaria del Comitato, composta di tutti i membri del Comitato stesso e delle sezioni decentrate: confrontare singole esperienze e coordinare un minimo di indirizzi generali per comportamenti che si auspicano armonizzati tra di loro al fine di rendere il controllo di merito rispondente agli obiettivi di collaborazione fra organi dello Stato — che è fatto di amministrazione centrale e di regioni, di comuni e di altri enti locali — appare utile ed opportuno.

Le modalità di svolgimento di detta attività saranno regolate da leggi regionali.

In casi eccezionali — controllo sostitutivo ed ispettivo — si reputa più garantista nei confronti degli enti locali un'adunanza generale che non il solo Comitato o la sola sezione decentrata.

Per concludere, il controllo non può, nè deve essere evitato, ma va esercitato con la consapevolezza di rispettare e non di soffocare la volontà degli enti locali, se espressa nel rispetto della legge e delle competenze degli organi e se coerente con gli obiettivi di progresso espressi nelle sedi proprie di governo più generale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Organo di controllo*)

In ogni capoluogo di Regione è istituito un organo regionale per il controllo di legittimità sugli atti dei comuni, delle province, degli enti ospedalieri, delle comunità montane, dei consorzi fra comuni e fra comuni e province.

Esso è denominato Comitato regionale di controllo e può articolarsi in una o più sezioni decentrate per materia e per territorio, istituite presso ciascun capoluogo di provincia, secondo determinazioni effettuate con legge regionale. Dura in carica quanto il consiglio regionale.

Con legge regionale viene stabilito altresì:

a) se gli atti degli enti ospedalieri debbano essere sottoposti al controllo del Comitato regionale, della sezione decentrata, territorialmente competente, o della sezione decentrata per materia;

b) la sede e le modalità di funzionamento del Comitato.

Gli atti degli enti locali operanti su territori appartenenti a più province vanno comunque sottoposti al controllo del Comitato regionale.

Con legge regionale può essere stabilita la estensione al Comitato del controllo sugli atti di ogni altro ente locale anche economico.

Art. 2.

(*Composizione*)

Il Comitato regionale di controllo e ciascuna sezione sono costituiti da cinque membri effettivi e da due supplenti esperti nelle materie amministrative, di cui due effettivi e uno supplente eletti dal consiglio regionale con voto limitato ad un nominativo; due

effettivi ed uno supplente eletti, con voto limitato ad un nominativo, dall'assemblea plenaria dei consiglieri provinciali della regione, se trattasi del comitato, o dall'assemblea plenaria dei sindaci di tutti i comuni della provincia, se trattasi di sezioni decentrate per materia o per territorio, istituite nei capoluoghi provinciali. Il quinto componente viene designato dal presidente del TAR fra i giudici amministrativi o, in mancanza, nei capoluoghi di provincia, di sezioni distaccate del TAR, dal presidente del Tribunale ordinario fra magistrati operanti nel capoluogo di provincia.

Il presidente del Comitato e della sezione decentrata è eletto fra i membri elettivi; a parità di voti prevale il più anziano di età.

Partecipa con diritto di voto consultivo sui soli argomenti igienico-sanitari il responsabile dell'ufficio sanitario regionale operante nel territorio ove ha sede il Comitato o la sezione decentrata.

A parità di voti prevale il voto del presidente.

Funge da segretario un dipendente regionale del livello direttivo, nominato con decreto dal Presidente della Giunta regionale.

Art. 3.

(*Ineleggibilità*)

Non sono eleggibili a componenti del Comitato:

1) i membri del Parlamento e dei Consigli regionali;

2) gli amministratori e i dipendenti dei comuni, delle province, dei consorzi fra comuni e fra comuni e province, delle comunità montane, degli enti ospedalieri e comunque di ogni altro ente i cui atti sono soggetti al controllo del Comitato;

3) coloro che non sono eleggibili secondo la legge dello Stato a consiglieri comunali e provinciali;

4) i componenti degli organismi di quartiere del comune.

Art. 4.

(*Spese per il funzionamento*)

La Regione determina la misura della indennità da corrispondere ai componenti del Comitato.

Le spese di funzionamento degli organi di controllo sono a carico della Regione.

Art. 5.

(*Forme di controllo*)

I controlli si distinguono in controlli di legittimità e in controlli di merito. Essi sono tra di loro indipendenti. Il controllo è inoltre sostitutivo, ispettivo e di efficienza.

Art. 6.

(*Controllo di legittimità*)

Il controllo di legittimità è esercitato in via preventiva su atti fondamentali e su atti selettivi di atti fondamentali.

Sono atti fondamentali:

a) ogni provvedimento a contenuto normativo;

b) i bilanci annuali e pluriennali;

c) i piani e i programmi, sui quali la legge non prevede una forma diversa di controllo da parte della Regione, la quale in tal caso guarda l'atto anche dal punto di vista della legittimità formale;

d) i regolamenti di servizi comunali;

e) la pianta organica del personale e il relativo regolamento;

f) la istituzione di tributi e la disciplina della loro applicazione;

g) la costituzione, la modificazione e la estinzione di forme collaborative o partecipative con altri enti pubblici territoriali o economici e con società;

h) la costituzione, la modificazione o la soppressione di servizi o di unità di gestione;

i) la disposizione del demanio o del patrimonio;

l) la contrazione di mutui.

Sono atti selettivi di atti fondamentali quelli rivolti a realizzare in tutto o in parte gli impegni di spesa dei piani e dei programmi di cui alla lettera *c*) del comma precedente, nonchè le autorizzazioni e le concessioni rilasciate in attuazione di piani e di programmi.

L'efficacia degli atti avanti indicati rimane sospesa sino a quando l'organo di controllo non li avrà restituiti all'ente senza osservazione e comunque non oltre il termine di giorni venti dalla ricezione.

La illegittimità dell'atto può essere riscontrata per violazione di legge o per incompetenza dell'organo che lo ha adottato e va pronunciata motivatamente mediante annullamento dell'atto entro venti giorni dalla sua ricezione.

L'atto adottato con i poteri del Consiglio rimane privo di effetti se non è ratificato entro il termine perentorio di giorni quaranta dalla sua adozione e gli amministratori che hanno partecipato alla deliberazione e quelli che vi hanno dato esecuzione rispondono personalmente del danno eventualmente derivato all'ente.

Art. 7.

(*Esecuzione di atti non soggetti a controllo*)

Ogni altro atto di organo monocratico o collegiale che non rientri fra quelli indicati nell'articolo precedente non è soggetto a controllo ed è esecutivo sin dalla data in cui è pubblicato all'albo pretorio.

Un terzo dei componenti dell'ente i cui atti sono soggetti al controllo del Comitato o un numero di consigli di quartiere stabilito dal consiglio comunale, per gli atti del comune, o un numero di consigli comunali stabiliti dal consiglio provinciale, per gli atti della provincia, può chiedere al Comitato o alla sezione decentrata competente l'esame di un atto entro dieci giorni dalla scadenza della sua pubblicazione all'albo pretorio. In tal caso, il controllo è obbligatorio, ma la richiesta di esame non sospende l'efficacia dell'atto. Copia della richiesta è depositata presso la segreteria dell'ente.

In caso di annullamento dell'atto entro dieci giorni dalla trasmissione delle controdeduzioni da parte dell'ente locale, gli amministratori che hanno partecipato alla deliberazione e quelli che vi hanno dato esecuzione rispondono personalmente del danno eventualmente derivato all'ente. Se l'ente non controdeduce entro dieci giorni dal deposito della richiesta di esame, si dànno per vere le doglianze mosse.

I comuni e le province stabiliranno le modalità di applicazione del presente articolo entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 8.

(*Controllo di merito*)

Il controllo di merito è esercitato in via preventiva sugli atti di cui alle lettere *b*), *c*), *e*) ed *i*) del precedente articolo 6.

Esso comporta l'esame della opportunità dell'atto e della assenza di eccesso di potere dello stesso; è riferito a quanto previsto da piani, programmi e bilanci poliennali della Regione, della provincia, delle comunità montane e dei comuni ed è esercitato mediante la richiesta di riesame, per una sola volta, all'ente deliberante entro lo stesso termine in cui è esercitato il controllo di legittimità.

La richiesta di riesame non sospende la efficacia dell'atto. Se entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta, l'ente, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, non confermi l'atto o non lo modifichi nei termini indicati nell'atto di rinvio, l'atto cessa di produrre i suoi effetti.

L'atto diventa esecutivo, se non è annullato entro 15 giorni dalla ricezione del provvedimento confermato o modificato.

La richiesta di riesame che non abbia comportato anche rilievi di legittimità dell'atto preclude ogni successivo intervento in tale direzione dopo la riconferma dello stesso da parte dell'ente interessato.

Art. 9.

(*Controllo sostitutivo*)

Il Comitato regionale di controllo si riunisce, su propria determinazione o su richiesta di una delle sue sezioni, in adunanza plenaria, con la partecipazione di tutti i componenti del Comitato e delle sue sezioni, quando occorre valutare se gli enti, i cui atti sono sottoposti al proprio esame, lasciato trascorrere inutilmente un termine congruo per provvedere, abbiano omesso di compiere un atto dovuto, a contenuto vincolato, anche attuativo di impegni assunti con un precedente atto amministrativo o derivanti da leggi nazionali o regionali, che non comporti valutazioni discrezionali sulle modalità e sulla quantificazione.

Fra gli atti dovuti sono compresi anche i bilanci e i conti consuntivi.

Per i bilanci, valutata la omissione, l'adunanza invita l'ente a provvedere, assegnando un congruo termine, trascorso inutilmente il quale nomina un commissario o un collegio di commissari con l'incarico di compiere l'atto, che non deve prevedere incrementi di spesa rispetto alle poste definitive dell'anno precedente, e che essa stessa successivamente controlla dal solo punto di vista della legittimità formale. Per i conti consuntivi, si provvede, col rispetto delle procedure previste per i bilanci, alla nomina di un revisore o di un collegio di revisori dei conti con l'incarico di approvarli e di trasmteterli direttamente alla Corte dei conti.

Art. 10.

(*Controlli ispettivi e di efficienza*)

Su richiesta motivata e possibilmente documentata di un terzo dei componenti dell'ente i cui atti sono soggetti al controllo del Comitato; oppure su richiesta di un numero di consigli di quartiere stabilito, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della

presente legge, dal consiglio comunale; oppure su richiesta di un numero di consigli comunali stabiliti, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal consiglio provinciale o dalla comunità montana, l'adunanza plenaria del Comitato di controllo può decidere di effettuare ispezioni presso gli enti locali al fine di verificarne l'efficienza gestionale delle attività e la puntuale rispondenza del comportamento degli amministratori al rispetto delle leggi di contabilità e del buon andamento dell'amministrazione.

Fino a quando i comuni, le province e le comunità montane non avranno realizzato le condizioni di cui al comma precedente, la richiesta può essere egualmente avanzata da almeno un terzo dei consigli di quartiere, se trattasi del comune o da almeno un terzo dei comuni ricompresi nel territorio della provincia o della comunità montana.

I risultati delle verifiche e delle ispezioni sono segnalati, oltre che agli enti interessati, alla Giunta regionale, al Governo e al Parlamento nazionali, al fine di promuovere eventuali azioni anche di responsabilità amministrativa e contabile.

La approvazione del bilancio o dei conti consuntivi per due esercizi consecutivi nei modi e nei termini di cui all'ultimo comma del precedente articolo 9 è causa di scioglimento automatico del Consiglio.

In caso di accertata impossibilità di funzionamento, di gravi e reiterate violazioni di legge, debitamente contestate e puntualmente ripetute, l'amministrazione degli enti può essere sciolta.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta motivata del Governo, sentito il Consiglio regionale, il quale esprime il proprio parere a seguito di dettagliata relazione dell'adunanza plenaria del Comitato di controllo.

Ove alla gravità dei fatti denunciati dall'adunanza plenaria non abbia fatto seguito un tempestivo intervento del Consiglio regionale, il Governo, dopo avere inutilmente invitato la Regione a rendere il proprio

parere, può proporre egualmente al Presidente della Repubblica lo scioglimento dell'amministrazione.

Con il medesimo decreto di scioglimento viene nominato, secondo l'importanza dell'ente, un commissario o una commissione di tre membri, scelti fra i cittadini eleggibili all'organo disciolto al fine di sbrigare gli affari correnti.

Il decreto di scioglimento è atto definitivo.

Le elezioni per il rinnovo dell'amministrazione disciolta devono avere luogo entro e non oltre tre mesi dalla data del decreto di scioglimento.