CAMERA DEI DEPUTATI N. 2234

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato TATARELLA

Presentata il 6 novembre 1984

Norme per il controllo sugli atti delle regioni, delle province e dei comuni da parte della Corte dei conti

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La relazione alla nostra proposta di legge per ricondurre a Costituzione l'attuale, anticostituzionale e partitocratico, controllo affidato a comitati e sezioni regionali e provinciali sugli atti di regioni, province e comuni è del professor Aldo Sandulli.

L'illustre maestro del diritto, nel convegno nazionale sui controlli indetto dalla regione Puglia nel 1973, su iniziativa del professor Giacobelli, inascoltato nel 1973, e dal 1973 ai nostri giorni, sostenne: « Troppe volte il controllo di legittimità è stato impiegato attraverso i prefetti come strumento di lotta politica, per annullare o non vistare, o quanto meno ritardare, atti legittimi. Ancor più spesso si è omesso di esercitarlo, con l'effetto di contestare, e comunque di rendere operanti, atti legittimi.

La presenza di una tale esperienza, era logico attendersi che nei confronti delle regioni – enti costituzionali, dotati di autonomia politica –, il controllo di legittimità (che è controllo vincolato, da esercitarsi in riferimento a quel dato rigido e obbiettivo che è la legge) fosse affidato a un organo particolarmente qualificato, capace di esercitarlo in condizioni di imparzialità, perché dotato di effettiva indipendenza.

A questo organo cioè dello Stato-ordinamento (quale è la Corte dei conti, i cui strumenti in materia sono affinati da una secolare esperienza) e non a un organo di Stato-amministrazione, naturalmente esposto al rischio (come la Corte costituzionale ha varie volte affermato in circostanze analoghe) di essere guidato da chi contingentemente presiede agli indirizzi politici dello Stato. Invece, mentre per le Regioni a statuto speciale (salvo la Val d'Aosta) si è seguito il giusto criterio di cui è stato detto, per le regioni ordinarie

si è fatto proprio l'opposto. Verso quella che sarebbe stata la soluzione più propria, avrebbe dovuto ispirare anche il criterio dell'articolo 127 della Costituzione, il quale ha commesso a un organo indipendente e neutrale (la Corte costituzionale) il controllo sulla legittimità delle leggi regionali, affidando invece all'organo dell'indirizzo politico (il Parlamento) il controllo di merito delle stesse.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi assolve un ruolo che è assai vicino a quello della giurisdizione. Anzi, in un certo senso, il controllo d'ufficio è più augusto, poiché viene espletato non nell'interesse dei singoli, ma della intera comunità.

Passiamo ora ai controlli nei confronti dei comuni e delle province. La materia è regolata, nella Costituzione, all'articolo 130.

Il primo comma di questo dispone che « un organo » della regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali ».

La disposizione vuole dunque che il controllo di legittimità sugli atti venga esercitato da un organo della regione, ma demanda al legislatore nazionale il compito di stabilire di che tipo di organo debba trattarsi e come debba essere costituito. Ciò all'evidente fine di assicurare una disciplina uniforme per tutte le regioni, anche perché l'articolo 128 della Costituzione, nel rimettere la definizione dell'autonomia dei comuni e delle province al legislatore nazionale, esige che ciò avvenga con « leggi generali », e perciò in modo uniforme (il che non vuol significare peraltro l'esclusione di tipologie differenziate). A proposito dell'anzidetta disposizione non si può non lamentare che stavolta sia stato lo stesso costituente a non darsi carico dell'esigenza di civiltà giuridica che il controllo di legittimità venga esercitato da organi imparziali; da organi, perciò, ai quali siano preposte persone alle quali sia assicurata una posizione di sufficiente indipendenza, sì da farne l'emanazione diretta dell'ordinamento e non di apparati politico-amministrativi.

I comuni e le province non sono enti regionali, cioè enti-satelliti della regione. Essi non fanno capo alla regione. Le loro funzioni e il loro regime – e quindi la definizione della loro autonomia – è riservata al legislatore statale anche e proprio allo scopo di preservarle da ogni « schiacciamento » o « compressione » da parte del maggiore ente locale (questo è un ulteriore aspetto della differenziazione del nostro ordinamento a base regionale da quelli a base federale). Essi si configurano come enti esponenziali di comunità originarie – e perciò semplicemente « riconosciute » dallo Stato –, non altrimenti dalle regioni (articolo 5 della Costituzione), anche se (diversamente da queste) non vengono configurati come enti costituzionali (in quanto non dispongono di autonomia politica).

Sarebbe stato perciò logico (se ai costituenti questa esigenza propria del controllo di legittimità non fosse del tutto sfuggita persino per quanto riguarda le regioni) che anche nei loro confronti il controllo di legittimità fosse affidato a un organo non appartenente né allo Stato-amministrazione né alla regione. Sottrarre allo Stato-amministrazione il controllo di legittimità sui minori enti territoriali per trasferirlo all'ente regione può significare infatti far transitare quegli enti da un asservimento agli interessi politici del centro a un asservimento agli interessi politici periferici, forse aggravando, non attenuando, gli inconvenienti, sempre lamentati, del precedente sistema, che faceva apparire i comuni e le province quasi come enti dipendenti allo Stato. Non meno dell'amministrazione dello Stato, le amministrazioni delle regioni sono infatti impregnate di politica partitica, e possono essere tentate di gestire in termini politici il potere di controllo.

Ma la Costituzione è quella che è (anche se se ne può auspicare la revisione). Essa dispone, come dicevamo, che il con-

trollo di legittimità sugli atti degli enti territoriali minori venga esercitato da « un organo della regione ».

Attenendoci al *jus conditum*, dobbiamo a questo punto osservare che, per aversi un organo della regione, non basta poi che l'investitura di esso risalga a quest'ultima. Occorrerebbe ulteriormente che esso non sia istituzionalmente costituito (totalmente o prevalentemente) di elementi appartenenti alla burocrazia statale, specie poi se tassativamente indicati dallo stesso apparato statale Governo-amministrazione. Altrimenti si avrebbe un organo statale, non un organo regionale. O dove si sommassero designazioni statali e regionali, si avrebbe un organo a carattere misto, non quell'organo regionale che la Costituzione ha ipotizzato. In ogni caso si avrebbe un'elusione del precetto costituzionale, il quale – non importa se più a torto che a ragione – ha chiaramente voluto che l'organo in questione traesse origine dalla regione. Data la constatata esigenza di preservare da ogni forma di soggezione anche le minori autonomie locali, le quali hanno pur esse rilevanza costituzionale (articolo 128 della Costituzione), vien fatto di chiedersi però a questo punto se il carattere « regionale » dell'organo di controllo sarebbe ugualmente compromesso, quando — allo scopo di assicurarne quell'aspetto di imparzialità, che dovrebbe essere connaturale a ogni organo di verifica della legittimità degli atti posti in essere in regime di autonomia – la legge disponesse che esso debba essere formato – naturalmente in base a scelte durevoli effettuate dalla regione – di elementi attinti ad istituzioni dello Stato-ordinamento, che godano di particolare posizione di indipendenza. Penso stavolta non solo ai magistrati della Corte dei conti, ma anche a quelli del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, come pure della stessa giurisdizione ordinaria. E ritengo che la risposta debba essere nel senso che una disposizione siffatta – soddisfacendo, a un tempo, l'esigenza di far salvo il diritto di scelta della regione, e, dall'altro, quella che la selezione sia effettuata tra elementi particolarmente qualificati e adatti a una funzione di nomofilachia – risponderebbe in modo appropriato al precetto costituzionale ».

Non aggiungiamo altre parole, onorevoli colleghi, alla relazione idealmente a firma del professor Sandulli e pertanto suggeriamo l'articolato proposto nei termini auspicati dal Sandulli su un argomento che vede unanime la dottrina, parzialmente favorevole diversi settori politici.

Concludiamo così la relazione proponendo il passaggio diretto del controllo alla Corte dei conti (articolo 1) così come vuole la Costituzione e con le stesse parole dell'articolo 125 della carta costituzionale per le regioni. Per comuni, province, Unità sanitarie locali ed altri enti locali proponiamo (articolo 2) il comitato composto nei termini auspicati da Sandulli (magistrati, Corte dei conti, Consiglio di Stato, tribunale amministrativo regionale e magistratura ordinaria).

All'articolo 3 viene sancita l'abrogazione di tutto il sistema partitocratico di controllo previsto nel 1952 dalla legge Scelba.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato in forma decentrata, ai sensi dell'articolo 125 della Costituzione, dalla Corte dei conti.

ART. 2.

Un organo della regione, costituito da due magistrati della Corte dei conti, da un magistrato del tribunale amministrativo regionale, da un magistrato del Consiglio di Stato e da un magistrato della Corte d'appello nel cui distretto rientra il capoluogo della regione, esercita, ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni, delle unità sanitarie locali e degli altri enti locali.

ART. 3.

Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge.