

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE

66.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI SABATO 14 DICEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

	<i>Pag.</i>
Autonomie locali (<i>Seguito della discussione</i>)	703
PRESIDENTE - NOBILE - FABBRI - FUSCHINI - UBERTI - TARGETTI - LA ROCCA - LUSSU - MORTATI - LAMI STARNUTI - AMBROSINI, <i>Relatore</i> - CONTI - TOSATO - PERASSI - LACONI.	

La seduta comincia alle 11.10.

Seguito della discussione sulle autonomie locali.

PRESIDENTE ricorda che, in merito all'articolo 19, resta ancora da decidere se sugli atti dei Comuni e degli enti locali debba essere esercitato, oppur no, un controllo di merito, al che egli si dichiara personalmente contrario.

L'onorevole Lami Starnuti nella riunione precedente ha proposto la seguente formula, a cui l'onorevole Bozzi ha dichiarato di accedere:

« Per le deliberazioni amministrative indicate dalla legge, l'organo di vigilanza ha facoltà di chiedere all'autorità deliberante, con istanza motivata, il riesame nel merito della deliberazione ».

NOBILE è d'accordo che ai Comuni debba essere lasciata la più larga autonomia nel-

l'ambito delle leggi; tuttavia occorre badare a che essi non emanino provvedimenti in contrasto con l'interesse nazionale. Sarebbe quindi opportuno, limitatamente almeno agli atti dei Comuni che siano in contrasto con l'interesse nazionale, stabilire un controllo di merito. A chi, poi, più di lui è competente in materia dovrebbe spettare il compito di indicare quale sia l'organo destinato ad esercitare tale controllo.

FABBRI è del parere che, data la grande differenza di condizioni esistenti nei Comuni del nostro Paese, che fra l'altro sono assai numerosi, per gli atti che abbiano un rilevante contenuto economico sia assolutamente indispensabile stabilire un controllo di merito.

FUSCHINI condivide l'opinione espressa dall'onorevole Fabbri.

I Comuni oggi in Italia sono in una fase di ricostituzione, non soltanto giuridica, ma anche finanziaria. Può accadere, quindi, che un Comune, per esempio nel caso della contrattazione di un mutuo, sia costretto ad assumere obblighi di spese per un lungo periodo di tempo, impegnando il bilancio dell'ente per numerosi anni. Non trova giusto escludere su tale atto un controllo di merito, ed è quindi del parere che si debba far luogo al controllo, quando si tratti di deliberazioni che, non solo abbiano un rilevante contenuto

economico, ma anche impegnino l'amministrazione comunale per un dato numero di anni.

Resta, poi, da decidere in qual modo debba essere costituito l'organo che dovrebbe esercitare tale controllo, ed a questo proposito osserva che, secondo quanto è stato già prospettato in seno alla Commissione per la riforma dell'amministrazione, l'esercizio del controllo di merito sugli atti dei Comuni potrebbe essere affidato ad un organo regionale, composto in parte di funzionari dello Stato e in parte di membri elettivi. È un criterio che la Sottocommissione farebbe bene a tenere presente.

UBERTI ritiene che la Sottocommissione possa approvare quanto è stabilito nel secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 19. Difatti, a suo avviso, con le disposizioni ivi contenute, se da una parte si lascia ai Comuni la più ampia autonomia, dall'altra si fissano alcune condizioni per impedire che le amministrazioni comunali nei loro atti possano andare al di là di certi limiti.

TARGETTI è del parere che l'unica forma di intervento che possa essere esercitata nell'ambito dell'amministrazione comunale sia quella prevista nell'emendamento proposto dall'onorevole Lami Starnuti, se veramente non si vuole menomare l'autonomia dei Comuni. Difatti, non si tratta già di una tutela, bensì di una vigilanza per rendere sempre più efficace l'azione degli amministratori comunali. Si avrebbe, così, una specie di scuola di amministrazione, che è il modo migliore per correggere o non far sorgere eventuali errori.

LA ROCCA dichiara che, se il Comune, com'è giusto, dev'essere la cellula dell'autonomia regionale, esso però non deve compiere atti che siano in contrasto con gli interessi della popolazione. Bisogna impedire quindi che le amministrazioni comunali, nelle loro deliberazioni, possano andare al di là di certi limiti. Per tale ragione dichiara di essere favorevole a un controllo di merito sugli atti delle amministrazioni comunali, che, a suo avviso, dovrebbe essere esercitato da un organo regionale.

LUSSU ha qualche ragione per dubitare dell'opportunità della proposta di emendamento fatta dall'onorevole Lami Starnuti. Vi si parla di un organo di vigilanza; ma non si sa se esso debba risiedere oppur no nell'ambito della Regione. Nella seconda ipotesi il riesame della deliberazione avverrebbe in località assai lontana dalla sede interessata e ciò, non solo sarebbe causa di una grave per-

dità di tempo, ma sarebbe anche contrario al principio autonomistico. Si aggiunga anche che, poiché l'organo di vigilanza dovrebbe emettere pareri soltanto consultivi, l'amministrazione comunale finirebbe col non tenerne alcun conto.

A suo avviso, sarebbe meglio costituire un organo di controllo nominato dall'Assemblea regionale con il sistema della proporzionale. Quest'organo potrebbe, indicando le ragioni di dissenso, richiedere che il Comune riesaminasse le deliberazioni adottate. Ove poi il Comune persistesse nella sua linea di condotta, dovrebbe essere reso obbligatorio il *referendum* popolare sulla deliberazione, prima che questa potesse diventare esecutiva. Tale procedura, naturalmente, dovrebbe essere prescritta soltanto per atti di rilevante importanza.

MORTATI osserva che il problema in discussione è connesso con quello del grado di autonomia finanziaria che si vuol concedere ai Comuni. A tale proposito ricorda che è stato approvato il principio secondo cui anche l'autonomia finanziaria dei Comuni dev'essere coordinata con l'ordinamento tributario dello Stato. Non è possibile, quindi, dare completa libertà d'azione ai Comuni in materia tributaria. Il problema di un controllo di merito sulle deliberazioni comunali va quindi esaminato in relazione al fatto che i Comuni possono amministrare non solo i loro fondi, ma anche quelli ricevuti da enti esterni che hanno, così, il diritto di intervenire nella loro amministrazione. Resta da vedere se tale controllo debba essere esercitato dalla Regione o dallo Stato.

LAMI STARNUTI dichiara che gli sembra strano, dopo tante decisioni approvate dalla Sottocommissione in materia di autonomie locali, che nella riunione odierna siano state fatte dichiarazioni e proposte tendenti a limitare l'autonomia dei Comuni. Il criterio del controllo di merito sulle deliberazioni degli enti locali ormai è stato abbandonato anche dalla dottrina amministrativa e recentemente lo stesso Santi Romano vi si è dichiarato contrario. Nella passata riunione è stato approvato il principio del *referendum* popolare, che in sostanza è una forma indiretta di controllo. Tanto potrebbe bastare, perché, quando un Comune erra nella propria amministrazione, i cittadini interessati, se vengono interpellati, sono sempre i giudici migliori. Non si dimentichi che il controllo di merito sulle deliberazioni adottate, specie dai Comuni più piccoli, spesso si risolve in arbitri e pressioni ingiustificate, esercitate dagli organi di con-

trollo. Ciò considerato, insiste nella sua proposta di emendamento, dichiarando altresì di ritenere il *referendum* popolare come la migliore forma di controllo.

AMBROSINI, *Relatore*, osserva che, se è stata prospettata la necessità di un controllo di merito, sia pure limitato, sulle deliberazioni adottate dai Comuni, ciò è stato fatto allo scopo non già di limitare le autonomie locali, bensì di garantire che nelle amministrazioni comunali siano tutelati gli interessi della popolazione. Indubbiamente le proposte dell'onorevole Lami Starnuti rispondono ad un astratto criterio logico, ma c'è da dubitare che rispondano alle condizioni attuali della nostra vita comunale.

Richiama l'esempio della Svizzera, notando però le ragioni per cui non può seguirsi completamente in Italia. Ove le popolazioni si stancassero dal votare con frequenza, l'istituto del *referendum* diverrebbe inefficiente con eventuale grave danno delle popolazioni. Occorre perciò che si ricorra ad altri modi normali di far funzionare il controllo di merito.

Rileva che in ogni caso potrebbe essere accolto il sistema proposto dal Comitato col secondo comma dell'articolo 19, in cui si dispone un controllo di merito su atti che impegnino il bilancio comunale oltre i cinque anni e in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie. Nel sistema proposto dal Comitato di redazione è prevista anche la possibilità del *referendum* popolare ad dato numero di elettori. Ritiene che la proposta vada incontro alle varie esigenze e che meriti pertanto di essere accolta.

CONTI rileva che la questione dell'ammissibilità o meno di un controllo di merito sugli atti dei Comuni deve esser trattata in relazione non tanto ad errori che possano commettere gli amministratori locali, quanto all'azione svolta dagli organi di controllo, che per lo più, o è manchevole o è arbitraria.

Sono a tutti noti, ad esempio, i numerosi inconvenienti che sorgono a proposito di controlli delle deliberazioni comunali da parte delle Prefetture. Si è verificato anche un caso veramente scandaloso: quello del Comune di Torgiano in provincia di Perugia, che dal 1925 non presenta il suo bilancio per l'approvazione, onde è il caso di domandarsi quale controllo abbiano mai esercitato i vari Prefetti che dal 1925 in poi si sono susseguiti in quella Prefettura.

Il problema in esame non può essere risolto che nel senso indicato dall'onorevole Lami Starnuti. Per conseguire lo scopo di

un'efficiente e scrupolosa amministrazione comunale e nello stesso tempo far sì che le popolazioni locali possano veramente interessarsi alla cosa pubblica, non v'è che un solo mezzo, quello del *referendum* popolare. Certo l'Italia esce da un lungo periodo, iniziatosi ottanta anni fa, di inabilitazione politica e, prima che il nostro popolo possa acquistare piena maturità e capacità politica, saranno indubbiamente necessarie, nel campo dell'amministrazione degli enti locali, forme transitorie di controllo stabilite con norme transitorie. Si potrà, quindi, stabilire l'istituzione di organi provvisori di controllo, per avviare le amministrazioni comunali sulla giusta via. Ma ciò non dovrà durare che per un breve periodo di tempo. In ogni modo, nella Costituzione non potrà essere affermato che il principio di un'assoluta autonomia comunale, perché solo attribuendo ai Comuni una completa libertà d'azione sarà possibile raggiungere un ordinamento veramente democratico del Paese.

FABBRI è del parere che non si possa fare a meno di un controllo di merito su atti di rilevante contenuto economico. A proposito di tali atti, ha inteso parlare di deliberazioni che possono impegnare, come nel caso della contrattazione di un mutuo, i futuri bilanci di un Comune. Possono aversi però anche deliberazioni di grande importanza economica aventi un'efficacia immediata: è il caso, ad esempio, della vendita di una proprietà comunale edilizia o fondiaria. Escludere su tali deliberazioni ogni possibilità di controllo sarebbe, a suo avviso, un grave errore. Accanto all'organo che dovrebbe esercitare il controllo di merito, si potrebbe pensare ad una Giunta nominata dalla Deputazione regionale in concorso col Commissario della Regione.

TOSATO è d'accordo con quanto hanno affermato gli onorevoli Lami Starnuti e Conti, fa presente pure che, circa il problema in esame, è necessario adottare soltanto una deliberazione di principio: occorre stabilire, in altri termini, se si vuole assicurare una certa autonomia ai Comuni così come si è fatto per le Regioni. Se è necessario per taluni atti fissare adeguate garanzie, si istituiscano determinati controlli, con una procedura assai rigorosa. Comunque, ciò che più importa è stabilire che i Comuni debbano avere piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge. Entro tali limiti dev'essere esclusa ogni possibilità di un controllo di merito, perché là dove esiste tale forma di controllo non si ha autonomia. Non si dimentichi che soltanto

con un ordinamento autonomo si può formare l'educazione politica di un popolo.

PERASSI condivide pienamente l'opinione espressa da alcuni colleghi circa la necessità di accordare ai Comuni la massima autonomia possibile. E per questo che egli sarebbe indotto a non ammettere alcun controllo di merito sulle deliberazioni degli enti locali. Tuttavia, poiché qualche perplessità si è manifestata al riguardo, ritiene che sia più opportuno per la Sottocommissione non risolvere direttamente il problema in esame. In altri termini, secondo il suo avviso, la Sottocommissione dovrebbe limitarsi ad affermare che il controllo sugli atti dei Comuni debba essere regolato dalla legge, che dovrebbe quindi determinarne i limiti.

Naturalmente l'organo di controllo dovrebbe essere un organo regionale.

Sarebbe anche opportuno che la Sottocommissione affermasse un altro principio, cioè che alcuni atti dei Comuni debbano essere sottoposti al *referendum*. Anche in questo caso, però, è la legge che dovrebbe determinare per quali atti si debba richiedere l'espressione della volontà popolare.

Ciò considerato, propone due emendamenti all'articolo 19. Il primo si riferisce alla possibilità di un controllo sugli atti degli enti locali ed è così concepito: « I controlli sugli atti dei Comuni e degli enti locali sono espletati dalla Regione nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge dello Stato »; il secondo, relativo all'ammissibilità del *referendum*, è del seguente tenore: « La legge determinerà le deliberazioni dei Comuni che devono essere sottoposte al *referendum popolare* ».

MORTATI propone il seguente emendamento all'articolo 19:

« Non è ammesso controllo preventivo di merito sugli atti, ai quali i Comuni provvedono con mezzi ordinari di bilancio.

« Per gli atti di carattere straordinario, che saranno stabiliti dalla legge, il controllo stesso sarà effettuato da apposito organo regionale.

« Il divieto opposto da detto organo di controllo all'esecutorietà della deliberazione del Comune può essere superato quando essa sia approvata con *referendum* ».

PRESIDENTE osserva che alcuni problemi oggi sono di tale attualità che non è possibile, per non deludere l'aspettativa del Paese, rinviarne la soluzione. Uno di tali problemi è appunto quello dell'autonomia comunale, che è connesso con la questione del controllo di merito sugli atti degli enti locali. Per questo

necessita che siano stabiliti chiari principi nella futura Costituzione dello Stato. Da questo punto di vista, a suo avviso, non possono essere giudicate soddisfacenti le proposte formulate dall'onorevole Perassi: non si può, infatti, parlare genericamente di controlli, senza specificare se essi debbano essere di merito o di legittimità.

Ciò che lo stupisce è che alcuni colleghi, i quali hanno sostenuto decisamente il principio di escludere ogni controllo di merito sugli atti della Regione, si siano dimostrati nella riunione odierna i più fermi assertori di un controllo di merito sulle deliberazioni dei Comuni. In via di presunzione, riguardo al problema in esame, si dovrebbe partire dal concetto che soltanto la popolazione locale può conoscere esattamente gli interessi del proprio Comune.

Per tali ragioni, a modificazione parziale del concetto già da lui espresso all'inizio della riunione, dichiara di accedere alla proposta dell'onorevole Lami Starnuti.

LACONI osserva che non sempre le Giunte e i Consigli comunali rappresentano la volontà della popolazione. Ciò posto, v'è da domandarsi a quali mezzi si debba ricorrere per escludere, nell'ambito di una giusta e larga autonomia, la possibilità che l'amministrazione comunale abusi dei poteri da essa assunti, non per volontà vera e propria della popolazione, ma per semplice giuoco elettorale e così comprometta gli interessi della popolazione locale.

MORTATI desidera porre in rilievo che, con la proposta dell'onorevole Lami Starnuti, si mira ad istituire un controllo puramente sospensivo e consultivo, mentre con l'emendamento da lui proposto l'organo di controllo opporrebbe un vero e proprio divieto all'esecutorietà della deliberazione del Comune, divieto che potrebbe essere superato quando la deliberazione impugnata fosse approvata con *referendum*.

LUSSU propone il seguente emendamento:

« Quando le deliberazioni impegnino un bilancio dell'ente per oltre tre anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie o riguardino alienazioni di beni comunali di valore rilevante, il *referendum popolare* è obbligatorio ».

NOBILE fa la seguente proposta di emendamento:

« La legge specificherà su quali atti delle amministrazioni comunali si dovrà esercitare un controllo di merito, e le modalità e l'organo al quale tale controllo sarà demandato ».

PRESIDENTE crede opportuno mettere prima in votazione il principio dell'ammissibilità del controllo di merito sugli atti dei Comuni. Se tale principio non fosse approvato, si potrebbe passare alla votazione sulla questione del *referendum*.

UBERTI non ritiene opportuna la procedura di votazione indicata dal Presidente, perché per votare in senso non favorevole al principio del controllo di merito occorrerebbe essere già sicuri dell'accoglimento, da parte della Sottocommissione, di un qualche altro correttivo inteso ad impedire abusi nell'amministrazione degli enti locali.

PERASSI ritiene che la questione se debba, o pur no, essere ammesso un controllo di merito sarebbe più esattamente posta se fosse messo prima in votazione il principio, contenuto nel suo secondo emendamento, per cui la legge dovrebbe determinare le deliberazioni dei Comuni da sottoporre al *referendum* popolare.

PRESIDENTE è pronto ad accedere al suggerimento dell'onorevole Perassi, se ciò possa essere utile a togliere ogni incertezza.

Personalmente però dichiara di non essere favorevole al secondo emendamento proposto dall'onorevole Perassi, perché, se la legge dovrà determinare i casi in cui le deliberazioni dei Comuni debbano essere sottoposte al *referendum*, è da ritenere che questi non sarebbero rari. Si dovrebbe allora fare ricorso al *referendum* troppe volte, e questo in definitiva potrebbe non rispondere allo scopo che si vorrebbe raggiungere. In ogni modo mette in votazione il secondo emendamento proposto dall'onorevole Perassi.

(Non è approvato).

LUSSU fa presente che, con il non accoglimento del secondo emendamento dell'onorevole Perassi, resta sempre impregiudicata la questione dell'ammissibilità o no del *referendum*. Sarebbe bene mettere in votazione tale questione, prima di quella relativa al controllo di merito. Ricorda che egli ha presentato una proposta di emendamento circa l'obbligatorietà del *referendum*.

LAMI STARNUTI propone la seguente formulazione: « Gli atti amministrativi e regolamentari dei Comuni possono essere sottoposti a *referendum* popolare, quando ciò sia richiesto da un ventesimo degli elettori iscritti ».

Osserva poi che, con l'emendamento proposto dall'onorevole Lussu, diventerebbero troppo frequenti i casi in cui si dovrebbe fare ricorso al *referendum* popolare. E per questo

che ha ritenuto opportuno proporre l'emendamento anzidetto, in cui fra l'altro il *referendum* è facoltativo.

PRESIDENTE ritiene che l'esame della questione del *referendum* non debba aver luogo nella riunione odierna, visto che nella passata riunione la Sottocommissione ha deciso di rinviarne l'esame a un Comitato appositamente costituito.

(Così rimane stabilito).

Dichiara che il Comitato anzidetto terrà conto delle varie proposte formulate in merito all'ammissibilità del *referendum*; e invita la Sottocommissione a decidere sulla questione del controllo sugli atti dei Comuni.

Mette anzitutto in votazione il principio che tale controllo non debba avere carattere consultivo.

(Non è approvato).

Fa presente che, secondo la votazione testé avvenuta, il controllo su gli atti dei Comuni non dovrà avere carattere vincolante. Ciò considerato, ritiene che possa essere messa in votazione la formula proposta dall'onorevole Lami Starnuti, a cui l'onorevole Bozzi ha dichiarato di aderire, e che appunto prevede un controllo di carattere consultivo e che è così concepita:

« Per le deliberazioni amministrative indicate dalla legge, l'organo di vigilanza ha facoltà di chiedere all'autorità deliberante, con istanza motivata, il riesame nel merito della deliberazione ».

La mette ai voti.

LUSSU dichiara di votare contro la proposta di emendamento dell'onorevole Lami Starnuti, perché ritiene che sia sufficiente il *referendum* a garantire gli interessi della popolazione locale.

(È approvata).

PRESIDENTE fa presente che resta ora da decidere l'organo che dovrà esercitare tale controllo non vincolante. In proposito, osserva che si potrebbe mettere in votazione il primo emendamento proposto dall'onorevole Perassi, a cui per altro ritiene che sarebbe opportuno apportare le seguenti lievi modifiche: alle parole « dalla Regione », sostituire le altre « da un organo regionale »; e includere, fra le parole « da un organo regionale » e le altre « nei modi », le seguenti: « in maggioranza elettivo ».

PERASSI dichiara di accettare le modificazioni proposte dal Presidente al suo emendamento.

PRESIDENTE dà lettura del testo definitivo dell'emendamento dell'onorevole Perassi, che è del seguente tenore:

« I controlli sugli atti dei Comuni e degli enti locali sono espletati da un organo regionale in maggioranza elettivo nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge dello Stato ».

Lo mette in votazione.

(*E approvato*).

La seduta termina alle 13.30.

Erano presenti: Ambrosini, Bordon, Bozzi, Codacci Pisanelli, Conti, Di Giovanni, Fabbrì, Farini, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Leone Giovanni, Lussu, Mortati, Nobile, Perassi, Ravagnan, Targetti, Terracini, Tosato e Uberti.

In congedo: Einaudi.

Assenti: Bocconi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Castiglia, De Michele, Mannironi, Patricolo, Piccioni, Porzio, Rossi Paolo, Vanoni e Zuccarini.