

CAMERA DEI DEPUTATI N. 669

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTUSCELLI, LUZZATTO, BOZZI, MACRELLI, CHIARAMELLO

Annunziata il 2 marzo 1954

Norme di adeguamento alle esigenze delle autonomie locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il principio delle autonomie locali, quale base fondamentale della Repubblica una e indivisibile, è stato accolto pienamente dalla nostra Costituzione, che in norme generali e particolari ha dettato le disposizioni necessarie per promuoverne l'attuazione.

L'articolo 5 della Carta costituzionale, difatti, dispone che la Repubblica « riconosce e promuove » tali autonomie e adegua ad esse « i principi e i metodi della sua legislazione »; l'articolo 128 riafferma che « le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni »; l'articolo 130 attribuisce ad un organo della Regione il controllo di legittimità e quello di merito sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali, limitando però, e sostanzialmente riducendo alla forma dell'invito al riesame, il controllo di merito; e, infine, la IX delle disposizioni transitorie e finali fissa in tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione il termine per l'adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali. Decorso da ben tre anni tale termine, si pone ormai improrogabilmente il problema di adeguare le leggi vigenti al principio delle autonomie, con una serie di norme che, eliminando o modificando le disposizioni incompatibili con i relativi precetti costituzionali, assicurino, pur nel limitato ambito di una legislazione generale non ancora riformata e coordinata, il minimo necessario perché gli enti locali possano effettivamente

essere autonomi, così come li ha voluti la Costituzione della Repubblica.

Ed è a questa esigenza delle libertà locali — vivamente sentita in tutto il nostro Paese come rivendicazione democratica di auto-decisione nel campo della locale amministrazione, riconosciuta dai vari Governi succedutisi nella Repubblica italiana, e riaffermata anche recentemente nel voto unanime del Parlamento — che si ispira la presente proposta di legge.

Con gli articoli 1 e 2 il controllo di merito esercitato mediante l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa — o il visto prefettizio, l'autorizzazione o il consenso preventivi, nei casi in cui ancora sono richiesti: contratti, ruoli di tributi, spese per esecuzioni di ufficio — viene sostituito dall'unica forma di controllo di merito prevista dalla Costituzione, esercitato mediante l'invito al riesame. Evidente è l'importanza di tale adeguamento, che può essere agevolmente attuato col richiamo delle forme e condizioni già stabilite nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla « Costituzione e funzionamento degli organi regionali »; se, difatti, tale legge non è ancora operante perché le norme sulla elezione dei consigli regionali sono ancora di là da venire, non vi è ragione di continuare a consentire agli organi che oggi esercitano il controllo nelle veci degli organi regionali, una forma di controllo assoluto e soffocante, ben più ampia di quella prevista ed ammessa dalla Costituzione. D'altra parte, il carattere governativo degli

attuali organi di controllo conferisce all'abuso un'indole autoritaria e accentratrice, per cui, sostituendosi praticamente alla volontà degli enti la volontà degli organi statali di controllo anche nella soluzione dei problemi più particolarmente locali, il principio costituzionale resta senza effetto e l'autonomia si riduce a un'affermazione vana. L'integrazione del comma terzo dell'articolo 60 della legge n. 62 del 1953 è poi suggerita dalla considerazione che la richiesta di chiarimenti da parte dell'organo di controllo non deve poter sospendere *sine die* il termine per l'esercizio del controllo stesso, sopprimendo praticamente la garanzia essenziale per l'affermazione della volontà dell'ente, costituita appunto dall'esistenza del termine.

Con l'articolo 3 il controllo di legittimità viene regolato in conformità della legge già citata, mentre l'articolo 4 limita l'annullamento per illegittimità degli atti restituiti dagli enti, cui furono rinviati per il riesame, alle sole modificazioni eventualmente apportate dall'ente stesso: poiché, come è ovvio, l'annullamento delle parti confermate avrebbe dovuto esser pronunciato entro i 20 giorni dalla data in cui l'atto fu inviato, la prima volta, all'organo di controllo.

L'articolo 5 contiene limitati ritocchi al complesso e anacronistico sistema dei controlli sulle aziende municipali e provinciali; poiché l'azienda comunale è organo del comune (e quella provinciale è organo della provincia), come è ormai pacificamente ammesso, non è concepibile né che essa sia controllata direttamente dagli organi tutori, né che possa far prevalere la sua volontà in contrasto con l'ente di cui fa parte. L'abrogazione del regio decreto-legge n. 1674 del 1925, poi, abolisce il potere attribuito al Ministero dell'interno, in casi di una non delimitata urgenza, di scioglimento delle Commissioni amministratrici delle aziende.

Con l'articolo 6 si pongono limiti e cautele per i gravi provvedimenti della sospensione e rimozione del sindaco, dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, della nomina dei commissari prefettizi, vere minacce per la libertà del suffragio popolare e per l'autonomia dell'amministrazione; essi vengono circoscritti ai casi gravi e imprescindibili, condizionati al conforme parere della Giunta provinciale amministrativa e resi passibili di ricorso al Consiglio di Stato, al fine di stabilire un valido sistema di garanzie a favore delle amministrazioni elettive e contro i possibili abusi di un potere dispotico o intollerante.

L'articolo 7 assicura agli enti locali la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale

anche contro il parere dell'organo di controllo, consentendo tuttavia nel contempo di interdire l'ingresso alle liti che appaiono ingiustificate, a giudizio della stessa autorità giurisdizionale adita.

Con l'articolo 8 si affronta l'antica esigenza di democratizzare la Giunta provinciale amministrativa. Poiché tale organo ha attribuzioni giurisdizionali e, inoltre, importanti mansioni di controllo fino alla futura elezione degli organi regionali, si unifica la sua composizione per la duplice funzione, e si dispone che esso venga nominato dal presidente della Corte d'appello del distretto, sia presieduto da un magistrato di grado non inferiore al VI, e sia composto da un consigliere di Prefettura e da cinque membri, il primo nominato dal prefetto, gli altri eletti dal Consiglio provinciale, insieme con tre supplenti, in modo tale da assicurare alle minoranze la elezione almeno di un membro effettivo e di un membro supplente.

L'articolo 9 elimina due ipotesi di ineleggibilità e di decadenza, quelle della lite pendente e del rendimento di conto, contrastanti col principio elementare di giustizia che non consente di fondare sanzioni definitive su semplici contestazioni, e contrastanti altresì col diritto del cittadino alle cariche elettive, sancito nell'articolo 51 della Costituzione; perché alla stregua della legislazione vigente, come la pratica ha dimostrato, qualunque addebito infondato, anche se artatamente inscenato, perfino se dovuto all'opera di un solo cittadino avverso all'Amministrazione elettiva, può creare una procedura riguardante il comune, con l'assurda conseguenza di una inevitabile, ingiusta ed umiliante decadenza degli amministratori.

La norma però assicura anche, con le dovute cautele, la sospensione dell'amministratore, per ovviare all'esigenza dell'eventuale effettivo contrasto di interessi con l'ente, e riconferma l'ineleggibilità dell'amministratore che sia stato dichiarato responsabile con decisione definitiva.

Ed, infine, con l'articolo 10 si dispone l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Onorevoli colleghi! La necessità di adempiere al precetto costituzionale e quella concorrente di accogliere la feconda istanza delle libertà locali, quale elementare presupposto per la libera vita dei comuni e per il progresso delle istituzioni democratiche, raccomandano la presente proposta all'approvazione del Parlamento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il controllo di merito sugli atti dei comuni, delle province e degli altri enti locali, esercitato mediante l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa richiesta dalle disposizioni in vigore, è soppresso. Esso è sostituito dal controllo previsto nell'articolo 130, ultimo comma, della Costituzione, secondo le forme e condizioni stabilite nell'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, ed è esercitato dalla stessa Giunta provinciale amministrativa in attesa del suo trasferimento agli organi previsti nelle norme suddette.

Il termine per l'esercizio del controllo, sospeso a norma dell'articolo 60, terzo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, ricomincia a decorrere dalla comunicazione della risposta dell'ente deliberante, e non è soggetto ad ulteriore sospensione.

ART. 2.

Il controllo di merito devoluto al prefetto sugli atti dei comuni delle province e degli altri enti locali nei casi previsti dalle disposizioni in vigore, anche se esercitato attraverso il visto, l'autorizzazione o il consenso preventivo, è soppresso e sostituito dal controllo della Giunta provinciale amministrativa regolato nell'articolo precedente.

ART. 3.

Il controllo di legittimità sugli atti dei comuni, delle province e degli altri enti locali, devoluto al prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa dalle disposizioni in vigore, è esercitato da quest'ultimo organo, in attesa del suo trasferimento agli altri organi previsti nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, mediante annullamento delle deliberazioni illegittime, secondo le forme e condizioni stabilite nell'articolo 59 della legge stessa.

Le relative pronunzie sono provvedimenti definitivi.

ART. 4.

Il controllo di legittimità sugli atti dei comuni, delle province e degli altri enti locali, restituiti a seguito di esercizio del controllo di merito, è limitato alle sole modificazioni

delle deliberazioni rinviate, eventualmente apportate dall'ente deliberante in sede di riesame.

ART. 5.

Per le aziende di cui al testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, il potere di annullamento per il vizio di merito di cui all'articolo 17, ultimo comma, della legge, è soppresso, ed i controlli di legittimità e di merito sono esercitati indirettamente, attraverso i controlli stabiliti dalla presente legge sugli atti dei comuni e delle province.

I rilievi del Consiglio, di cui al secondo comma, primo capoverso, dell'articolo 16 del testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sono vincolanti per l'azienda, ed il secondo capoverso del detto comma è abrogato.

È inoltre abrogato il regio decreto-legge 24 settembre 1925, n. 1674.

ART. 6.

La sospensione e la rimozione del sindaco, ai sensi dell'articolo 149, comma settimo, del testo unico 4 febbraio 1915, n. 148, lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, ai sensi dell'articolo 323 dello stesso testo unico, e la nomina dei commissari prefettizi ai sensi della legge 8 marzo 1949, n. 277, sono disposti in base alle norme in vigore, fino alla applicazione degli ordinamenti regionali e alla relativa nuova disciplina, solo per necessità gravi e imprescindibili e su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa. Contro i relativi provvedimenti è ammesso ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

L'atto di nomina dei commissari in sostituzione di organi ordinari dell'Amministrazione deve contenere, a pena di nullità, la data fissata per la ricostituzione elettiva degli organi stessi.

ART. 7.

Le deliberazioni dei comuni, delle province e degli altri enti locali che autorizzano l'ente a stare in giudizio, sono immediatamente esecutive. I ricorsi avverso i provvedimenti di annullamento in sede tutoria delle deliberazioni suddette, proponibili in esenzione da ogni controllo nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento, sono decisi dalla stessa autorità giurisdizionale cui è devoluto il giudizio principale.

In pendenza di tale termine, e successivamente, se il ricorso è proposto, l'esecuzione del provvedimento di annullamento rimane sospesa.

ART. 8.

La Giunta provinciale amministrativa in sede amministrativa e giurisdizionale è nominata dal presidente della Corte d'appello del distretto ed è composta da un magistrato dell'ordine giudiziario o amministrativo di grado non inferiore al VI, che la presiede, da un consigliere di Prefettura designato dal prefetto della provincia, e da cinque membri effettivi e tre supplenti eletti dal Consiglio provinciale.

Con lo stesso atto, sono nominati quali membri supplenti anche un magistrato, di grado non inferiore al VI, e un consigliere di Prefettura, designato dal prefetto, per sostituire rispettivamente il presidente ed il consigliere effettivo, in caso di impedimento.

Per l'elezione dei componenti di competenza del Consiglio provinciale, ciascun consigliere vota per quattro membri effettivi e per due supplenti.

La nomina è rinnovata con la rinnovazione del Consiglio provinciale.

ART. 9.

Non si applicano agli amministratori comunali, per fatto connesso con l'esercizio del mandato, le ipotesi di ineleggibilità di cui ai numeri 5 e 6 dell'articolo 15 del testo unico approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203.

Tuttavia, l'amministratore che ricopra la carica di sindaco o di assessore può esserne sospeso fino all'esito del giudizio, se l'esercizio della carica comporti evidente pericolo di pregiudizio per l'ente.

La sospensione è pronunziata dalla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale, e contro le relative decisioni è ammesso ricorso alla Corte d'appello ai sensi dell'articolo 75, terzo comma, del decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203.

L'ipotesi di ineleggibilità di cui al n. 8 dello stesso articolo 15 è applicabile solo a seguito del passaggio in giudicato della relativa decisione di accertamento.

Secondo le stesse norme è regolata ogni analoga ipotesi di ineleggibilità per gli amministratori delle province e degli altri enti locali.

ART. 10.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.