CAMERA DEI DEPUTATI N. 3391

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato LANDOLFI

Modifiche agli articoli 114 e 117 e introduzione dell'articolo 130-*bis* della Costituzione in materia di controllo di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali

Presentata il 31 gennaio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Una lunga stagione riformatrice, a cavallo tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, è stata caratterizzata da una serie di profonde modifiche all'assetto costituzionale e amministrativo del nostro ordinamento statale.

Dalle iniziative legislative che hanno preso il nome di « riforme Bassanini », fino alle proposte di sempre maggiore autonomia degli enti locali e alle esigenze di federalismo fiscale più o meno spinto, il legislatore ordinario e quello costituzionale hanno cercato di conferire sempre maggior autorevolezza ed emancipazione agli enti locali, comuni compresi.

Tale progetto era finalizzato a sagomare un nuovo profilo delle autonomie locali, basato su una sempre più spiccata capacità di autodeterminazione e di autocontrollo. Nell'intenzione del legislatore le autonomie locali costituivano il nucleo fondamentale dell'ordinamento costituzionale, equiordinato rispetto agli altri livelli di governo e posto in condizione di pari dignità rispetto anche allo stesso apparato statale centrale.

Una vera cesura giuridico-costituzionale ma anche di mentalità rispetto al passato, quando i rapporti tra Stato centrale e organi periferici erano organizzati verticalmente e la limitata autonomia degli enti locali era compensata dalla politica dei trasferimenti economici. Un salto a cui, però, non si poteva giungere senza un percorso serio e rigoroso.

Al punto in cui siamo, però, occorre riconoscere che quella lunga e penetrante stagione di riforme ha finito per realizzare non tanto delle autonomie locali capaci di

autodeterminarsi e di autocontrollarsi quanto, piuttosto, dei centri di potere sciolti da ogni vincolo con lo Stato centrale.

Il costante e irreversibile depotenziamento del sistema dei controlli, a partire dall'eliminazione del parere di legittimità degli atti, precedentemente affidato alla figura del segretario comunale e provinciale, fino all'abolizione dei comitati regionali di controllo (CORECO), che avevano sostituito le giunte provinciali amministrative presso le prefetture, quasi mai ha favorito l'aumento di responsabilizzazione della classe politico-amministrativa locale. Al contrario, l'assenza di vincoli ha causato sperperi ingiustificati di risorse, svilimento del ruolo di controllo delle opposizioni, scarsa qualità amministrativa e un allentamento dell'attenzione al rischio di infiltrazioni e di condizionamento malavitoso, nelle aree del sud più esposte al rischio di penetrazione criminale.

Le autonomie locali descritte dalla riforma sono risultate e risultano, pertanto, molto diverse dalla loro concreta realizzazione.

La presunzione di legittimità oggi riconosciuta a tutti gli atti amministrativi prodotti dalle amministrazioni locali ha portato conseguenze anche nel campo della dinamica politica.

Se, infatti, in passato la dialettica politica spesso trovava nell'organo di controllo regionale (CORECO) il campo di battaglia naturale per la lotta fra diverse visioni amministrative, e fra maggioranze e opposizioni, con l'eliminazione di questa istanza lo scontro si è inesorabilmente spostato al livello giudiziario.

Ormai la magistratura, soprattutto quella penale, è da tempo l'unico sbocco del conflitto politico-amministrativo, con conseguente appesantimento del contenzioso giudiziario. Diverso, invece, sarebbe se il meccanismo dei controlli scattasse *ex-ante* e non *ex-post*.

Pur volendo rispettare le autorevolissime opinioni degli insigni giuristi e costituzionalisti che, in questi anni, hanno contribuito alla modifica e alla costruzione dell'attuale assetto normativo degli enti pubblici periferici, ritengo necessario fare appello all'analisi dei fatti e dell'esperienza concreta per apportare alcune opportune correzioni.

Gli enti locali descritti sui manuali non sono quelli che – come ben sa chi ha vissuto o chi vive tutti i giorni l'amministrazione della cosa pubblica – esistono nella realtà.

Tutti vorremmo un livello qualitativo e un confronto istituzionale capaci di garantire lo sviluppo di un sano rapporto fra maggioranze e opposizioni.

Quello che è stato realizzato nella stagione riformatrice degli ultimi anni doveva essere un punto di arrivo e non un punto di partenza.

Ben vengano, infatti, autonomie locali capaci di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; ben vengano autonomie locali capaci di stabilire e di applicare tributi ed entrate propri; ben vengano autonomie locali capaci di fornirsi di efficaci ed efficienti controlli interni, così come declinati e contemplati dall'articolo 147 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Proprio perché l'articolo 114 della Costituzione vuole una equiordinazione fra i livelli di governo, il legislatore costituzionale è tenuto a contribuire alla costruzione di un sistema di amministrazione locale che sia un luogo di crescita, anche politica, della classe dirigente presente sul territorio.

La presente proposta di legge costituzionale si prefigge lo scopo di ripristinare un sistema di tutele in grado di aiutare l'amministratore locale a incrementare la qualità della propria azione sul territorio e a restituire valore politico alla dialettica tra maggioranza e opposizione negli enti locali. Il senso della presente proposta di legge costituzionale si potrebbe riassumere in queste poche parole: ogni atto amministrativo deve essere controllato. E questo controllo deve essere effettuato da un superiore organo amministrativo sempre, dalla magistratura quando è necessario.

Passando ad illustrare brevemente la presente proposta di legge costituzionale, desidero sottolineare come, a seguito della

riforma avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, gli esiti delle precedenti « riforme Bassanini », e quindi l'uso di legge ordinarie per emancipare gli enti locali dai controlli cui essi erano precedentemente soggetti, sono stati costituzionalizzati.

Per tale motivo, a differenza della strada a suo tempo percorsa, per realizzare oggi quanto espresso ci si trova immediatamente innanzi alla necessità tecnica di modificare il testo della Carta costituzionale.

Dal punto di vista giuridico-costituzionale, in questa prima fase, ci si limita a proporre l'introduzione dell'articolo 130-*bis*, che riproduce l'articolo 130 abrogato dalla citata legge costituzionale n. 3 del 2001 che, appunto, prevedeva i ricordati controlli precedentemente affidati al già menzionato organo regionale denominato CORECO.

La presente proposta di legge costituzionale, sposando la stessa filosofia del previgente testo costituzionale, affida la reintrodotta funzione di controllo ad un organo con competenza territoriale provinciale e, pertanto, insediato presso le prefetture-uffici territoriali del Governo.

Nel rispetto della coerenza di un testo costituzionale, e della sua opportuna essenzialità, si rinvia ad una legge ordinaria la regolamentazione della ricostituita struttura di controllo statale, la sua composizione e le proprie relative specifiche funzioni.

I proposti adeguamenti degli articoli 114 e 117 del testo costituzionale sono, invece, necessari a preservare la coerenza di un titolo che, alternativamente, verrebbe snaturato e reso incomprensibile o contraddittorio dalla presenza della nuova disposizione dell'articolo 130-*bis*.

Con la presente proposta di legge costituzionale si vuole segnare il primo passo verso la via dell'efficienza della pubblica amministrazione locale, della qualità amministrativa e della spesso tradita moralità.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Al secondo comma dell'articolo 114 della Costituzione, dopo le parole: « i princìpi » sono inserite le seguenti: « e i limiti ».

ART. 2.

1. Al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *s-bis)* controllo di legittimità degli atti amministrativi degli enti locali nel rispetto del disposto dell'articolo 130-*bis* ».

ART. 3.

1. Dopo l'articolo 130 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 130-*bis*. – Un organo dello Stato, costituito nei modi stabiliti con legge della Repubblica presso ciascuna prefettura-ufficio territoriale del Governo, esercita il controllo di legittimità sugli atti della Provincia, dei Comuni e degli altri enti locali presenti nel territorio provinciale di competenza.

Nei casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

€ 0,35

15PDL0038160