



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori URAS, DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO,
CAMPANELLA, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, PETRAGLIA e STEFANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 2016

Legge quadro in materia di controlli di legittimità degli atti degli enti locali, delle regioni e delle spese di funzionamento dei consigli regionali e dei gruppi consiliari

ONOREVOLI SENATORI. – Dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione nel 2001, a causa della modifica da parte di alcune regioni delle forme di controllo sugli atti amministrativi e in particolare con l'eliminazione dell'intervento preventivo della Corte dei conti al fine condivisibile di snellire i procedimenti amministrativi si è evidenziato tuttavia un aumento esponenziale dei contenziosi amministrativi e civili verificatosi.

Paradossalmente il drastico ridimensionamento delle verifiche preventive di legittimità ha concorso allo sviluppo ulteriore della confusione amministrativa causata da una eccessiva e incoerente produzione normativa, comunitaria, nazionale e regionale in materia di organizzazione dell'apparato e delle funzioni pubbliche e di programmazione e gestione della spesa. La confusione così generata ed aggravata ha costituito, in questi anni, il terreno di coltura migliore per la negligenza e l'inefficienza della burocrazia e per la diffusione di preoccupanti fenomeni di corruzione (peraltro sempre presenti nelle pubbliche amministrazioni).

Si riportano, per maggior chiarezza, alcune considerazioni sviluppate dal prof. Andrea Deffenu dell'Università di Cagliari circa l'esigenza del ripristino delle attività di controllo degli atti degli enti locali, della regione e di quelle relative alle spese di funzionamento del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari per la Sardegna che ha abrogato il controllo preventivo da parte della Corte dei conti.

Dice il prof. Deffenu che «l'abolizione nel 2001 dei controlli esterni sugli atti amministrativi della regione e degli enti locali, allora garantiti dalla Corte dei conti e dai

vari Coreco e Cocico, fu salutata senza rimpianti come una vera e propria liberazione dal nemico. Tuttavia, riguardati a oramai quasi dieci anni di distanza, i motivi che ne indussero l'eliminazione appaiono deboli e le aspettative che vi si riponevano non esaudite. Vediamo perché.

Si sosteneva con forza che la riforma del Titolo V della Costituzione, ispirata al principio di pari dignità tra gli enti che compongono la Repubblica, non tollera più controlli su Regione ed enti locali ispirati a logiche centralistiche e ottocentesche. Corte dei conti, Coreco e Cocico, chiamati a verificare, dall'esterno, la corrispondenza tra atto amministrativo e legge, manifestavano in questo senso, secondo l'accusa, caratteri non compatibili col rinnovato quadro costituzionale. Il controllo svolto atto per atto veniva considerato un attentato all'autonomia degli enti territoriali, un modo per tarpare loro le ali. Per rendere più efficienti, responsabili, libere e dinamiche le istituzioni delle autonomie sarebbero stati sufficienti controlli *soft*, affidati ad organi interni di valutazione o al limite alla Corte dei conti, ma solo al fine di una valutazione della gestione complessiva degli organi.

L'accusa coglieva qualche elemento di verità, perché è vero che nell'epoca dei controlli esterni i problemi non mancavano, basti pensare all'eccessiva politicizzazione che aveva contagiato Coreco e Cocico e alla lentezza e farraginosità delle loro decisioni. Epperò, piuttosto che studiare nuove modalità di composizione e nomina degli organismi di controllo, riammodernandone ruolo e funzioni, si è scelta la strada più semplice e radicale. Una soluzione, si faccia attenzione, per nulla imposta, a mio modo di vedere,

dalla riforma del Titolo V, che ha solamente eliminato dalla Costituzione il riferimento a tali controlli, ma non ha impedito al legislatore di reintrodurre delle forme di controllo esterno sugli atti amministrativi, seppur in un quadro costituzionale rinnovato.

Sta di fatto che, ammalati dalle riforme ad effetto tabula rasa, le precedenti forme di controllo a maglie strette non esistono più; viceversa le nuove modalità di controllo a maglie larghe (nuclei di valutazione, controllo di gestione sull'attività, ecc.) non sono riuscite a produrre i risultati attesi, ma anzi hanno accresciuto problemi vecchi.

Vediamoli.

1) Vi è stata, negli ultimi anni, una forte crescita del contenzioso sugli atti degli enti territoriali, favorita da un sistema che, senza controlli forti, favorisce l'immissione nell'ordinamento di atti illegittimi che vengono fatalmente impugnati creando ulteriori effetti a cascata quali la paralisi dell'attività amministrativa e salate spese giudiziarie.

2) L'idea che maggiori spazi di autonomia agli enti locali e un controllo di verifica della gestione complessiva avrebbero responsabilizzato maggiormente gli amministratori locali e magari ridotto la corruzione si è rivelata inesatta. L'ultimo rapporto della Corte dei conti è allarmante: la corruzione nelle amministrazioni è aumentata nel corso del 2011 di oltre il 30 per cento.

3) La mancanza di controlli preventivi sugli atti degli enti territoriali che comunque rassicurino gli amministratori della bontà del loro operato piuttosto che attendere un eventuale responso di un giudice molti anni dopo crea un effetto non voluto: molta più cautela, dilatazione dei tempi procedurali e, talvolta, nel dubbio decisione di non adottare l'atto.

Non è un caso che diversi amministratori pubblici, negli ultimi tempi, abbiano ammesso che di fronte a tali constatazioni bisognerebbe provare a ripensare delle modalità di controllo più severe, a condizione che

siano efficienti e non si risolvano in una riduzione dell'autonomia degli enti. Ce n'è abbastanza, credo, per tornare a parlare di controlli e responsabilità».

Le preoccupazioni espresse, in più occasioni dalla Corte dei conti, nelle sue varie articolazioni dalla Sezione giurisdizionale e Procura, alla Sezione di controllo, oltre che dalla Procura generale consigliano per quelle regioni che abbiano scelto altre forme di controllo, la reintroduzione immediata di attività di controllo preventivo di legittimità degli atti.

Le norme proposte si sviluppano in otto articoli.

Il primo articolo enuncia le finalità del provvedimento, ravvisandole nella necessità di evitare paralisi amministrative e limitare la spesa pubblica dovuta alla produzione di atti affetti da vizi di legittimità, assicurando la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa secondo criteri di efficienza ed efficacia. Il secondo comma elenca le tipologie di atti che si intendono sottoporre al controllo preventivo di legittimità. Il secondo articolo riguarda i controlli degli atti degli enti locali territoriali. Il terzo dispone in materia di controlli degli atti delle regioni a statuto ordinario e di quelli relativi alle spese di funzionamento dei consigli regionali e dei gruppi consiliari. Il quarto dispone in materia dei medesimi controlli degli atti nelle regioni e nelle province autonome in aderenza ai rispettivi statuti il quinto riguarda la modalità di gestione degli accordi. Il sesto introduce il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle regioni. Il settimo prevede che in caso di inadempienza delle regioni vi sia una riduzione del 3 per cento dei trasferimenti erariali ad esclusione di quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, pubblica istruzione, del trasporto pubblico e dell'assistenza sociale. L'ottavo riguarda gli effetti dell'attività di controllo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge dispone in materia di controlli degli atti della regione e degli enti locali territoriali al fine di accelerare le procedure amministrative complesse e limitare il contenzioso amministrativo e civile. È inoltre finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza dell'azione amministrativa secondo criteri di efficienza ed efficacia, e al contrasto di fenomeni di corruzione degli operatori e degli amministratori pubblici.

2. Sono soggetti al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti relativi ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale tutti i contratti di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; i contributi, le indennità, i compensi, i rimborsi e le esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi; i contratti di assunzione, stato giuridico e trattamento economico del personale; i programmi e le previsioni di spesa.

3. I protocolli di accordo di cui agli articoli 2, 3 e 4 possono prevedere l'estensione del controllo preventivo di legittimità ad ulteriori tipologie di atti.

Art. 2.

(Controllo sugli atti degli enti locali)

1. Il controllo preventivo degli atti delle province, dei comuni, delle unioni, delle associazioni e dei consorzi di comuni, è svolto dalla sezione regionale della Corte dei conti sulla base di uno o più protocolli di accordo stipulati dalla regione d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990,

n. 241, e successive modificazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Controllo sugli atti delle regioni a statuto ordinario e dei consigli regionali)

1. Al fine di ridurre il contenzioso e perseguire un'effettiva accelerazione della spesa regionale, le regioni a statuto ordinario stipulano con la rispettiva sezione regionale della Corte dei conti uno o più protocolli di accordo, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, volti a disciplinare apposite forme e modalità di controllo preventivo di legittimità degli atti amministrativi della regione, e di quelli relativi alla gestione di fondi destinati al funzionamento del consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

Art. 4.

(Controllo sugli atti delle regioni e delle province autonome e dei rispettivi consigli)

1. Le regioni e le province autonome attuano, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 in armonia con i rispettivi statuti.

Art. 5.

(Modalità di gestione degli accordi)

1. Negli accordi di cui all'articolo 3 sono disciplinati i contenuti dell'azione di controllo di legittimità formale e sostanziale degli atti, nonché l'assegnazione di risorse professionali, strumentali e finanziarie da impiegare sotto la diretta responsabilità dell'or-

gano di controllo. I relativi costi sono a carico delle regioni e dello Stato in pari misura. A tal fine le medesime regioni possono destinare una quota delle entrate provenienti dalla riscossione di propri tributi.

2. Lo Stato provvede nella fase di prima applicazione ai necessari trasferimenti entro il limite complessivo di 60 milioni di euro annui. La legge di bilancio provvede a determinare gli eventuali necessari incrementi annuali.

3. I trasferimenti di cui al comma 2 sono ripartiti tra le diverse sezioni regionali della Corte dei conti sulla base di apposito provvedimento del Ministro della giustizia, sentite le regioni.

Art. 6.

(Potere sostitutivo dello Stato)

1. Nel caso di inadempienza delle regioni nei termini previsti dagli articoli da 2 a 4, a tutela dei valori riconducibili all'interesse nazionale il Governo interviene con proprio provvedimento normativo.

Art. 7.

(Ulteriori sanzioni)

1. Trascorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge qualora una regione non abbia provveduto con propria legge a stipulare uno o più protocolli di accordo con la rispettiva sezione regionale della Corte dei conti, a decorrere dall'anno successivo, la stessa regione è soggetta alla riduzione di una quota pari al 3 per cento dei trasferimenti erariali in suo favore diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, della pubblica istruzione, del trasporto pubblico e dell'assistenza sociale.

2. Gli importi derivanti dalla riduzione di cui al comma 1 sono prioritariamente desti-

nati alla stipula e operatività degli accordi di cui agli articoli 2, 3 o 4, definiti attraverso l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 6.

Art. 8.

(Effetti dell'attività di controllo)

1. Gli atti delle regioni e degli enti locali che siano oggetto di osservazioni da parte dell'organo di controllo possono essere modificati e riadottati dalle medesime amministrazioni che li hanno emessi, in conformità con le prescrizioni ricevute.

2. Gli atti che abbiano ottenuto il visto di legittimità da parte delle competenti sezioni della Corte dei conti e quelli riadottati in conformità con le prescrizioni ricevute ai sensi del comma 1 non possono essere impugnati in sede amministrativa e civile.

