COMMISSIONE I

AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO - AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA

XXXVI.

SEDUTA DI VENERDÌ 31 MARZO 1950

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MIGLIORI**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Seguito dell'esame degli articoli*):

Costituzione e funzionamento degli organi regionali. (211). 379

PRESIDENTE 379, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389
LACONI. . . . 380, 381, 382, 383, 384, 388
LUCIFREDI, *Relatore* . . 380, 381, 382, 383, 385, 386, 387, 388, 389
TOZZI CONDIVI . . 382, 385, 386, 387, 388
MOLINAROLI 382, 383, 384, 385
RUSSO CARLO 383
SCELBA, *Ministro dell'interno* 384
NUMEROSO. 385
CARPANO MAGLIOLI 386

La seduta comincia alle 9,30.

RUSSO CARLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito dell'esame degli articoli del disegno di legge: Costituzione e funzionamento degli organi regionali (Urgenza). (211).

PRESIDENTE. Continuiamo nella formulazione degli articoli del disegno di legge sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali:

PRESIDENTE. Eravamo rimasti all'articolo 59:

(*Esecutività delle deliberazioni degli organi regionali*).

« Le deliberazioni degli organi regionali, eccettuate quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati a sensi di legge, divengono esecutive se la commissione di controllo non le rinvia, nei termine di venti giorni dal ricevimento dei processi verbali, con ordinanza motivata in cui venga enunciato il vizio di legittimità riscontrato nella deliberazione.

L'esecutività è pure sospesa se nel termine di cui al primo comma la commissione di controllo chiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'Amministrazione regionale. In tal caso la deliberazione diviene esecutiva se la commissione di controllo non emette ordinanza di rinvio entro venti giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'Ammministrazione regionale.

Agli effetti del decorso dei termini previsti dai commi precedenti, il segretario della commissione di controllo rilascia immediata ricevuta dei processi verbali di deliberazioni e delle controdeduzioni che gli vengono presentate.

L'ordinanza di rinvio è provvedimento definitivo ».

A questo articolo vi sono vari emendamenti. L'onorevole Laconi propone di sop-

primere tutto il secondo comma. Il Governo propone, con un primo emendamento, di modificare il primo comma come segue:

«Le deliberazioni degli organi regionali non soggette al controllo di merito, eccettuate quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge, divengono esecutive se la Commissione di controllo non ne pronuncia l'annullamento nel termine di 20 giorni dal ricevimento dei processi verbali, con provvedimento motivato in cui venga enunciato il vizio di legittimità riscontrato nella deliberazione, o se, entro tale termine, dia comunicazione di non riscontrare vizio di legittimità ».

Al secondo comma il Governo propone di sopprimere la parola « pure » e di sostituire alle parole « non emette ordinanze di rinvio » le parole « non ne pronunzia l'annullamento ».

Il Governo stesso propone, infine, di sostituire l'ultimo comma col seguente: « Il provvedimento di annullamento ha carattere definitivo ».

In sostanza, in questi emendamenti del Governo al concetto del « rinvio » è sostituito il concetto dell' « annullamento ».

L'onorevole Laconi ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

LACONI. In questo congegno di controlli non è tanto grave il caso di annullamento di una deliberazione – caso nel quale il consiglio regionale può ricorrere per la via ordinaria – quanto il caso di un rinvio per la mutua consultazione tra consiglio regionale e commissario governativo; in questo caso si può giungere a situazioni veramente incredibili. Un bilancio potrebbe venire sospeso per un anno dal commissario governativo, senza nessuna possibilità da parte del consiglio regionale di criticare l'operato del commissario pur attenendosi questi strettamente ai termini stabiliti dalla legge. Il Commissario può sollevare per prima una eccezione di merito, chiedendo chiarimenti; esaurita la procedura, può lasciar cadere la questione di merito, sollevando una questione di legittimità, nel qual caso, secondo il richiamo dell'articolo 62 all'articolo 59, si apre l'adito alla procedura in quest'ultimo prevista; cosicchè può trascorrere un anno senza che si ottenga una pronunzia e senza che sia consentito al consiglio regionale quel ricorso normale, che esso può invece avanzare in caso di annullamento.

Si potrà osservare che ciò in pratica non avverrà; comunque, noi dobbiamo cautelarci. Tutta questa procedura di consultazioni e di rinvii deve essere sveltita. È vero che abbiamo ammesso la procedura d'urgenza, ma questa incide solo nel termine dei primi venti giorni; in seguito la procedura può svolgersi con una lentezza veramente assurda; tanto più che, per quanto riguarda i bilanci, tutti i termini vengono raddoppiati. Il meccanismo diventa così complicato e così lento, da compromettere la regolare amministrazione della regione; occorre, pertanto, semplificarlo e sveltirlo.

LUCIFREDI, *Relatore*. Qui ci troviamo di fronte al solo caso della deliberazione sottoposta al controllo di legittimità; a parte, nell'articolo successivo, si esamina il caso della deliberazione sottoposta al controllo di merito.

Riguardo al controllo di legittimità, a me sembra che la formula proposta dalla Commissione sia una formula idonea, perché mira, da un lato, a garantire la esigenza del controllo, dall'altro, a favorire la regione.

Abbiamo introdotto nel primo comma il sistema dell'acquisto tacito di esecutività: la deliberazione, cioè, diventa efficace, se non è annullata entro il termine di venti giorni. Si possono prospettare dei casi, in cui una incompleta documentazione fornita dalla regione o altra circostanza rende insufficiente il termine di 20 giorni, sicché con certezza non si possa dire, entro quel termine, se la deliberazione sia legittima o illegittima. Ad esempio: può arrivare reclamo alla commissione di controllo circa la mancanza del numero legale richiesto nella seduta in cui è stata adottata la deliberazione; questo elemento non risulta dalla documentazione, e la commissione dovrà chiedere un estratto del verbale; è logico che, sino all'arrivo della risposta, rimane sospesa l'efficacia della deliberazione.

Dall'altra parte, dicevo, questa disposizione favorisce anche la regione, nel senso che consente alla commissione di controllo di soprassedere ad un provvedimento di annullamento in casi di questo genere, finché le indagini non siano esaurite. Se noi sopprimiamo invece, secondo la proposta Laconi, il secondo comma, la commissione, in tutti i casi di dubbio, annullerà automaticamente la deliberazione.

È vero che contro il provvedimento definitivo si potrà ricorrere, ma prima che si arrivi alla decisione, passano parecchi mesi. L'interesse della regione è meglio servito, facendo attendere, qualora sorgano dubbi, qualche tempo prima che sia preso il provve-

dimento ed evitando così l'annullamento; altrimenti si verifica l'ipotesi dell'esecutività tacita. In conclusione, mi sembra difficile che si possa arrivare a quell'eccesso, cui si riferiva l'onorevole Laconi.

La seconda parte del secondo comma di questo articolo 59 stabilisce che, interpellata la regione perché comunichi le sue controdeduzioni e fornisca i chiarimenti richiesti, decorrano altri 20 giorni dal momento in cui la regione dà questa risposta; trascorso tale termine, c'è la esecutività tacita.

LACONI. Questo se non vengono apportate modifiche. Ma se vengono apportate modifiche?

LUCIFREDI, *Relatore*. Se la regione è sollecita nel rispondere, in sostanza i 20 giorni diventano 45 o 50.

C'è il pericolo, si dice, che una commissione di controllo chieda prima un documento, poi un altro e così via per tre o quattro volte. Ma questa è una manifestazione patologica dell'esercizio della funzione di controllo. Ed io penso che, quando si verificassero casi di questo genere, non mancherebbero rimedi, per lo meno sul terreno politico.

Per questi motivi, io ritengo che non si danneggi la autonomia regionale e che si regoli bene il funzionamento dell'istituto di controllo, mantenendo il secondo comma.

Passiamo ai tre emendamenti proposti dal Governo. Uno è di pura forma; tende ad evitare, direi, possibilità di equivoci. Nel primo comma, dove si dice: « Le deliberazioni degli organi regionali », il Governo propone di aggiungere « non soggette al controllo di merito ». La Commissione, in sede referente, ha ritenuto che il concetto risultasse ovvio anche senza l'inciso proposto, perché l'articolo 60 prevede esplicitamente una disposizione diversa per le deliberazioni soggette al controllo di merito. Comunque, per eliminare ogni possibilità di dubbio, io non ho alcuna difficoltà ad accettare l'emendamento aggiuntivo proposto dal ministro.

Le altre modifiche implicano invece una differenza sostanziale. Nel testo dell'articolo 59 approvato in sede referente da questa Commissione si parlava di un rinvio stabilito dalla commissione di controllo con sua ordinanza motivata. Ciò sulla base di quella che è la terminologia corrente oggi per quanto si riferisce alle ordinanze della giunta provinciale amministrativa in sede di controllo sui comuni. Peraltro le osservazioni del ministro degli interni mettono in rilevo che qui ci troviamo di fronte a un controllo di legittimità che, come tale, non deve portare ad un semplice rinvio, ma ad un annullamento. Di conseguenza il Governo, invece di parlare di ordinanza di rinvio, propone che si parli senz'altro di provvedimento di annullamento.

Queste modifiche credo possano essere accolte dalla Commissione.

LACONI. Io sono d'accordo con l'onorevole Lucifredi nel ritenere che ciascuna di queste disposizioni prese a sé non presenta nessun carattere di gravità. Io non prevedo il caso di una commissione di controllo che si valga della facoltà di chiedere chiarimenti od elementi integrativi di giudizio per motivi diversi dall'esercizio del controllo. Io prevedo il caso che la commissione di controllo faccia una sola volta questa richiesta, combinata però con tutte le altre possibilità di sospensione. Io sostengo che la Commissione di controllo, mettendo in moto tutto il meccanismo dei controlli, può portare a sospendere qualsiasi deliberazione per oltre un anno: e la gravità di una simile cosa non può sfuggire a nessuno.

Facciamo un esempio. Una giunta o un consiglio regionale deliberano il 19 dicembre una determinata legge. All'indomani vengono rimessi al commissario governativo i verbali relativi a tale delibera, che diventerà esecutiva soltanto il 10 gennaio, se tutto va bene. Se invece entro tale data il commissario rinvia la deliberazione con ordinanza motivata in cui rileva un vizio di legittimità, o in cui chiede un chiarimento, l'esecutività è sospesa. Se il rinvio è definitivo, il consiglio o la giunta possono ricorrere al Consiglio di Stato. Supponiamo invece che siano stati chiesti chiarimenti o elementi integrativi di giudizio: in questo caso l'amministrazione regionale può presentare le sue controdeduzioni. Siccome eravamo al 10 gennaio, essendo necessari quattro o cinque giorni per la preparazione dell'esposto, arriviamo al 15. Il Commissario ha venti giorni per rispondere. Arriviamo al 15 febbraio.

Supponiamo ancora che il rinvio sia avvenuto per motivi di merito. In questo caso la procedura è identica, ma sono sospesi tutti i termini. Ciò vuol dire che, giunti al 15 gennaio, e cioè alla data in cui il commissario governativo riceve le controdeduzioni della giunta, egli potrà rispondere in via definitiva su quella determinata questione senza obbligo di osservare alcun termine. Egli cioè potrà sospendere di nuovo l'efficacia del provvedimento per un altro mese e mezzo. Saranno cioè passati un centinaio di giorni complessivamente senza che la deliberazione

presa dalla giunta regionale possa essere operante.

Se poi il consiglio o la giunta regionale hanno la dabbenaggine di apportare una qualsiasi modificazione alla loro legge in base alle osservazioni del commissario governativo, il guaio è ancora maggiore, perchè, sulla base di queste modificazioni, tutti i termini si riaprono: per cui c'è la possibilità per il commissario di sospendere la deliberazione per ulteriori 100 giorni. Tutti questi ternini poi sono raddoppiati quando si tratti di un bilancio.

Intendiamoci: l'ipotesi può darsi che non si verifichi: però sul piano teorico la possibilità esiste. Si noti poi che la Costituzione, per quanto riguarda il controllo di merito, ammette soltanto la possibilità di un rinvio per riesame il quale, evidentemente, si può tradurre in pratica in un ostruzionismo che tenga di fatto sospesa la deliberazione anche per un anno.

Proporrei, pertanto, che per un ulteriore esame, inteso a semplificare tutti questi congegni di controlli, sia dato incarico ad un apposito ristretto comitato.

TOZZI CONDIVI. Per quanto riguarda le obiezioni dell'onorevole Laconi, già nella precedente seduta avevamo escluso la possibilità di un riesame generale, perché alcuni articoli sono di competenza della Camera.

Per quanto riguarda, invece, gli emendamenti proposti dal Governo, mi pare che il primo di essi sia senz'altro accettabile. Gli altri, a loro volta, vengono incontro alle richieste dell'onorevole Laconi in quanto non si parla più di ordinanze di rinvio ma di provvedimenti di annullamento: e con ciò si viene ad ammettere, dato il carattere definitivo di tale provvedimento, la possibilità di ricorrere al Consiglio di Stato.

L'obiezione ultima dell'onorevole Laconi mi sembra infondata, perché non trovo nessun argomento per sostenere che la sospensione per effetto del controllo di legittimità possa verificarsi anche nel corso dell'esercizio del controllo di merito. Ora mi pare che si faccia confusione proprio fra controllo di legittimità e controllo di merito. All'articolo 59 non si dice che la commissione di controllo ha facoltà di rinviare per nuovi chiarimenti, ma che ha facoltà semplicemente di annullare. Quindi, il tempo che si può perdere è di 40 giorni, tranne nel caso di bilanci, nel quale il termine si raddoppia.

MOLINAROLI. Per evitare lungaggini eccessive, si potrebbe aggiungere al secondo comma una disposizione che vieti alla commissione di controllo di reiterare la richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio.

LUCIFREDI, *Relatore*. Vorrei che si distinguessero le varie questioni; c'è fra esse un legame, ma se le trattiamo nella stessa discussione, difficilmente arriviamo ad una soluzione.

Annuncio all'onorevole Laconi che, in relazione all'articolo 62, sul quale ha fatto osservazioni, che, dal suo punto di vista, possono sembrare fondate, ci saranno proposte di emendamenti, attraverso cui vedrà che alcune delle sue perplessità saranno eliminate.

In sostanza, quello che si tratta di garantire attraverso l'articolo 62 non è un riesame della legittimità fatto alla fine. È logico che l'esame di legittimità e l'esame di merito siano contemporanei. Il richiamo all'articolo 59, nel pensiero dei formulatori di questa norma, era determinato dalla necessità di esperire un controllo di legittimità sulla deliberazione nuovamente adottata, esclusivamente al fine di accertare se, dal punto di vista formale, questa deliberazione nuovamente adottata fosse legale (per esempio, se ci sia stato il prescritto numero di presenti). Siccome si richiede la maggioranza assoluta dei consiglieri, se la commissione delibera di confermare e non c'è la maggioranza assoluta, la conferma non è legittimamente fatta; quindi ci deve essere la possibilità di annullarla.

Questo riesame non si può compiere prima che il consiglio regionale abbia adottato la nuova deliberazione. Quindi, l'esigenza che sorge, di controllare successivamente la legittimità di quest'ultima è insopprimibile. Però sarebbe contrario allo spirito che anima queste disposizioni volere differire al controllo di merito ogni indagine sulla legittimità.

Si tratta di trovare la sede idonea.

LACONI. Faccio osservare che all'ultimo comma dell'articolo 63 è detto: « essa (la commissione di controllo) può invitare il consiglio regionale al riesame delle deliberazioni, che siano soggette al controllo di merito ai sensi dell'articolo 62 ».

TOZZI CONDIVI. L'articolo 63 si riferisce alla procedura di urgenza.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ripeto che le modifiche proposte all'articolo 62 eliminano in grandissima parte gli inconvenienti segnalati dall'onorevole Laconi. All'articolo 62 troveremo una formula per venire incontro ai suoi rilievi. Fermiamoci alle deliberazioni sottoposte al controllo di legittimità.

Per quanto riguarda la proposta Molinaroli, dichiaro che non avrei difficoltà a che nel secondo comma si dicesse espressamente che non è consentito ulteriore rinvio, dopo la richiesta fatta una prima volta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio. Ho però i miei dubbi che questa disposizione sia a vantaggio dell'autonomia della regione, perchè ho impressione che, attraverso essa, si favorirebbe la tendenza della commissione di controllo, nel dubbio, ad annullare. Ad ogni modo, l'ultima parte del secondo comma potrebbe formularsi: « In tal caso la deliberazione diviene esecutiva se la commissione di controllo non ne pronunzia l'annullamento entro 20 giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione regionale ; non è consentita ulteriore richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio ».

PRESIDENTE. Onorevole Lucifredi, ella non si è pronunziata sulla proposta Laconi di nominare un Comitato per un ulteriore esame.

LUCIFREDI, *Relatore*. Sono contrario : abbiamo esaminato questa materia diverse volte, prima in sede di Comitato, poi in sede di Commissione, poi ancora in sede di Comitato ed infine in sede di Commissione ; riaprire la discussione significherebbe fare dell'accademia.

PRESIDENTE. Onorevole Laconi, insiste nella proposta ?

LACONI. Rinunzio.

PRESIDENTE. Passiamo allora alla votazione degli emendamenti. Il primo comma è stato modificato dall'emendamento proposto dal Governo, che conoscete.

LACONI. Domando un chiarimento. Che cosa significa : « che non siano sottoposte a controllo di merito » ?

RUSSO CARLO. Il controllo di merito è disciplinato in altro articolo.

LUCIFREDI, *Relatore*. La esecutività tacita è prevista esclusivamente per le deliberazioni sottoposte al controllo di legittimità, perchè per quelle sottoposte al controllo di merito c'è una diversa procedura, stabilita dall'articolo 61.

LACONI. Siccome all'articolo 60 si dice che sono soggette a controllo di merito determinate materie, il dire « le deliberazioni non soggette al controllo di merito » ha l'aria di voler distinguere una materia da un'altra. Sarebbe meglio dire : « salvo il caso di controllo di merito ».

LUCIFREDI, *Relatore*. Si potrebbe anche dire : « salvo quelle previste dall'articolo 60 ».

LACONI. Mi pare che così si aggravi l'equivoco.

MOLINAROLI. Proporrei di dire : « quando non siano soggette a controllo di marito ».

LUCIFREDI, *Relatore*. Cioè : tutte, meno quelle dell'articolo 60.

PRESIDENTE. Allora si potrebbe aggiungere : « quando non siano soggette al controllo di merito ».

RUSSO CARLO, Ritengo superfluo l'emendamento aggiuntivo proposto. L'articolo 59 prevede il caso di esecutività della deliberazione non soggetta a controllo di merito. L'articolo 60 indica quali sono le deliberazioni soggette al controllo di merito. È l'articolo 61 che dispone quanto alla esecutività delle deliberazioni soggette a controllo di merito.

Abbiamo quindi due ipotesi distinte nel progetto della Commissione. Ma la distinzione non è tra materia soggetta a controllo di legittimità e quella soggetta a controllo di merito, perchè anche le deliberazioni sottoposte a controllo di merito possono essere sottoposte a controllo di legittimità.

Neppure la formula proposta dall'onorevole Molinaroli è sodisfacente. Bisognerebbe dire : « salvo il caso di rinvio per controllo di merito ». Non è che la esecutività segua un corso diverso nel caso di materia soggetta a a controllo di merito : la esecutività segue corso diverso nel caso che sia stata, di fatto, sollevata eccezione di merito.

LUCIFREDI, *Relatore*, Il primo comma dell'articolo 59 disciplina l'acquisto tacito della efficacia, perchè dice che ci sono deliberazioni che diventano efficaci nel termine di 20 giorni dal ricevimento dei verbali ; e per queste determina una serie di disposizioni procedurali, le quali si riferiscono esclusivamente a quelle deliberazioni, per le quali una esplicita norma di legge (articolo 60), nell'ambito della Costituzione, non prevede una diversa forma di controllo.

Sono due forme di controllo diverse : una si esplica su tutte le deliberazioni, eccettuate quelle per le quali altre norme prevedono una procedura diversa. Che poi qualcosa di questo articolo 59 possa applicarsi anche nell'altro campo, nel settore limitato delle deliberazioni sottoposte a controllo di merito, è altra questione. Negli articoli concernenti in particolare tali deliberazioni si farà rinvio all'articolo 59 ; per questo ritengo necessario un richiamo alla procedura dell'articolo 59 in qualche comma di questi altri articoli. Ma qui non si fa che contemplare una ipotesi : l'acquisto di efficacia delle deliberazioni per le quali l'articolo 60 non prevede l'obbligo del controllo di merito. Mi pare che, se riflettiamo un momento, non avremo più dubbi e non vi

sarà più luogo ad equivoci. Si potranno trovare cento altre formulazioni per dire la stessa cosa. Ma a me pare che la stessa formulazione attuale sia accettabile.

MOLINAROLI. Io propongo di premettere al primo comma dell'articolo 59 le seguenti parole: « Salvo quanto disposto dagli articoli 60, 61 e 62 per le deliberazioni soggette al controllo di merito, le deliberazioni ecc... ».

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Tutte le diverse formulazioni accennate dicono in sostanza la stessa cosa: però quella proposta dal Governo mi pare migliore dal punto di vista stilistico. Quindi io insisto nell'emendamento da me propostó.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione. Metto ai voti l'emendamento testè proposto e letto dall'onorevole Molinaroli che è sostitutivo del primo comma dell'articolo, modificandone la prima parte.

(*Non è approvato*).

Pongo in votazione l'emendamento proposto dal Governo, che è sostitutivo dell'intero primo comma che, come i colleghi hanno sentito, è del seguente tenore:

« Le deliberazioni degli organi regionali non soggette al controllo di merito, eccettuate quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge, divengono esecutive se la Commissione di controllo non ne pronuncia l'annullamento, nel termine di venti giorni dal ricevimento dei processi verbali, con provvedimento motivato in cui venga enunciato il vizio di legittimità riscontrato nella deliberazione, o se, entro tale termine, dia comunicazione di non riscontrare vizi di legittimità ».

(*È approvato*).

Sul secondo comma, c'è anzitutto un emendamento Laconi, che ne propone la soppressione totale.

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Il Governo si oppone all'emendamento soppressivo. Siamo all'inizio di una esperienza amministrativa regionale ed il problema dei controlli è certamente il più delicato. Le preoccupazioni dell'onorevole Laconi, il quale teme si possa fare un uso abnorme dei poteri di controllo, mi pare non possano essere fondate. Non è concepibile, a mio modo di vedere, che gli organi di controllo non tengano conto delle limitazioni dei propri poteri e si mettano a sabotare l'attività degli organi regionali. Del resto, questi hanno modo di farsi sentire attraverso la stampa o il parlamento. D'altra parte, io ritengo che sopprimendo il comma verremmo a danneggiare la regione. Infatti la disposizione, a mio modo di vedere, lascia la possibilità di rendere meno rigida l'attività di controllo, perché dando la possibilità di chiedere dei chiarimenti o degli elementi integrativi di giudizio, la commissione non sarà portata sempre e fatalmente ad annullare le deliberazioni, mentre gli organi regionali potranno fornire quelle spiegazioni che potranno essere utili per una migliore comprensione della delibera.

Non sono neppure d'accordo nel limitare ad una unica volta la richiesta di chiarimenti. Perché si dovrebbe escludere la possibilità di voler integrati i chiarimenti già forniti dalla regione? Se si tratta semplicemente di accelerare i tempi, evidentemente la regione si farà premura di mandare un proprio funzionario presso la commissione per chiarire, direttamente ed in via orale, una situazione che difficilmente potrebbe essere chiarita per corrispondenza. Onorevoli colleghi, quando c'è la buona fede le complicazioni che voi temete non possono verificarsi.

D'altra parte, noi abbiamo una larga esperienza amministrativa in Italia, per quanto riguarda i controlli. Non mi risulta assolutamente che i controlli dei prefetti sulla provincia o sui comuni siano condotti in modo da intralciare l'attività di questi organismi. Un certo rigore è necessario, e lo sarà soprattutto all'inizio dell'attività regionale, ma questo non vuol dire che il commissario sia una palla di piombo ai piedi del consiglio della regione. Vuol dire che se dopo un periodo di esperienza pratica rileveremo il bisogno di modificare la norma, lo faremo. Ma, oggi come oggi, ritengo che la norma debba rimanere.

LACONI. Io insisto nel mio emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento soppressivo dell'onorevole Laconi.

(*Non è approvato*).

Pongo in votazione l'emendamento del Governo che tende a sopprimere la parola « pure » nella prima riga del secondo comma.

(*È approvato*).

Pongo in votazione il secondo emendamento del Governo che tende a sostituire le parole « ...se la commissione di controllo non emette ordinanza di rinvio... » con le parole « ...se la commissione di controllo non ne pronuncia l'annullamento... ».

(*È approvato*).

Pongo in votazione il secondo comma così modificato:

« L'esecutività è sospesa se nel termine di cui al primo comma la commissione di controllo chiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'amministrazione regionale. In tal caso la deliberazione diviene esecutiva se la commissione di controllo non ne pronuncia l'annullamento entro venti giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione regionale ».

(*È approvato*).

Vi è poi la proposta Molinaroli aggiuntiva a questo secondo comma e tendente a limitare ad una sola volta la richiesta di chiarimenti, sulla quale non è d'accordo l'onorevole ministro. L'onorevole proponente vi insiste?

MOLINAROLI. Sì, perché questa disposizione che limita la fase interlocutoria, non dico che potrà causare azioni di sabotaggio all'ordinamento regionale, ma temo possa recare danno al funzionamento della regione. D'altronde all'esigenza da me prospettata penso si possa ovviare senza creare un altro comitatino. Penso che il relatore stesso potrebbe provvedervi semmai pregando la Commissione di soprassedere brevemente su questa questione.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ritengo superflua questa aggiunta, perché questa impossibilità di ulteriori rinvii mi pare scaturisca dalla lettera del testo dell'articolo 59. Tuttavia, se una aggiunta si volesse fare, dovrebbe avere la seguente formulazione: « Non è consentita ulteriore richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio ». Ma, ripeto, io sono contrario a questa aggiunta, perché superflua.

TOZZI CONDIVI. Questa formula sarebbe più equivoca, perché nel termine di 20 giorni i chiarimenti possono essere sempre chiesti senza alcun effetto; mentre in tal modo si precluderebbe la possibilità di chiederne nuovamente anche entro quel termine. La legge dice che questi chiarimenti non possono sospendere ulteriormente: entro i 20 giorni devono essere espletate le indagini.

Quindi, io sono contrario.

NUMEROSO. Ritengo superflua una aggiunta del genere, che complicherebbe, anziché semplificare la questione.

MOLINAROLI. Propongo il seguente nuovo testo del mio emendamento, che ritengo chiarisca meglio il concetto che la commissione di controllo non deve far perdere altro tempo con ulteriori richieste: « Non è consentita ulteriore sospensione di termini per la richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio ».

PRESIDENTE. Pongo ai voti con tale formulazione l'emendamento aggiuntivo Molinaroli.

(*Non è approvato*).

Pongo ai voti il penultimo comma:

« Agli effetti del decorso dei termini previsti dai commi precedenti, il segretario della commissione di controllo rilascia immediata ricevuta dei processi verbali di deliberazioni e delle controdeduzioni che gli vengono presentate ».

(*È approvato*);

All'ultimo comma: « L'ordinanza di rinvio è provvedimento definitivo » il Governo propone di sostituire: « Il provvedimento di annullamento ha carattere definitivo ».

Pongo ai voti l'emendamento proposto dal Governo.

(*È approvato*).

Segue l'articolo 60:

(*Deliberazioni soggette al controllo di merito*).

« Sono soggette al controllo di merito, ai fini del riesame previsto dall'articolo 125 della Costituzione, le deliberazioni riguardanti:

1°) il bilancio preventivo e gli storni di fondi da un capitolo all'altro del bilancio stesso;

2°) le spese vincolanti il bilancio per oltre 5 anni;

3°) l'alienazione di immobili, di titoli del debito pubblico, di titoli di credito e di azioni industriali, nonché la costituzione di servitù passive o di enfiteusi e la contrattazione di prestiti;

4°) l'acquisto di azioni industriali o gli impieghi di denaro, quando non siano destinati alla compra di stabili o a mutui con ipoteche o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge, o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato;

5°) le locazioni e le conduzioni oltre i nove anni;

6°) l'assunzione di pubblici servizi;

7°) le altre materie per cui la sottoposizione al controllo di merito sia espressamente stabilita dalla legge ».

Sono stati presentati due emendamenti dall'onorevole Costa, fatti propri dall'onorevole Carpano Maglioli:

« *Al numero* 4°) *alla parola:* azioni, *sostituire o, subordinatamente, aggiungere:* obbligazioni.

« *Sopprimere le parole:* o a mutui con ipoteche ».

CARPANO MAGLIOLI. Gli emendamenti Costa sono stati svolti dallo stesso proponente. Rilevo, inoltre, che al punto 5°) non è stabilito un criterio di valore: una locazione di un anno può comportare un onere all'amministrazione maggiore di quella di 9 anni. Si potrebbe aggiungere: « allorché il valore non superi i cinque o i dieci milioni ». Lo stesso si potrebbe stabilire per il punto 6°).

TOZZI CONDIVI. Mi pare giusto aggiungere dopo la parola « azioni » le parole « obbligazioni ». Non riesco invece a capire perché si proponga di sopprimere le parole « o a mutui con ipoteche ». Il mutuo con ipoteca vincola la proprietà, quindi mi pare che vada ipotizzato anche questo caso.

Quanto all'osservazione del collega Carpano Maglioli, mi sembra fondata, ma faccio notare che questa norma corrisponde al di sposto del codice civile: non si guarda alla importanza della somma, quanto al vincolo nel tempo

Si tratta di atti che esorbitano dall'ordinaria amministrazione. Se vogliamo porre una limitazione di valore, possiamo farlo, ma non possiamo togliere l'elemento del tempo.

CARPANO MAGLIOLI. L'opportunità di limitare il valore non si riferisce solo alle locazioni, ma anche agli altri punti. Insisto per la soppressione del numero 6°), in ogni caso, a meno che non sia introdotto il criterio del valore.

LUCIFREDI, *Relatore*. Mi dichiaro favorevole al primo emendamento Costa, cioè all'aggiunta della parola « obbligazioni »; sono invece contrario alla soppressione delle parole « o a mutui con ipoteche ».

Ricordo l'impostazione data nella discussione in Assemblea da parte dell'onorevole Costa ai suoi emendamenti: egli non riteneva che queste deliberazioni dovessero essere escluse dal controllo di merito, ma pensava che mai una regione avrebbe potuto far mutui con ipoteche o comprare delle azioni.

Ritengo poi che difficilmente si possa stabilire il limite di valore prospettato dall'onorevole Carpano Maglioli. Anzitutto, faccio presente che questo controllo di merito non è come il controllo sui comuni e sulle province, cioè un controllo di approvazione, sicchè la deliberazione non acquista efficacia finché l'approvazione non sia accordata. È invece un controllo di riesame, che non porta nessun grave danno all'autonomia regionale; tanto vero che basta che la regione riaffermi il suo principio perchè questo trionfi.

Data questa circostanza; e data la difficoltà di determinare, in relazione ai diversi atti, questo limite di valore, che non potrebbe essere uguale per tutti, io non posso aderire alle proposte; comunque, mi rimetto alla Commissione.

Son infine nettamente contrario alla soppressione del controllo di merito sulla assunzione di pubblici servizi. È argomento discusso tante volte ed abbiamo visto che, in sostanza, una deliberazione di questo genere può essere impegnativa per l'economia della regione molto di più di una deliberazione di locazione o di vendita: per esempio: una deliberazione per regionalizzare tutti i servizi di trasporto. Si tratta di cosa importante; ci sia almeno questa remora del controllo.

CARPANO MAGLIOLI. Le considerazioni dell'onorevole relatore mi hanno persuaso; non insisto nel secondo emendamento.

PRESIDENTE. Procediamo alla votazione dell'articolo 60.

Pongo in votazione, anzitutto, la prima parte sulla quale non esistono emendamenti:

(*Deliberazioni soggette al controllo di merito*).

« Sono soggette al controllo di merito, ai fini del riesame previsto dall'articolo 125 della Costituzione, le deliberazioni riguardanti:

1°) il bilancio preventivo e gli storni di fondi da un capitolo all'altro del bilancio stesso;

2°) le spese vincolanti il bilancio per oltre 5 anni:

3°) l'alienazione di immobili, di titoli del debito pubblico, di titoli di credito e di azioni industriali, nonché la costituzione di servitù passive o di enfiteusi e la contrattazione di prestiti ».

(*È approvato*).

L'onorevole Costa ha presentato un emendamento, fatto proprio dall'onorevole Carpano Maglioli, con il quale propone di aggiungere, nel numero 4, dopo la parola « azioni » le parole « obbligazioni ». Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

TOZZI CONDIVI. Evidentemente la stessa aggiunta dovrà essere fatta, per cordinamento, anche nel numero 3.

PRESIDENTE. Naturalmente. Metto ora in votazione il n. 4 che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento Costa-Carpano Maglioli, risulta così formulato:

« L'acquisto di azioni o di obbligazioni industriali o gli impieghi di denaro, quando non siano destinati alla compra di stabili o a mutui con ipoteche o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge, o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato ».

(*È approvato*).

Pongo in votazione la rimanente parte dell'articolo :

« 5°) le locazioni e le conduzioni oltre i nove anni;

6°) l'assunzione di pubblici servizi;

7°) le altre materie per cui la sottoposizione al controllo di merito sia espressamente stabilita dalla legge ».

(*È approvata*).

Passiamo all'articolo 61:

(*Esecutività delle deliberazioni soggette a controllo di merito*).

« Nei casi previsti dall'articolo precedente le deliberazioni divengono esecutive se la commissione di controllo non le rinvia ai sensi del primo comma dell'articolo 59 nel termine ivi indicato o non invita con ordinanza motivata nel termine stesso il consiglio regionale a riprenderle in esame.

Il termine è di quaranta giorni per le deliberazioni di approvazione del bilancio.

Si applicano anche a questi casi le disposizioni del secondo, terzo o quarto comma dell'articolo 59 ».

Ad esso è stato presentato un emendamento dal Governo. Tale emendamento propone di modificare il primo comma come segue:

« Nei casi previsti dall'articolo precedente le deliberazioni divengono esecutive se la commissione di controllo non ne pronuncia l'annullamento, ai sensi del primo comma dell'articolo 59, nel termine ivi indicato, o se nel termine stesso non invita, con richiesta motivata, il consiglio regionale a riprenderle in esame. Divengono parimenti esecutive se, entro il termine suddetto, la commissione di controllo dia comunicazione di non riscontrare vizi di legittimità né motivi per chiedere il riesame ».

LUCIFREDI, *Relatore*. Il testo governativo proposto per l'articolo 61 non fa che riprodurre il concetto che noi abbiamo già approvato per l'articolo 59. Quindi non mi oppongo all'emendamento, che prego la Commissione di approvare.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'emendamento governativo che ho letto or ora.

(*È approvato*).

Metto in votazione il secondo e terzo comma dell'articolo 61 sui quali non sono stati presentati emendamenti:

« Il termine è di quaranta giorni per le deliberazioni di approvazione del bilancio.

Si applicano anche a questi casi le disposizioni del secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 59 ».

(*Sono approvati*).

Segue l'articolo 62:

(*Riesame delle deliberazioni soggette a controllo di merito*).

« Ove il consiglio regionale confermi senza modificare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla regione, la deliberazione al cui riesame sia stato invitato dalla commissione di controllo ai sensi del primo comma dell'articolo precedente, l'esecutività della deliberazione è regolata dall'articolo 59 ».

Ad esso era stato presentato un emendamento dall'onorevole Costa tendente a sostituire alle parole « consiglieri assegnati » le parole « consiglieri in carica ». Il concetto espresso dall'emendamento è già stato, però, discusso precedentemente in sede di esame di un altro articolo nel quale ricorreva la stessa dizione e fu respinto. L'emendamento è quindi superato.

LUCIFREDI, *Relatore*. Come io stesso, il ministro ed altri colleghi abbiamo già avuto occasione di osservare, la dizione di questo articolo, così come è stata originariamente da noi formulata, potrebbe far sorgere il dubbio che si volesse fare scindere il controllo di merito da quello di legittimità: far procedere, cioè, prima al controllo di legittimità, quindi a quello di merito. Questo concetto è completamente estraneo al punto di vista della Commissione, come i colleghi ben sanno e come risulta dai verbali delle nostre discussioni in sede referente.

Noi riteniamo che i due controlli debbano essere abbinati e che quando, per esempio, la Commissione di controllo riscon-

tri in una deliberazione un vizio di legittimità, debba rinviare od annullare la delibera stessa senza nemmeno indagare sul merito della questione, cosa che sarebbe del tutto superflua.

Il motivo per cui non si può accedere alla autoesecutività della deliberazione del consiglio regionale, quando questo abbia adottato la seconda deliberazione, sta in questo: che questa seconda deliberazione può essere formalmente illegittima: mancanza di regolare convocazione dei consiglieri, mancanza di indicazione nell'ordine del giorno, mancanza del prescritto numero di componenti, ecc.

Per chiarire questi dubbi io proporrei di modificare la frase finale dell'articolo con la seguente dizione:

« ... la deliberazione diviene esecutiva ove non venga annullata nel termine di venti giorni per vizi di legittimità inerenti alla regolarità formale della nuova deliberazione del consiglio regionale ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 62 modificato nel senso indicato dall'onorevole Lucifredi:

(*Riesame delle deliberazioni soggette a controllo di merito*)

« Ove il consiglio regionale confermi senza modificare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla regione, la deliberazione al cui riesame sia stato invitato dalla commissione di controllo ai sensi del primo comma dell'articolo precedente, la deliberazione diviene esecutiva ove non venga annullata nel termine di venti giorni per vizi di legittimità inerenti alla regolarità formale della nuova deliberazione del consiglio regionale ».

(*È approvato*).

LACONI. Sono d'accordo per la formulazione Lucifredi, che chiarisce la portata della disposizione. Faccio notare tuttavia che qui si introduce una cosa nuova rispetto alla Costituzione: si dà una efficacia annullante al controllo di merito, tutte le volte che la deliberazione non è stata adottata con maggioranza assoluta; la Costituzione non ammette questo; esclude qualsiasi altra efficacia del controllo di merito che non sia quella del rinvio e del riesame della deliberazione. Invece, tutte le volte che la deliberazione non è presa con maggioranza assoluta di voti, viene annullata, salvo che non si realizzi un consenso maggiore alla seconda votazione.

PRESIDENTE. Passiamo all'articolo 63:

(*Deliberazioni di urgenza*)

« Le deliberazioni degli organi regionali, escluse quelle contemplate dall'articolo 60, possono essere dichiarate immediatamente eseguibili, per specifiche ragioni di urgenza che ne rendano indilazionabile l'esecuzione, quando in tal senso ricorra il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri assegnati al collegio deliberante.

Le deliberazioni dichiarate immediatamente eseguibili ai sensi del comma precedente devono essere inviate alla commissione di controllo entro tre giorni dalla data in cui sono adottate. In difetto di tale invio esse si intendono decadute.

Entro dieci giorni dal ricevimento, la commissione di controllo, ove le ritenga illegittime, le rinvia con ordinanza motivata, ai sensi dell'articolo 61. Entro lo stesso termine essa può invitare il consiglio regionale al riesame delle deliberazioni che siano soggette al controllo di merito ai sensi dell'articolo 62 »

A questo articolo il Governo propone i seguenti emendamenti:

Nell'ultimo comma sostituire alle parole « le rinvia con ordinanza motivata, ai sensi dell'articolo 61 » quelle « ne pronuncia l'annullamento con provvedimento motivato... ». Nello stesso comma, sostituire l'indicazione degli articoli 61 e 62 con quella degli articoli 59 e 60.

TOZZI CONDIVI. A me sembra che questo secondo emendamento sia giustissimo, poichè quanto è detto all'ultimo comma, nel riferimento agli articoli precedenti, è in contrasto con quanto è detto al primo comma: « ... escluse quelle contemplate dall'articolo 60... ».

LUCIFREDI, *Relatore*. Esattamente. Altrettanto logica è la proposta del Governo, in applicazione del concetto introdotto all'articolo 59, affinchè nell'ultimo comma siano sostituite alle parole « le rinvia con ordinanza motivata » le parole « ne pronunzia l'annullamento con provvedimento motivato ».

PRESIDENTE. Vi è anche un emendamento dell'onorevole Costa il quale propone:

« *All'ultimo comma, alle parole:* riesame delle deliberazioni che siano soggette al controllo di merito a sensi dell'articolo 62, *sostituire:* riesame, a sensi dell'articolo 62, delle deliberazioni che siano soggette al controllo di merito ».

Poichè l'onorevole Costa è assente e nessuno lo fa proprio l'emendamento s'intende decaduto.

LUCIFREDI, *Relatore*. L'ultimo comma è stato concepito e formulato, quando noi, in sede referente, ritenevamo che potesse essere adottata la procedura di urgenza anche per i casi di deliberazioni sottoposte al controllo di merito. Attraverso una lunga serie di discussioni, abbiamo concluso che la procedura di urgenza non può essere adottata per le deliberazioni contemplate dall'articolo 60. Questo involgeva come conseguenza l'eliminazione della seconda parte dell'ultimo comma ; il che non abbiamo fatto. Occorre quindi sopprimere la seconda parte dell'ultimo comma : « Entro lo stesso termine essa può invitare il consiglio regionale al riesame delle deliberazioni, che siano soggette al controllo di merito ai sensi dell'articolo 62 ».

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'articolo 63 con le modifiche proposte : cioè sostituzione all'ultimo comma del numero « 59 » al numero « 61 » e soppressione della seconda parte del comma stesso.

(*È approvato*).

Passiamo all'articolo 64.

(*Sostituzione della giunta o del presidente regionale*)

« Quando la giunta regionale o il presidente compiano atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, il Governo può invitare il consiglio regionale a provvedere alla loro sostituzione. L'invito è fatto dal Presidente del Consiglio, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri.

Su richiesta del commissario del Governo, la convocazione a tal fine del consiglio regionale deve aver luogo entro dieci giorni dal ricevimento dell'invito ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Il seguito dell'esame degli articoli è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,25.

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI