

CAMERA DEI DEPUTATI N. 75-A (Urgenza)

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI INTERNI — ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO
AFFARI DI CULTO — SPETTACOLI — ATTIVITÀ SPORTIVE — STAMPA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(DE GASPERI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GRASSI)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(PELLA)

nella seduta del 3 agosto 1948

Norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale
e dei primi Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige

Presentata alla Presidenza il 10 settembre 1948

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'esame del disegno di legge n. 75, concernente le norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige, presentato dal Governo nella seduta del 3 agosto e dichiarato urgente, la vostra Commissione ha affrontato, anzitutto, una questione pregiudiziale, che non poteva non imporsi alla sua considerazione. Si tratta di una questione di competenza.

L'articolo 93 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, approvato dalla

Costituente con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, reca testualmente:

« Con decreto legislativo, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Statuto, saranno stabilite le norme per la elezione e la convocazione, da parte del Governo, del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali.

« La prima elezione avrà luogo entro tre mesi dalla pubblicazione del decreto legislativo, di cui al precedente comma ».

Di fronte a questa disposizione di legge avente valore costituzionale, con la quale si

attribuisce al Governo della Repubblica la competenza ad emanare entro il termine ricordato, che scade precisamente il 14 settembre prossimo venturo, le norme in questione, può il Governo disinvestirsi del potere — che è ad un tempo un dovere — ad esso affidato, per trasmetterlo alle Camere, e possono d'altra parte le Camere, sia pure su iniziativa dello stesso Governo, sostituirsi all'organo costituzionalmente competente?

Questi i termini del problema discusso pregiudizialmente dalla Commissione.

La questione non è sfuggita al Governo. Nella relazione ministeriale si legge:

« In linea di stretto diritto il Governo ritiene che la delega legislativa di cui sopra mantenga la propria validità, pur dopo l'entrata in funzione del Parlamento, dacché essa, mentre da una parte sostanzialmente risponde, quanto ai limiti di oggetto e di tempo, alle condizioni fondamentali di cui all'articolo 76 della Costituzione, dall'altra è contenuta in una legge costituzionale votata dall'Assemblea Costituente dopo l'entrata in vigore della Costituzione, i cui principi informativi non poterono non essere tenuti presenti al momento della sua approvazione ».

« Tuttavia — soggiunge la relazione — considerata l'importanza particolare della materia e a prevenire qualsiasi possibile dubbio sulla forma del provvedimento, si è ritenuto, anche per doverosa deferenza verso le Camere, di sottoporre le norme in questione al Parlamento col presente disegno di legge, che riveste carattere di urgenza ».

L'atteggiamento del Governo è facilmente spiegabile, e la deferenza così dimostrata verso il Parlamento, organo secondario sovrano nella Repubblica, certamente apprezzabile. Tuttavia non si può non rilevare che le considerazioni svolte nella relazione ministeriale sono intrinsecamente contraddittorie. Infatti delle due l'una: o il Governo è costituzionalmente competente ad emanare direttamente, mediante decreto legislativo, le norme in esame, e allora ragioni di deferenza non possono autorizzare lo spostamento di una competenza stabilita da una legge costituzionale; oppure il Governo non è costituzionalmente competente a provvedere in materia, e allora, non per ragioni di deferenza, ma per ragioni derivanti dal principio della inderogabilità dell'ordine delle competenze costituzionali, il Parlamento deve essere investito e deve intervenire per l'approvazione, mediante una legge formale, delle norme considerate.

La Commissione, dopo ampia discussione, si è trovata unanime nel ritenere che il Governo deve provvedere in materia mediante decreto legislativo, e che quindi la Camera non possono intervenire nella approvazione, mediante legge formale, del disegno di legge in esame.

L'articolo 93 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige è chiaro ed esplicito, ed esso, ad avviso della Commissione, mantiene piena validità anche dopo la elezione del Parlamento e l'entrata in funzione delle Camere. Ciò non tanto per la ragione, accennata nella relazione ministeriale, che l'articolo 93 conterrebbe una delegazione legislativa che, in relazione alla norma dell'articolo 19, comma primo, dello stesso Statuto, risulta in tutto rispondente alle precise condizioni — quanto all'oggetto definito, al tempo determinato, e alla posizione dei criteri informativi — poste dall'articolo 76 della Costituzione in tema di delegazione legislativa. L'articolo 93 non importa una delegazione legislativa vera e propria, nel senso tecnico della parola. La Costituente, come tale, non poteva delegare l'esercizio di un potere, del potere legislativo, che ad essa, come Assemblea Costituente, e nell'esercizio del potere costituente, non spettava. E se l'articolo 93 contenesse veramente una delegazione legislativa, nulla vieterebbe al Governo di rimettere al Parlamento il potere delegato, al Parlamento di riassumere l'esercizio del potere legislativo ad esso spettante.

La verità è che l'articolo 93 non importa una delega, ma istituisce una competenza legislativa propria — e quindi esclusiva — del Governo, anche se tale limitata competenza appare eccezionale rispetto alla competenza normale e generale attribuita al Parlamento per l'esercizio della funzione legislativa. E che si tratti di una istituzione di competenza propria e non delegata è confermato dal fatto che, secondo l'articolo 19 dello Statuto della regione considerata, « il Consiglio regionale è eletto con sistema proporzionale ed a suffragio universale diretto e segreto, secondo le norme stabilite *con legge regionale* ». L'articolo 93 vale come norma transitoria.

Ora, poiché la competenza eccezionale istituita dall'articolo 93 è contenuta in una norma avente valore costituzionale, non è dubbio che essa sussista anche dopo l'entrata in funzione del Parlamento. Se questo intervenisse in vece del Governo, si avrebbe una legge invalida, appunto perché, mediante una legge ordinaria, quale sarebbe quella

seguito al disegno di legge presentato dal Governo, secondo la procedura di urgenza dichiarata dalla Camera, non si può modificare una legge costituzionale.

A questo punto non si può trascurare il rilievo di una considerazione sostanziale, di ordine politico, che la Commissione ha tenuto presente in tutto il suo peso. Come si è ricordato, le norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige devono essere emanate entro l'imminente 14 settembre. Se il Parlamento deliberasse di sostituirsi al Governo, sarebbe impossibile rispettare detto termine costituzionale, se non per altra ragione per questa: che il Senato della Repubblica è convocato per il giorno 15 settembre 1948. Così le Camere, non solo commetterebbero una incostituzionalità, ma si metterebbero anche nella condizione di non poter mantenere un solenne impegno assunto dallo Stato verso le popolazioni del Trentino-Alto Adige, e ciò sarebbe tanto più grave, in quanto l'attuazione dell'ordinamento autonomo speciale della Regione rappresenta anche l'esatto e puntuale adempimento dei noti accordi De Gasperi-Grüber.

Per queste ragioni di ordine formale giuridico e di ordine sostanziale politico la Commissione ritiene unanime — come si è detto — che il Governo debba provvedere direttamente mediante decreto legislativo.

Giova aggiungere che il punto di vista della Commissione è condiviso dalla corrispondente prima Commissione permanente del Senato, con la quale, anche per evidenti ragioni di correttezza, sono intervenuti opportuni scambi di idee.

Questa Commissione non ha ritenuto tuttavia che la conclusione cui essa è pervenuta nella discussione della questione pregiudiziale le impedisse di entrare nell'esame del merito del disegno di legge ad essa sottoposto. Nulla vieta che il Governo, salvo il rispetto delle competenze costituzionali, chieda l'avviso della Camera, e questa mancherebbe certamente al suo dovere di collaborazione, qualora si rifiutasse di pronunciarsi. Si tratta giuridicamente di un parere, che tuttavia ha un peso politico, al quale basta appena accennare.

Sul contenuto delle norme elaborate e presentate dal Governo la Commissione, salvo la riserva formulata da alcuni commissari circa l'articolo 5 che fissa la eleggibilità a 25 anni, esprime in generale la sua approvazione e il suo consenso. I rappresentanti dei partiti di opposizione hanno tuttavia osservato che l'attuazione della proporzionale col metodo d'Hondt, accolto nell'articolo 10 del disegno governativo, importa un premio alla lista che raccoglie la maggioranza dei suffragi, e favorirebbe quindi, in definitiva, data la situazione politica locale della regione del Trentino-Alto Adige, il partito che attualmente forma la maggioranza governativa. Conseguentemente i commissari indicati hanno formulato la proposta che la rappresentanza proporzionale venga attuata col sistema del quoziente. Gli altri commissari, pur esprimendo talune riserve circa l'esattezza e il fondamento, almeno da un punto di vista assoluto, di tali rilievi, hanno ritenuto di accedere alla proposta della minoranza, avvertendo peraltro che con ciò non si intende costituire alcun precedente in tema di ordinamento elettorale per le Regioni.

La Commissione pertanto, a conclusione dei suoi lavori, ha deliberato all'unanimità, di proporvi, onorevoli Colleghi, l'approvazione del seguente ordine del giorno:

«La Camera, preso atto della relazione della prima Commissione permanente,

ritenuto che l'articolo 93 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige conserva piena validità,

invita il Governo a provvedere tempestivamente all'emanazione, mediante decreto legislativo, delle norme per la elezione del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige,

mentre esprime l'avviso che l'articolo 10 del testo elaborato e presentato dal Governo debba essere modificato nel senso di attuare la rappresentanza proporzionale col metodo del quoziente, anziché col metodo detto del comune divisore (metodo d'Hondt), assegnando pertanto i seggi che rimangano scoperti alle varie liste secondo i maggiori resti, e, in caso di parità di resti, alla lista che ha ottenuto la minor cifra elettorale.»

TOSATO, *Relatore*.