

N. 1062-A-ter

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

AFFARI COSTITUZIONALI — ORGANIZZAZIONE DELLO STATO — REGIONI  
— DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

(RELATORE: ACCREMAN, *di minoranza*)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO  
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(REALE ORONZO)

E COL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

*nella seduta del 4 marzo 1964*

Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62,  
sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali

*Presentata alla Presidenza il 14 maggio 1964*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La relazione della minoranza di parte comunista sulla proposta di legge «Modifiche ed integrazioni alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali» non può omettere, all'inizio, un rilievo di notevole gravità. Sembra, questa, la prima volta che una legge (nel caso: la legge 10 febbraio 1953, n. 62) — elaborata lunghissimamente e con ogni cautela — venga modificata prima ancora di avere avuto

pratica attuazione, senza che le modificazioni siano imposte o suggerite dalla prova della realtà. E appare davvero stupefacente che il legislatore di maggioranza — dopo avere affermato che per una tale legge il lentissimo cammino era giustificato da una particolare cura riposta nel vararla — senza l'intervento di fatti nuovi disdica ciò che con tanta cura aveva elaborato. Esempio unico — si ripete — di legge lunghissimamente elaborata e poi cestinata prima ancora che

abbia iniziato il suo cammino nella vita sociale.

La legge 62 del 1953 era — nonostante la lunga gestazione — manchevole per diversi aspetti; le sue deficienze possono riassumersi in questa definizione a contrasto: mentre la Costituzione intende che le Regioni siano una struttura innovatrice nella vita della società italiana, quella legge le sterilizzava accuratamente contro ogni germe rinnovatore, e ne faceva degli organismi largamente burocratici, incasellati nel tradizionale conservatore ordinamento dello Stato italiano. Nessuno — che metta a confronto il testo di quella legge con la Costituzione — può sottrarsi a questo giudizio. Nondimeno, il fatto positivo di quella legge era costituito dalla sua esistenza. Dopo tanti anni di inadeguamento costituzionale, dopo tanti anni di antidemocratici rifiuti a rispettare la Costituzione, quella legge sembrava segnare un termine: le Regioni avrebbero ricevuto vita. È per questo che tutte le parti politiche sinceramente regionaliste videro in quella legge un inizio del movimento rinnovatore. Pur manchevole sotto molti aspetti, quella legge avrebbe dato inizio alla costituzione delle Regioni, e l'immane movimento politico che sarebbe sorto intorno alle nuove strutture dello Stato italiano, avrebbe successivamente portato a quegli adeguamenti e a quei perfezionamenti che fin da allora apparivano necessari.

Passarono viceversa nuovi lunghi anni di inerzia regionale, nonostante l'esistenza di quella legge; e solo nel 1960 la maggioranza parlamentare sembrò ricordarsi delle Regioni. Nell'autunno 1960 il governo Fanfani insediava una Commissione di studio per le Regioni, presieduta dall'onorevole Tupini, affinché in breve termine indicasse « se devono essere apportati emendamenti alla legge del 1953 » (oltreché indicare il tenore del progetto sul finanziamento delle Regioni). Quella Commissione compì una indagine accurata; al termine della quale, così testualmente si espresse: « La conclusione alla quale si è pervenuti si concreta in un giudizio complessivamente favorevole al mantenimento dell'attuale formulazione della legge n. 62. Questa legge..... rappresenta allo stato attuale uno strumento sufficientemente ampio di attuazione delle norme costituzionali in materia di ordinamento regionale... »

Sarà l'esperienza, connessa con l'entrata in funzione del nuovo istituto, a reclamare schemi più confacenti e aggiornati, soprattutto in materia di controlli, i quali non

devono in alcun modo comprimere quelle autonomie locali che il principio fondamentale della Costituzione, contenuto nell'articolo 5, vuole promosse e incrementate ».

Come si vede, la Commissione Tupini dette di quella legge lo stesso giudizio che la parte comunista aveva anticipato: la legge è approssimata per difetto della Costituzione: tuttavia può essere sufficiente al primo impianto; l'esperienza regionale concreta reclamerà in seguito modificazioni e appropriati adeguamenti.

La legge, dunque, postulava l'immediata esecuzione; la costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Invece, nulla di ciò è accaduto. Sono passati altri quattro anni, e oggi il legislatore di maggioranza — disdicendo i suoi elaboratissimi sforzi del 1953, disdicendo il giudizio della Commissione governativa Tupini — afferma che la legge deve essere modificata.

Ma in quale senso vengono proposte modificazioni? Forse nel senso indicato dalla parte comunista, confermato dalla Commissione Tupini? No! Le modificazioni vengono proposte nel senso esattamente contrario! Vengono cioè proposte modifiche largamente peggiorative, che allontanano la Regione ancor più dalla linea segnata nella Costituzione, e ne fanno un istituto ancor più burocratico, privato di autonomia e assoggettato al potere centrale.

A questo proposito, la relazione di minoranza di parte comunista non può tacere un altro fatto, ancor questo singolare e significativo. Le annunciate peggiorative modificazioni alla legge 62 del 1953 furono proposte con disegno di legge governativo 1062 della IV legislatura; il disegno di legge fu assegnato alla Commissione I della Camera dei Deputati. Ma qui una iniziativa nuova del relatore di maggioranza non si limitò a proporre emendamenti; sconvolse invece lo stesso disegno di legge governativo, dando luogo come a una nuova proposta di legge, sostanzialmente differente da quella in discussione. Il nuovo testo proposto dalla maggioranza della Commissione I si pone, a sua volta, come un testo peggiorato (nel senso detto sopra) rispetto al disegno di legge governativo, che era — come si è detto — peggiorativo della legge 62 del 1953.

Valga infatti la verità. Omettendo ogni riferimento al disegno di legge governativo (come a quello che è annullato dalle nuove proposte avanzate dalla maggioranza della Commissione), si farà qui riferimento appunto

e solo al testo nuovo presentato dalla maggioranza della Commissione I.

Ci troviamo innanzitutto di fronte a un marcato avvillimento dell'istituto regionale nelle sue più elevate potestà, statutarie e legislative. La Costituzione ha voluto che lo statuto regionale fosse la prima e più genuina espressione dell'autogoverno della Regione, la carta regionale nella quale l'autonomia e l'indipendenza del nuovo Ente — salvaguardata l'unità incancellabile dello Stato — trovassero la prima consacrazione; perciò la Costituzione si è preoccupata di definire essa stessa le guarentigie necessarie per quella unità, lasciando poi alla Regione il potere di stabilire il suo ordinamento e il suo modo di essere (articolo 123 della Costituzione). Ora la nuova legge mortifica questo potere regionale fino a un punto difficilmente pensabile. Essa afferma (articolo 5 del testo della Commissione) che lo statuto regionale deve contenere norme sulla istituzione e organizzazione degli assessorati, sul funzionamento del Consiglio e della Giunta regionale, sui rapporti tra Consiglio, Giunta e Presidente della Giunta, sui termini e sulle modalità degli atti degli organi regionali, sull'esercizio della iniziativa legislativa. Ma la stessa legge poi disciplina per suo conto — togliendone il potere alle Regioni — numero degli assessorati (art. 6); iniziativa legislativa (art. 7); funzionamento del Consiglio regionale (art. 11); minuziose attribuzioni del Consiglio Regionale (art. 17) e del Presidente della Giunta Regionale (art. 19) e della Giunta Regionale (art. 24) e degli Assessori regionali (art. 25), composizione della Giunta Regionale (art. 20); elezione degli assessori regionali (art. 21); adunanza della Giunta Regionale (art. 23); revoca del Presidente della Giunta Regionale e della Giunta Regionale (art. 28); revoca degli assessori (art. 29); dimissioni del Presidente della Giunta e degli assessori (art. 30); sospensione del Presidente, della Giunta e degli assessori (art. 32); e perfino la compilazione del *Bollettino* e del *Foglio annunci legali della Regione* (artt. 95 e 96)! Resta solo da indicare se il *Bollettino* dovrà essere pubblicato su carta a righe o carta a quadretti; almeno questo — si spera — verrà lasciato allo statuto regionale!

Risulta dunque chiara la violazione della autonomia regionale operata nella proposta di legge. Tale violazione ha i caratteri della incostituzionalità. All'interno di questo insieme di norme (contenute nella presente proposta e che dovrebbero invece formare sostanza dello statuto liberamente deciso

dalle Regioni) spicca l'intento di creare delle Regioni con forte prevalenza dell'esecutivo sul Consiglio e addirittura con alcuni caratteri di « regione presidenziale ». Ciò appare chiaro in quelle norme che stabiliscono particolari poteri del presidente della Giunta (articolo 21: « gli assessori sono eletti su proposta del Presidente della Giunta relativa all'intero numero di essi... ») e in quelle che vorrebbero travolta l'intera Giunta Regionale dalla cessazione o dalla revoca del Presidente della Giunta stessa (artt. 21 e 28). Altro motivo più che sufficiente per contrastare la proposta di legge per quanto riguarda gli statuti.

Il quadro costituzionale completamente distorto che si intravede nella proposta di legge impone però alla parte comunista il compito di cercare — una volta aperta la strada della revisione della legge n. 62 del 1953 — di riavvicinare nella massima misura possibile l'istituto regionale che si viene delineando alle linee per esso stabilite nella Costituzione. È perciò che la parte comunista proporrà emendamento anche sul tipo di controllo che il Parlamento è chiamato ad esercitare sugli statuti regionali prima di approvarli. È noto che la Costituzione (art. 123) pretende per lo statuto regionale unicamente la sua conformità alla Costituzione e alle leggi della Repubblica; il sindacato del Parlamento sugli statuti regionali è dunque — per espressa volontà della Costituzione — limitato a due giudizi:

1°) se lo statuto sia conforme alla Costituzione (costituzionale);

2°) se lo statuto sia conforme alle leggi (legale). Ogni altro controllo è rifiutato dalla Costituzione. L'averne invece introdotto — e il mantenere anche nella presente proposta (art. 8) — il potere, da parte del Parlamento, di sindacare anche se gli statuti regionali siano ligi ai principi generali dell'ordinamento dello Stato, all'interesse nazionale e all'interesse di altre Regioni, significa obiettivamente sottoporre lo statuto regionale a una fitta maglia che ne comprime ogni volontà autonomistica. Non inganni la formulazione volutamente formale e legalitaria (« Chi mai vorrebbe una Regione in contrasto con l'ordinamento dello Stato, o con l'interesse nazionale, o con l'interesse di altre Regioni? » ci sentiremo domandare); la realtà è che concetti come « interesse nazionale », « ordinamento dello Stato » (non accolti dalla Costituzione) sono assai elastici ed ogni maggioranza è disposta a versarvi dentro le sue valutazioni politiche del momento; sicché gli

statuti regionali dovrebbero essere sottomessi a un controllo politico che la Costituzione ha chiaramente rifiutato; l'incostituzionalità è ancor qui evidente.

La proposta di legge mantiene e aumenta poi, le remore al libero esplicarsi della potestà legislativa delle Regioni. L'articolo 97 vieta alla Regione di esercitare le potestà legislative e regolamentari ad essa attribuite prima dell'entrata in vigore dello statuto regionale. Di più: viene mantenuta la preclusione stabilita nell'articolo 9 della legge 62 del 1953; per la quale le Regioni sorgerebbero come enti minoritari, capaci per il momento di esercitare la loro potestà legislativa solo nell'ambito di materie minori (circostrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne), ma incapaci di far leggi in materia di ben altro rilievo (urbanistica, agricoltura, lavori pubblici, artigianato, turismo, polizia locale, ecc.) fino a quando lo Stato non avesse emanato principi fondamentali in queste materie.

Questa pretesa deve essere fortemente contrastata, come quella che più a fondo di ogni altra ferisce il potere regionale. L'articolo 117 della Costituzione non ha subordinato affatto l'attività legislativa regionale alla emanazione di futuri (e — ahime! — quanto incerti!) principi fondamentali nelle singole materie; ma ha considerato questi principi come desumibili dalla vigente legislazione; sicché la potestà legislativa regionale è fin da oggi pienamente esplicabile, e la ingiusta, incostituzionale limitazione mantenuta e rafforzata ha il solo evidente proposito di rinviare in un futuro assai lontano il potere delle Regioni — democraticamente elette — di intervenire nella vita della società italiana a portarvi l'interesse diretto delle popolazioni.

Passando ad esaminare il sistema dei controlli sugli atti amministrativi della Regione, previsto nel presente disegno di legge, è necessario rimarcare come tale sistema — absburgico e farraginoso — sia in grado di bloccare in ogni momento l'attività regionale; come esso introduca controlli assolutamente ignorati dalla Costituzione; come di questi controlli allarghi incostituzionalmente l'area; come ne alteri la composizione soggettiva. L'articolo 125 della Costituzione prevede per gli atti amministrativi delle Regioni il controllo di legittimità, da esercitarsi ad opera di un organo dello Stato; ammette per alcuni atti amministrativi la possibilità del controllo di merito, al solo

scopo — peraltro — dell'invito al riesame del provvedimento da parte del Consiglio regionale. È chiaro che l'uno e l'altro di questi controlli riguardano esclusivamente « gli atti amministrativi » della Regione. Orbene, il presente disegno di legge sottometta al controllo di legittimità anche gran parte di atti regionali che non sono amministrativi, ma sono diretta espressione della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni. L'articolo 5 sottopone a controllo di legittimità anche i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali; l'articolo 54 sottopone a controllo di legittimità e di merito e regolamenti generali per l'attuazione delle leggi della Repubblica. La violazione della Costituzione è aperta, patente; la Commissione Tupini può essere contenta del suo lavoro: avendo auspicato l'apertura di cancelli ritenuti troppo serrati, si trova oggi di fronte cancelli, portoni, muraglie e grintosi guardiani.

I guardiani, infatti, non sono dolci, né pochi. Intanto, risulta duplicato l'organo di controllo: uno per il controllo di legittimità, uno per il controllo di merito. La stessa legge n. 62 del 1953 (giudicata anche dalla Commissione Tupini come troppo severa nei controlli) si era limitata ad uno solo.

A chi è affidato il controllo di legittimità? A sezioni regionali della Corte dei Conti. Cade così anche l'ultimo vestigio di partecipazione popolare, elettiva all'organo di controllo sugli atti della Regione. La legge n. 62 del 1953 non era arrivata a tanto; essa componeva l'organo di controllo con una maggioranza di membri di nomina governativa, ma lasciava un margine di presenza anche a membri elettivi (due esperti in discipline amministrative eletti dal Consiglio Regionale). Ciò faceva ritenere alla Commissione Tupini che il sistema di controllo fosse momentaneamente soddisfacente, ricalcando lo schema dei controlli su Comuni e Province. Ciò non era vero, in quanto l'organo di controllo su Comuni e Province è oggi a maggioranza elettiva (G. P. A.); ma nel residuo di componenti di origine elettiva lasciava intravedere future sperate liberalizzazioni; il che la Commissione Tupini auspicava. Oggi la proposta di legge interviene radicalmente, abolendo nell'organo di controllo ogni rappresentanza elettiva, e facendo dell'istituto regionale un ente su cui gravano controlli ancor più severi di quelli che fino oggi hanno gravato su Comuni e Province.

Ciò significa il deliberato proposito di modificare profondamente l'istituto regio-

nale, di circondarlo di numerosi e complicati controlli per restringerne in ogni modo l'autonomia, di inserirlo nell'assetto tradizionale dello Stato, di degradarlo al rango di un Ente amministrativo-burocratico con capacità proporzionalmente inferiore alla stessa capacità che hanno fino ad oggi avuto Comuni e Province.

Il controllo di merito è attribuito alla persona del Commissario del Governo. Si aggiunga: nella scala dei farraginosi controlli che la proposta di legge vuole istituire, spesso il principio di collegialità (pur all'interno di un organo non elettivo, come viene proposto) risulta spesso vulnerato; l'articolo 55 — ad esempio — attribuisce un notevole potere a singola persona (il Consigliere dirigente la Delegazione regionale della Corte dei conti). Si aggiunga: « il Ministro dell'interno (art. 48) provvede all'attuazione della politica generale del Governo in materia regionale » (ma il Governo avrebbe dunque una « politica » da svolgere verso altri istituti costituzionalmente previsti e costituzionalmente garantiti?).

Si aggiunga: « Sono sottoposte al Consiglio dei Ministri (art. 47) le questioni in materia di politica generale e di alta amministrazione in materia di ordinamento e funzionamento delle Regioni » (dove si scopre anche la necessità di un altimetro amministrativo!).

Si aggiunga (ed è quasi simbolico): « Al Commissario del Governo (art. 50) possono essere conferite le funzioni di Prefetto della Provincia in cui ha sede il capoluogo di Regione ».

Si avrà così il materiale completo per giudicare lo spirito e l'intenzione che animano il presente disegno di legge: la Regione è un Ente pericoloso a sé e agli altri, che va debitamente minorato, controllato, legato fino a renderlo inoffensivo.

La parte comunista proporrà emendamenti nei sensi sopra precisati.

Da ultimo — ma solo nell'ordine non certo per importanza — un rilievo globale: manca nella legge, in maniera assoluta, ogni accenno alla funzione e ai compiti che l'istituto regionale sarà chiamato ad adempiere nel campo della programmazione economica. Le

varie materie di competenza regionale enumerate dall'articolo 117 della Costituzione si pongono come settori verticalmente distinti; ma appare chiaro che l'intervento della Regione in ciascuno di questi settori si pone ad un identico livello, come un coordinato insieme di decisioni volte a determinare concretamente gli sviluppi economici e sociali delle popolazioni di ciascuna di esse. Allo stesso livello si aggiungeranno i compiti che lo Stato riverserà alla Regione attraverso delega di proprie funzioni. Sicché a livello regionale risulterà un centro di decisione politica di rilevanza fondamentale nella vita dello Stato. Alla Regione competerà partecipare alla determinazione del piano nazionale, recando ad esso le esigenze delle popolazioni interessate; e ricevere, di ritorno, dal piano nazionale l'incarico di interventi atti a raggiungere gli effetti prefissati. Riferimenti a ciò inutilmente si cercherebbero nella proposta di legge; e non è certo la critica minore che ad essa si possa rivolgere. In questo senso la parte comunista proporrà emendamenti.

Onorevoli colleghi, da quanto scritto sopra sembra giusto trarre la conclusione che l'istituto regionale — come viene delineato nella presente proposta — è profondamente diverso da quello delineato nella Costituzione. La Costituzione volle un organo politico; e la proposta di legge cerca in ogni modo di farne un organo burocratico. La Costituzione volle un organo autonomo — quasi istituto diretto a saldare il libero volere delle popolazioni con l'apparato centrale dello Stato — e la proposta ne fa un Ente assoggettato a vincoli pesantissimi. La realtà attuale della nostra società vuole nella Regione un istituto impegnato concretamente nello sviluppo economico e sociale; e la proposta rimane invece taciturna e restia.

La minoranza di parte comunista invita tutti i deputati che intendano dar luogo, finalmente, all'attuazione delle Regioni, e che intendano attuarle così come la Costituzione le ha volute (cioè come istituti rivolti a un profondo rinnovamento democratico dello Stato) ad accogliere la presente relazione.

ACCREMAN, *Relatore*.