

N. 1062-A-*quater*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI
DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORE LUZZATTO, *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 15 maggio 1964

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il primo quesito che si pone, quando si procede all'esame del presente disegno di legge, è se si tratti di provvedimento indispensabile, che debba essere approvato e promulgato prima che si possa procedere alla prima elezione dei Consigli regionali, e pertanto all'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione della Repubblica. Una prima ed autorevole risposta a tale quesito è stata data dalla Com-

missione di studio presieduta dal senatore Tupini. Essa, come testualmente riporta la relazione del Ministro dell'interno al disegno di legge n. 4278, presentato alla III Legislatura sull'argomento, « come è noto, è pervenuta alla conclusione che la legge in questione rappresenti allo stato attuale uno strumento sufficientemente ampio di attuazione delle norme costituzionali in materia di ordinamento regionale ed ha, quindi, espresso

un giudizio complessivamente favorevole al mantenimento della sua attuale formulazione.» Malgrado questo giudizio e questa citazione testuale, il Governo ritenne, nella passata legislatura, di presentare un disegno di legge per la modifica della legge 10 febbraio 1953, n. 62; tale disegno fu esaminato ed ampiamente modificato dalla I Commissione, ma non poté essere esaminato in Assemblea per il sopravvenuto termine di quella legislatura. Nuovamente il Governo ha ritenuto indispensabile e preliminarmente all'attuazione dell'ordinamento regionale un provvedimento legislativo sulla materia, e lo ha presentato, in termini nuovi, alla Camera in questa legislatura; ed è il progetto di cui ora si discute.

Da parte nostra si rimane del parere allora espresso (seduta dell'11 gennaio 1963 della Commissione Affari costituzionali della Camera) che cioè la legge vigente, benché meritevole di modificazione, sia sufficiente alla prima attuazione dell'ordinamento regionale. Appare quindi un pretesto meramente dilatorio, volto a ritardare l'effettiva attuazione delle regioni a statuto ordinario, il voler far precedere la discussione della legge elettorale per i consigli regionali da questo e da altri disegni di legge. Si continua frattanto a voler rinviare l'esame della legge elettorale, per la quale già sono avanti la I Commissione, e non sono ancora state esaminate, due proposte di iniziativa parlamentare, mentre il Governo ha più volte annunciato, ma ancora non ha presentato né un suo disegno di legge per le elezioni, né un suo disegno di legge per la finanza regionale. La fretta improvvisa con la quale il Governo e la sua maggioranza hanno sollecitato la discussione di questo disegno di legge, e dei disegni di legge n. 1063 e n. 1064, non corrisponde, nei fatti, ad alcuna garanzia che si voglia veramente addivenire all'attuazione dell'ordinamento regionale, per la quale, prima e più del presente disegno di legge, è indispensabile e sufficiente la legge elettorale, e in secondo luogo viene in questione la legge finanziaria.

Poiché comunque questo disegno di legge viene per primo in esame, occorre che su esso si espongano con chiarezza taluni punti fermi di giudizio. Non vi è dubbio infatti che la legge 10 febbraio 1953, n. 62, merita di essere modificata. Non vi era ragione di procedere a ciò prima che i Consigli regionali siano costituiti, prima dunque che la legge medesima entri in applicazione, mentre, procedendo successivamente alla sua modifi-

cazione, si sarebbe potuto anche avvalersi utilmente della prima esperienza e del parere dei Consigli regionali stessi. Ora che, per altro, la modificazione si propone, occorre vedere in che senso venga modificata la legge n. 62 del 1953, sinora non applicata. Basta un rapido esame del testo proposto dal Governo, nonché delle modifiche aggiuntive introdotte dalla maggioranza della Commissione, per constatare come non si sia provveduto già ad eliminare e a correggere le disposizioni di quella legge in senso meglio rispondente alle norme e ai principi della Costituzione, ma, al contrario, si venga a ridurre ulteriormente l'autonomia regionale, a ritardarne l'azione, a reintrodurre controlli e interferenze di tipo centralistico che sono in assoluto contrasto con i principi di autonomia e con gli obiettivi dell'ordinamento regionale quale è stabilito dalla Costituzione. Le modifiche proposte dal Governo e dalla sua maggioranza non corrispondono cioè a quanto era auspicabile e doveroso, ma vanno, come vedremo specificatamente tra poco, in senso opposto.

A questo proposito giova premettere un breve cenno sulle vicende legislative in materia regionale, che hanno seguito dal 1948 al 1964, con rinvii e lunghe interruzioni, un andamento costante per altro, nel senso di un sempre più accentuato regresso dai principi di autonomia sanciti dalla Costituzione.

Ancor nel primo anno dall'entrata in vigore della Costituzione, il Presidente del Consiglio del tempo, onorevole De Gasperi, (e si noti allora il Presidente del Consiglio, più tardi invece il Ministro degli interni) proponeva alla Camera il 10 dicembre 1948 un disegno di legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali (atti Camera, I legislatura, n. 211, urgenza). Già in sede di Commissione, nel 1949, si tendeva a dilatare quel progetto, inserendovi più dettagliata normazione, e quindi maggior restrizione delle funzioni regionali. Si perveniva infine, al termine della legislatura, alla approvazione di quella che divenne la legge 10 febbraio 1953, n. 62. Dai 40 articoli del disegno di legge governativo già si era giunti ai 75 articoli della legge.

Poi, come è noto, dell'argomento non si trattò più sino all'ultimo anno della III legislatura, quando il Ministro degli interni, onorevole Taviani, presentava il 21 novembre 1962 un disegno di legge di 30 articoli recante modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62 (atti Camera, III legislatura, n. 4278, urgenza). Nel frattempo si erano discussi;

nella I legislatura, due disegni di legge governativi per l'elezione dei Consigli regionali, nella II e nella III successive proposte di legge elettorale di iniziativa parlamentare, senza che nella I legislatura né nella II fossero sollevate eccezioni di pregiudizialità di altre leggi, ma senza comunque che si giungesse all'approvazione della legge elettorale. La I Commissione esaminò rapidamente nella III legislatura il disegno di legge n. 4278, e presentò il 14 gennaio 1963 un proprio nuovo testo, esteso a nuove norme e a 43 articoli. Sia il disegno di legge governativo, sia il testo della Commissione, in ancora maggior misura, recavano talune modifiche della legge n. 62 del 1953, ulteriormente restrittive dell'autonomia regionale.

In questa legislatura è stato presentato il 4 marzo 1964 un disegno di legge governativo, ancora dal Ministro dell'interno onorevole Taviani, esteso a 47 articoli, e ulteriormente restrittivo (atti Camera, IV legislatura, n. 1062). Il testo nuovo che ora la Commissione licenzia è stato portato addirittura a 99 articoli, e la minuziosa regolamentazione proposta, talune norme nuove inserite ulteriormente restringono e ritardano l'autonomia regionale.

Una prima osservazione a nostro avviso riguarda l'articolo 9 della legge n. 62 del 1953, che non si vuole modificare. Detta norma è a nostro avviso contraria al precetto costituzionale, in quanto « i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » posti dall'articolo 117 della Costituzione a limite della competenza legislativa della Regione esistono anche prima che si proceda all'adeguamento delle leggi della Repubblica alla competenza legislativa attribuita alle Regioni, secondo la previsione, d'altronde circoscritta a tre anni, della disposizione IX finale della Costituzione, e possono in ogni momento trarsi dalla legislazione attualmente vigente, secondo la prassi ordinariamente seguita in materia di principi del diritto e delle leggi. Non può quindi subordinarsi l'attività legislativa regionale a future leggi cornice, che, disatteso già il termine della citata disposizione IX, potrebbero essere indefinitamente ritardate: intendendosi la norma costituzionale nel senso che la Regione può senz'altro legiferare nelle materie nei limiti indicati dall'articolo 117 della Costituzione e che la Regione dovrà osservare i limiti che si traggono oggi dai principi vigenti, e che potrebbero in seguito essere modificati o nuovamente posti con le leggi cornice, oltre le quali altro non potrebbe legiferare il Parlamento,

per le materie indicate dall'articolo 117. In questo senso abbiamo presentato emendamento che, respinto dalla Commissione, ci riserviamo di ripresentare in Aula.

Altra osservazione che dobbiamo premettere concerne l'articolo 3 del testo della Commissione: il fatto che la maggioranza abbia insistito per la presentazione di due soluzioni alternative, e, secondo la prima, corredata dalla tabella B che veramente riteniamo nocivo proporre in questa sede, riporti in discussione qui la delicata questione della determinazione dei capoluoghi regionali, che a nostro avviso non appare dubbio essere di competenza propria della Regione stessa nell'esercizio della sua autonomia. Confidiamo che questa sia la soluzione che infine prevalga, e per essa non occorre né tabella B, né apposito articolo, bastando aggiungerne menzione all'articolo 5 della Commissione, tra le norme che devono essere contenute nello Statuto regionale. La prima riunione del Consiglio regionale, intanto, potrà avvenire, secondo quanto dovrà disporre, per naturale connessione di materia, la legge elettorale, presso il Consiglio provinciale avente sede nella città nella quale abbia sede l'Ufficio elettorale centrale regionale. L'inserire qui, e per la prima volta in un disegno di legge contenente norme sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali una eventuale norma sui capoluoghi, significa, in buona sostanza, introdurre un diversivo, non certamente utile alla più sollecita attuazione dell'ordinamento regionale.

Nel merito delle nuove proposte legislative, in primo luogo è da osservarsi che si introduce una competenza generale del Ministro dell'interno per quanto attiene le Regioni, in luogo della Presidenza del Consiglio. È bensì vero che la Presidenza del Consiglio non è un dicastero, ma è vero altresì che, nella competenza loro propria, le Regioni, enti costituzionali, non possono essere inserite nell'ordinamento e alle dipendenze di un dicastero. Già presso la Presidenza del Consiglio esiste un Ufficio regioni, e le Regioni hanno competenza a occuparsi di questioni concernenti dicasteri diversi, infine il loro rapporto con gli organi centrali dello Stato è dalla Costituzione previsto tra Regioni e Governo, talché per tutti questi tre ordini di considerazioni meglio parrebbe idonea alle funzioni regionali una relazione diretta tra Regione e Presidenza del Consiglio, anziché un'attribuzione al Ministero dell'interno di funzioni che per la natura stessa di questo Ministero non corrispondono all'auto-

nomia regionale, e di per sé implicano un degradamento sul piano meramente amministrativo e burocratico.

L'osservazione che precede trae maggior rilievo se congiunta all'esame, che in secondo luogo riteniamo necessario, della strutturazione del controllo di legittimità sugli atti della Regione, affidato alla Corte dei conti. Nulla da obiettare circa la competenza in materia della Corte dei conti; ma sarebbe apparsa preferibile una valutazione collegiale, quale sarebbe data da una Sezione, piuttosto che quella individuale della delegazione, caratterizzata dal rapporto gerarchico. Inoltre è da considerare che in questo caso si tratta di controllo di legittimità, che può dar luogo quindi a provvedimento negativo, quale non è previsto con la registrazione degli atti amministrativi dello Stato; l'equiparazione tra Stato e Regione non può essere pertanto effettiva. Avendosi la possibilità del provvedimento negativo, sarebbe bene prevederne un termine perentorio, trascorso il quale l'atto amministrativo della Regione abbia efficacia, come è per il controllo di legittimità attuale sugli atti delle province e dei comuni. Meglio che di registrazione, sarebbe perciò parlare in questo caso di visto della Corte dei conti; e di visto tacito, trascorso un termine, che potrebbe essere di venti giorni, senza che intervenga provvedimento negativo né richiesta di chiarimenti. Appare abnorme la comunicazione che la Corte dei conti debba fare in materia al Ministro dell'interno, laddove la Corte stessa, come organo ausiliario del Governo, ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione, in tutto il suo ordinamento fa luogo soltanto a rapporti con la Presidenza del Consiglio e a comunicazioni al Parlamento, tranne casi specifici di tutt'altra natura di quella del controllo sugli atti della Regione. Ancora più abnormi sono le comunicazioni della Corte dei conti al Commissario del Governo (articolo 55 del testo della Commissione), e addirittura l'obbligo del provvedimento motivato sol quando siano intervenute osservazioni da parte del Commissario del Governo: non sembra competere al Commissario del Governo interferenza alcuna nei compiti propri della Corte dei conti; e obbligo di motivazione sarebbe piuttosto da prevedere ove il Presidente della Giunta regionale, informato di rilievi della Corte, ad essi controdeduca.

In terzo luogo deve osservarsi che l'intero sistema previsto per il controllo di merito richiede radicale revisione. Innanzi tutto non è opportuno che il controllo di merito sia

affidato a una persona singola; tutti i precedenti in materia prevedono organi collegiali: così la legge n. 62 del 1953, così la legge comunale e provinciale, che prevede il controllo di legittimità affidato individualmente al Prefetto, ma il controllo di merito affida a un organo collegiale, e, quanto meno parzialmente, elettivo. Questa stessa legge, nel testo proposto dalla Commissione, prevede ancora un organo collegiale, elettivo nella sua maggioranza, per il controllo di merito sugli atti delle province e dei comuni, e non si comprende come altrimenti voglia disporre, proprio per gli atti della Regione. Il Commissario di Governo inoltre ha figura e funzioni disposte dall'articolo 124 della Costituzione; funzioni di controllo sono del tutto estranee e contrastanti. E ancora si verrebbe a costituire in questo modo un triplice ordine di controlli sugli atti amministrativi della Regione: l'ordinario controllo interno che prevedibilmente avrà luogo in sede contabile regionale; il controllo di legittimità da parte della Corte dei conti; il controllo di merito del Commissario del Governo, e la trasmissione e le osservazioni da parte sua. Riteniamo che questa parte debba essere rivista, restituendosi il controllo di merito a un organo collegiale e almeno parzialmente elettivo, opportunamente coordinato con la Corte dei conti. In materia di controllo di merito, è da osservare altresì la gravità dell'obbligo di motivazione della delibera di conferma da parte del Consiglio regionale, che snatura il precetto dell'articolo 125 della Costituzione, e apre insidiosamente l'adito a un ulteriore controllo sotto il titolo di legittimità in sede di valutazione della motivazione.

Quarto punto sul quale, per il suo significato generale, riteniamo doveroso richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi, concerne le funzioni prefettizie reintrodotte per la prima volta in questo testo, con grave limitazione dell'esercizio dell'autonomia regionale. Conservando ai Prefetti il controllo sugli organi provinciali e comunali, si mantiene il servizio ispettivo delle Prefetture, e si prevedono una serie di comunicazioni, con le quali si riavvalorano funzioni prefettizie che non sono previste dalla Costituzione, e non dovrebbero aver luogo nell'ordinamento regionale. Il controllo sugli organi necessariamente si collega al controllo sugli atti, e deve perciò affidarsi anch'esso alla Regione, per il tramite degli organi regionali di controllo sulle province e sui comuni.

Una serie di nuove disposizioni peggiorano, anziché migliorarlo, il testo della legge

n. 62 del 1953: si vedano l'articolo 11 del testo della Commissione, i suoi articoli 29, 30, 31, il nuovo sistema per l'elezione degli assessori regionali, gli articoli 47 e 48; si confrontino con le nuove norme proposte gli articoli 27, 33, 62, 70 della legge n. 62 del 1953.

Si dispongono, con il testo della Commissione, non casualmente tanto allungato, minuzie di carattere regolamentare, che vanno addirittura al di là della stessa predeterminazione della futura legislazione regionale. Organizzazioni nazionali dei comuni e delle province hanno fatto presenti numerose limitazioni che si verrebbero a introdurre con questa legge. L'attività degli organi regionali viene con più norme circoscritta indebitamente e ancora ritardata. In luogo di una normazione di indirizzo, che renda concreta e assicuri l'autonomia regionale, si vuole an-

cora restringerla e condizionarla, già prima che abbia iniziato a entrare in funzione.

Si propone, in buona sostanza, una gabbia che racchiuda le Regioni con nuove maglie, più strettamente intrecciate. Fedeli alle norme e allo spirito della Costituzione, ai principi dell'ordinamento regionale e dell'autonomia locale, non possiamo aderire a un indirizzo siffatto; persistendo nell'azione per l'attuazione costituzionale e per l'autonomia regionale, che è stato ed è nostro permanente impegno, abbiamo pertanto ritenuto nostro dovere riassumere in questa relazione i motivi del nostro dissenso, e invitare gli onorevoli colleghi a ben considerare i principi cui deve essere improntata la legislazione della Repubblica in materia regionale.

LUZZATTO, *Relatore.*