

N. 1064-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORE **ALMIRANTE**, *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

Principi e passaggio di funzioni alle Regioni
in materia di circoscrizioni comunali

Presentata alla Presidenza il 15 maggio 1964

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questo disegno di legge riveste modesta importanza, nel quadro di un problema tanto importante quanto è quello della riforma regionale. E non si capisce bene perché il Governo abbia insistito nel proporlo, richiamandosi ad analoga iniziativa presa dal Governo presieduto dall'onorevole Fanfani nel 1962. In quella come in questa occasione, la nostra parte ha osservato e osserva che gli impegni legislativi del Governo e della maggioranza in

ordine alla riforma regionale sono andati via via decrescendo e declassandosi, a mano a mano che dalle intenzioni e dai preannunci si è passati alla presentazione dei disegni di legge.

Tanto nella scorsa quanto in questa legislatura, infatti, il Governo — sia nei comunicati del Consiglio dei Ministri e nelle informazioni ufficiose diramate dalla Presidenza del Consiglio, sia nelle dichiarazioni responsabili rese dinanzi alla Commissione parla-

mentare competente — ha manifestato l'intendimento di presentare alle Camere una serie organica di leggi-quadro (soprattutto nelle materie fondamentali dell'agricoltura e dell'urbanistica), per mettere le Regioni nella condizione di funzionare, di operare legislativamente nelle materie di loro competenza. Sia nella scorsa che in questa legislatura, invece, la montagna delle buone intenzioni ha partorito il topolino di questo disegno di legge, sulla materia indubbiamente meno importante, fra tutte quelle indicate nell'articolo 117 della Costituzione: la modifica delle circoscrizioni comunali.

Ma c'è di più. L'obbligo delle leggi-cornice della Repubblica, in attesa delle quali i Consigli regionali non possono legiferare nelle materie di loro competenza, è fissato dall'articolo 117 della Costituzione, ed è precisato dal primo comma dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953. Ma il secondo comma dello stesso articolo dice che cinque tra le diciotto materie di competenza dei Consigli regionali, tra cui le circoscrizioni comunali, possono essere direttamente deliberate dai Consigli stessi, anche in assenza di leggi-cornice.

Sull'articolo 9 della legge n. 62 si discusse moltissimo, a suo tempo, e furono avanzate addirittura delle pregiudiziali costituzionali, nell'aula di Montecitorio. Le sinistre ritennero incostituzionale il primo comma dell'articolo 9, perché ritennero che i Consigli regionali non dovessero essere bloccati nella loro autonoma attività legislativa dall'attesa di leggi-cornice. Dalla parte opposta si dubitò circa la costituzionalità del secondo comma dell'articolo 9, in quanto ci si chiese perché mai su cinque materie i Consigli regionali avrebbero potuto legiferare senza attendere le leggi-cornice.

Quella polemica è ormai lontana nel tempo, ma si riaccende nel momento stesso in cui il Governo, che non presenta altre leggi-cornice, che rinuncia a presentare la più essenziale tra le leggi-cornice, quella per l'agricoltura, presenta una sola legge-cornice, proprio sulle circoscrizioni comunali, cioè proprio su una delle cinque materie per le quali, ai sensi del secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, di leggi-cornice bisogno non c'è.

Qual'è l'intendimento del Governo, nel momento in cui presenta questa legge? Il Governo si propone forse di negare ogni validità costituzionale al secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, stabilendo che

anche per quelle cinque materie c'è bisogno di leggi-cornice

Così sembrerebbe essere, ma non è così, visto che il Governo nella legge relativa alla revisione della legge n. 62, si è ben guardato dal proporre emendamenti all'articolo 9, primo e secondo comma. E siccome si tratta di leggi presentate assieme, per dare insieme vita alle strutture regionali, bisogna pensare che il Governo si sia reso conto della contraddizione, e abbia voluto lasciare intendere che la legge-cornice sulle circoscrizioni comunali non è in contrasto con il secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62.

E allora? Il Governo ha ritenuto che ci fosse bisogno di una legge-cornice sulle circoscrizioni comunali in quanto la materia meritava uno specifico chiarimento? Può anche darsi, ma, guarda caso, tra le cinque materie di cui al secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, la sola nei confronti della quale la situazione legislativa nazionale sia piuttosto chiara, è per l'appunto quella relativa alle circoscrizioni comunali. Per le altre quattro materie (fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di Enti locali, caccia e pesca nelle acque interne) sarebbe veramente arrischiato affermare che esistono norme nazionali generali cui si possa fare riferimento con assoluta tranquillità. Per le circoscrizioni comunali sono invece in piedi le norme di cui all'articolo 17 e al titolo II della legge comunale e provinciale del 1934: norme antiche ma collaudatissime e ancora valide, tanto è vero che nel 1948-49 le Commissioni interni della Camera e del Senato approvarono un ordine del giorno che diceva: « Fino a quando le leggi della Repubblica non saranno state adeguate alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni, restano in vigore le disposizioni del titolo II, capitolo I del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, e si invita il Governo a dare corso alle pratiche di ricostituzione e variazione delle circoscrizioni comunali ».

Non si può dunque pensare che ad una grossa incongruenza legislativa da parte del Governo, tanto più che il Governo *grasso modo* accetta, per le leggi regionali, la relazione conclusiva della Commissione Tupini, e la relazione conclusiva della Commissione Tupini così si esprime in ordine all'articolo 9 della legge n. 62, e quindi al problema della legislazione regionale in materia di circoscrizioni comunali: « Il fatto di avere autorizzato i Consigli regionali ad emanare leggi, nei limiti dell'articolo 117 della Costituzione.

per le materie: circoscrizioni comunali, ecc. anche prima dell'emanazione delle leggi della Repubblica contenenti i principi fondamentali, sta a significare soltanto che il legislatore ha ritenuto che tali principi, per le indicate materie, siano già chiaramente e sufficientemente enunciati nelle leggi vigenti per i diversi settori. A differenza delle altre materie, ciò equivale, per le Regioni, ad una autorizzazione conferita loro dal Parlamento ad individuare questi principi nella legislazione esistente ed ovviamente a rispettarli nella loro attuale portata ».

Se questo è il pensiero della Commissione Tupini, se questo è dunque il pensiero del Governo, come mai il Governo ha ritenuto che fosse necessaria una legge-cornice della Repubblica in materia di circoscrizioni comunali? Non esiste alcuna spiegazione logica per un tale contraddittorio comportamento.

Il relatore di maggioranza onorevole Baroni ha rilevato che in questa legge non sono configurate le ipotesi di cui all'articolo 132 della Costituzione (passaggio di comuni da una Regione all'altra) e all'articolo 133 della Costituzione (passaggio di comuni da una provincia all'altra della stessa Regione). Possiamo essere d'accordo con il relatore di maggioranza nel ritenere che tali materie siano regolate da un'altra legge, dato che non può trattarsi né di una legge-cornice della Repubblica, né di una legge regionale, ma deve trattarsi, secondo il preciso dettato della Costituzione, di una apposita legge della Repubblica.

Ne deriva però l'invito al Governo a presentare al più presto la legge suddetta, perché altrimenti la materia delle circoscrizioni comunali in seno alle regioni verrebbe regolata solo in parte, e non sarebbe molto facile spiegare alle popolazioni dei comuni il motivo tecnico di una simile discriminazione di fatto.

Circa il merito di questo disegno di legge, vogliamo limitarci, rapidamente, a due soli rilievi: il primo relativo alla sbrigativa formulazione dell'articolo 2, il secondo relativo al contenuto dell'articolo 3.

L'articolo 2, in sostanza, esaurisce in sé il contenuto di questo disegno di legge. Se si tratta di una legge-quadro, in osservanza dell'articolo 117 della Costituzione, per consentire alle Regioni di legiferare in materia di circoscrizioni comunali, è chiaro che i « principi fondamentali » che ogni legge-quadro deve contenere sono quelli di cui si parla all'articolo 2 del disegno di legge.

Abbiate la bontà di considerare tale articolo, onorevoli colleghi, e ancora una volta chiedetevi se valeva la pena di presentare questo disegno di legge, soprattutto in questa forma. Visto che lo si voleva assolutamente presentare, era almeno opportuno dargli una maggiore consistenza, una presentazione più dignitosa e organica. A parte il fatto che per la fusione di più comuni, ipotesi prevista nell'articolo 1, l'articolo 2 non dice nulla; bisogna notare, ed è rilievo grave per le conseguenze politiche e giuridiche cui tale lacuna può dare luogo, che questa legge-quadro non precisa alcun limite in ordine alla popolazione minima dei comuni di futura istituzione. Le Regioni saranno arbitre, in materia, ed è anche troppo facile prevedere a quali abusi si andrà incontro. Nasceranno, in ipotesi solo apparentemente assurda, comuni di cento abitanti, verranno smembrati e polverizzati, in ipotesi ancora meno assurda, comuni esistenti che alla maggioranza al potere nelle rispettive regioni non saranno graditi per motivi politico-elettorali. Tutto ciò, nel momento stesso in cui si denuncia la insostenibile situazione finanziaria dei comuni, ha veramente sapore di scandalo!

Quanto all'articolo 3, esso interpreta in maniera veramente singolare il dettato dell'articolo 133 della Costituzione, che impone l'obbligo di « sentire » le popolazioni interessate, prima di determinare le modificazioni delle circoscrizioni comunali.

Secondo taluni interpreti della Costituzione, come è noto, il « sentire » significa « consultare attraverso referendum ». Secondo altri, il « sentire » significa invece « consultare le amministrazioni interessate ». Ma è evidente che in questo caso la seconda interpretazione non può reggere, perché non è pensabile che si sentano le amministrazioni comunali per conoscere il loro parere su modifiche delle circoscrizioni comunali. Si tratta di un parere, positivo o negativo, scontato in anticipo, e quindi non ha alcun valore il precedente, che alcuni citano, della costituzione della Regione Molise non dopo referendum ma a seguito di semplice consultazione delle amministrazioni comunali molisane.

Resta in piedi dunque solo la prima interpretazione: si deve procedere per referendum. Ma evidentemente all'attuale maggioranza fa paura non soltanto l'istituto del referendum, qualunque ne sia la destinazione, ma anche il semplice termine di referendum. Infatti, il testo approvato dalla maggioranza della Commissione (art. 3) non parla di refe-

rendum, un emendamento in tal senso essendo stato respinto, ma il testo stesso dice che le popolazioni dovranno essere sentite attraverso una votazione, e a seguito del voto favorevole della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali per le elezioni comunali della zona interessata.

Se si tratta di una votazione, non si tratta forse di un *referendum*? E se si tratta di un *referendum*, perché non disciplinarlo giuridicamente in questa legge-cornice? Forse perché la maggioranza non vuole richiamarsi, come correttezza vorrebbe, all'articolo 123 della Costituzione, e quindi agli statuti regionali? Forse perché il controllo di merito cui sono sottoposti gli statuti regionali dal Parlamento nazionale, ai sensi dell'articolo 123, non fa comodo alla maggioranza? Forse perché si vuole procedere, o poter procedere,

mediante provvedimenti amministrativi *ad libitum* delle Giunte regionali?

Sono domande, ci sembra, piuttosto inquietanti, che noi ci permettiamo indirizzare alla sensibilità e al senso di responsabilità di tutti i colleghi.

Su altre questioni, relative al merito degli articoli di questo disegno di legge, ci intratterremo in sede di illustrazione degli emendamenti che ci riserviamo di presentare al vostro cortese esame, qualora nell'esame si voglia procedere.

Per i motivi sopra indicati, e per i motivi di fondo che determinano la nostra opposizione contro l'ordinamento regionale, noi chiederemo, onorevoli colleghi, che non si passi all'esame degli articoli di questo disegno di legge.

ALMIRANTE, *Relatore*.