

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2941

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLOMBO VITTORINO, BODRATO, FOSCHI, ZANIBELLI,  
FRACANZANI, GALLONI, GRANELLI, MENGOZZI, CARRA,  
DE POLI, SCOTTI, PADULA, BUZZI, ROGNONI, GIRARDIN,  
RUSSO FERDINANDO, BIANCHI FORTUNATO, CALVI**

*Presentata il 18 dicembre 1970*

### Norme sull'attività delle regioni a statuto ordinario e i controlli statali sulle medesime

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'ampio e vivace dibattito politico che, in questi cinque mesi trascorsi dall'entrata in funzione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, si è sviluppato, all'interno e all'esterno di tutte le forze politiche regionaliste, ha dimostrato in modo inconfutabile l'inadeguatezza del sistema vigente di norme legislative statali concernenti l'organizzazione e l'attività delle regioni medesime.

Tale sistema, com'è noto, risulta essenzialmente, da un lato, dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sull'organizzazione e il funzionamento delle regioni, dall'altro, dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, contenente disposizioni finanziarie per le regioni a statuto ordinario. Dal dibattito politico e dalle prese di posizione assunte dalle regioni emerge l'urgenza di un nuovo intervento del Parlamento i cui fini possono essere così sinteticamente identificati:

a) sgombrare il campo da disposizioni — come molte di quelle contenute nell'ormai anacronistica legge n. 62 del 1953 — sulla cui difformità rispetto allo spirito e alla lettera della Costituzione, e sulla cui ispirazione

politica inaccettabile, perché fondata su una concezione estremamente angusta e restrittiva dell'autonomia regionale, esiste ormai un larghissimo consenso;

b) porre le premesse per un sollecito e ordinato avvio del pieno esercizio da parte delle regioni delle loro competenze;

c) eliminare ogni remora all'esercizio delle attività regionali non conformi allo spirito e alla lettera della Costituzione;

d) assicurare un corretto rapporto fra Stato e regioni, che non sia un rapporto di tipo prevalentemente burocratico o « contenzioso », gestito al di fuori della piena responsabilità politica del Parlamento e del Governo, e tale da snaturare gli stessi compiti della Corte costituzionale, che verrebbe costretta ad assumersi il ruolo di « arbitra » di una dialettica, e di eventuali conflitti, che sono invece esclusivamente e squisitamente politici; ma sia un rapporto, gestito a livello degli organi fondamentali di indirizzo politico — Parlamento e Governo — al di fuori di mediazioni burocratiche o giurisdizionali che varrebbero solo a mortificare l'autonomia delle regioni o ad impedire che la riforma regio-

nale consegua il suo scopo fondamentale, di premessa per una profonda modificazione dell'assetto e del modo di agire dell'intero apparato pubblico (richiamiamo in proposito le lucide considerazioni esposte dal professore Elia nel convegno di Montecatini della Democrazia cristiana sulla « regione nella fase costituente »);

e) risolvere in maniera chiara e definitiva, e con l'autorità che solo la legge può avere, le incertezze e le disparità di vedute e di indirizzi cui ha dato luogo l'interpretazione di talune disposizioni di leggi vigenti, tra cui essenzialmente il noto articolo 17 della legge n. 281 del 1970.

Il Parlamento del resto è già stato investito di tali questioni, sia attraverso la presentazione al Senato, avvenuta pochi giorni or sono, di due mozioni (rispettivamente a firma Castellacci ed altri, annunciata il 24 novembre, e a firma Maccarrone Antonino ed altri, annunciata il 27 novembre), sia attraverso la presentazione di legge d'iniziativa parlamentare e regionale.

A nostro giudizio pertanto il Parlamento — in questo momento, in cui già i primi statuti regionali sono all'esame di esso per la prescritta approvazione e numerosi altri stanno per essere sottoposti a tale esame, in cui le regioni stanno avviando la loro attività in taluni delicati settori (basta pensare al controllo sugli enti locali), e in cui si stanno elaborando alcuni degli strumenti normativi fondamentali relativi all'attività legislativa e amministrativa delle regioni, come le prime leggi cornice (ad esempio in materia sanitaria) e i decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative previsti dall'articolo 17 della legge n. 281 del 1970 — non può esimersi dall'affrontare e risolvere con la massima urgenza, nell'ambito di una visione globale, precisa, politicamente qualificata e rispettosa dei principi costituzionali, il complesso di problemi accennati.

Lasciar passare altro tempo significherebbe solo aggravare la confusione, consentire il consolidamento di indirizzi pericolosi per la autonomia regionale, contribuire allo snaturamento del rapporto tra Stato e regioni, e in definitiva abdicare alla primaria responsabilità che incombe al Parlamento per una corretta impostazione di tali rapporti, lasciando che la gestione di essi venga assunta, con le gravi conseguenze cui si è accennato, da organi burocratici o dalla Corte costituzionale.

Ci pare necessario insistere sull'opportunità che l'intervento del Parlamento sia organico e completo, diretto ad affrontare insieme

tutti i vari problemi sul tappeto, evitando interventi parziali e non coordinati, i quali eluderebbero la vera sostanza dei problemi medesimi.

In questa luce si colloca la presente proposta di legge, accanto e in stretto collegamento con la proposta — che viene presentata contemporaneamente alla presente — relativa alla modificazione delle norme della legge n. 62 del 1953 in materia di statuti e organizzazione delle regioni ordinarie.

La presente proposta di legge è diretta a disciplinare la materia dell'attività legislativa e amministrativa delle regioni ordinarie ed i controlli statali sulla medesima.

1. — Per quanto attiene all'attività legislativa delle regioni, la proposta tende principalmente a risolvere, nel modo che appare costituzionalmente più corretto o politicamente più corretto e politicamente più rispondente alle esigenze di rispetto all'autonomia regionale e di chiarezza nei rapporti tra Stato e regioni, la *vexata quaestio* dei rapporti tra legislazione regionale e « principi fondamentali » stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in funzione di indirizzo e di vincolo per la legislazione regionale medesima.

2. — Per quanto attiene all'attività amministrativa della regione, la proposta tende principalmente a risolvere, attraverso una interpretazione autentica dell'articolo 17 della legge n. 281 del 1970, le incertezze e gli equivoci sorti in merito al contenuto ed alle modalità di esercizio della funzione di « indirizzo e coordinamento » che lo Stato conserva nelle materie di competenza regionale, secondo una linea conforme ai principi costituzionali e sulla quale si sono registrate di recente significative convergenze di diverse forze politiche regionaliste.

3. — Circa l'attività delle regioni in ordine al controllo sugli atti degli enti locali minori, si mira essenzialmente a modificare parzialmente, in conformità alle esigenze emergenti dai principi costituzionali, la composizione degli organi regionali di controllo, a chiarire l'estensione dei controlli medesimi, a eliminare ogni disposizione lesiva dell'autonomia regionale in tema di disciplina di questa attività.

4. — In materia, infine, di controlli statali sulle regioni la presente proposta tende a dettare i principi fondamentali sulla disciplina

dello *status* e della funzione dei commissari del Governo, a modificare parzialmente la composizione dell'organo di controllo sugli atti amministrativi della regione, in conformità ad indirizzi e a giuste esigenze espressi dalle stesse regioni e largamente condivisi; a disciplinare taluni aspetti procedurali, in modo da meglio garantire le esigenze di legalità dell'azione regionale e di tutela dei diritti e degli interessi della regione anche nei confronti dell'attività di controllo esplicata dall'organo statale.

#### 1. — NORME SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLE REGIONI.

In questo campo si ritiene di proporre una disciplina sostanzialmente innovativa di quella dettata, prima, dalla legge n. 62 del 1953, e più di recente dall'articolo 17 della legge finanziaria. La premessa da cui si muove — suffragata dalla più recente e autorevole dottrina giuridica — è che l'esercizio della potestà legislativa delle regioni nelle materie attribuite alla loro competenza dall'articolo 117 della Costituzione non sia condizionata né alla preventiva emanazione di leggi cornice, né al trasferimento delle funzioni; e che spetti allo Stato e per esso al Parlamento, se e nelle materie in cui lo ritenga, dettare espressamente, con leggi cornice, principi direttivi vincolanti la legislazione regionale, in mancanza delle quali le regioni legiferano nel rispetto dei soli limiti della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e degli interessi nazionali e delle altre regioni.

Tuttavia pare necessario prevedere un periodo transitorio, durante il quale gli organi dello Stato possano provvedere a dettare le norme principio, vincolando le regioni in tale periodo al rispetto dei principi desunti dalla legislazione statale vigente nella materia: il fondamento costituzionale di questa deroga alla disciplina normale dell'attività legislativa regionale si può ritrovare nella IX disposizione transitoria della Costituzione. Pertanto si ritiene di proporre il seguente sistema (articoli 1, 2, 3 della presente proposta):

periodo transitorio di tre anni durante il quale le regioni possono legiferare nei limiti dei principi desumibili dalla legislazione statale vigente nelle materie di competenza regionale, dove non esistano già leggi cornice (articolo 1 della proposta);

elaborazione e approvazione, in questo periodo, delle leggi cornice ritenute necessa-

rie; garanzia di un'efficace partecipazione delle regioni all'elaborazione delle leggi cornice (articolo 2 della proposta);

successivamente, possibilità per le regioni di legiferare col solo vincolo del rispetto dei principi espressamente posti dallo Stato in funzione direttiva della legislazione regionale; il legislatore statale darebbe in tal caso dell'articolo 117 della Costituzione l'interpretazione più conforme ai lavori preparatori: che cioè i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato siano — come è sostenuto anche dalla più recente dottrina giuspubblicistica — principi *espressamente* determinati allo scopo da *apposite* leggi statali (non necessariamente relative a *singole* materie);

sia l'entrata in vigore delle prime nuove leggi cornice, sia l'entrata in vigore delle leggi che modificano i principi vincolanti per la legislazione regionale — ciò che deve sempre avvenire in maniera espressa — avvengono dopo una *vacatio legis* di 90 giorni durante i quali le regioni provvedono all'adeguamento della propria legislazione ai principi posti dalla legge statale, senza sancire inammissibili effetti direttamente abrogativi di leggi regionali, connessi alla modificazione dei principi posti dallo Stato (articolo 3 della proposta);

è parso altresì opportuno prevedere espressamente che gli obiettivi globali del programma economico nazionale valgono, nell'ambito delle materie di competenza regionale, come principi fondamentali vincolanti per le regioni, nell'arco di validità temporale del piano (articolo 1 dello schema).

Si propone, inoltre, su questo argomento la modifica delle norme della legge n. 62 del 1953 in tema di controllo, di promulgazione e pubblicazione delle leggi regionali, sancendo espressamente la necessità di una delibera del Consiglio dei ministri al fine di rinviare al consiglio regionale una legge regionale, e abrogando le norme che disciplinano materie — la promulgazione e pubblicazione delle leggi regionali — rimesse dall'articolo 123 della Costituzione all'autonomia statutaria delle regioni (articolo 4 dello schema allegato).

#### 2. — NORME SULLA ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI.

Con l'articolo 6 della proposta si tende a dare una interpretazione autentica del disposto dell'articolo 17, primo comma, lettera *a*), della legge 16 maggio 1970, n. 281, ai cui sensi, nelle materie di competenza ammini-

strativa delle regioni, resta riservata allo Stato « la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali ». È noto come in merito all'interpretazione di questo disposto — nato del resto da una faticosa gestazione parlamentare — si siano manifestate incertezze, perplessità e disparità di vedute. È manifesta l'opportunità di dirimere tali incertezze con l'autorità della legge di interpretazione autentica, sia per assicurare un'applicazione di tale disposto rispondente a criteri unitari, sia, soprattutto, per eliminare in radice la possibilità di interpretazione e di applicazioni (che pur vengono da qualche parte sostenute e suggerite) gravemente lesive dell'autonomia garantita alle regioni dalla Costituzione. Anche in base alla più recente dottrina giuridica, non sarebbe costituzionalmente legittima la riserva allo Stato, nelle materie di competenza propria delle regioni a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione, di poteri di direttiva esercitabili mediante direttive, vincolanti per le amministrazioni regionali, emanate da organi del Governo o dallo stesso Consiglio dei ministri, e tanto meno mediante l'imposizione alle regioni dell'obbligo di ottenere, ai fini dell'emanazione di singoli atti, l'approvazione o il « concerto » di organi dell'amministrazione statale. La funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 17 della legge n. 281 può essere esercitata (e anche in ciò è concorde la più recente dottrina costituzionalistica) solo, in primo luogo, mediante la determinazione dei principi fondamentali, posti dalla legge, vincolanti la legislazione regionale (e quindi di riflesso anche l'attività amministrativa delle regioni); in secondo luogo, mediante la disciplina, sempre effettuata con legge, della finanza regionale, in modo da attuare una distribuzione fra le regioni dei mezzi finanziari idonea a conseguire le finalità d'ordine generale (in particolare di superamento degli squilibri territoriali) stabilite dallo Stato; in terzo luogo, mediante il controllo *a posteriori* del Parlamento sulle leggi regionali impugnate dal Governo per contrasto con l'interesse nazionale o con l'interesse di altre regioni. In ordine ai principi fondamentali posti dalla legge statale ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, appare opportuno stabilire espressamente — ancorché debba ritenersi implicito in base ad una corretta interpretazione dello stesso articolo 117 — che tra

tali principi, vincolanti per la legislazione regionale, vanno inclusi gli obiettivi globali fissati nel programma economico nazionale.

Quanto al giudizio del Parlamento sul contrasto di interessi, previsto dall'articolo 127 della Costituzione, si tratta di strumento finora mai sperimentato, nei riguardi delle regioni a statuto speciale, essenzialmente per l'affermarsi, ad opera del Governo e con l'avallo della Corte costituzionale, di una prassi secondo la quale si tende a fissare *a priori*, in norme di legge, ciò che sarebbe di « interesse nazionale », trasformando così quella che dovrebbe essere una questione di merito (un contrasto di interessi, cioè un contrasto politico, per questo affidato al giudizio del Parlamento) in una questione di legittimità, cioè in un contrasto di norme, affidato al giudizio della Corte costituzionale. Ma questa è appunto, a nostro giudizio, la strada sbagliata che reca alle estreme conseguenze — chiaramente contrarie al dettato costituzionale — la tendenza a configurare in termini di mera delimitazione di sfere di competenza e quindi in termini « contenziosi », il rapporto fra Stato e regioni.

Occorre invece, come si è detto, restituire a questi rapporti il loro schietto carattere politico, rivendicando al Parlamento il giudizio concreto, caso per caso, sull'interesse nazionale.

Peraltro non pare possibile negare la possibilità e la opportunità che il Governo, sia nella sua massima espressione collegiale (il Consiglio dei ministri), sia nella sua articolazione organizzativa espressamente deputata alla elaborazione degli indirizzi della programmazione nazionale (il CIPE), sia abilitato a formulare preventivamente indirizzi, che esprimano la propria valutazione degli interessi nazionali in date materie o in dati settori, consentendo alle regioni di assumere responsabilmente posizione in confronto ad essi. Questo potere deriva naturalmente dalla funzione di indirizzo politico propria del Governo. Tuttavia è chiaro che tali indirizzi espressi dal Governo non possono essere vincolanti per le regioni, appunto perché, come si è detto, solo la legge statale — o più precisamente i principi fondamentali posti da questa — possono vincolare *a priori* la legislazione (e quindi di riflesso l'amministrazione) regionale. Il significato degli indirizzi formulati dal Governo sarebbe esclusivamente politico: l'eventuale o presunta difformità delle leggi regionali da tali indirizzi darebbe luogo ad un conflitto politico, la cui risoluzione non potrebbe che spettare al Parlamento, in sede

di giudizio, sul contrasto di interessi promosso dal Governo.

Libere, in altri termini, le regioni anche di dissentire dagli indirizzi formulati dal Governo e di legiferare in difformità da essi; libero a sua volta il Parlamento, ove sia investito dal Governo del giudizio per contrasto di interessi, sia di ritenere insussistente la difformità denunciata nella legge rispetto agli indirizzi, sia di ritenere comunque insussistente la lesione degli interessi nazionali, dissentendo in concreto dalla valutazione che di essi aveva formulato preventivamente il Governo.

In tal modo il rapporto tra funzione di indirizzo spettante allo Stato e funzione amministrativa spettante alle regioni si configura, correttamente, non come una separazione di spese giuridiche di competenze, ma come un rapporto dialettico fra indirizzi politici, in cui l'indirizzo statale, ovviamente, deve prevalere in ultima istanza, ma solo, appunto, a seguito di una valutazione politica concreta, effettuata in piena sovranità dal Parlamento.

### 3. — BILANCIO E CONTABILITÀ DELLA REGIONE.

In questa materia si propone:

a) l'abrogazione pura e semplice delle norme contenute nella legge n. 62 del 1953 che in questo campo non hanno ragione di sopravvivere nemmeno a titolo transitorio (fino all'approvazione degli statuti), trattandosi di una disciplina, di competenza statutaria, non destinata praticamente ad operare prima dell'entrata in vigore degli statuti medesimi, dati i tempi previsti per quest'ultima (articolo 20 della proposta di legge);

b) la modificazione degli articoli 20, 15 e 18 della legge finanziaria, al fine:

di affermare l'autonomia delle regioni nel darsi un proprio ordinamento contabile, salva soltanto l'osservanza di alcuni principi fondamentali destinati ad assicurare quel tanto di omogeneità dei bilanci pubblici necessaria per l'aggregazione dei dati attinenti all'intera finanza pubblica (decorrenza dell'esercizio finanziario, coincidente con quella prevista per lo Stato; linee generali della classificazione delle entrate e delle spese) (articolo 5 della proposta);

di consentire alla regione di avvalersi per la propria attività di spesa di strumenti diversi da quelli della contabilità speciale presso le sezioni di Tesoreria provinciale,

considerando l'utilizzo di quest'ultima come mera facoltà della regione (articolo 5 della proposta);

di non introdurre limitazioni come quella sancita nell'ultimo comma dell'articolo 20 della legge finanziaria (obbligo di copertura delle nuove spese) che, se ed in quanto si ritengano discendere direttamente dalla Costituzione, non abbisognano di essere ripetute dalla legge ordinaria dello Stato, né tanto meno integrate o ampliate, mentre analoghe o diverse limitazioni potranno eventualmente essere sancite, per decisione autonoma delle regioni, nello statuto;

di far decorrere l'effettivo trasferimento degli uffici e delle funzioni alle regioni, e la conseguente attribuzione alle stesse delle *tranches* delle rispettive quote del fondo comune di cui all'articolo 8 della legge finanziaria, dalla data di entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni e non già dal 1° gennaio dell'anno successivo a tale data, accelerando il passaggio alle regioni di funzioni, uffici e mezzi finanziari (articolo 8 della proposta).

### 4. — COMMISSARIO DEL GOVERNO E CONTROLLI SULL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE.

In questo campo si propone una sostanziale modificazione della disciplina contenuta nella legge n. 62 del 1953, che è in parte incostituzionale e soprattutto appare inopportuna, in vista di un effettivo e sostanziale rispetto dell'autonomia regionale da parte degli organi dello Stato preposti al controllo.

Si propone pertanto:

a) di eliminare la necessità del « concerto » del Ministro dell'interno nei provvedimenti di nomina degli organi di controllo conformemente al carattere « costituzionale » dell'autonomia regionale, incompatibile con qualsiasi forma di residua ed anche indiretta tutela su di esse da parte dell'amministrazione degli interni (articoli 9, 10 della proposta);

b) di eliminare la necessità di scegliere i Commissari del Governo tra in funzionari dello Stato e di prescrivere — innovazione che sarebbe molto significativa ai fini di una effettiva valorizzazione della posizione costituzionale delle regioni — l'obbligo di udire il parere della giunta regionale prima di nominare il Commissario del Governo (il che pare bene armonizzarsi con le funzioni del commissario ai sensi dell'articolo 124 della

Costituzione, funzioni che esigono l'esistenza di buoni rapporti tra regioni e commissario, premessa necessaria per una proficua collaborazione) (articolo 9 della proposta).

c) di modificare profondamente la composizione della commissione di controllo, affidandone la presidenza, anziché al commissario del Governo o ad un funzionario da lui designato ad un magistrato del tribunale amministrativo regionale (transitoriamente, fino all'istituzione di quest'ultimo, un magistrato designato dal Presidente della Corte di appello — articolo 19 della proposta); portando a due i magistrati della Corte dei conti (data la loro specifica competenza in tema di controlli sull'amministrazione), riducendo da tre a uno i funzionari dei ruoli civili dello Stato e sostituendoli con un esperto in discipline amministrative designato dal Governo; portando a tre gli esperti di designazione regionale, ed escludendo la scelta del Governo all'interno di « rose » formate dal consiglio; eliminando i membri supplenti. Tale composizione appare a nostro parere meglio in grado di assicurare un esercizio imparziale, obiettivo e non fiscale o soffocante, della funzione di controllo; appare meglio, d'altra parte conservare un tipo di composizione mista, con la presenza di esperti designati dalla regione, anziché affidare il controllo — come qualcuno ha proposto — alla Corte dei conti, che sarebbe forse indipendente dal Governo ma presumibilmente non molto sensibile né alle esigenze dell'autonomia pienamente rispettata, né alle esigenze pratiche dell'amministrazione regionale; del resto la rigida interpretazione delle norme sulla contabilità dello Stato che tuttora ispira la giurisprudenza della Corte rischierebbe di paralizzare l'attività regionale che invece si vuole snella ed efficiente. Si è, per altro verso, mantenuta la posizione minoritaria (tre su otto) dei membri di designazione regionale per evitare di sostituire una forma di autocontrollo operato in sostanza da persone di fiducia della stessa regione controllata, all'etero-controllo previsto dalla legge n. 62 del 1953: la prevalenza resta a membri designati da organi statali, ma viene radicalmente diminuita la presenza dei rappresentanti dell'esecutivo statale escludendo ogni unione personale tra funzioni di controllo e funzioni di amministrazione statale attiva (articolo 10 della proposta di legge);

d) di eliminare taluni atti dal novero di quelli soggetti a controllo di merito (articolo 20 della proposta);

e) di modificare l'incostituzionale disposizione dell'articolo 48 della legge n. 62 del 1953 che richiede la deliberazione del consiglio regionale a maggioranza assoluta per la riapprovazione degli atti amministrativi rinviati per motivo di merito (articolo 11 della proposta);

f) di prevedere la possibilità di un ricorso al tribunale amministrativo regionale sia contro le delibere della commissione di controllo che annullino atti della regione, sia da parte di una frazione del consiglio, contro le delibere che la commissione abbia ritenute legittime e che una minoranza consiliare giudichi non conformi a legge: rafforzando anche per questa via le garanzie di rispetto della legalità e della imparzialità nell'esercizio del controllo (articolo 16 della proposta);

g) di prevedere la possibilità di sollevare conflitti di attribuzioni, davanti alla Corte costituzionale, contro il decreto di scioglimento del consiglio regionale, da parte del presidente della giunta, del presidente del consiglio regionale e di una frazione del consiglio, per evitare che unici legittimati a promuovere tale ricorso siano i commissari straordinari, scelti da organi statali sia pure tra cittadini eleggibili al consiglio della regione interessata (articolo 12 della proposta);

h) di prevedere, in caso di scioglimento del consiglio regionale la sospensione del termine per promuovere i giudizi di costituzionalità e i ricorsi per conflitto di attribuzioni da parte della regione (articolo 12 della proposta), onde consentire alla giunta espressa dal consiglio neoeletto, e quindi ad un organo politico della regione, l'esperimento delle predette azioni a tutela dell'autonomia regionale.

##### 5. — CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI.

In questa materia la Costituzione (articolo 130) affida alla legge dello Stato il compito di disciplinare i modi di costituzione degli organi di controllo, che peraltro sono organi regionali, mentre la disciplina dell'attività di controllo è rimessa — come ha rilevato la più recente e autorevole dottrina giuridica — all'autonomia statutaria o legislativa della regione.

A queste premesse si ispira il progetto proponendo:

a) la modifica della composizione dell'organo di controllo sulle province eliminando la presenza di un membro designato dal commissario del Governo (incompatibile

con la natura di organo della regione che ha il comitato) e sostituendolo con due rappresentanti delle province eletti nei modi che saranno determinati dallo statuto o dalla legge regionale (articolo 13 della proposta);

b) la modifica della composizione dell'organo di controllo sui comuni, con analogo sostituzione, al membro designato dal commissario del Governo, di due rappresentanti dei comuni, eletti nei modi stabiliti dallo statuto o dalla legge della regione (articolo 14 della proposta);

c) l'affermazione del principio per cui spettano agli organi regionali di controllo tutti i tipi di controllo sugli atti dei comuni e delle province attualmente previsti - e non solo quelli esercitati dal prefetto e dalla giunta provinciale amministrativa - conformemente all'articolo 130 della Costituzione: solo i controlli sulle persone (come lo scioglimento dei consigli degli enti locali) rimangono esclusi da tale ambito, mentre dovrebbe rimanere assorbito ed eliminato anche il potere di annullamento ad opera del Governo previsto dall'articolo 6 della legge comunale e provinciale del 1934 (articolo 15 della proposta);

d) l'affidamento alla regione del potere di disciplinare i controlli sui consorzi di comuni e province (articolo 17 della proposta);

e) l'abrogazione delle norme della legge n. 62 del 1953 (articoli 59 e 60) che disciplinano i modi del controllo e l'estensione del controllo di merito affidando questa materia all'autonomia regionale, in conformità al disposto ed entro i principi stabiliti dall'articolo 130 della Costituzione (articolo 20 della proposta);

f) la previsione della possibilità per la regione di disciplinare forme di ricorso ai tribunali amministrativi regionali, contro le deliberazioni degli organi regionali di controllo, sia per reagire contro provvedimenti di annullamento, sia per contestare la legittimità di atti non annullati dagli organi di controllo analogamente a quanto si è previsto per il controllo sulla amministrazione regionale e in vista delle medesime esigenze di

imparzialità e legalità (tale disposizione è necessaria in quanto la giurisprudenza costituzionale prevalente esclude la possibilità di attribuire con legge regionale nuove funzioni ad organi dello Stato - tali sono i tribunali amministrativi regionali - senza previa « autorizzazione » da parte della legge statale) (articolo 16 della proposta).

#### 6. - DISPOSIZIONI FINALI.

Si propone infine:

a) di abrogare la disposizione della legge n. 62 del 1953 (articolo 65) che vieta, nella fase di prima costituzione delle regioni l'assunzione di personale al di fuori di quello comandato dallo Stato o dagli enti locali; tale disposizione, nonostante i motivi di opportunità che possono averla ispirata, si traduce in un potente strumento di indebolimento delle regioni ad opera della burocrazia statale, che è posta in grado, attraverso il rifiuto del comando, soprattutto degli elementi più preparati, di impedire alla regione di disporre di funzionari efficienti (articolo 20 della proposta);

b) di abrogare la disposizione della legge n. 62 del 1953 (articolo 67) che obbliga la regione a confermare lo stato giuridico ed economico del proprio personale di ruolo a quello previsto per il personale dello Stato, ponendo un limite eccessivo all'autonomia statutaria e legislativa della regione in materia (articolo 20 della proposta);

c) di abrogare le incostituzionali disposizioni degli articoli 72 e 73 della legge n. 62 del 1953 (articolo 20 della proposta);

d) di prevedere un congruo prolungamento del termine per la promozione, da parte delle regioni di giudizi di costituzionalità e di conflitti di attribuzione contro leggi e atti dello Stato già vigenti all'atto dell'elezione dei consigli regionali, onde consentire alle regioni una attenta ricognizione degli atti in vigore, che siano eventualmente lesivi dell'autonomia regionale (articolo 18 della proposta).

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

#### *(Potestà legislativa delle regioni)*

Nel primo triennio dalla prima elezione dei consigli regionali, le regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione in conformità dei principi fondamentali espressamente stabiliti da leggi della Repubblica, oppure, in mancanza, dei principi fondamentali che si desumono, per ciascuna delle materie stesse, dal sistema legislativo vigente.

Successivamente al primo triennio le regioni esercitano la potestà legislativa in conformità dei soli principi fondamentali espressamente stabiliti da leggi della Repubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e della IX disposizione transitoria e finale della Costituzione medesima.

Gli obiettivi globali del programma economico nazionale, approvati con legge della Repubblica, sono considerati, per il quinquennio di validità del programma economico nazionale, principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

### ART. 2.

#### *(Leggi cornice)*

Entro due anni dalla prima elezione dei consigli regionali, il Governo presenta al Parlamento i disegni di legge concernenti i principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale.

Gli schemi di disegni di legge, con gli studi e la documentazione preparatoria sono trasmessi preventivamente dal Governo alle regioni per le osservazioni e le proposte da formulare entro sessanta giorni.

Resta salva la facoltà delle regioni di presentare proposte di legge cornice di iniziativa delle stesse a norma dell'articolo 121 della Costituzione.

### ART. 3.

#### *(Modificazioni delle leggi cornice)*

Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui all'articolo precedente entrano in vigore novanta giorni dopo

la loro pubblicazione. La modificazione dei principi fondamentali deve in ogni caso avvenire mediante precisa indicazione delle disposizioni delle precedenti leggi cornice che vengono modificate o abrogate.

Le leggi della Repubblica che prevedono nuovi principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale, ad integrazione di quelli stabiliti ai sensi del precedente articolo 2 entrano in vigore novanta giorni dopo la loro pubblicazione. Esse devono espressamente indicare quali disposizioni in esse contenute contengono principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale ai sensi del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Entro lo stesso termine di novanta giorni dalla pubblicazione delle leggi della Repubblica di cui ai due commi precedenti le regioni provvedono ad adeguare la loro preesistente legislazione ai principi fondamentali nuovi o modificati.

#### ART. 4.

*(Controllo, promulgazione e pubblicazione delle leggi regionali)*

Il presidente del consiglio regionale invia entro cinque giorni al commissario del Governo, per il visto, le leggi deliberate dal consiglio stesso.

Se entro trenta giorni dalla data della ricevuta il commissario del Governo non comunica al consiglio regionale l'opposizione del Governo, e non appone il visto, questo si ha per apposto.

L'opposizione del Governo è comunicata al commissario del Governo dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il commissario del Governo la trasmette immediatamente, e comunque entro il termine di cui al precedente secondo comma, al presidente del consiglio regionale. Entro dieci giorni dall'apposizione del visto o della scadenza del termine di cui al comma secondo del presente articolo, le leggi regionali sono promulgate dal presidente della giunta regionale.

Le leggi regionali entrano in vigore non prima del quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nel *Bollettino ufficiale* della regione.

Se una legge è dichiarata urgente dal consiglio regionale, ed il Governo lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore della legge stessa non sono subordinate ai termini indicati. Il consenso del Governo è dato con

il visto apposto alla legge stessa dal commissario del Governo.

Le leggi regionali sono riprodotte nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 5.

*(Bilancio ed esercizio finanziario)*

Lo statuto e la legge regionale dettano norme sul bilancio e sulla contabilità della regione.

L'esercizio finanziario per la regione ha la stessa decorrenza di quello dello Stato. La classificazione delle entrate e delle spese nel bilancio della regione deve uniformarsi nelle linee generali a quella in vigore per il bilancio dello Stato, in modo da consentire l'aggregazione dei rispettivi dati.

Per il versamento delle entrate e per il pagamento delle spese di propria competenza, le regioni possono avvalersi delle sezioni di tesoreria provinciale situate nei capoluoghi delle regioni, presso le quali viene istituita in tal caso apposita contabilità speciale.

Le norme per la gestione di tali contabilità speciali sono emanate con decreto del Ministro del tesoro.

ART. 6.

*(Interpretazione autentica dell'articolo 17, primo comma, lettera a) della legge 16 maggio 1970, n. 281)*

La funzione di indirizzo e di coordinamento, riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 17, primo comma, lettera a), della legge 16 maggio 1970, n. 281, si esercita esclusivamente mediante:

a) la determinazione per legge dei principi fondamentali di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione;

b) la determinazione degli obiettivi globali del programma economico nazionale, ai sensi del precedente articolo 1, primo comma;

c) la disciplina dei rapporti finanziari tra Stato, regione ed altri enti locali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione e degli articoli 9, 12 e 19 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

d) il giudizio di merito da parte delle Camere sulle leggi regionali impugnate dal Governo per contrasto con l'interesse nazionale ai sensi dell'articolo 127, ultimo comma, della Costituzione. Il Consiglio dei ministri e il Comitato interministeriale per la pro-

grammazione economica possono adottare deliberazioni contenenti indirizzi generali che esprimano le valutazioni di tali organi in ordine all'interesse nazionale. L'eventuale contrasto tra disposizioni di leggi regionali e detti indirizzi generali può essere fatto valere esclusivamente dal Governo, mediante l'impugnazione della legge regionale davanti alle Camere per contrasto di interessi ai sensi dell'articolo 127, ultimo comma, della Costituzione;

e) la promozione da parte del Governo della Repubblica di accordi tra Stato e regioni e fra regioni, concernenti il coordinamento delle rispettive attività.

#### ART. 7.

*(Modificazioni dell'articolo 17, primo comma, lettera b), della legge 16 maggio 1970, n. 281)*

La lettera b) del primo comma dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, è sostituita dalla seguente:

« b) il trasferimento delle funzioni statali alle regioni avverrà per settori organici di materie e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento, ove esistano, degli uffici periferici dello Stato. Qualora uffici centrali o periferici dello Stato siano titolari, oltre che di funzioni trasferite, di competenze statali residue, e le funzioni trasferite siano prevalenti, si provvede di massima alla delega ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, ferma restando in ogni caso, la necessità di regolare i rapporti finanziari tra Stato e regioni, secondo le disposizioni degli articoli 8 e 18 della presente legge e di prevedere i provvedimenti da adottare in caso di inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate. È esclusa in ogni caso la possibilità di prevedere la sostituzione, nell'esercizio delle attività delegate, di organi statali ad organi regionali ».

#### ART. 8.

*(Modifica dell'articolo 18 della legge 16 maggio 1970, n. 281)*

I commi primo e secondo dell'articolo 18 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono sostituiti dai seguenti:

« I decreti legislativi di cui all'articolo precedente determinano, con effetto dalla data della loro entrata in vigore, la conseguente soppressione o riduzione da apportare agli

stanziamenti iscritti nei singoli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti, nonché l'ammontare delle spese aggiuntive connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle regioni, indicandone i relativi mezzi di copertura.

Dalla stessa data avrà inizio l'esercizio da parte delle regioni delle attribuzioni ad esse trasferite e sarà provveduto alla iscrizione nel bilancio dello Stato del fondo comune indicato nel precedente articolo 8.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni al bilancio ».

I decreti previsti dal terzo comma dell'articolo 18 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro senza portafoglio per l'attuazione delle regioni, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

#### ART. 9.

*(Nomina del commissario del Governo)*

Il commissario del Governo è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e sentita la giunta della regione interessata.

I commissari del Governo sono inquadrati in apposito ruolo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per i funzionari di altre amministrazioni che siano nominati commissari del Governo si provvede al collocamento fuori del ruolo dell'amministrazione di appartenenza.

L'ufficio di commissario del Governo è incompatibile con l'esercizio anche temporaneo e a qualsiasi titolo di altre funzioni nelle amministrazioni dello Stato.

#### ART. 10.

*(Commissione di controllo  
sull'amministrazione regionale)*

È istituita nel capoluogo di ogni regione una commissione di controllo. La commissione è nominata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e dura in carica fino alla rinnovazione del consiglio regionale.

Essa è costituita:

a) di un giudice del tribunale amministrativo regionale, designato dal presidente del tribunale stesso, con funzioni di presidente;

b) di due magistrati della Corte dei conti;

c) di un funzionario dei ruoli civili dello Stato;

d) di quattro esperti nelle discipline giuridico-amministrative, di cui uno designato dal Governo e tre eletti dal consiglio regionale; a tal fine ogni consigliere regionale vota per un solo nome.

Per la validità delle deliberazioni della commissione si richiede l'intervento di almeno cinque membri. In caso di parità prevale il voto del presidente.

#### ART. 11.

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

Ove il consiglio regionale confermi senza modificazioni la deliberazione al cui riesame sia stato invitato dalla commissione di controllo ai sensi del primo comma dell'articolo 47 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, la deliberazione diventa esecutiva, se non venga annullata nel termine di venti giorni per vizi di legittimità inerenti alla regolarità formale della nuova deliberazione del consiglio regionale.

Per la nuova deliberazione si applicano le norme ordinarie di procedura previste dallo statuto e dal regolamento interno del consiglio regionale.

#### ART. 12.

*(Scioglimento del consiglio regionale)*

All'articolo 51 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sono aggiunti i seguenti commi:

« Contro il decreto di scioglimento può essere proposto ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni, da parte del presidente della giunta, ovvero dal presidente del consiglio regionale, ovvero di un quarto dei membri del consiglio disciolto, entro i termini ordinari.

Nel caso di scioglimento del consiglio, il termine per promuovere le questioni di legittimità costituzionale delle leggi dello Stato o di altra regione e per proporre il regolamento di competenza in caso di conflitto di attribuzioni

zioni è prorogato, per quanto riguarda la regione il cui consiglio regionale sia sciolto, fino al trentesimo giorno successivo a quello dell'elezione della giunta regionale da parte del nuovo consiglio regionale ».

ART. 13.

*(Controllo sugli atti delle province)*

Il secondo comma, lettera *b*), dell'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« *b*) di due rappresentanti delle province, eletti nei modi previsti dallo statuto o dalla legge regionale ».

È abrogato il terzo comma dell'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953. Il sesto comma del medesimo articolo è sostituito dal seguente:

« Per elezione degli esperti nelle discipline amministrative di cui alla lettera *a*) del secondo comma del presente articolo, ciascun consigliere regionale vota per due membri ».

ART. 14.

*(Controllo sugli atti dei comuni)*

Il primo comma dell'articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« Lo statuto o la legge regionale provvedono a stabilire se il controllo sugli atti dei comuni debba essere esercitato dallo stesso comitato di cui all'articolo 55 nel capoluogo di regione, o se debba svolgersi in forma decentrata nei capoluoghi di provincia, ovvero nei capoluoghi di circondario od in taluni di essi ».

La lettera *b*) del secondo comma dell'articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituita dalla seguente:

« *b*) di un rappresentante dei comuni della provincia e di un rappresentante del consiglio provinciale, eletti nei modi previsti dallo statuto o dalla legge regionale ».

Sono abrogati il terzo ed il sesto comma del medesimo articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Il quinto comma dello stesso articolo è sostituito dal seguente:

« Per l'elezione degli esperti nelle discipline amministrative di cui al secondo comma del presente articolo ciascun consigliere regionale vota per due membri ».

## ART. 15.

*(Estensione dei controlli)*

Gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, esercitano tutti i controlli di legittimità o di merito sugli atti delle province e dei comuni attribuiti ad organi dell'amministrazione statale delle leggi vigenti.

Il funzionamento degli organi di controllo, i casi in cui il controllo è esteso al merito, e gli effetti delle relative pronunce sono disciplinati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 130 della Costituzione, dallo statuto o dalla legge regionale.

Gli organi di controllo possono, ove lo ritengano opportuno, chiedere pareri o elementi tecnici di valutazione ad organi dell'amministrazione statale competenti nella materia.

## ART. 16.

*(Ricorso contro pronunce degli organi di controllo)*

Contro il provvedimento di annullamento adottato ai sensi dell'articolo 45 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, può ricorrere al tribunale amministrativo regionale, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento stesso, il presidente della giunta regionale, qualora il provvedimento di annullamento abbia per oggetto un atto di competenza della giunta o del presidente, ovvero il presidente della giunta, il presidente del consiglio regionale oppure un quarto dei consiglieri qualora il provvedimento di annullamento abbia per oggetto un atto di competenza del consiglio.

Entro trenta giorni dal termine di cui all'articolo 45 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, qualora non sia stato emesso provvedimento di annullamento o di rinvio con richiesta di riesame nei confronti dell'atto soggetto a controllo, può ricorrere al tribunale amministrativo regionale, adducendo l'illegittimità dell'atto medesimo, un quarto dei consiglieri regionali.

Contro i provvedimenti adottati dagli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, possono essere previsti, dallo statuto o dalle leggi regionali, ricorsi al tribunale amministrativo regionale analoghi a quelli disciplinati nei precedenti commi del presente articolo. I soggetti legittimati al ricorso e le modalità del medesimo sono determinati dallo statuto o dalla legge regionale.

ART. 17.

*(Controllo sui consorzi)*

I controlli di cui all'articolo 15 della presente legge, si estendono agli atti dei consorzi di comuni e province, secondo modalità stabilite con lo statuto o con la legge regionale.

ART. 18.

*(Termine per l'impugnazione di leggi statali e per la proposizione di conflitti di attribuzione da parte delle regioni a statuto ordinario)*

I termini stabiliti per promuovere l'azione di legittimità costituzionale nei confronti di leggi ed atti aventi forza di legge emanati prima della prima elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, nonché i termini per promuovere ricorso per conflitto di attribuzione avverso atti emanati anteriormente a detta elezione decorrono dal giorno dell'entrata in vigore della presente legge.

ART. 19.

*(Presidenza provvisoria della commissione di controllo e designazione transitoria di membro del comitato di controllo)*

Finché non saranno costituiti i tribunali amministrativi regionali, il giudice chiamato a presiedere la commissione di controllo prevista dall'articolo 10 della presente legge, ed il giudice chiamato a far parte del comitato di controllo previsto dall'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, saranno magistrati designati dal presidente della corte di appello sedente nella regione o nel capoluogo della regione ove nella regione esistano più corti d'appello.

ART. 20.

*(Abrogazione di norme)*

Sono abrogati gli articoli 10, 11, 12, 13, 40, commi primo e secondo, 41, 46, numeri 1, 2, 4 e 5, 48, 52, ultimo comma 59, 60, 61, 62, ultimo comma, 65, primo e secondo comma, 67, 71, 72, 73, 75 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

È pure abrogato l'articolo 9 della medesima legge, come modificato dall'ultimo comma dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Sono altresì abrogati gli articoli 15 e 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281.