

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **BERGAMASCO, ALCIDI REZZA** *Lea*, **ARTOM, BATTAGLIA, BONALDI, BOSSO, CATALDO, CHIARIELLO, D'ANDREA, D'ERRICO, GRASSI, MASSOBRIO, NICOLETTI, PALUMBO, PASQUATO, ROTTA, ROVERE, TRIMARCHI** e **VERONESI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 1964

Modificazioni ed aggiunte
agli articoli da 114 a 133 (Parte II, Titolo V) della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Il titolo V della parte II della Costituzione prevede espressamente la ripartizione del territorio nazionale, oltrechè in Province e in Comuni, anche in Regioni, e ad alcune di queste (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia) concede una particolare autonomia secondo speciali statuti. Le Regioni a statuto speciale sono state tutte istituite; e si è recentemente svolto il procedimento di elezione per l'ultima di esse (Friuli-Venezia Giulia). Non così invece quelle a statuto ordinario le quali, ad oltre 16 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, attendono ancora di essere attuate.

La mancata o incompleta applicazione della Costituzione per quanto concerne l'istituto regionale, è la conseguenza e nel contempo la dimostrazione dell'inidoneità di esso istituto a far fronte alle esigenze ritenute dall'Assemblea costituente meritevoli di tutela. Come è noto, ai nuovi Enti, la Costituzione ha assegnato funzioni molto vaste ed importanti, e tali addirittura da compromettere la stessa unità dello Stato.

Alle Regioni, infatti, è concesso il potere di emanare leggi in materie importantissime, quali: l'artigianato, l'istruzione artigianale e professionale, l'assistenza sanitaria e ospedaliera, la beneficenza pubblica, l'agricoltura e le foreste, eccetera; inoltre potrebbero le Regioni organizzare corpi di Polizia urbana e rurale; e potrebbero, infine, e tra l'altro, esercitare il controllo sulle Amministrazioni provinciali e comunali comprese nelle rispettive circoscrizioni.

Vi è ancora il grave pericolo per l'unità dello Stato, conseguente alla possibilità di fatto e giuridica che si creino nei confronti dei cittadini situazioni di privilegio o di danno non giustificate da apprezzabili interessi di carattere locale o regionale. Ed alla massa delle leggi dello Stato verrebbero ad aggiungersi masse numerose e diverse di leggi regionali, con le inevitabili questioni di legittimità costituzionale e con gli inevitabili conflitti di attribuzione, con il prevedibile aumento delle controversie tra privati e nei confronti degli Enti pubblici e

con il conseguenziale scadimento del rispetto del diritto e del senso dello Stato.

Anche dal punto di vista dell'efficienza dell'Amministrazione e della moralizzazione della vita pubblica, la creazione delle Regioni ha influito negativamente. Le occasioni di errore, di ritardo, di inattività sono in fatto aumentate; e la vicinanza o l'immediatezza dell'Ente agli interessi e soprattutto ai portatori degli stessi hanno reso ancor più pressante ed attiva l'ingerenza e l'incidenza di elementi estranei. E da ciò sono derivati una sempre maggiore disfunzione e disorganizzazione, ed il prevalere, col pubblico danno, degli interessi deteriori.

Codesti inconvenienti ed altri che si sono o si stanno verificando nelle Regioni a statuto speciale testimoniano l'inefficienza di un Ente previsto per l'attuazione di un sano decentramento amministrativo e per la migliore e diretta tutela degli interessi delle collettività locali. Di per sè sono sufficienti per avvertire e ammaestrare quanti hanno a cuore il bene supremo del Paese ed il rispetto dei diritti e degli interessi dei cittadini, nella giustizia e nella legalità.

Ove tutto ciò non bastasse, vi è poi l'enorme costo conseguente all'istituzione delle Regioni a statuto speciale ed a statuto ordinario. Tutti ormai sono convinti che le moderate previsioni di spesa da taluno avanzate sono il frutto o di posizioni aprioristiche o di notevole miopia o di mancata considerazione delle effettive esigenze per la costituzione e la gestione degli Enti in oggetto.

E poi, da ultimo, va considerato — ed il riferimento, per la sua importanza, non è nel merito di lieve o secondario momento — che il problema della finanza locale, ancora insoluto e difficilmente prospettabile in termini concreti ed attuali, trova nell'attuazione dell'istituto regionale un ostacolo assai difficilmente sormontabile o addirittura insuperabile.

La circostanza ripetuta in più sensi e da più parti, che le Regioni siano previste dalla Costituzione e che per ciò solo il dettato della Costituzione debba trovare integrale attuazione, costi quel che costi per il popolo italiano e per il suo ordinato e pro-

gressivo sviluppo, non ha il pregio della decisività. La Costituzione italiana è rigida ma non immutabile. E l'esistenza del procedimento di revisione costituzionale è la dimostrazione che anche da parte dell'Assemblea costituente è stata prevista la possibilità che, insorgendo nuove istanze e rilevando nuovi interessi, anche il dettato della Carta costituzionale abbia ad adeguarsi a codeste nuove istanze ed a codesti nuovi interessi, pur nel rispetto dei limiti di elasticità della norma.

Nella materia concernente l'istituto regionale non vi è dubbio che i tempi e le esperienze abbiano convinto gli indecisi e quanti ne erano fautori, circa la essenzialità e l'urgenza che il dettato costituzionale in materia venga prontamente adeguato alle nuove esigenze ed ai nuovi interessi espressi dall'attuale situazione economica e sociale del Paese ed attraverso una considerazione degli stessi non da un punto di vista ovvero su un piano occasionale e provvisorio ma con la necessaria e coerente prospettiva degli stessi interessi nel futuro, prossimo e remoto.

A tale necessità e a tale urgenza si sono ispirate le norme in che consiste il presente disegno di legge.

In particolare si è previsto nello stesso che la Repubblica si riparte « in Regioni a statuto speciale, in Province e in Comuni ». In tal modo si è proposta l'abolizione delle così dette « Regioni a statuto ordinario » o di diritto comune attualmente previste dalla Costituzione.

Sono invece mantenute le « Regioni a statuto speciale ». L'esperienza finora fatta in tali regioni avrebbe suggerito anche la loro abolizione; a ciò però non si è ritenuto di poter giungere sembrando opportuno che allo stato, in dette regioni non siano modificate le situazioni già create.

Per il restante territorio della Repubblica, che rimane ripartito in Province e Comuni, si è sentita invece l'esigenza che tra lo Stato e gli Enti locali si crei qualcosa di intermedio, un punto di attrazione, di coordinamento e di propulsione affinché l'Amministrazione centrale, sia pure giovandosi de-

gli organi periferici, non operi distaccata dalla migliore considerazione degli interessi locali, zionali o regionali; e gli Enti locali da parte loro, non operino nella e per la loro autonomia dimentichi della esigenza di carattere generale che il supremo vantaggio della collettività risieda e vada ricercato nella considerazione complessiva e articolata degli interessi dei singoli e della collettività stessa e nella unificazione e nel coordinamento di essi per il conseguimento del vantaggio comune.

Per ciò si è ritenuto opportuno di proporre la costituzione di Consigli interprovinciali su base largamente elettiva o rappresentativa, che prendano in considerazione i bisogni degli Enti locali e degli organismi o categorie interessati allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Nella prima attuazione delle proposte norme costituzionali, dovrebbero essere costituiti Consigli interprovinciali in circoscrizioni economicamente riconosciute, o dichiarate con leggi costituzionali. Ma è stata prospettata l'eventualità che in prosieguo codesta coincidenza venga a mancare, attraverso la costituzione di nuovi e diversi Consigli interprovinciali ovvero il passaggio di una o più Province da uno ad altro Consiglio interprovinciale.

Si sono previsti con un rinvio alla legge ordinaria il sistema di elezione e di nomina e così pure i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri interprovinciali; si è infine, e del pari, prevista la costituzione in seno al singolo Consiglio interprovinciale di organi esterni ed interni (un Presidente, due vice Presidenti ed un Segretario).

Le successive disposizioni, contenute negli articoli 118, 119 e 120 del nuovo testo, servono a fornire un ampio e soddisfacente quadro delle funzioni che vengono a costituire il nuovo istituto. I Consigli interprovinciali sono espressamente definiti organi di consulenza delle Camere, del Governo e degli Enti locali territoriali. E di codesta funzione consultiva vengono segnati i limiti ed i modi di esercizio; e per essa vengono opportunamente prospettate ipotesi di richiesta facoltativa e di richiesta ob-

bligatoria, nell'ampia e sicura considerazione della indipendenza dei poteri dello Stato e degli organi istituzionalmente di essi investiti.

Soprattutto per le Province, i Comuni ed i Consorzi fra Enti locali si è avuto cura di precisare delle materie in ordine alle quali la funzione consultiva possa o debba essere esercitata. E di mettere in evidenza, con un'affermazione dalla portata sicuramente generale, che la partecipazione dei Consigli interprovinciali ad un qualsiasi procedimento, preparatorio di quello legislativo ovvero amministrativo, possa e debba trovare la sua giustificazione nella esigenza di tutelare efficacemente e direttamente un interesse di zona o di settori omogenei. Il riferimento alle materie di cui al terzo e quarto comma dell'articolo 118 è fatto in termini volutamente più ampi e comprensivi di quanto non sia consentito dalle funzioni istituzionali degli Enti locali; e ciò sia in previsione che alle Province ed ai Comuni vengano assegnati, come è auspicabile, nel quadro di un maggior decentramento amministrativo, più ampi poteri, sia anche per obbedire all'esigenza sopra detta di segnare un limite funzionale per l'attività consultiva considerata nella sua interezza.

All'articolo 119 del nuovo testo è stato riconosciuto ai Consigli interprovinciali il compito di coordinare lo svolgimento dell'attività amministrativa degli Enti pubblici, al fine di assicurare un effettivo e pratico decentramento amministrativo e di eliminare o contenere al massimo le dispersioni di forze e di mezzi, ed i maggiori costi connessi e conseguenziali ad una mancanza di pronto e sostanziale collegamento tra la Amministrazione centrale dello Stato e gli Enti locali.

Nell'ambito di codesta funzione è apparso opportuno di prevedere la possibilità che i Consigli interprovinciali compiano studi e indagini nelle materie comunque interessanti la circoscrizione per cui sono costituiti; e di indicare e sostenere le iniziative sul piano amministrativo e legislativo allo scopo di rendere possibile l'auspicata effettiva collaborazione e di far sì che quelle iniziative non rimangano isolate o vengano meno,

e siano, in quanto valide, utilizzate per la migliore impostazione e soluzione dei problemi locali e zonali.

Ed all'articolo 120 è stata prevista la possibilità che i Consigli interprovinciali, con le dovute cautele ed entro confini sicuramente segnati, siano legittimati all'iniziativa legislativa. In tal modo, ed anche con codesto mezzo, gli interessi delle collettività minori hanno modo di essere portati a conoscenza degli organi legislativi dello Stato ed essere assunti nella più congrua prospettiva, a contenuto della conseguente normativa.

Con gli articoli 121 e 122 e con il rinvio a norme vigenti o alla legge ordinaria, sono stati previsti i casi di scioglimento dei Consigli interprovinciali, e sono state riservate ai regolamenti interni le norme per la loro organizzazione.

Con gli articoli 123, 124 e 125 è stato affermato sostanzialmente, con i limitati necessari adattamenti, il principio che le Province ed i Comuni costituiscono le circoscrizioni e gli Enti operanti localmente, e meritano di essere potenziati e resi al massimo autonomi ed autosufficienti per la più appropriata ed efficace tutela delle collettività locali.

Con l'articolo 126 si tende a precisare che ai Consigli interprovinciali, coerentemente all'assenza di potestà legislativa, non com-

petono tutti quei poteri che la Costituzione attribuisce ai Consigli delle Regioni a statuto speciale proprio in connessione alla titolarità o all'esercizio dell'anzidetta potestà legislativa.

Con il successivo articolo sono state abrogate tutte le norme in contrasto con la legge proposta ed in particolare le disposizioni VIII e IX della Costituzione; inoltre, si è previsto che con successive leggi costituzionali sia provveduto al coordinamento con la Parte II, Titolo V, della Costituzione, delle leggi costituzionali con essa in contrasto.

I vantaggi che si potranno conseguire attuando quanto proposto nel presente disegno di legge sono evidenti. Tra i tanti meriti di essere sottolineata nel presente momento politico caratterizzato da una difficile situazione economica, l'esiguità della spesa, connessa e conseguente all'istituzione dei Consigli interprovinciali da noi proposti, specie se contrapposta al forte onere che dovrebbe invece essere sostenuto dal Paese ove venissero attuate le Regioni attualmente previste dalla Costituzione. È pertanto da sperare, per tutte le ragioni sopra esposte, che il presente disegno di legge, nell'interesse del Paese e per un ordinato e pacifico evolversi delle istituzioni verso un domani dal più ampio ed equilibrato sviluppo economico e sociale, trovi nel Parlamento larga eco ed incondizionata approvazione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo V, della Costituzione, sono sostituite dalle seguenti:

TITOLO V**« LE REGIONI A STATUTO SPECIALE, I CONSIGLI INTERPROVINCIALI, LE PROVINCE, I COMUNI**

Art. 114. — La Repubblica si riparte in Regioni a statuto speciale, in Province e in Comuni.

Art. 115. — La Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta sono costituite in regioni autonome con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione e secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Art. 116. — Sono costituiti i seguenti Consigli interprovinciali: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria.

I Consigli interprovinciali sono composti, nei modi stabiliti dalla legge, dei rappresentanti delle Province interessate, e di esperti e rappresentanti delle categorie produttive, tenuto conto dell'importanza numerica e qualitativa di queste.

Con legge costituzionale, sentiti i Consigli interprovinciali, può essere disposta la fusione di Consigli interprovinciali esistenti e la creazione di nuovi Consigli interprovinciali, e consentito che le Province che ne facciano richiesta, passino da uno ad altro Consiglio interprovinciale.

Art. 117. — Il sistema d'elezione e di nomina, il numero ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri interprovinciali sono stabiliti con legge della Repubblica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente ad un Consiglio interprovinciale e ad

una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio interprovinciale.

Il Consiglio interprovinciale elegge nel suo seno un Presidente, due vice Presidenti ed un Segretario.

Art. 118. — I Consigli interprovinciali sono organi di consulenza delle Camere, del Governo e degli Enti locali territoriali per le materie e secondo le funzioni che sono ad esse attribuite dalla Costituzione e dalla legge, al fine del coordinamento dell'attività amministrativa e dello sviluppo economico e sociale.

Le Camere ed il Governo possono chiedere il parere dei Consigli interprovinciali su materie che interessino direttamente le relative circoscrizioni.

Le Province ed i Comuni, ed i loro Consorzi, possono richiedere pareri ai Consigli interprovinciali, prima di deliberare, sulle materie di rispettiva competenza e su ogni altra che agli Enti medesimi dovesse essere attribuita.

I pareri di cui al precedente comma sono obbligatori qualora le deliberazioni si riferiscano a problemi di interesse generale, strettamente attinenti all'agricoltura, al commercio, all'industria ed al turismo.

Art. 119. — Spetta ai Consigli interprovinciali di coordinare lo svolgimento dell'attività amministrativa degli Enti pubblici in ciascuno di essi rappresentati, nei reciproci rapporti nonchè in quelli verso gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione dello Stato.

I Consigli interprovinciali, di propria iniziativa o su richiesta delle Camere o del Governo, possono compiere studi ed indagini nelle materie di cui al precedente articolo.

Spetta altresì ad essi il compito, anche sulla base degli studi e delle indagini di cui al comma precedente, di indicare e sostenere le iniziative sul piano legislativo e amministrativo, atte ad incrementare lo sviluppo economico e sociale delle zone comprese nelle rispettive circoscrizioni.

Art. 120. — I Consigli interprovinciali hanno facoltà di proporre al Parlamento

disegni di legge redatti in articoli, qualora gli interessi da tutelare siano di carattere locale, nelle seguenti materie: circoscrizioni comunali e provinciali; fiere e mercati; assistenza sanitaria e ospedaliera; istruzione artigiana e professionale, e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica, piani di sviluppo industriale, agricolo e turistico; iniziative turistiche e alberghiere; assunzione diretta di pubblici servizi; navigazione interna e porti lacuali; viabilità, acquedotti e lavori pubblici; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; e nelle altre materie indicate da leggi costituzionali ed ordinarie.

L'iniziativa legislativa dei Consigli interprovinciali, che deve essere promossa e deliberata a maggioranza assoluta, non può essere esercitata per le leggi costituzionali, nè per le leggi tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di approvazione di programmi pluriennali e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ed in nessun caso sopra un oggetto sul quale una Camera o il Governo abbiano già chiesto il parere dei Consigli interprovinciali oppure il Governo abbia presentato in Parlamento un disegno di legge.

Art. 121. — I Consigli interprovinciali possono essere sciolti quando compiano atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge ovvero quando, per qualsiasi causa, non siano in grado di funzionare.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori, costituita, per le questioni interprovinciali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Art. 122. — I Consigli interprovinciali redigeranno i rispettivi regolamenti che saranno approvati con decreto del Presidente della Repubblica.

Art. 123. — Le Province ed i Comuni sono Enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

Art. 124. — Le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Art. 125. — Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e comunali, l'istituzione di nuove Province e di nuovi Comuni, nonché la modifica delle loro denominazioni, sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentiti i Consigli interprovinciali interessati.

Art. 126. — Ai Consigli interprovinciali non competono i poteri spettanti ai Consigli delle Regioni a statuto speciale ad eccezione di quelli previsti dalle precedenti norme ».

Art. 2.

Sono abrogate le norme di cui alle disposizioni transitorie e finali della Costituzione VIII e IX ed ogni altra che sia in contrasto con la presente legge.

Con successive leggi costituzionali si provvederà alla revisione ed al coordinamento con la Parte II, Titolo V, della Costituzione, delle leggi costituzionali con essa in contrasto.