

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
59.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 DICEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

Autonomie locali (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – RAVAGNAN – AMBROSINI, *Relatore* – UBERTI – MANNIRONI – BOZZI – PERASSI – MORTATI – LACONI – BORDON – LUSSU – UBERTI – TOSATO – FUSCHINI – CONTI – TARGETTI – LAMI STARNUTI – FABBRI – ZUCCARINI – LA ROCCA.

Sui lavori della Sottocommissione.

NOBILE – PRESIDENTE – FABBRI.

La seduta comincia alle 16.30.

Seguito della discussione sulle autonomie locali.

PRESIDENTE apre la discussione sul terzo comma dell'articolo 14:

«Per gli atti dell'Amministrazione regionale relativi a materie dallo Stato delegate alla Regione, il Commissario ne coordina l'opera in corrispondenza alle direttive generali che il Governo creda opportuno di emanare per tutte le Regioni».

RAVAGNAN desidera sapere quali sono le «funzioni politico-amministrative dello Stato non delegate alla Regione.

AMBROSINI, *Relatore*, risponde all'onorevole Ravagnan che tutti quei compiti che non sono espressamente assegnati alla Regione a norma dei precedenti articoli 3, 4, 4-*bis* e 6 spettano allo Stato, all'inverso di quanto avviene nel sistema federale, nel quale competono allo Stato centrale soltanto le funzioni tassativamente indicate nella Costituzione, restando tutte le altre nella competenza degli Stati membri.

Chiarendo la portata della differenza, rileva che il sistema regionale proposto dal Comitato si allontana da quello federale e non intacca l'essenza della concezione unitaria dello Stato.

UBERTI è favorevole al concetto informatore della disposizione del progetto, sia perché con essa si viene implicitamente a confermare la soppressione della carica di Prefetto, sia perché si dà al Governo la possibilità di avere un proprio rappresentante, il quale non soltanto curerà l'espletamento delle funzioni affidate allo Stato, ma potrà anche vigilare in senso generico sull'attività della Regione.

MANNIRONI, poiché la disposizione del terzo comma non è altro che una conseguenza di quella approvata al primo comma, si dichiara ad essa favorevole. Fa presente che in tal modo sarà possibile realizzare una prima forma di decentramento amministrativo, che si dovrebbe accompagnare all'istituzione dell'ente Regione; e che è necessario quanto il decentramento istituzionale che si va creando colla Regione. In secondo luogo il Commissario, oltre alla funzione di osservatore cui ha accennato l'onorevole Uberti, potrà anche avere una utile funzione di coordinamento per quei compiti che lo Stato delegherà alla Regione, e nell'attività di tutti i vari uffici statali esistenti nella Regione.

BOZZI osserva che, una volta stabilito il principio che il Presidente della Deputazione regionale rappresenta il Governo centrale per le funzioni che dallo Stato siano delegate alla Regione, è necessario completare il sistema fissando il concetto che per le funzioni non delegate il Governo centrale è rappresentato dal Commissario, al quale si potrà attribuire – e la disposizione del primo comma già approvata non lo esclude – anche una funzione di coordinamento per l'attività delegata dallo Stato alla Regione e di composizione di eventuali conflitti.

PERASSI fa presente che l'emendamento da lui proposto e approvato dalla Sottocommissione nella passata seduta, il quale aveva lo scopo di stabilire in modo inequivocabile che il Presidente della Deputazione regionale ha l'obbligo di conformarsi alle istruzioni governative per ciò che concerne l'esercizio delle funzioni amministrative delegate, lascia del tutto impregiudicata la questione della istituzione e dei poteri del Commissario.

Non crede possa prescindere dalla necessità di creare nel capoluogo di ogni Regione un organo che rappresenti il Governo centrale, anzitutto perché ad esso dovrà necessariamente essere affidata una parte delle funzioni di carattere amministrativo che oggi sono esercitate dai Prefetti, e in secondo luogo perché il Commissario dovrebbe costituire lo strumento più idoneo per attuare una forma di decentramento amministrativo nel senso di affidare ad esso funzioni ora esercitate al centro mediante decreti ministeriali o del Capo dello Stato.

Quanto ai poteri da conferire al Commissario, è favorevole alla proposta di affidare ad esso anche la vigilanza sulle attività politico-amministrative devolute alla Regione.

Dichiara perciò di essere in tal senso favorevole al principio a cui si ispira il progetto.

MORTATI dichiara di essere anch'egli favorevole al concetto informatore della

disposizione. Poiché in pratica il Commissario non eserciterà personalmente tali funzioni, ma si limiterà a dirigere queste attività, propone che alle parole: «esercita le funzioni», si sostituiscano le altre: «presiede alle funzioni»; così come nel comma successivo poiché l'opera del Commissario non si può limitare al solo coordinamento, ma si estenderà anche alla vigilanza, farebbe precedere le parole: «coordina l'opera», dalle altre: «vigila e».

Aggiunge che rimane ora da chiarire se i provvedimenti del Presidente della Deputazione regionale abbiano bisogno, per essere definitivi, dell'approvazione o del visto del Commissario; e da stabilire se l'ultimo grado gerarchico sia il Ministro o il Commissario.

LACONI, ammesso il principio della opportunità di una rappresentanza statale nella Regione, prospetta l'ipotesi che essa sia costituita non da un Commissario il quale, così come è concepito ora, ha molta rassomiglianza col Prefetto, ma da un organo collegiale, composto dei rappresentanti delle varie amministrazioni statali, il quale permetterebbe di raggiungere delle garanzie che non potrebbero aversi attraverso la figura di un Commissario.

BORDON è favorevole all'idea manifestata dall'onorevole Laconi, la quale potrebbe essere concretata nel seguente emendamento sostitutivo del terzo comma ora in esame:

«Nel capoluogo della Regione il Governo centrale è rappresentato da un Comitato di coordinamento che esercita le funzioni di Stato non delegate alla Regione.

«Il Comitato è composto da un rappresentante del Ministero dell'interno che lo presiede, da un rappresentante del Ministero del tesoro e da un rappresentante della Regione, nominato dall'Assemblea regionale fra persone ad essa estranee».

PRESIDENTE fa presente che i punti sui quali la Sottocommissione deve dare il suo parere sono i seguenti: se il Governo centrale debba avere una propria rappresentanza nella Regione; se tale rappresentanza debba essere costituita da una persona o da un organo collegiale; se infine si debbano determinare le funzioni da attribuire a tale rappresentante.

Esprime il suo parere favorevole al primo punto; e concorda con l'onorevole Mortati circa l'opportunità di sostituire alle parole: «esercita le funzioni», le altre: «presiede alle funzioni».

Manifesta poi la sua perplessità circa gli aggettivi: «politico-amministrative» e proporrebbe che, così come si è sempre parlato in genere di attività delegate, si debba anche ora adattare la semplice dizione: «funzioni dello Stato non delegate», sopprimendo gli aggettivi.

Pone in votazione il principio pregiudiziale che nella Regione debba aversi una rappresentanza del Governo centrale.

(È approvato).

Mette in votazione il principio che tale rappresentanza debba essere costituita da un Commissario (con la riserva di fissare in seguito la denominazione che si riterrà

più opportuna) e non da un Collegio, come hanno proposto gli onorevoli Laconi e Bordon.

(È approvato).

Mette quindi ai voti la proposta dell'onorevole Mortati di sostituire alle parole: «esercita le funzioni», le altre: «presiede alle funzioni».

(È approvata).

Ricorda la proposta di soppressione delle parole: «politico-amministrative», facendo presente che tali funzioni non saranno suscettibili di aumento di numero per il solo fatto di non essere qualificate nel testo dell'articolo.

PERASSI fa presente che, ad esempio, tutto ciò che riguarda l'andamento amministrativo della giustizia è al di fuori della competenza regionale, così come è attualmente al di fuori della competenza del Prefetto.

PRESIDENTE osserva che la norma generale dell'indipendenza della Magistratura ha vigore sia rispetto alle amministrazioni locali che nei riguardi del Governo centrale. È quindi del parere che non vi sia necessità di ulteriori specificazioni.

AMBROSINI, *Relatore*, ritiene eccessivo il timore che la locuzione: «funzioni politiche» richiami l'idea del Prefetto; e, d'altra parte, rileva che indubbiamente alcune funzioni politiche, che ora sono di competenza del Prefetto, saranno attribuite al Commissario.

LUSSU ricorda che il Comitato di redazione fu unanime nel votare la soppressione delle Prefetture e dei Prefetti e dichiara di essere favorevole al testo del progetto, perché teme che la soppressione degli aggettivi «politico-amministrativi» possa far sorgere il dubbio che si vogliano dare in questo caso al Commissario poteri più ampi di quelli stabiliti nel progetto.

UBERTI è del parere che la soppressione proposta non possa dar luogo ad alcun inconveniente.

PRESIDENTE pone ai voti la soppressione degli aggettivi «politico-amministrative».

(È approvata).

Dà lettura del terzo comma (divenuto secondo, dopo la soppressione del secondo comma del testo del progetto), così come è stato approvato dalla Sottocommissione:

«Nel capoluogo della Regione il Governo centrale è rappresentato da un Commissario il quale presiede alle funzioni dello Stato, non delegate alla Regione».

Aprè la discussione sull'ultimo comma dell'articolo 14:

«Per gli atti dell'Amministrazione regionale relativi a materie dallo Stato delegate alla Regione, il Commissario ne coordina l'opera in corrispondenza alle direttive generali che il Governo creda opportuno di emanare per tutte le Regioni».

Avverte che l'onorevole Mortati ha proposto l'aggiunta delle parole: «vigila e»,

prima dell'altra: «coordina». Pone ai voti questa proposta.

(È approvata).

TOSATO rileva che, a suo parere, tale comma è inutile perché, una volta stabilito nel primo comma che le Regioni, nell'esercizio dell'attività delegata, devono subordinarsi alle direttive del Governo, è chiaro che questo eserciterà poteri di direzione e di vigilanza sia direttamente che attraverso Commissari regionali.

FUSCHINI propone la soppressione delle ultime parole del comma: «per tutte le Regioni», in quanto vi possono essere disposizioni opportune per alcune Regioni, ma inopportune per altre.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta soppressiva dell'onorevole Fuschini.

(È approvata).

CONTI ritiene che la seconda parte del comma potrebbe essere così formulata: «...il Commissario ne coordina e vigila l'opera in corrispondenza alle direttive generali del Governo».

PRESIDENTE, tenendo presenti le proposte testé formulate, propone la seguente dizione del comma:

«Il Commissario coordina e vigila gli atti dell'Amministrazione regionale relativi a materie dallo Stato delegate alla Regione in corrispondenza alle direttive generali del Governo».

La pone ai voti.

(È approvata).

Ricorda che l'articolo 15 è stato fuso con l'articolo 13 ed apre la discussione sull'articolo 16:

«Per i fini a cui una Regione non potesse provvedere con i propri mezzi, sarà istituito un fondo annuale, che verrà amministrato e ripartito da un Comitato, composto di un rappresentante per Regione e presieduto da un rappresentante dello Stato.

«La legge determinerà i criteri per la fissazione dei contributi delle Regioni e dello Stato al fondo e per la sua amministrazione e ripartizione».

MORTATI propone che l'esame dell'articolo 16 venga rinviato, non essendo presente l'onorevole Vanoni particolarmente versato in materia economico-finanziaria.

PRESIDENTE accoglie la proposta dell'onorevole Mortati ed apre la discussione sull'articolo 17:

«Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale secondo l'ordinamento che verrà stabilito dalla legge.

«La circoscrizione provinciale potrà essere (VARIANTE: sarà) suddivisa in circoscrizioni minori per l'attuazione di un ulteriore decentramento.

«In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta con i poteri che verranno stabiliti dalla legge».

FUSCHINI domanda al Relatore chiarimenti circa il modo di formazione ed i compiti della Giunta provinciale.

MANNIRONI domanda se la legge che stabilirà i poteri della Giunta sarà una legge ordinaria o di natura costituzionale.

AMBROSINI, *Relatore*, ricorda che, in seno al Comitato, la costituzione della Giunta fu decisa allo scopo di attenuare gli effetti e le reazioni conseguenti alla soppressione della Provincia come ente e conseguentemente della rappresentanza della popolazione locale e precisamente del Consiglio provinciale. Con l'istituzione di una Giunta, il Comitato pensò che si potesse dare voce e peso alla volontà della popolazione, evitando che i servizi da esplicarsi nell'ambito della circoscrizione provinciale rimanessero di dominio esclusivo della burocrazia.

Stabilito l'accordo sulla instaurazione della Giunta, non si arrivò tuttavia ad accordarsi sul modo della sua costituzione; per questa e per altre ragioni si ritenne opportuno rimandare il regolamento della materia ad una legge speciale.

PERASSI, poiché con l'articolo in esame la Provincia cessa di essere ente autonomo e diventa una circoscrizione amministrativa, un organo, cioè, di decentramento della Regione, ritiene più opportuno regolame l'ordinamento non già con una legge, bensì nello Statuto di ciascuna Regione, per rendere possibile – per coerenza al sistema in base al quale si riconosce a ciascuna Regione un'esigenza diversa da quella delle altre – un'organizzazione degli uffici locali non uniforme, ma aderente ai vari bisogni. Propone perciò il seguente emendamento:

«L'ordinamento amministrativo della Regione sarà stabilito dallo Statuto in conformità a principî di largo decentramento».

Aggiunge che per i medesimi motivi ritiene che anche l'istituzione ed i poteri della Giunta, di cui si parla nell'ultimo comma di questo articolo, debbano essere regolati nello Statuto della Regione.

TARGETTI ritiene che il problema dell'abolizione della Provincia – che è di importanza maggiore di quella che non sembri a prima vista – sarà certamente ripresentato in sede di Commissione plenaria e di Costituente.

Dichiara poi di ritenere grave il fatto che – abolita la Provincia come ente autonomo – si pensi a costituire una Giunta, che non si sa come sorga e come debba funzionare.

FUSCHINI ritiene che la Sottocommissione non abbia valutato tutte le conseguenze che possono derivare dalla soppressione della Provincia, ai cui organi si sostituisce la Giunta con origini e poteri non troppo chiaramente formulati. Sostiene l'opportunità che la Provincia sia conservata, in sede di disposizioni transitorie, finché non sia organizzata la Regione, perché di tale organo già costituito questa potrà utilmente servirsi, salvo poi a sopprimere la Provincia quando – avendo la Regione raggiunto un completo sviluppo – sia divenuta effettivamente una superfe-

tazione.

UBERTI fa presente che la Giunta provinciale – la cui esigenza è sorta per colmare il vuoto che si verrebbe a determinare nella Provincia con la soppressione della Prefettura – dovrebbe essere l'esecutrice locale di tutte le deliberazioni regionali, organo di coordinamento, di vigilanza, di rappresentanza; mentre sarebbe affidata alla Regione la rappresentanza politica, sarebbe unificato nella Regione il bilancio e soppresso il Consiglio provinciale, che troverebbe il corrispondente organo nell'Assemblea regionale. Aggiunge che l'istituzione di tale Giunta si è resa necessaria anche per evitare che all'accentramento statale si sostituisca un accentramento regionale.

Circa il sistema di nomina della Giunta, è del parere che fra le due tendenze – quella che affiderebbe la nomina alla Regione e l'altra che l'affiderebbe agli enti locali – possa trovar posto una terza soluzione, e cioè che la designazione spetti ai Comuni e la nomina sia affidata alle Regioni. Pensa che, in tal modo, sarebbe possibile contemperare la duplice esigenza di non rompere l'unità dell'ente Regione, che deve essere un organismo vivo e vitale, e di dare una rappresentanza alle forze locali, che devono realizzare questo decentramento amministrativo.

Propone pertanto il seguente emendamento sostitutivo dell'ultimo comma dell'articolo in esame:

«In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta che presieda e coordini i servizi amministrativi nella Provincia. Sarà nominata dalla Deputazione regionale, su designazione dei Comuni della Provincia».

LAMI STARNUTI ricorda che, in seno al Comitato, si addivenne alla deliberazione di creare la Giunta provinciale essenzialmente per una ragione politica, al fine cioè, di colmare il vuoto che si sarebbe determinato fra la Regione e il Comune, vuoto che avrebbe prodotto un'inevitabile turbamento nella popolazione del capoluogo. Si ritenne che, specie nelle Regioni molto estese, fosse opportuno istituire, oltre l'ufficio burocratico, una rappresentanza delle Amministrazioni regionali.

Riconosce che gli appunti mossi dall'onorevole Fuschini sono in parte esatti, ma ritiene che il fatto che in seno al Comitato di redazione siano sorte delle divergenze in proposito non deve impedire che la Sottocommissione esamini le varie tendenze per scegliere poi quel modo di formazione e l'attribuzione di quei poteri che riterrà più convenienti.

Fa presente che, a suo avviso, la Giunta dovrebbe essere nominata dall'Assemblea regionale e dovrebbe avere i poteri di presiedere e coordinare – o semplicemente coordinare – l'attività degli uffici regionali decentrati: quindi potere di sudditanza rispetto all'amministrazione regionale e non potere di iniziativa o anche discrezionale.

Richiama infine l'attenzione sul secondo comma dell'articolo, in virtù del quale dovrebbero sorgere circoscrizioni analoghe ai circondari e quindi aversi uffici decentrati non solo nel capoluogo della Provincia, ma anche in centri minori distanti

dal capoluogo, uffici il cui coordinamento nelle circoscrizioni provinciali dovrebbe essere presieduto ed attuato dalla Giunta.

LUSSU ricorda di essere stato il solo, in sede di Comitato, a votare contro la conservazione della Provincia come circoscrizione amministrativa di decentramento regionale, perché – a parte il fatto che al capoluogo di Provincia non può derivare da tale soppressione alcun danno materiale, essendo l'allarme di cui si è parlato soltanto di carattere psicologico – partiva dal principio che alla Provincia dovesse subentrare una serie di organismi intermedi (distretti o circondari) costituiti su nuove basi, in rapporto alle esigenze economiche, geografiche e sociali della zona, intorno ai quali si sarebbe sviluppato il vero decentramento regionale.

È anche del parere che la discussione sulla Giunta provinciale che egli concepisce come puro organo burocratico esecutivo, non eletto dai Consigli comunali, ma creato dall'ente Regione sarà più facile quando si sarà chiarita la questione delle circoscrizioni minori intermedie.

FABBRI constata che, come risulta dalle dichiarazioni di vari oratori, l'ultimo comma dell'articolo 17 è il frutto di un compromesso, e dichiara che, a suo parere, l'ente autonomo Regione, una volta costituito, ha il diritto di istituire in vari centri della circoscrizione delle Giunte, stabilendo il loro modo di composizione ed i loro compiti. Rileva però che, fissando nella Costituzione l'esistenza delle Giunte, si limitano le facoltà dell'ente Regione da un lato, e dall'altro sorge la necessità di stabilire nella stessa Carta costituzionale il modo di formazione e i poteri di tali Giunte. La logica del sistema della Carta costituzionale esige che si precisino il modo di origine (che a suo parere deve aversi su basi elettive) ed i poteri (che limiterebbe alla sola facoltà di vigilanza) della Giunta.

Propone perciò il seguente emendamento:

«In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta elettiva con poteri in ogni caso di vigilanza sullo svolgimento locale dei servizi amministrativi della Regione e con funzioni altresì esecutive di decentramento burocratico, in quanto intervengano deliberazioni per questo scopo dalla Deputazione regionale. Il numero dei componenti, il modo di elezione e la funzione di vigilanza della Giunta saranno regolati dalla legge in materia».

ZUCCARINI dichiara che, a suo parere, oltre alle circoscrizioni minori, costituite da consorzi di Comuni i quali provvedono insieme a determinati bisogni e servizi, dovrebbero aversi circoscrizioni più grandi che, in relazione alla loro estensione territoriale, possono essere anche chiamate provinciali, le quali dovrebbero assolvere tra l'altro alla funzione di portare alla Regione la voce degli interessi locali. Non è possibile concepire la Regione come un'altra forma di accentramento per cui tutto si fa al centro e tutto dal centro dipende. Di qui la sua preoccupazione che alla Regione si arrivi attraverso gradini locali: primo fra questi il Comune: di qui la sua idea che i servizi della Regione siano gestiti, sorvegliati, amministrati, senza creare nuovi enti autonomi, attraverso le rappresentanze dirette dei

Comuni che a quelle circoscrizioni fanno capo, e questo tanto per le circoscrizioni minori (raggruppamenti di comuni) quanto per quelle più grandi (Province). Ritiene che tali rappresentanze, in quanto espressioni comunali, sarebbero le più qualificate per discutere i problemi particolari di determinate zone.

Fa presente che, se invece si facesse della Giunta un organo nominato dalla Regione, non sempre si avrebbe una rappresentanza locale rispondente alle locali esigenze, in quanto la Regione potrebbe avere una sua amministrazione determinata dai partiti, e cioè ispirata da criteri politici i quali, probabilmente, nella loro formazione e nel loro peso non sarebbero i medesimi per ciascuna provincia. Ritiene quindi da scartare l'idea che la nomina debba essere fatta dalla Regione, anche per evitare il rischio di avere una Giunta rappresentante una combinazione politica diversa da quella che esiste localmente. Insiste quindi sull'opportunità che tali organi di rappresentanza siano nominati dai Comuni magari con un sistema di elezioni di secondo grado e con una delega di poteri.

LA ROCCA è contrario al metodo seguito fin qui dalla Sottocommissione nell'esaminare il problema della Regione, perché preferirebbe che nella Costituzione si dessero solo direttive generali, senza entrare in dettagli. In modo particolare, dell'articolo in esame sarebbe stato opportuno fare una formulazione generica, lasciando alla pratica e alla esperienza avvenire tutto il resto. Osserva in proposito che praticamente la Provincia non è stata soppressa, ma rimane come organo di decentramento e come sede di uffici burocratici; e che si andrebbe contro questo principio accettando la costituzione della Giunta, la quale in definitiva sarebbe la stessa cosa della Deputazione provinciale. Propone pertanto la soppressione del terzo comma.

MORTATI osserva che si sono manifestate due tendenze sull'interpretazione di questo articolo. Alcuni lo considerano opportuno solo in quanto dà alle Province una specie di compenso morale per la perdita dell'autarchia. Altri invece lo considerano come veramente necessario per una ragione attinente alle esigenze organizzative del nuovo Stato. A suo avviso, l'articolo 17 ha una grande importanza nella determinazione della fisionomia generale della Regione e intende significare che, creando la Regione, non si vuol determinare un nuovo accentramento. All'uomo si dovrebbe però espressamente specificare nella Costituzione che l'ente Regione sarà ordinato nel suo interno secondo un criterio di decentramento, sicché gli organi centrali della Regione abbiano solamente una funzione di direzione, di impulso, mentre l'attività esecutiva e di attuazione dovrà essere affidata a organi di decentramento.

Rileva che, a questo punto, si affaccia l'altro problema del modo come dev'essere attuato il decentramento: decentramento burocratico, oppure no? Afferma che la Regione non deve nominare propri funzionari da inviare nelle circoscrizioni minori, ma deve attuare un decentramento che abbia un carattere di maggiore avvicinamento degli organi agli interessi locali, e da questo punto di vista ritiene che la creazione di una Giunta potrebbe essere feconda di buoni risultati. In altri termini, così facendo, ci si avvicina alla caratteristica dell'ordinamento inglese.

se, che affida delle funzioni statali ad organi locali, ai quali sono preposti funzionari elettivi che godono la fiducia della popolazione.

Insiste nell'affermare che la soluzione prospettata si presenta indubbiamente feconda di risultati, rilevando che tale sistema dovrebbe essere adottato, oltre che per le Province, anche per gli enti minori.

Per quanto poi riguarda la pratica attuazione di tali criteri, ritiene che, una volta applicato il principio nella Costituzione, la materia possa esser riservata alle norme degli istituti regionali, così come ha proposto l'onorevole Perassi.

Presenta, insieme all'onorevole Zuccarini, il seguente emendamento sostitutivo dell'articolo 17 proposto dal Comitato di redazione:

«I compiti amministrativi di cui la Regione è titolare ai sensi dell'articolo 6 sono da questa esercitati secondo un principio di decentramento.

«Gli organi di decentramento diversi dai Comuni saranno stabiliti dagli Statuti regionali, in conformità alle richieste dei Comuni interessati.

«Ai servizi affidati agli organi medesimi è preposto un Consiglio eletto dalle Amministrazioni comunali, comprese nella circoscrizione assegnata ad essi, che serve da tramite fra gli interessi locali e la Regione».

MANNIRONI dalla discussione fin qui svoltasi ha tratto il convincimento che l'articolo 17 è di una importanza rilevante, in quanto il pubblico non si preoccupa tanto di sapere che cosa sarà la Regione, quanto della sorte che subiranno gli enti minori; onde la necessità per la Sottocommissione di preoccuparsi di dare una struttura a questi organi minori.

Si dichiara contrario alla proposta dell'onorevole La Rocca di sopprimere il terzo comma, così come ritiene inopportuno lasciare inalterata l'attuale formulazione, soprattutto dopo le dichiarazioni degli onorevoli Ambrosini e Lami Starnuti.

AMBROSINI, *Relatore*, precisa che nel Comitato di redazione si erano formate varie correnti circa il criterio di composizione degli organi in parola, e che non fu possibile raggiungere una maggioranza. Aggiunge che queste varie correnti sono state rappresentate principalmente dagli onorevoli Lussu e Zuccarini da una parte, e, per l'opinione contraria, dagli onorevoli Lami Starnuti e Uberti.

MANNIRONI prende atto del chiarimento, ma afferma di rimanere perplesso, in quanto ritiene che non basti creare la Giunta, ma occorra precisarne la composizione e i compiti.

A proposito dell'emendamento Uberti, fa rilevare che la Giunta non può essere nominata dalla Deputazione, ma deve essere un organo elettivo, che goda la fiducia delle popolazioni che deve amministrare.

Ricorda che già in sede di articolo 1 la Sottocommissione ha risolto il quesito concernente le Province, approvando un emendamento in forza del quale «la Provincia è riconosciuta come circoscrizione amministrativa di decentramento regionale».

PRESIDENTE concorda con l'onorevole Mannironi, ma rileva che le proposte

che tendono a dare alla Giunta una base elettiva non fanno altro che riaprire la questione, poiché evidentemente ad una Giunta a carattere elettivo, la quale oltre alle funzioni del coordinamento e della sorveglianza dei servizi abbia anche quella di rappresentare gli interessi locali, devono fornirsi i mezzi per soddisfare tali esigenze: cioè proprie entrate e proprio bilancio.

Fa quindi presente la necessità di procedere ad una scelta: o si è favorevoli alla conservazione della Provincia, ed allora è opportuno conservare l'istituto già in atto; o si accoglie il criterio opposto al quale personalmente è favorevole, ed allora non è il caso né di proporre né di accettare la costituzione di Giunte di carattere elettivo.

Rispondendo all'onorevole Fuschini, spiega che quanto egli suggeriva è stato tenuto presente nella norma transitoria, in cui si prevede il progressivo passaggio dall'organo provinciale a quello regionale, passaggio che richiederà per la sua effettuazione un periodo di tempo piuttosto lungo.

Poiché come è stato già detto il quesito sulla conservazione o meno della Provincia come ente autonomo è stato già risolto in sede di articolo 1, la prima parte del primo comma dell'articolo 17, così come il primo comma dell'emendamento sostitutivo proposto dagli onorevoli Mortati e Zuccarini, non hanno più ragion d'essere.

Quanto alla seconda parte del primo comma dell'articolo 17 del progetto, rileva che essa deferisce alla legge la determinazione degli ordinamenti decentrati regionali, mentre la proposta Mortati-Zuccarini deferisce agli Statuti regionali, in conformità delle richieste dei comuni interessati, la determinazione degli organi di decentramento, e la proposta Perassi, riprendendo il medesimo concetto, dice che «l'ordinamento amministrativo della Regione verrà stabilito dallo Statuto in conformità a principi di largo decentramento».

Fa quindi presente che si tratta di stabilire se l'ordinamento degli organi di decentramento delle Regioni debba essere stabilito dalla legge o dagli Statuti regionali, avvertendo che nel primo caso ci si baserà sulle circoscrizioni provinciali, mentre nel secondo tali nuclei di decentramento saranno stabiliti di volta in volta in conformità delle richieste ai Comuni interessati e, appunto per questo, potranno avere carattere mutevole.

MORTATI domanda se con la parola «Province» si intende una circoscrizione generica suscettibile di essere variamente configurata, perché in tal caso potrebbe accadere che la Regione dividesse in due una Provincia su richiesta delle popolazioni interessate.

PRESIDENTE risponde che quando si parla di Provincia si allude alle attuali Province, salvo le modificazioni marginali che non cambiano il loro carattere.

Aggiunge che nel progetto Mortati-Zuccarini si superano queste difficoltà, perché si parla di «organi di decentramento diversi dai Comuni», senza entrare in particolari. Del resto, uno degli questi organi potrebbe anche essere la Provincia, se tutti i Comuni che la compongono esprimessero il desiderio di rimanere uniti in quel nucleo.

Superata all'articolo 1 la prima questione, se la Provincia sia o meno ente autarchico, si presentano successivamente le altre: se la Regione debba avere un ordinamento amministrativo informato a principî di vasto decentramento; se – come propone il Comitato – la prima base di tale decentramento sia costituita dalle Provincie; se la circoscrizione di decentramento regionale possa essere suddivisa in circoscrizioni minori; se l'organo che deve essere preposto a questo nucleo decentrato debba essere determinato nella sua formazione e nelle sue funzioni. Osserva in proposito che, appunto in connessione con la prima questione da risolvere, si presenta il quesito già accennato, e cioè se l'ordinamento degli organi di decentramento diversi dai Comuni debba essere stabilito dalla legge o dagli Statuti.

LUSSU dichiara di essere favorevole al principio che gli organi di decentramento debbano essere stabiliti dagli Statuti regionali.

AMBROSINI, *Relatore*, è contrario agli emendamenti proposti e favorevole al testo proposto dal Comitato.

PRESIDENTE pone ai voti il concetto che ordinamento degli organi di decentramento diversi dai Comuni deve essere stabilito dagli Statuti regionali, principio corrispondente a quello contenuto tanto nell'emendamento Mortati-Zuccarini quanto in quello Perassi.

(Non è approvato).

Dato l'esito della votazione, constata che la Sottocommissione è favorevole alla dizione contenuta nel testo del progetto predisposto dal Comitato, e cioè al concetto che l'ordinamento di tali organi sarà stabilito dalla legge.

Considera ora la seconda questione, e cioè se tale decentramento debba avere come primo gradino la Provincia, facendo presente che la proposta Mortati-Zuccarini che parla di «organi di decentramento diversi dai Comuni» considera un decentramento che sale dal basso, mentre quella del Comitato parte dal principio di un decentramento dall'alto.

Pone ai voti la proposta di emendamento Mortati-Zuccarini.

(Non è approvata).

Fa presente che con ciò deve intendersi approvata la formula del Comitato, che considera la Provincia come la prima base del decentramento regionale.

Passa ora al secondo comma dell'articolo 17 proposto dal Comitato, in luogo del quale propone la seguente dizione:

«La Regione può suddividere le circoscrizioni provinciali in circoscrizioni minori per l'attuazione di un ulteriore decentramento».

Aggiunge che le varie suddivisioni amministrative che si realizzano nell'interno della Regione non saranno elencate nello Statuto, ma in una legge emanata dall'Assemblea regionale.

FABBRI afferma che, a suo avviso, i criteri con cui la Regione può fissare le circoscrizioni minori dovrebbero essere determinati dalle leggi dello Stato e non

dalle deliberazioni delle singole Ragioni.

PRESIDENTE ritiene che si possa superare tale difficoltà indicando il tipo di circoscrizione minore, dicendo cioè che la Regione potrà suddividersi in circondari.

LUSSU ritiene pericolosa tale dizione, che farebbe tornare alla mente il vecchio circondario e quindi impedirebbe la costituzione spontanea di nuclei formati da cinque o sei Comuni.

PRESIDENTE, a parte il fatto che non è pensabile che nell'interno della Regione si possa formare uno sminuzzamento di nuclei decentrati, osserva che la questione del nome ha scarsa importanza, perché potrà essere sempre sostituito.

In tale intesa, pone ai voti il secondo comma dell'articolo nella seguente formulazione:

«La Regione può suddividere le circoscrizioni provinciali in circondari per l'attuazione di un ulteriore decentramento».

(È approvato).

Considera ora il terzo comma dell'articolo 17 del progetto formulato dal Comitato, così concepito:

«In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta con i poteri che saranno stabiliti dalla legge».

Ricorda l'emendamento degli onorevoli Mortati e Zuccarini («Ai servizi affidati agli organi medesimi è preposto un Consiglio eletto dalle Amministrazioni comunali comprese nella circoscrizione assegnata ad essi, che serve da tramite fra gli interessi locali e la Regione»), la proposta dell'onorevole Uberti («In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta che presiede e coordina i servizi amministrativi regionali nella Provincia. Sarà nominata dalla Deputazione regionale su designazione dei Comuni della Provincia») e la proposta dell'onorevole Fabbri («In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta elettiva con poteri in ogni caso di vigilanza sullo svolgimento locale dei servizi amministrativi della Regione e con funzioni altresì esecutive di decentramento burocratico, in quanto intervengano deliberazioni per questo scopo dalla Deputazione regionale. Il numero dei componenti, il modo di elezione e la funzione di vigilanza della Giunta saranno regolati dalla legge in materia») e fa presente che l'elemento differenziatore fra gli emendamenti e il progetto sta in questo: che il progetto rimette alla legge la determinazione dei poteri, mentre gli emendamenti ritengono che debba subito indicarsi che questi organi vengono costituiti per mezzo di elezioni.

MORTATI spiega che con il suo emendamento il sistema non è limitato alle sole Provincie, ma è esteso a tutti gli enti di decentramento.

LUSSU è del parere che si possa chiarire l'emendamento Fabbri dicendo: «...sarà istituita una Giunta di nomina della Deputazione regionale, nella forma che sarà stabilita dalla legge».

PERASSI ricorda che, in virtù di un articolo già approvato, nel quale si ricono-

sce alla Regione la competenza legislativa di stabilire il proprio ordinamento e i propri uffici, la competenza a stabilire la composizione e le funzioni delle Giunte che sono organi della Regione dovrebbe essere della Regione stessa.

FABBRI ricorda all'onorevole Perassi quanto ha precedentemente affermato e cioè che, se si considera tale Giunta nella Carta costituzionale, è necessario dire qual è il modo della sua formazione e quali sono i suoi compiti: cioè, a suo parere, che deve essere elettiva ed avere funzioni di vigilanza.

PRESIDENTE ritiene non valida l'osservazione fatta dall'onorevole Perassi, perché la Giunta anche se non elettiva è un organo diverso da quello che normalmente viene considerato un ufficio e quindi non può essere compreso nell'ordinamento degli uffici, considerato nell'articolo ricordato dall'onorevole Perassi.

LUSSU concorda col Presidente e fa presenti i gravi inconvenienti che deriverebbero dal fatto di lasciare l'ordinamento delle Giunte all'arbitrio delle Regioni, le quali le organizzerebbero in modo diverso l'una dall'altra.

PERASSI, pur riconoscendo l'opportunità di porre qualche limite, avverte che, in definitiva, l'ordinamento delle Giunte sarà oggetto di una legge regionale.

PRESIDENTE pone le varie questioni: deve esservi una Giunta? deve questa esistere soltanto nella maggiore circoscrizione (la Provincia) od anche nelle altre? deve rimandarsi alla legge la determinazione del modo di formazione e dei poteri della Giunta?

Mette in votazione il principio che debba procedersi alla creazione di una Giunta nelle circoscrizioni provinciali.

(È approvato).

Pone ai voti il principio che tale organo debba aversi anche nelle circoscrizioni minori decentrate.

(Non è approvato).

Pone ai voti il principio che nella Costituzione debbano stabilirsi il modo di formazione ed i poteri della Giunta.

(È approvato).

Passa poi a considerare particolarmente la prima subordinata, quella cioè concernente il modo di elezione della Giunta.

MORTATI dichiara di associarsi alla proposta dell'onorevole Uberti.

PRESIDENTE fa presente che, in tal modo, si aggiungerà un'altra elezione alle numerose di cui è già stato caricato il testo costituzionale.

LACONI osserva che vi può essere una terza soluzione, quella cioè che eleggendosi l'Assemblea regionale da Collegi provinciali la rappresentanza di ogni Provincia venga dall'Assemblea regionale delegata ad esercitare determinate funzioni nella Provincia. Aggiunge che in tal modo si avrebbe una composizione della Giunta corrispondente alla situazione politica della Provincia.

PRESIDENTE, a parte il fatto che in tal modo si suddividerebbe il Consiglio

regionale in una serie di gruppi provinciali, crede che una norma del genere difficilmente potrebbe rientrare in questo Capo, in quanto costituirebbe, se mai, un'indicazione circa il sistema elettorale dell'Assemblea regionale.

Pone ai voti il principio che le Giunte debbano avere carattere elettivo.

(È approvato).

Aprè la discussione sulla proposta dell'onorevole Fabbri: «Il numero dei componenti, il modo di elezione e la funzione di vigilanza della Giunta saranno regolati dalla legge».

MORTATI è contrario a tale proposta, perché ritiene che l'elezione debba esser fatta da un Collegio elettorale che rappresenti le popolazioni.

PERASSI vi è pure contrario, perché ritiene che non possa rinviarsi alla legge la determinazione del sistema di elezione e l'indicazione del tipo della competenza di vigilanza.

UBERTI attribuirebbe alla Giunta il potere di presiedere e vigilare.

FABBRI ritiene che, come punto di partenza, alla Giunta debbano attribuirsi soltanto poteri di vigilanza; naturalmente, in seguito, la Regione potrà, se lo riterrà opportuno, attribuirgliene degli altri.

LAMI STARNUTI è favorevole all'emendamento Uberti, purché si sostituisca alla parola: «Deputazione», l'altra: «Assemblea».

UBERTI accetta la proposta; in tal modo si dirà che la Giunta «sarà nominata dall'Assemblea regionale su designazione dei Comuni della Provincia».

PERASSI propone che si dica: «in ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta elettiva con poteri di vigilanza, secondo le norme stabilite dallo Statuto».

PRESIDENTE fa presente che, a suo avviso, non si può affidare alla Regione la statuizione di un sistema di elezione, perché tra le materie di competenza della Regione non ve n'è alcuna che implichi la facoltà di redigere una legge elettorale.

PERASSI ritiene che non vi sia nulla di male nell'affidare tale incarico alla Regione, dal momento che si tratta dell'elezione di un organo locale.

FABBRI rileva che il punto di divergenza è il seguente: mentre la sua proposta rimette tale facoltà alla legge, quella dell'onorevole Perassi l'affida allo Statuto regionale.

AMBROSINI, *Relatore*, potrebbe essere favorevole alla proposta dell'onorevole Perassi se si parlasse soltanto di «poteri», sopprimendo le parole: «di vigilanza», le quali costituirebbero una limitazione all'attività della Giunta.

MANNIRONI è di parere contrario, perché ritiene che non si possa rinviare ad altra sede la determinazione delle funzioni dell'organo che si sta creando.

PRESIDENTE pone in luce la questione pregiudiziale, se si ritenga opportuno che nella Carta costituzionale si parli dei «poteri» della Giunta (i quali saranno poi stabiliti dalla legge o dallo Statuto regionale). Mette ai voti questo concetto.

(È approvato).

Prospetta ora il problema se tali poteri debbano essere stabiliti dalla legge (come propone l'onorevole Fabbri) o dallo Statuto regionale (come suggerisce l'onorevole Perassi).

CONTI è favorevole alla proposta dell'onorevole Perassi, in quanto ritiene che una legge dello Stato non debba occuparsi di problemi di così scarsa importanza.

FABBRI, come ha già accennato illustrando la sua proposta, è del parere che le Regioni possano in seguito deliberare autonomamente, ma che al principio si debba partire da norme uniformi per tutte le Regioni.

LAMI STARNUTI è favorevole alla proposta Fabbri.

MANNIRONI concorda con l'onorevole Lami Starnuti.

AMBROSINI, *Relatore*, è favorevole al principio che, data l'ampiezza generica dei poteri da accordare alla Giunta, tale questione debba essere regolata dalla legge.

LUSSU si associa all'onorevole Ambrosini.

PRESIDENTE dichiara di essere anch'egli favorevole a che la determinazione di questi poteri sia affidata alla legge.

Pone in votazione il principio che i poteri della Giunta debbano essere stabiliti dallo Statuto regionale.

(Non è approvato).

Mette ai voti il principio opposto, cioè che i poteri della Giunta siano da determinare dalla legge.

(È approvato).

Fa presente che ora si tratta di precisare se il sistema di elezione debba essere stabilito dallo Statuto regionale o dalla legge.

Mette ai voti la tesi che le Giunte debbano essere elette nei modi indicati nello Statuto regionale.

(Non è approvata).

Pone in votazione la tesi opposta, che il sistema di elezione della Giunta debba essere stabilito dalla legge.

(È approvata).

Dà quindi lettura del terzo comma, ultimo dell'articolo 17, nel testo approvato dalla Sottocommissione:

«In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta elettiva i cui modi di elezione e i cui poteri saranno stabiliti dalla legge».

Sui lavori della Sottocommissione.

NOBILE propone il seguente ordine del giorno firmato anche dagli onorevoli Ravagnan, La Rocca e Conti che tende a rendere più celere lo svolgimento dei lavori della Sottocommissione:

«La Sottocommissione, ravvisando la necessità urgente di affrettare i propri lavori sull'ordinamento regionale, delibera che d'ora in avanti la discussione dei singoli articoli avverrà soltanto sugli emendamenti presentati per iscritto. Su ciascun emendamento potrà parlare per non oltre cinque minuti solo il Commissario che lo ha presentato.

«Non saranno ammesse dichiarazioni di voto».

PRESIDENTE fa presente all'onorevole Nobile ed ai colleghi le difficoltà che si incontrerebbero, se si volesse applicare in modo rigoroso e tassativo quest'ordine del giorno.

FABBRI propone che tale ordine del giorno sia convertito in raccomandazione.

NOBILE aderisce alla proposta dell'onorevole Fabbri.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 20.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bordon, Bozzi, Calamandrei, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Di Giovanni, Fabbri, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Leone Giovanni, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Perassi, Ravagnan, Rossi Paolo, Targetti, Terracini, Tosato, Uberti, Zuccarini.

In congedo: Einaudi.

Assenti: Bulloni, Cappi, Castiglia, Farini, Grieco, Patricolo, Piccioni, Porzio, Vanoni.