

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 698-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE CALVI)

Comunicata alla Presidenza il 13 novembre 1992

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 13 ottobre 1992, n. 402, recante sospensione di termini perentori in conseguenza della impossibilità temporanea di funzionamento degli organi esecutivi della regione Abruzzo

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

e dal Ministro per gli affari regionali

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 OTTOBRE 1992

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali	»	4
Disegno di legge	»	6
Decreto-legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge n. 698 risponde alla esigenza di fronteggiare la situazione, singolare ed anomala, che si è venuta a creare nella regione Abruzzo a seguito delle note vicende giudiziarie che hanno coinvolto membri della Giunta.

Le soluzioni astrattamente percorribili avrebbero potuto essere essenzialmente tre: lo scioglimento del Consiglio regionale, *ex* articolo 126 della Costituzione; l'invio di un commissario *ad acta* per il compimento degli atti soggetti ad un termine perentorio; la sospensione, *ex lege*, dei termini perentori per il compimento degli atti in questione.

La prima soluzione, come chiaramente sottolineato nel parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in realtà non è agibile, dal momento che nella fattispecie non si configura nessuna delle condizioni che consentono, ai sensi del predetto articolo 126 della Costituzione, di sciogliere il Consiglio. Non si è del resto acclarata la sussistenza della ipotesi della impossibilità di funzionamento dell'organo, o della impossibilità di formare una maggioranza.

Scartato dunque lo scioglimento, l'alternativa si restringe alla scelta tra l'invio di commissari *ad acta* e il differimento legale dei termini perentori in scadenza.

Tanto la prima, quanto la seconda ipotesi presentano limiti che non possono essere ignorati, e che sono del resto emersi nel corso del dibattito in Commissione.

L'invio di commissari *ad acta* avrebbe determinato una grave compressione di una autonomia, quale quella regionale, costituzionalmente garantita, dal momento che gli atti, ancorchè vincolati nell'*an* del provvedere, sono in molti casi ampiamente discrezionali nel *quid* e nel *quomodo*. In secondo luogo, non risulta agevole il distacco dell'attività vincolata, perchè soggetta a termini perentori, dal complesso dell'attività politico-amministrativa propria dell'istituto regionale.

Non va poi trascurato che l'invio di commissari *ad acta* - una ipotesi estrema, nella corretta dinamica dei rapporti Stato-regione - intanto si può ammettere, pur in assenza di indicazioni costituzionali, in quanto richiesta dall'esigenza di salvaguardare valori costituzionali incompressibili, il cui accertamento deve essere operato caso per caso. Un commissariamento per l'adozione di tutti gli atti «dovuti» perchè soggetti a termine, avrebbe inoltre rappresentato una sorta di «reggenza» parziale dell'ente, incoerente con la logica dell'articolo 126 della Costituzione.

Ma anche la terza ipotesi, quella della sospensione legale dei termini in scadenza, che può apparire come quella più «indolore», in realtà pone non pochi problemi, in particolare perchè essa è suscettibile di ledere interessi di terzi, di carattere sostanziale e procedurale, come pure di pregiudicare l'attività di altre amministrazioni (sono sospesi infatti anche i termini di procedimenti non regionali, ma ai quali gli organi regionali concorrono). Non di meno, la soluzione adottata dal Governo appare valida, in quanto realizza una equilibrata ponderazione degli interessi contrastanti da comporre.

Palesamente la sospensione dei termini non è che un accorgimento tecnico, in vista di una soluzione interna della situazione di crisi, con la nomina di una nuova Giunta: cosa che per l'appunto si è realizzata nei giorni passati.

Resta dunque da auspicare che il Consiglio regionale riesca a dimostrare una capacità effettiva di formare una maggioranza in grado di ricondurre la situazione regionale verso una situazione di normalità. Solo in tale modo si potrà scongiurare l'eventualità di uno scioglimento, che finirebbe altrimenti per apparire inevitabile.

CALVI, relatore

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

(Estensore: dep. WIDMANN)

21 ottobre 1992

La situazione in cui versano gli organi di governo della regione Abruzzo - a seguito di provvedimenti cautelari della magistratura che hanno comportato l'arresto e la sospensione dai pubblici uffici del Presidente e della Giunta regionale - è a tutti evidente. Come pure evidente appare l'impatto che l'intera vicenda ha sulla pubblica opinione, con la conseguente necessità di un intervento consapevole dello Stato, nell'esercizio della potestà legislativa, che valga a scongiurare ulteriore pregiudizio dell'interesse pubblico e mettere in condizione gli organi di autogoverno regionale di dispiegare per intero ogni utile tentativo di superamento dell'attuale crisi.

Si è ritenuto pertanto indispensabile ed urgente adottare un provvedimento legislativo per sospendere il decorso dei termini perentori dal 30 settembre 1992 (giorno dell'adozione dei provvedimenti giudiziari di sospensione cautelare dai pubblici uffici a carico del Presidente e della Giunta regionale) fino al 13 novembre 1992, data ritenuta congrua perchè gli organi regionali possano adottare i provvedimenti di propria competenza per il ripristino della funzionalità.

La Commissione bicamerale per le questioni regionali è chiamata, per la parte ovviamente di competenza, ad esprimere il proprio parere, nella consapevolezza che questo atto riuscirà persuasivo nella misura in cui sarà da tutti compiuto uno sforzo di vagliare il provvedimento alla luce non di impostazioni propagandistiche o di parte - comprensibilissime in altre circostanze di fatto - ma delle alternative ad esso concretamente proponibili.

La premessa implicita del provvedimento è che il Governo non ha ritenuto, in questa fase e allo stato degli atti, di attivare la procedura di scioglimento di cui all'articolo 126 della Costituzione. Da una parte infatti la «grave violazione di legge» - di cui parla il primo comma dell'articolo 126 della Costituzione - non è altrimenti suscettibile di accertamento se non seguendo gli obbligati binari della magistratura, alla competenza della quale il potere legislativo ed esecutivo dello Stato rimettono pertanto ogni valutazione nel merito; d'altra parte la impossibilità di funzionamento interessa per ora direttamente solo la Giunta e non il Consiglio regionale e pertanto si è considerato che non si possa dar luogo (sempre allo stato degli atti) alla fattispecie di cui al secondo comma dello stesso articolo 126 della Costituzione.

Il campo delle possibili soluzioni si restringe pertanto al provvedimento di sospensione dei termini perentori (come recita il presente decreto) in alternativa al quale si può immaginare - esplorando tutte le

possibili soluzioni ricavabili dai principi generali dell'ordinamento - solo l'ipotesi di una commissariamento *ad acta* che, ponendo in essere gli atti improrogabili ed urgenti di competenza della Giunta, valga ad impedire un'interruzione traumatica nel governo di quella Regione.

Con ogni evidenza si è ritenuto da parte del Governo che si dovesse scartare la seconda ipotesi, per il motivo che taluni atti improrogabili - puntualmente indicati nella relazione premessa al disegno di legge di conversione del decreto - comportano tuttavia l'esercizio di un potere discrezionale che è bene sia sempre ricondotto - pena una possibile offesa ai principi autonomistici - alla valutazione degli organi regionali legittimamente preposti all'esercizio delle relative competenze. Tanto più che l'ipotesi del commissario *ad acta* (nella forma collegiale di una commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale) è espressamente prevista in via eccezionale dall'articolo 126 della Costituzione, solo nel caso di avvenuto scioglimento del Consiglio regionale e sempre con la riserva di un successivo atto di ratifica da parte del nuovo Consiglio regionale. Non è d'uopo ricordare come, in base ai principi generali del diritto, certe ipotesi eccezionali tassativamente previste non sono suscettibili di applicazioni analogiche.

Tutto questo premesso, la Commissione per le questioni regionali dichiara a maggioranza, per quanto di propria competenza, che nulla osta al successivo *iter* del provvedimento per il motivo che ad esso non sono giuridicamente proponibili misure alternative.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 13 ottobre 1992, n. 402, recante sospensione di termini perentori in conseguenza della impossibilità temporanea di funzionamento degli organi esecutivi della regione *Abruzzo*.

Decreto-legge 13 ottobre 1992, n. 402, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 242 del 14 ottobre 1992.

Sospensione di termini perentori in conseguenza della impossibilità temporanea di funzionamento degli organi esecutivi della regione Abruzzo

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di far fronte alle conseguenze della impossibilità di funzionamento degli organi di governo della regione Abruzzo, determinatasi a seguito dell'applicazione, da parte dell'autorità giudiziaria, di misure di sospensione provvisoria dai rispettivi uffici nei confronti del presidente, del vice presidente e di componenti della giunta regionale abruzzese, a decorrere dal 30 settembre 1992;

Ritenuto di dover adottare misure atte ad impedire che l'impossibilità di funzionamento dei predetti organi produca grave pregiudizio agli interessi pubblici in relazione alla scadenza di termini previsti in procedimenti ai quali partecipano i richiamati organi;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 13 ottobre 1992;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

1. Per il periodo compreso tra il 30 settembre 1992 ed il 13 novembre 1992 è sospesa la decorrenza di tutti i termini di carattere perentorio previsti da leggi statali o regionali, concernenti provvedimenti di competenza della giunta regionale dell'Abruzzo o del presidente, nonchè procedimenti alla cui formazione tali organi concorrano.

Articolo 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 13 ottobre 1992.

SCALFARO

AMATO - COSTA

Visto, *il Guardasigilli*: MARTELLI