CAMERA DEI DEPUTATI N. 4280-A (*Urgenza*)

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORI: **BERRY**, *per la maggioranza;* **ALMIRANTE**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(TREMELLONI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

E COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(BOSCO)

nella seduta del 21 novembre 1962

—

Norme per il personale delle Regioni

Presentata alla Presidenza il 12 gennaio 1963

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge concernente norme per il personale delle Regioni (n. 4280), presentato dal Governo nella seduta del 21 novembre 1962, e di cui la Camera deliberò l'urgenza, si compone di otto articoli, alcuni dei quali recano norme di carattere permanente, altri norme di carattere transitorio. Le norme di carattere permanente (articoli 1 e 2) si riferiscono alla istituzione dei ruoli organici nell'ambito di ciascuna Regione, alle modalità relative ed ai contingenti massimi ai quali si può pervenire per la dotazione organica di ciascuna Regione, ed al conseguente inquadramento del personale.

Gli articoli 3 e successivi contengono invece disposizioni di carattere transitorio, concernenti l'assegnazione, in posizione di comando, di personale dello Stato e degli Enti locali agli uffici delle Regioni, intanto che siano approvati i ruoli organici, l'ordinamento delle carriere, e sia effettuato l'inquadramento

del personale che presta servizio in posizione di comando e che, quindi, le Regioni dispongono, in via definitiva, del proprio personale.

Il disegno di legge deferito alla competenza della Commissione Affari costituzionali nella seduta del 27 novembre 1962, è stato da essa esaminato nelle sedute del 13, 14 e 21 dicembre 1962, 8, 9 e 10 gennaio 1963 ed approvato, in questa ultima seduta, nel testo che si sottopone al vostro voto.

Il progetto di legge originario determinò nel Relatore una serie di perplessità sia per quanto riguarda la impostazione data dal Governo, sia per quanto riguarda la formulazione tecnica delle norme, così da indurlo a prospettare, anche attraverso la preparazione di uno schema articolato di disposizioni, la possibilità di una disciplina della materia più organica ed adeguata alle finalità che si intendono perseguire con il disegno di legge.

I ristretti margini di tempo entro i quali la Commissione ha dovuto affrontare l'esame di questo disegno di legge e degli altri progetti diretti a dare attuazione all'ordinamento regionale, e, soprattutto, una serie di obiezioni, di riserve e di critiche formulate in Commissione al testo governativo ed allo schema predisposto dal Relatore, lo hanno indotto a proporre una diversa impostazione del provvedimento, in modo che esso risponda alla sola esigenza di dotare le Regioni del personale necessario per lo svolgimento delle attività iniziali di loro competenza, dando così attuazione alla VIII disposizione transitoria della Costituzione.

È opportuno far cenno ad alcune delle eccezioni sollevate in Commissione nei confronti del testo originario del disegno di legge. Da una parte si è sostenuto che la materia oggetto del disegno di legge ripeta la propria fonte normativa dall'articolo 123 della Costituzione ed è quindi sottratta alla competenza concorrente dello Stato. Da altre parti si è ritenuto che *prius* giuridico e logico della disciplina del personale da assegnare alle Regioni sia l'emanazione delle norme-principio concernenti l'ordinamento degli uffici regionali, alla stregua di quanto dispone l'articolo 117 della Costituzione.

Numerose critiche sono state inoltre sollevate in merito alla inadeguatezza dei limiti entro i quali le Regioni avrebbero dovuto istituire i propri ruoli organici, ai criteri meccanici di ripartizione del personale fra le varie carriere, alla carenza di rispetto per le esigenze funzionali della Regione e, comunque, di osservanza della loro autonomia.

Di fronte a queste obiezioni i cui fondamenti non appaiono in tutto accettabili, ma il cui rilievo, nell'insieme, è tuttavia tale da non consentire il loro adeguato approfondimento dati i limiti di tempo concessi, la Commissione, per ottemperare all'esigenza di proporre un testo sicuramente aderente alle norme costituzionali, ha ritenuto di finalizzare il provvedimento alla sola esigenza di dotare le Regioni del personale necessario perché inizino la loro attività.

La Commissione propone perciò che vengano rinviate le soluzioni dei problemi sorti in ordine alla disciplina generale della materia, e che sia approvato il testo che ha l'onore di sottoporre alla vostra deliberazione.

BERRY, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Vale la pena di riferire, in primo luogo, quello che è stato l'*iter* di questo disegno di legge in Commissione Affari costituzionali, e come si è giunti al testo che la maggioranza della Commissione stessa propone all'attenzione dell'Assemblea perché la pura e semplice enunciazione di quello che è avvenuto nel corso dei lavori della Commissione è sufficiente, a nostro avviso, per dimostrare in quali condizioni di penosa confusione e di financo incredibile improvvisazione il Governo ha ritenuto di portare innanzi a tutti i costi, per motivi politici che è qui inutile richiamare, la legislazione regionale.

Quando la Commissione Affari costituzionali diede inizio all'esame di questo disegno di legge e il relatore per la maggioranza, onorevole Berry, fu invitato dal Presidente a svolgere la sua iniziale relazione, si verificò un vero e proprio colpo di scena: il relatore presentò infatti un testo del tutto diverso da quello governativo, dichiarando di aver ritenuto necessario, per motivi costituzionali e giuridici, il rifacimento *ab imis* del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri. Fu certamente, quello, un atto di apprezzabile onestà da parte del relatore di maggioranza; ma fu anche, e altrettanto certamente, un atto politico di notevole peso, non accadendo molto spesso, anzi non accadendo quasi mai, che un relatore di maggioranza rigetti inizialmente il testo che gli è stato sottoposto dal Governo e lo sostituisca con un altro. Il gesto del relatore di maggioranza fu, poi, tanto più significativo in quanto si trattava di una delle quattro leggi regionali, cioè di una delle quattro leggi da cui si diceva dipendere, addirittura, il destino del Governo.

Svoltasi la dicussione generale sul nuovo testo presentato dal relatore di maggioranza ed essendo da tutti considerato ormai accantonato e superato il primitivo testo del Governo, fu dalla nostra parte chiesto al relatore se anche nell'esame e nella votazione degli articoli egli riteneva che si dovesse seguire lo stesso criterio. Il relatore si riservò di rispondere; e nella successiva seduta si verificò un secondo colpo di scena. Dopo aver preso contatti in ambienti ministeriali per una più approfondita considerazione dei problemi sollevati dal disegno di legge, l'onorevole Berry ritirò il nuovo testo da lui presentato, sul quale si era fino allora discusso; e ne presentò un terzo riprendendo come base il testo governativo, ma modificandolo assai largamente. Si svolse così su questo terzo testo un supplemento di discussione generale; e quando si credeva di essere giunti in porto e di poter passare all'esame e alla votazione dei singoli articoli, l'onorevole relatore per la maggioranza ritirò anche il terzo testo, presentandone un quarto, che, salvo le modifiche apportate dalla Commissione, è quello sottoposto all'esame della Camera.

Abbiamo raccontato tutto ciò, prescindendo per ora dal merito della legge e dei singoli testi via via presentati e abbandonati, non certamente per dolerci nei confronti del relatore di maggioranza, il quale, anzi ha svolto il suo ufficio con la manifestazione di un tormento umano e giuridico di cui dobbiamo dargli atto. È evidente, peraltro, che una simile girandola di testi di legge non sarebbe stata esibita dalla maggioranza in Commissione, se la maggioranza e il Governo avessero sin da principio saputo con chiarezza quali indirizzi e orientamenti scegliere; e anche se, ci duole dirlo ma possiamo dirlo, la maggioranza e soprattutto il Governo avessero studiato il problema, in tutti i suoi aspetti, con una maggiore serietà. Infatti, i quattro testi successivamente presentati alla prima Commissione non differiscono tra loro per marginali aspetti; ma rappresentano, addirittura, interpretazioni difformi e talora antitetiche di norme costituzionali; o indirizzi politici, in ordine all'assetto da dare alle Regioni, molto lontani l'uno dall'altro. Ci troviamo perciò di fronte – e possiamo dirlo ancora prima di entrare nel merito del problema – ad una maggioranza che vuole le Regioni e le vuole subito e le vuole

comunque, ma che, a parte ciò, non sa molto bene quello che vuole ;nè si preoccupa, il che è ancora più grave, di chiarirlo neppure a se medesima.

* * *

Vediamo adesso l'aspetto politico di fondo della vicenda che questo disegno di legge ha vissuto in Commissione.

È presto detto: la norma è entrata in Commissione come una vera e propria legge-quadro per il personale delle Regioni (una legge imperfetta, anzi incostituzionale, come vedremo; ma comunque intesa a regolare la materia in modo permanente); e ne è uscita, per la porticina di servizio, nelle vesti dimesse di una legge-stralcio, cioè di un gruppetto di norme valide soltanto per la prima costituzione degli uffici regionali.

Nel corso del dibattito in Commissione, la maggioranza e il Governo hanno rinunciato, dopo una serie di tentativi mal riusciti, a legiferare in materia di norme per il personale delle Regioni; ripiegando sul comodo e scarsamente responsabile sistema dello stralcio.

Vedremo più avanti in che cosa questo stralcio consista. Qui è necessario premettere alcune considerazioni politiche sulle inevitabili conseguenze, e sul significato, del ripiegamento governativo sulla legge-stralcio in materia di personale regionale.

Le Regioni – non ci stancheremo mai di ripeterlo – sono un male: il peggior male da cui possa esser colpita l'Italia in questo momento. Ma le Regioni fatte male sono un male ancora più grande: con l'aggravante che se possono esservi e indubbiamente vi sono, dei regionalisti in buona fede, non può certamente esservi chi in buona fede voglia le Regioni e le voglia malfatte.

Ed è questa – ci dispiace dirlo – la posizione morale, prima ancora che politica, in cui si pongono il Governo e la maggioranza quando danno luogo a « stralci » di questo genere; che hanno un solo significato: siccome le Regioni debbono farsi ad ogni costo, siccome le leggi regionali debbono passare ad ogni costo, tiriamo via, rinunciamo ai principî, agli stessi principî cui i regionalisti convinti si sono fin qui richiamati; e diamo vita all'istituto regionale soltanto per dare ascolto alla ragion politica,rimandando nel tempo lo studio e la risoluzione di tutti i problemi strutturali relativi alle Regioni. Come chi costruisse una casa non solo senza fondamenta ma senza un progetto: mettendo un mattone sull'altro, tanto per dimostrare la « volontà politica » – questo è il frasario di certi comunicati emessi dalla maggioranza negli ultimi tempi – di fare una casa purchessia.

Simili osservazioni sono particolarmente gravi quando si tratta, come nella fattispecie, della legge per il personale delle Regioni. Averne fatto materia di stralcio, cioè norma esclusivamente transitoria, per il primo funzionamento delle Regioni e basta, significa avere eluso forse il massimo tra gli impegni che il Governo e la maggioranza avevano assunto dinanzi alla pubblica opinione: l'impegno di adoperarsi per impedire fin dagli inizi che l'istituto regionale nascesse male e peggio si sviluppasse sotto questo profilo; per impedire, cioè, l'elefantiasi burocratica delle Regioni; per prevenire nelle Regioni a statuto ordinario gli abusi che nelle Regioni a statuto speciale si sono verificati; per evitare che le Regioni diventino fin dall'inizio centri clientelari e non organi di decentramento amministrativo.

Un'altra grave osservazione deve essere fatta, di natura più strettamente politica.

Così comportandosi, il Governo e la maggioranza hanno fatto propria la posizione dei parlamentari comunisti, che fin dall'inizio della discussione su questo disegno di legge hanno chiesto che esso fosse ridotto alle sole norme transitorie, evitandosi ogni sistemazione permanente degli uffici e del personale, e rinviando il tutto alle autonome potestà delle Regioni. Ma il partito comunista, sostenendo simili tesi, è perfettamente conseguente con le proprie impostazioni, oltreché con i propri interessi. Il partito comunista ha anche sostenuto che la legge finanziaria per le Regioni debba essere ridotta ad un solo articolo, l'articolo 25, a guisa di stralcio; e che non si debba far altro, in questo momento, che mettere a disposizione delle Regioni una certa somma di denaro per il primo anno di vita; salvo poi a risolvere i problemi della finanza regionale man mano che si porranno in concreto. Questa tesi è stata respinta ed è stata ritenuta addirittura aberrante, non dalla nostra parte soltanto ma dalla maggioranza e dal Governo, quando è stata discussa in Commissione la legge finanziaria. Come è possibile, allora, riprendere in pratica la identica tesi per quanto riguarda il personale delle Regioni, per quanto riguarda gli uffici ? Se il finanziamento delle Regioni deve fin da ora essere considerato in prospettiva, non solo per la quantità ma anche per la qualità, come è possibile che il problema più delicato, quello del personale regionale, venga

risolto con qualche norma transitoria, con qualche « comando », senza la minima organicità, senza sapere letteralmente a che cosa si va incontro ?

Del resto, simili e altri aspetti negativi, o addirittura deleteri, di questo disegno di legge appariranno con maggiore evidenza più innanzi, quando ci occuperemo delle singole norme. Vogliamo adesso esaminare, entrando nel merito, in primo luogo gli aspetti costituzionali del problema.

* * *

Il titolo V della Costituzione non brilla per chiarezza, e in taluni casi neppure per coerenza, nelle norme relative agli uffici e al personale delle Regioni. Vi sono però nel testo costituzionale alcuni punti sui quali si può facilmente concordare. Ci sembra che essi siano i seguenti:

1°) l'ordinamento degli uffici delle Regioni (materia indicata all'articolo 117) è competenza legislativa « concorrente » delle Regioni. Ciò significa, senza ombra di dubbio, anche ai sensi dell'articolo 9, primo comma, della legge n. 62 del 1953, che la Regione non può legiferare in materia di uffici, e non può quindi ordinare i propri uffici, prima che lo Stato abbia emanato una sua legge-cornice al riguardo, contenente i principî generali cui la Regione si dovrà attenere;

2°) lo stato giuridico ed economico del personale delle Regioni non può essere regolato con legge « concorrente » regionale; in quanto l'Assemblea Costituente respinse una proposta di emendamento all'attuale articolo 117 del testo costituzionale, che inseriva per l'appunto lo stato giuridico ed economico del personale tra le materie di competenza legislativa regionale. È interessante rilevare che quell'emendamento fu respinto perché si sostenne che lo stato giuridico ed economico del personale delle Regioni deve essere uniforme per tutta la Repubblica, onde non sorgano sperequazioni tra Regione e Regione;

3°) il passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni, e il passaggio del personale statale alle Regioni deve avvenire con legge della Repubblica, ai sensi della VIII disposizione transitoria della Costituzione.

Quanto sopra essendo chiaro è, crediamo, indiscutibile; può invece nascere qualche perplessità in relazione alle conseguenze del secondo punto, cioè alla illiceità di una legge « concorrente » regionale, e quindi di una legge-cornice nazionale, sullo stato giuridico ed economico del personale delle Regioni. Come può essere regolata questa materia ? In due modi, e in due modi soli – ci sembra: o ritenendo necessaria una legge della Repubblica, non come legge-quadro ma come norma ordinatrice dello stato giuridico ed economico del personale delle Regioni in tutta Italia; o facendo riferimento all'articolo 123 della Costituzione, cioè agli statuti regionali.

L'articolo 123 della Costituzione dice che lo statuto regionale « stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione ». Dagli interpreti della Costituzione, e dal legislatore stesso, questa dizione costituzionale è stata riferita anche allo stato giuridico ed economico del personale della Regione; tanto è vero che la legge n. 62 del 1953, all'articolo 1, determinando il contenuto dello statuto regionale, dice che esso « deve contenere norme » – tra l'altro – « sullo stato giuridico ed economico degli impiegati della Regione ».

Si ottempera in tal modo al già richiamato indirizzo della Costituente, secondo il quale il trattamento del personale regionale deve essere uniforme in tutta Italia ? In qualche modo sì, anche se non perfettamente; in quanto gli statuti regionali sono leggi regionali del tutto particolari, che per entrare in vigore non debbono avere soltanto il requisito (articolo 123 della Costituzione) di essere « in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica »; ma debbono, successivamente alla deliberazione da parte del Consiglio regionale, a maggioranza assoluta, essere approvate con legge della Repubblica. È da presumere che il Parlamento nazionale non approverebbe mai statuti che recassero norme difformi e garanzie non univoche circa il trattamento giuridico ed economico del personale delle Regioni; e anche se si tratta di una semplice presunzione, essa è certamente assai più valida di quella che risulterebbe dal confidare nella possibilità che una semplice legge cornice (secondo il meccanismo previsto dall'articolo 117 della Costituzione) costringa in termini uniformi tutti gli statuti regionali. In altri termini, sembra preferibile il controllo successivo all'orientamento preventivo.

E allora, ci sembra chiaro che la Costituzione imponga l'adozione dei seguenti criteri legislativi. Occorre:

1°) una legge-cornice circa i principî fondamentali cui le Regioni dovranno attenersi nell'ordinamento degli uffici;

2°) il rinvio agli statuti regionali delle norme relative allo stato giuridico ed econo-

mico del personale delle Regioni; norme che dovranno comunque essere in armonia con le leggi della Repubblica e con la Costituzione, e che dovranno, nel quadro degli statuti, essere approvate con legge della Repubblica;

3°) una legge della Repubblica per il passaggio delle funzioni e degli impiegati dallo Stato alle Regioni.

Bisogna prendere le mosse, ci sembra evidente, dall'ordinamento degli uffici. Assegnare personale alle Regioni, in via transitoria o in via definitiva, senza preventiva. mente ordinare gli uffici, è un nonsenso. E non si dica, come si è detto in Commissione, che prima si manderà un po' di personale alle Regioni, e poi si stabilirà come dovranno essere ordinati gli uffici; anzi, che prima si manderà un po' di personale alle Regioni, poi queste, in mancanza di una norma di carattere generale, organizzeranno provvisoriamente gli uffici; infine, le Regioni via via si adegueranno alle norme di carattere generale. Se non si comincerà dai principî generali sull'ordinamento degli uffici, se la prima inquadratura degli uffici regionali non sarà organica, se si andrà a tentoni e a casaccio, tutti i gravissimi difetti delle Regioni a statuto speciale si estenderanno immediatamente alle Regioni a statuto ordinario, con le facilmente immaginabili conseguenze.

Cosa ha invece fatto il Governo? e cosa ha finito per fare il relatore di maggioranza? Il problema dell'ordinamento degli uffici non è stato neppure preso in considerazione; e mentre inizialmente c'è stato, almeno, il tentativo di dettare norme circa lo stato giuridico ed economico del personale, successivamente, anche tali norme sono cadute; e il tutto si è ridotto ad una parziale attuazione della norma transitoria VIII della Costituzione, cioè al temporaneo passaggio di personale dalla amministrazione dello Stato e degli enti locali minori a quella delle Regioni a statuto ordinario.

* * *

Vediamo ora come si presenta, e quali problemi solleva (riferendoci, ovviamente, solo ai più importanti) il nuovo testo che il relatore di maggioranza ha presentato e che la maggioranza della I Commissione ha approvato.

In questo testo è caduta tutta la parte non transitoria del disegno di legge in esame. Sono cadute cioè le norme che disponevano in merito alla formazione dei ruoli organici del personale della Regione; sono del pari cadute le norme relative all'inquadramento nei ruoli regionali del personale proveniente dalla amministrazione dello Stato e degli enti locali minori, e alla riduzione conseguente dei ruoli statali.

È diventato articolo primo della legge il precedente articolo 3, il cui primo capoverso, nel testo proposto dal relatore, riproduce in sostanza la norma transitoria ottava, disponendo che « per la prima costituzione degli uffici regionali e fino all'inquadramento del personale nei ruoli organici, la Regione si avvale – tranne che in casi di necessità – di personale comandato dello Stato e degli Enti locali ».

Qui cade acconcia una grave osservazione. L'articolo 65 della legge n. 62 del 1953 (parimenti tratto dalla VIII disposizione transitoria) – articolo che questo testo tacitamente abroga e che, del resto la maggioranza ha proposto di abrogare quando in Commissione sono state esaminate le proposte di modifiche alla legge n. 62 – disponeva che le Regioni provvedessero alla prima costituzione dei loro uffici « esclusivamente » con personale comandato. Qui non solo si è abbandonato l'« esclusivamente »; ma sono riapparsi i casi « di necessità » previsti dalla disposizione transitoria VIII. In sede pratica, ciò significa indubbiamente che fin dall'inizio le Regioni potranno fare quel che vorranno, e assumere, con i più svariati pretesti « di necessità », tutto il personale che vorranno, facendogli le condizioni che vorranno. Dal punto di vista costituzionale, è certo più aderente al testo della VIII disposizione transitoria la norma qui contenuta; ma non bisogna dimenticare che nessuna eccezione di incostituzionalità, era stata sollevata contro il peraltro opportunissimo articolo 65 della legge n. 62; anche perché il legislatore aveva aggirato l'ostacolo riferendosi alla « prima costituzione degli uffici ». Siccome anche qui si parla della « prima costituzione degli uffici », mentre la norma transitoria VIII parla della « formazione degli uffici », non sembra necessario riprendere l'inciso « tranne che in casi di necessità ». Se l'attuale maggioranza lo riprende, non lo fa dunque in omaggio alla Costituzione; ma perché, cancellando la corrispondente prudenziale norma della legge n. 62 del 1953, vuole lasciare le Regioni arbitre di assumere liberamente personale; con il che, tra l'altro, ogni ragionevole preventivo di spesa per la istituzione delle Regioni diventa praticamente impossibile.

* * *

Sorge poi, sempre in relazione a questo articolo 3, destinato a diventare articolo 1 del testo definitivo, un altro grosso problema: quello del numero dei funzionari da assegnare alle Regioni.

Il disegno di legge governativo prevede un contingente minimo, di 150 funzionari per Regione. Il relatore di maggioranza aveva in un primo tempo proposto l'aumento del contingente a 300 funzionari; poi ha finito con l'accettare la proposta governativa, che appare del tutto insufficiente, se non addirittura ridicola; quando si pensi e alle necessità delle Regioni in relazione alle loro attribuzioni costituzionali, e – soprattutto – alla esperienza delle Regioni a statuto speciale.

A questo punto bisogna chiarire, affinché le posizioni polemiche non siano paradossalmente rovesciate, che il Governo e la maggioranza sanno benissimo che il personale occorrente alle Regioni è di molte volte superiore al personale qui previsto; e sanno altresì benissimo che dar luogo ad una norma così insufficiente significa soltanto indurre le Regioni ad accrescere il loro personale ricorrendo a degli espedienti. Se, dunque, il Governo e la maggioranza presentano cifre di personale molto basse, essi lo fanno soltanto per cercare di sfuggire alle accuse della opposizione, e per tentare di far credere che le Regioni a statuto ordinario potranno sussistere con un minimo di burocrazia e quindi con un minimo di spesa.

Molto più onesto è dire subito la verità, presentare le cose come sono, e rendersi conto che o non si fanno le Regioni (e sarebbe un gran bene) o se si vuol farle a tutti i costi, bisogna metterle in grado di funzionare.

L'esperienza delle Regioni a statuto speciale ha una importanza decisiva. Non vogliamo citare la Sicilia, perché le cifre ci darebbero troppo facilmente ragione. Citiamo la Regione che viene portata ad esempio di buona amministrazione: il Trentino-Alto Adige. Il bilancio 1962 della Regione Trentino-Alto Adige reca: 1.203 unità nei ruoli del personale regionale, 127 funzionari comandati. Anche a non voler tenere conto dei funzionari fuori ruolo, che notoriamente sono molte centinaia, la cifra è tale, per una Regione di 800.000 abitanti, da indicare chiaramente che le Regioni a statuto ordinario (14 Regioni con 42 milioni di abitanti – 3 milioni di abitanti in media per Regione) non potranno certamente funzionare con 150 impiegati.

È anche interessante, sempre per il Trentino-Alto Adige, considerare le spese effettuate per il personale anno per anno. Le cifre ufficiali sono le seguenti:

1949	Milioni	10
1950	»	43
1951	»	77
1952	»	272
1953	»	580
1954	»	669
1955	»	739
1956	»	785
1957	»	870
1958	»	969
1959	»	1.040
1960	»	1.104
1961	»	1.302
1962	»	1.461

Gli aumenti dei primi anni sono spiegabili, perché evidentemente la Regione si è andata via via costituendo nei suoi uffici, essendo nata in un periodo in cui non c'erano altre Regioni e si trattava di una esperienza del tutto nuova (parallela ma lontana da quelle delle altre tre Regioni a statuto speciale). Molto meno giustificabili sono gli ulteriori incrementi. Né vale dire che essi si sono verificati in dipendenza della attribuzione di nuovi compiti e servizi alla Regione; perché non risulta che il corrispondente personale dello Stato sia mai stato diminuito neppure di una sola unità.

Del resto, le cifre parlano chiaro anche in linea più generale. Vediamo quel che ne dice la commissione Tupini, che per il Governo fa testo. Nel volume I a pagina 122 in nota si legge: « Una ricerca compiuta nel campo delle Regioni a statuto speciale per accertare tale quota (la quota di incremento delle spese per il personale) non ha portato ad alcun risultato. Si è rilevato, anzi, che l'aumento delle spese per il personale nelle istituzioni di nuova creazione (Regioni a statuto speciale) è stato di molto superiore, dal 1954 al 1958, a quello delle Amministrazioni di più antica data (Stato, Amministrazioni provinciali e comunali), aggirandosi su circa tre volte l'aumento di queste. La rilevante dilatazione di spese per il personale ha confermato, pertanto, la supposizione che una larga parte di tali pagamenti ha carattere di quota aggiuntiva provocata direttamente dall'attività regionale ».

A pagina 145 dello stesso volume I c'è una tabella che indica le spese complessive 1958 delle quattro Regioni a statuto speciale per il personale. Si trattava in quell'anno, e

da allora le spese hanno continuato ad aumentare in proporzione geometrica, di 22 miliardi 265 milioni. Fermandoci a quell'anno, e rapportando quella spesa alla spesa che in ipotesi occorrerebbe, tenuto conto della popolazione, per le Regioni a statuto ordinario, si giunge a 120-130 miliardi per il solo personale delle Regioni.

A pagina 30 del volume II della relazione Tupini c'é una tabella che indica l'aumento percentuale delle spese per il personale da parte dello Stato e da parte delle Regioni, tra il 1954 e il 1958. Facendo il 1954 eguale a cento, nel 1958 lo Stato ha speso per il personale 145,3, le Regioni in media hanno speso 256,2. A commento della tabella, la relazione Tupini dice: « Quale parametro di confronto, per rendere equiparabili le cifre, dovrebbe essere assunta la consistenza del personale dipendente e le relative variazioni nel tempo; ma tali dati non sono disponibili. Deve, peraltro, ritenersi che il personale comunque in servizio sia fortemente aumentato e poiché non risultano, per lo stesso periodo diminuzioni, rese esplicite in forma legislativa, nei ruoli dell'amministrazione dello Stato, potrebbe anche ritenersi che la maggior parte della spesa per competenze a dipendenti e pensionati abbia il carattere di spesa aggiuntiva, provocata direttamente dall'attività regionale ».

A pagina 43 dello stesso volume II si fa il confronto con il personale delle province e dei comuni; e si rileva che nel periodo 1954-1958, alla espansione del 156,2 per cento delle spese per il personale delle Regioni fa riscontro un aumento di poco superiore al 50 per cento per le amministrazioni comunali e per quelle provinciali.

Non hanno dunque il minimo fondamento i calcoli in base ai quali il Governo è arrivato a ritenere che ad ogni Regione possono bastare 150 impiegati in tutto.

* * *

Non si può nemmeno concordare con le percentuali che nel disegno di legge sono state previste, per distribuire il personale comandato tra le varie carriere. Si tratta di percentuali grossomodo corrispondenti a quelle della divisione nelle carriere del personale dello Stato. Ma altre sono le funzioni della burocrazia regionale e altre quelle della burocrazia statale. La burocrazia regionale, se si volessero davvero raggiungere i fini che si dice di aver di mira, dovrebbe essere prevalentemente tecnica, capace di avvicinarsi ai problemi concreti della vita amministrativa, sociale ed economica delle Regioni, snella e funzionale. Si pensa di raggiungere scopi del genere con una percentuale del solo 25 per cento per le carriere direttive amministrative e tecniche, e del 40 per cento per le carriere esecutive? E si pensa che sia necessario giungere, anche per il primo impianto delle Regioni, al 15 per cento di personale ausiliario, cioè di uscieri? 22-23 uscieri su 150 funzionari in tutto, per la prima formazione delle Regioni?

Lo stesso dicasi per le percentuali, previste dall'articolo successivo, del personale tratto dagli enti locali minori. Anzi, in questo caso le percentuali si presentano come ancor più assurde.

* * *

Ma le norme relative agli Enti locali minori danno luogo a ben altre osservazioni.

Come è noto, la Costituzione stabilisce che le Regioni esercitino di norma le loro funzioni amministrative delegandole alle province e ai comuni. È una norma di grande importanza, dalla cui applicazione potrà derivare in gran parte la vera struttura delle Regioni. Se la norma sarà applicata, un certo decentramento amministrativo si verificherà. Se la norma verrà disattesa, le Regioni diventeranno strumenti di accentramento feroce, e non certo di decentramento come è già avvenuto per le Regioni a statuto speciale.

Ebbene, nel momento stesso in cui si vuole e si deve decentrare, affidando alle province e ai comuni le funzioni amministrative delegate dalle Regioni, affidando cioè alle province e ai comuni nuovi e importantissimi compiti, come si può pensare a ridurre il personale delle province e dei comuni in favore di quello delle Regioni?

Addirittura grottesche sono poi le norme alle quali si vorrebbe ricorrere per determinare il comando del personale degli enti locali minori. Il Commissario del Governo, d'intesa con i prefetti, determinerebbe la ripartizione del personale degli Enti locali minori, da comandare presso le Regioni, tra le province. Nell'ambito di ciascuna provincia la ripartizione sarebbe disposta dal prefetto, con decreto « vincolante » per i comuni e le province; che entro quindici giorni dalla notifica dovrebbero provvedere. È anche troppo facile immaginare a quali reazioni darebbero luogo norme simili, se fossero approvate, da parte degli Enti locali minori e del loro personale. Perché, allora, ci si può chiedere, norme simili sono state introdotte

in questo testo di legge ? Non possiamo avanzare che una ipotesi, e cioè che si voglia la mortificazione del comune e della provincia attraverso la istituzione della Regione. Ma questo è certamente il modo più iniquo per dare luogo alla riforma regionale.

Non molto più civili sono le norme del successivo articolo, relativo al comando del personale statale. Gli interessati debbono essere « sentiti »; ma è chiaro che dopo essere stati « sentiti » possono essere comandati anche contro la loro volontà.

Qualche collega ha acutamente osservato, in Commissione, che con norme di questo genere si faranno affluire verso le Regioni due sole categorie di funzionari: i «piantagrane», che le amministrazioni centrali saranno ben liete di eliminare; e coloro che avranno interesse a stabilirsi presso determinate amministrazioni regionali.

* * *

Onorevoli colleghi, non abbiamo dedicato neppure una parola, in questa breve relazione, al problema della istituzione delle Regioni, e ai motivi della nostra opposizione. Svilupperemo tali motivi in relazione a tutto il dibattito che si preannuncia sull'argomento; e non abbiamo d'altra parte alcuna necessità di ripetere che siamo decisamente avversi a tutto l'ordinamento regionale; e che quindi voteremmo contro questa legge anche se per avventura essa fosse molto migliore o addirittura perfetta.

Ma in buona coscienza possiamo dire che si tratta di una pessima legge; anzi, della rinuncia a legiferare in materia di ordinamento degli uffici e del personale delle Regioni. Non è certamente con gli espedienti degli « stralci » che si può affrontare responsabilmente una così importante questione; ed è davvero avvilente che si ripetano e addirittura si aggravino nel 1963 gli errori storici e giuridici che furono commessi intorno al 1946-48, quando sorsero le Regioni a statuto speciale, e quel clima di provvisorietà e di improvvisazione fu imputato alle circostanze. Questa volta non le circostanze, non gli stati di « necessità », ma gli uomini – i dirigenti dei partiti di maggioranza – sono i responsabili; o forse i colpevoli.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

Norme per il personale delle Regioni.

ART. 1.

La Regione determina i propri ruoli organici entro due anni dalla approvazione dello statuto regionale.

La dotazione organica complessiva non può superare, per ciascuna Regione, il contingente generale massimo di personale risultante dalla applicazione del successivo articolo 3.

La dotazione organica dei ruoli direttivi del personale di ciascuna Regione non può prevedere, nel complesso, più di un posto corrispondente alla qualifica di direttore generale e più di un posto per ogni assessorato, corrispondente alla qualifica di ispettore generale.

ART. 2.

Entro un anno dall'entrata in vigore della legge regionale istitutiva dei ruoli organici, la Regione provvede all'inquadramento del personale di cui ai successivi articoli 4 e 5 nei ruoli stessi.

Il personale statale e degli Enti locali è inquadrato nei ruoli regionali sulla base della propria anzianità nella qualifica, conservando a tutti gli effetti l'anzianità di servizio acquisita nel ruolo di provenienza.

Qualora il trattamento economico attribuito dalla Regione sia inferiore a quello goduto presso l'Amministrazione di provenienza, all'impiegato inquadrato nei ruoli regionali compete un assegno *ad personam* di importo pari alla differenza fra i due trattamenti economici. Tale assegno è riassorbibile con i successivi aumenti del trattamento economico, a qualsiasi titolo attribuiti.

Entro un anno dall'inquadramento del personale statale nei ruoli regionali, il Governo della Repubblica è delegato a provvedere alla riduzione dei ruoli organici delle Amministrazioni statali in misura corrispondente al trasferimento delle funzioni statali alle Regioni.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

Norme per il comando del personale dello Stato e degli Enti locali per la prima costituzione degli uffici regionali.

Soppresso.

Soppresso.

ART. 3.

Fino a che non sono determinati i ruoli regionali, la Regione si avvale del comando di personale statale e degli Enti locali per far fronte alle esigenze dei propri uffici.

Il contingente del personale dei ruoli statali e degli Enti locali da comandare presso ciascuna Regione, proposto dal Consiglio regionale, viene approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, sentito il Commissario del Governo nella Regione.

Il contingente generale per ciascuna Regione non può superare le 150 unità.

Nei limiti del contingente generale sono fissati i seguenti contingenti percentuali per il personale delle varie carriere:

carriere direttive amministrative e tecniche, 25 per cento

carriere di concetto amministrative e tecniche, 20 per cento

carriere esecutive amministrative e tecniche, 40 per cento

carriere del personale ausiliario, 15 per cento.

Con le stesse modalità indicate nel primo comma, il contingente suddetto può essere aumentato a seguito del passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione. L'aumento non può complessivamente superare il numero di unità corrispondenti allo 0.2 per mille della popolazione della Regione.

Per le carriere direttive e di concetto, la parte del contingente percentuale eventualmente non coperta può essere utilizzata in aggiunta al contingente della carriera immediatamente inferiore.

ART. 4.

Il Commissario del Governo nella Regione, d'intesa con i prefetti delle province comprese nella circoscrizione regionale, determina le aliquote del contingente generale da coprire con personale degli Enti locali. Tali aliquote non possono comunque essere superiori alle seguenti percentuali calcolate su quelle indicate nel precedente articolo:

carriere direttive amministrative e tecniche, 15 per cento;

carriere di concetto amministrative e tecniche, 30 per cento;

carriere esecutive amministrative e tecniche, 50 per cento;

carriere del personale ausiliario, 50 per cento.

ART. 1.

Per la prima costituzione degli uffici regionali e fino all'inquadramento del personale nei ruoli organici, la Regione si avvale tranne che in casi di necessità, di personale comandato dello Stato e degli Enti locali.

Il contingente del personale dei ruoli dello Stato e degli Enti locali da comandare presso ciascuna Regione, proposto dal Consiglio regionale, viene approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, sentito il Commissario del Governo nella Regione.

Il contingente generale per ciascuna Regione non può superare le 150 unità.

Nei limiti del contingente assegnato sono fissati, di massima, i seguenti contingenti percentuali per il personale delle varie carriere:

carriere direttive amministrative e tecniche, 25 per cento

carriere di concetto amministrative e tecniche, 20 per cento

carriere esecutive amministrative e tecniche, 40 per cento

carriere del personale ausiliario, 15 per cento.

Soppresso.

Soppresso.

ART. 2.

Identico.

La ripartizione fra le varie province del personale degli Enti locali da comandare presso la Regione è determinata dal Commissario del Governo, d'intesa con i prefetti delle province comprese nella Regione.

La ripartizione nell'ambito di ciascuna provincia è disposta dal prefetto ed ha carattere vincolante per gli Enti locali, i quali sono tenuti a disporre il comando, sentiti gli interessati, entro quindici giorni della notifica del decreto prefettizio col quale è stata disposta la ripartizione.

La decorrenza dei comandi è stabilita d'intesa fra la Giunta regionale ed il Commissario del Governo nella Regione ed ha carattere vincolante per gli Enti locali.

ART. 5.

Il Commissario del Governo nella Regione, valutate le particolari esigenze dell'Amministrazione regionale interessata, propone alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le aliquote numeriche del personale statale da comandare, per singole Amministrazioni dello Stato.

Il comando è disposto – su designazione delle singole Amministrazioni, sentiti gli interessati e la Giunta regionale – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro.

Salvo i casi nei quali si rende necessario provvedere alla sostituzione di singole unità del personale comandato, il comando presso ciascuna Regione viene contestualmente disposto per la intera aliquota di contingente relativa a ciascuna delle Amministrazioni dello Stato interessate e con la decorrenza stabilita ai sensi dell'ultimo comma del precedente articolo.

ART. 6.

Al personale comandato presso le Regioni spettano per tutta la durata del comando le indennità di cui alla legge 15 aprile 1961, n. 291, allorché il comando comporti trasferimento di sede.

ART. 7.

L'inquadramento del personale comandato nei ruoli regionali è disposto con il consenso degli interessati.

Il consenso non è richiesto quando si tratti di personale appartenente a servizi od uffici trasferiti dallo Stato alle Regioni.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

Soppresso.

ART. 8.

Il personale statale non inquadrato nei ruoli regionali può essere mantenuto nella posizione di comando per una durata non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale che istituisce i ruoli organici.

Soppresso.