SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

274ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 4 MAGGIO 1970

Presidenza del Presidente FANFANI,
indi del Vice Presidente SECCHIA
e del Vice Presidente GATTO

INDICE

AUGURI PER LA CONVALESCENZA DEL CAPO DELLO STATO

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 14436
RESTIVO, *Ministro dell'interno* 14436

CONGEDI 14435

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità 14436

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante 14435

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente 14435

Presentazione di relazione 14435

Discussione:

« Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » **(1100)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 14437 e *passim*
BERGAMASCO 14463
FRANZA 14479
NENCIONI 14437
PALUMBO 14475
VERONESI 14469

INTERROGAZIONI

Annunzio 14481
Annunzio di risposte scritte 14481

Per lo svolgimento:

PRESIDENTE 14436, 14437
NENCIONI 14436, 14437
RESTIVO, *Ministro dell'interno* 14437

ORGANISMI INTERNAZIONALI

Elenchi di dipendenti dello Stato entrati presso organismi internazionali 14435

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 17*).

Si dia lettura del processo verbale.

B O R S A R I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 29 aprile.*

P R E S I D E N T E Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori: Bisantis per giorni 1, Caron per giorni 9, De Dominicis per giorni 2, Lombardi per giorni 1, Mazzarolli per giorni 3, Merloni per giorni 1, Oliva per giorni 1, Pala per giorni 3 e Pella per giorni 1.

Non essendovi osservazioni, questi congedi sono concessi.

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede deliberante

P R E S I D E N T E . Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

alla 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

« Ulteriori interventi in favore delle zone colpite dalle alluvioni dell'ultimo quadrimestre dell'anno 1968 » (1174), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: SPAGNOLLI ed altri. — « Modifica dell'articolo 5 del testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie » (442-*B*), già deferito a detta Commissione in sede referente.

Comunico inoltre che, su richiesta unanime dei componenti la 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), i seguenti disegni di legge, già deferiti a detta Commissione in sede referente, le sono deferiti in sede deliberante:

MANNIRONI ed altri. — « Adeguamento delle legislazioni sulle pensioni e sull'assistenza dei dottori commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali. Modifiche a norme della previdenza forense » (760);

PIERACCINI ed altri. — « Riordinamento e miglioramento delle prestazioni economiche della assicurazione contro la tubercolosi. Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi a tutti i lavoratori e loro familiari » (1026).

Annunzio di presentazione di relazione

P R E S I D E N T E . Comunico che i senatori Bosso e Biaggi hanno presentato una relazione di minoranza sul disegno di legge: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » (1100).

Annunzio di elenchi di dipendenti dello Stato entrati presso organismi internazionali

P R E S I D E N T E . Comunico che il Ministro della difesa, con lettera in data 6 aprile 1970, ha trasmesso, in adempimento

alle disposizioni previste dall'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, un elenco delle autorizzazioni concesse a dipendenti di quel Ministero per prestare servizio presso organismi internazionali.

Detto elenco è depositato in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Annunzio di ordinanze emesse da Autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità della Corte costituzionale

P R E S I D E N T E . Comunico che nello scorso mese di aprile sono pervenute ordinanze emesse da Autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Auguri per la convalescenza del Capo dello Stato

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, come loro sanno il Presidente della Repubblica ha felicemente superato l'intervento operatorio cui era stato sottoposto nella giornata di sabato. Prima dell'intervento gli avevo fatto pervenire il mio augurio; ad intervento superato inviai a nome dell'Assemblea senatoriale il messaggio di cui loro hanno avuto certamente notizia, e nella serata stessa mi recai a rendergli visita per confermare i nostri auguri e le nostre felicitazioni.

Nel riprendere oggi i nostri lavori sono certo di interpretare l'unanime sentimento del Senato della Repubblica esprimendo al Presidente Saragat i sensi del nostro lieto animo per il felice andamento della sua convalescenza e il nostro rinnovato augurio per un pronto e definitivo ristabilimento.

R E S T I V O , *Ministro dell'interno.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

R E S T I V O , *Ministro dell'interno.* Signor Presidente, Lei ha espresso un sentimento unanime di questa Assemblea, che raccoglie l'augurio e il sentimento di tutto il Paese. Il Governo si associa alle sue nobilissime parole con la ferma convinzione di essere interprete di una volontà generale e di un auspicio generale del nostro Paese.

Per lo svolgimento di una interrogazione

N E N C I O N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevoli colleghi, io sono alieno dalla retorica, e l'ho dimostrato per il fatto che dopo i gravi incidenti verificatisi a Genova il 18 ultimo scorso, di cui sono stato sia pure per una lieve frattura vittima, io non ho presentato alcuna interrogazione benchè avessi rilevato come teste oculare nella carenza assoluta operativa delle forze dell'ordine o almeno degli ordini che sono stati impartiti, la causa di quanto è avvenuto.

Purtroppo vi è stato un cittadino italiano, un operaio, un giovane di trentatrè anni che, colpito da una pietra in testa, è morto il 1° maggio: Ugo Venturini. Un giovane che assisteva al comizio dell'onorevole Almirante tenuto nel periodo preelettorale. Un giovane tra una folla plaudente; folla che è stata improvvisamente aggredita con urla e grida ostili. Ma questo è niente: con lancio di bottiglie, con lancio di pietre, con lancio di mattoni, con lancio di sfere metalliche.

Onorevole Presidente, questo luttuoso incidente trasforma all'inizio la campagna elettorale, che noi ci auguravamo pacifica, in un equivalente di guerra civile . . .

P R E S I D E N T E . Ma lei, senatore Nencioni, non sta svolgendo un'interrogazione.

N E N C I O N I . Non svolgo un'interrogazione, debbo formulare una domanda, si-

gnor Presidente. Chiedo, dato anche che è presente il Ministro e che ho presentato un'interrogazione urgente (n. 1608), di sapere subito — cosa che già dissi in quest'Aula — se i cittadini possono trovare tutela nelle forze dell'ordine o se i cittadini debbono tutelarsi da soli. (*Commenti dall'estrema sinistra*). Pertanto, giacchè il Ministro...

P R E S I D E N T E . Senatore Nencioni, la interruppi già su questo argomento.

N E N C I O N I . Signor Presidente, giacchè il Ministro dell'interno è presente, vorrei chiedere se egli vuol rispondere anche brevemente all'interrogazione presentata per fornire le notizie di cui egli certamente è depositario. Mi auguro che abbia ordinato ed eseguito un'indagine e mi auguro che tale indagine abbia dato dei risultati e che tali risultati possano essere rassicuranti per la società, rassicuranti per la nostra vita di relazione e rassicuranti per la nostra civiltà. Grazie, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Onorevole Ministro, quando intende rispondere a questa interrogazione?

R E S T I V O , *Ministro dell'interno*. Signor Presidente, ho già dichiarato anche al Presidente della Camera dei deputati che mercoledì mattina risponderò alle interrogazioni che riguardano questi fatti. Il senatore Nencioni insiste perchè si dia una risposta pure al Senato. Subito dopo aver dato la risposta alla Camera verrò qui al Senato a rispondere alla sua interrogazione. Ma fin da ora debbo dire che l'impegno del Governo — che il Governo può ben rivendicare di aver sempre assolto — è ispirato alla tutela più ferma della libertà, per tutti, di manifestare il proprio pensiero.

P R E S I D E N T E . Resta allora stabilito che l'interrogazione n. 1608 sarà svolta al termine della seduta antimeridiana di mercoledì 6 maggio.

Discussione del disegno di legge: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » (1100) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario », già approvato dalla Camera dei deputati.

Avverto che da parte dei senatori Nencioni, Bergamasco e Veronesi sono state proposte questioni pregiudiziali e sospensive.

Il senatore Nencioni ha facoltà di svolgere la sua proposta.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, signori del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario è stato esaminato dalla Commissione finanze e tesoro con una discussione a sorpresa, nei cui confronti elevo in quest'Aula la più formale e sostanziale protesta. Infatti i commissari che si sono presentati alla seconda seduta alle ore 9 e un quarto hanno avuto la sorpresa che il disegno di legge era già stato approvato all'unanimità e questo dimostra in che conto la maggioranza, felicemente allargata dal Partito comunista alla Democrazia cristiana, tenga gli istituti parlamentari e in che conto anche alcuni presidenti di Commissione tengano i diritti dei componenti le Commissioni stesse.

Si trattava di un disegno di legge sulla finanza regionale, che era avversato dal dieci per cento dei componenti l'Assemblea, per cui non aveva alcuna importanza, secondo la valutazione della Commissione, che la discussione fosse approfondita e degna di tale nome.

Ricordo che vi è un precedente di questo sistema, ma, signor Presidente, continuerò quando l'Aula sarà in silenzio. (*Richiami del Presidente*).

P R E S I D E N T E . Senatore Nencioni, la prego di continuare, perchè, salvo due o tre persone, tutti gli altri stavano in silenzio. Quindi renda omaggio alla maggio-

ranza di ciò, anche perchè vedo tra le persone che parlano il suo collega senatore Franza.

NENCIONI. Signor Presidente, forse non è importante quello che sto per dire, almeno per la maggioranza, perchè le decisioni si prendono al di fuori del Parlamento. Io intendo però l'istituto parlamentare in modo diverso, ovvero che la discussione per la formazione delle norme che comporranno poi le leggi esprima un dibattito ampio e aperto, responsabile, dignitoso; altrimenti sarebbe inutile che lo Stato gettasse al vento 30 miliardi l'anno per tenere, solo per il fasto e lo spolverino, due Camere, se le decisioni vengono prese al di fuori e dove si celebrano i fasti democratici quando si ritiene questo opportuno, mentre in sostanza all'istituto non vi si dà nessuna importanza.

Secondo la nostra valutazione ha importanza invece tutto quello che si dice e si fa in Aula, perchè consideriamo l'istituto parlamentare nella sua funzione costituzionale e ci siamo sempre opposti ad un sistema che non consideri dinamicamente questa funzione secondo i limiti e nell'alveo costituzionale.

Dicevo prima che il sistema abnorme ha avuto un precedente illustre riguardante sempre le regioni: il disegno di legge istitutivo della Regione Friuli-Venezia Giulia, che è passato anche con errori di grammatica e con dei refusi, perchè non si potevano modificare neppure in sede di coordinamento. È passato poi il famoso disegno di legge contenente norme sulle elezioni dei Consigli regionali per le Regioni a statuto ordinario che — se non sbaglio — all'articolo 10 esprime proprio il contrario della logica e dello spirito della norma. Il senatore Bisori, per conto della Democrazia cristiana, sostenne in quest'Aula che le leggi non sono formate da norme autonome coordinate ma, secondo un concetto romanistico scaturente dalle Pandette, debbono essere considerate nella loro globalità. Probabilmente, secondo la Democrazia cristiana, era sufficiente la rubrica; tutto il resto non aveva alcuna importanza.

Questo venne sostenuto e la maggioranza felicemente allargata — secondo l'espressione del senatore Terracini — dal Partito comunista alla Democrazia cristiana, approvò trionfalisticamente, tra l'altro, anche questa norma che, ripeto, esprime esattamente il contrario di quanto il legislatore proponente aveva ritenuto dovesse dire.

Ecco i precedenti di questa disamina puramente formale di un disegno di legge che non interessa a nessuno. E che non interessi a nessuno (intendo dirlo nella pregiudiziale) è provato anche da alcune norme di cui questo disegno di legge si compone, che sono in contrasto con le più elementari norme della Carta costituzionale che prevedono e disciplinano (eccezionalmente, perchè la Carta costituzionale gli istituti li prevede, non li disciplina ed eccezionalmente, anche con una considerazione di diritto comparato) le regioni, al titolo V. Queste norme, nella sostanza, possono essere degradate da norme costituzionali anche, e lo vedremo, a norme regolamentari.

Ebbene, questo disegno di legge contiene alcune norme che, sarà certo per nostra pochezza, non siamo stati capaci di intendere. Mi rivolgo anche al relatore che ne ha fatto oggetto di trattazione nella sua relazione, anche quella formale; mi dispiace non poter lodare il senatore De Luca in questa occasione, come ho sempre fatto per la sua applicazione, per la sua competenza e per la sua fatica, circa le relazioni sui bilanci ed altre note. Aggiungo memorande relazioni. Anch'egli questa volta ha sentito non dico che la materia era ostica, ma che la stessa maggioranza spingeva ormai a considerare il disegno di legge sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario come un atto privo di serio contenuto, per cui non vale la pena nè di approfondirlo nè probabilmente di leggerlo; si segue perciò una falsariga. In base ad essa si esprimono certi concetti determinati quasi da uno stato di necessità. Si ripetono norme costituzionali e si raccolgono concetti di carattere finanziario per quanto attiene alle finanze, dimenticando anche i princìpi generali ormai acquisiti dalla dottrina dopo tanti anni di travaglio. Si parla del contenzioso finanziario con una norma che io consegnerei allo « stupidario » parlamentare, se ci fosse, perchè è una norma che

dice tutto e che non dice nulla, che non si richiama a nessuna norma di legge, a nessun istituto, che non recepisce alcuna norma di legge precisa, che non configura un contenzioso finanziario: « Ferma restando l'azione giudiziaria dinanzi al giudice ordinario », quale e come non si sa, « avverso l'accertamento e la riscossione nonchè per il rimborso dei contributi regionali », ma nessuno può sapere a quali norme ci si riferisce, « può essere proposto, in luogo dei ricorsi previsti dalle leggi relative ai corrispondenti tributi erariali e comunali, il ricorso in via amministrativa al presidente della giunta regionale ». Questa norma confusa non recepisce alcun istituto; e di fronte alla legge sulla finanza locale, che in questa e nell'altra Aula del Parlamento tutti hanno definito come una foresta inestricabile, e alla necessità della riforma della finanza locale, proprio perchè il testo unico non indica più la via da seguire per l'accertamento, per la riscossione e specialmente per il contenzioso, ci viene presentata questa norma, cioè l'articolo 6, che recepisce tutto senza naturalmente recepire nulla. È una norma cioè assolutamente inutile, che ingenera confusione anzichè certezza del diritto.

Il senatore De Luca queste cose le sa perfettamente, ce le può insegnare e noi saremmo lieti di apprenderle. Nella sua relazione avremmo gradito che ci dicesse che, ad esempio, l'articolo 6 era una perla, andava emendato, rivisto, inquadrato e collocato nel diritto vigente, cioè nel sistema fiscale vigente e nella teoria del contenzioso fiscale.

Onorevoli colleghi, fatta questa premessa, della quale chiedo scusa perchè è stata troppo lunga, mentre avrei dovuto liquidarla in due parole, mi permetto di fare alcuni rilievi di carattere costituzionale. Sotto il profilo pregiudiziale, secondo una retta interpretazione della norma contenuta nell'articolo 68 del nostro Regolamento ed anche secondo una prassi ormai consacrata e irrobustita nel corso della battaglia che sostenemmo nella passata legislatura contro quello strazio costituito dalla legge elettorale regionale, io svolgerò tutte le pregiudiziali. Poichè la norma parla di una pregiudiziale, anzichè di pregiudiziali, da qui è derivata l'interpretazione di comodo — mi permetta di dirlo, signor Presidente — della maggioranza, in base alla quale la pregiudiziale è unica anche se è molteplice. La norma parla anche di sospensiva, al singolare, ed a questo punto si potrebbe fare una discussione incidentale per un richiamo al Regolamento, ma io non la faccio perchè accetto questa interpretazione.

P R E S I D E N T E . Tanto più che questa interpretazione è a vantaggio delle minoranze, perchè somma gli argomenti delle pregiudiziali e delle sospensive.

N E N C I O N I . Potrei dire che questa interpretazione torna anche a svantaggio delle minoranze che potrebbero servirsi di questo sistema per far conoscere meglio all'opinione pubblica alcune prese di posizione.

P R E S I D E N T E . Da questo punto di vista ha ragione, ma con il rischio di chiarire sempre meglio alle maggioranze l'insostenibilità delle loro argomentazioni... (*Ilarità*).

N E N C I O N I . Onorevole Presidente, accetto questa interpretazione e non sollevo alcuna obiezione; non l'ho sollevata durante la battaglia da noi sostenuta nella passata legislatura e non la solleverò certamente oggi, dato che non ho alcuna intenzione di fare dell'ostruzionismo, ma solo di far conoscere il nostro pensiero in merito a questo disegno di legge per le ragioni inverse a quelle per le quali la maggioranza ha disertato la discussione del disegno di legge in Commissione e l'ha disertata anche nell'altro ramo del Parlamento. Chiedo scusa se l'ho detto.

Farò ora alcuni rilievi di carattere costituzionale, che io prego i colleghi di considerare perchè come legislatori, onorevoli colleghi, noi abbiamo una via tracciata: l'alveo costituzionale. Oltre i nostri limiti violiamo la legge. È una azione *contra legem* o *in fraudem legis*. La Corte costituzionale — me ne darete atto, anche perchè noi conosciamo ufficialmente, attraverso i resoconti, le prese di posizione della Corte costituzionale — ha disseminato di morti e feriti la nostra azione parlamentare di questi ultimi an-

ni, specialmente per le leggi che riflettono materia finanziaria e materia previdenziale. Credo che le leggi sulla previdenza abbiano battuto il *record* della falcidia da parte della Corte costituzionale, che ha vanificato serie di articoli che erano in contrasto con la Carta costituzionale, che può avere molti difetti, può essere nata in un momento di tensione e di frattura politica, può essere nata in un momento in cui più che di meditazione vi era esigenza di volontà politica (e questo può essere una dote, non un difetto); ma le Costituzioni, a distanza di anni, andrebbero rivedute nei loro canoni.

Ecco perchè noi abbiamo sostenuto che, tornati alla normalità, si doveva rivedere la Carta costituzionale: si doveva rivedere nei suoi princìpi, nei suoi istituti; ed abbiamo presentato dei disegni di legge di revisione costituzionale, tra cui anche il disegno di legge di revisione costituzionale riflettente proprio la materia di cui oggi ci occupiamo.

Onorevoli colleghi, noi dobbiamo rimanere in questo alveo; dobbiamo cercare, almeno per l'onestà della nostra azione, per non rinnegare continuamente la Carta costituzionale, di osservarla e meditarla con un certo rispetto. Ed io solleverò otto pregiudiziali e una sospensiva — una e trina —. E naturalmente esporrò i motivi sia delle pregiudiziali sia della sospensiva in un unico contesto di interventi.

Onorevoli colleghi, il disegno di legge di cui oggi il Senato si occupa avrebbe dovuto contenere dei provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario. E i provvedimenti finanziari, di qualsiasi natura, hanno un presupposto; non hanno, come presupposto, la previsione costituzionale dell'istituzione, come nel caso delle Regioni: dovevano avere come presupposto la materia che esigeva poi una regolamentazione finanziaria. E questo lo abbiamo sostenuto quando si discusse il disegno di legge oggi legge 10 febbraio 1953, n. 62; l'abbiamo sostenuto quando inaspettatamente il Governo, dopo avere per molti anni fatto presente che le Regioni sarebbero state istituite (dico istituite in senso improprio perchè mi si risponderà che è la Carta costituzionale che le ha previste e le ha istituite) concretamente, nell'attuazione del precetto costituzionale, aveva preso due impegni. Primo impegno — e dicendo Governo intendo anche la sanzione della maggioranza e non mi si dica poi che quel Governo o quei Governi sono tramontati —: che le Regioni fossero attuate concretamente in un clima di stabilità politica; ricordo l'impegno dell'onorevole Moro, ricordo l'impegno dell'onorevole Fanfani, ricordo anche l'impegno molto più attenuato e sfumato (che quasi non lo abbiamo sentito) dell'onorevole Rumor; cioè le Regioni sarebbero state attuate, perchè così scaturiva dalla Carta costituzionale, era un impegno costituzionale, in un clima di stabilità politica.

Ebbene tutto questo ormai è alle spalle e quella progressione che i Governi e le maggioranze si erano proposta, cioè prima la legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali, poi la legge-cornice per l'attuazione della norma contenuta nell'articolo 117, successivamente la legge riflettente il personale delle Regioni, e ancora poi, a coronamento di questa azione legislativa complessa, in attuazione del titolo V della Carta costituzionale, la legge elettorale.

Onorevoli colleghi, improvvisamente, per un impegno di carattere politico tutto questo è stato rovesciato e si è cominciato a costruire un grattacielo dal tetto, cioè con la legge elettorale. Poi non si lamenteranno coloro che ho ricordato come responsabili dell'Esecutivo che hanno preso questo impegno preciso se il grattacielo che si comincia a costruire dal tetto crolla miseramente perchè è una conseguenza ineluttabile; ed oggi si fa la stessa cosa, si continua sulla stessa strada per quanto concerne i provvedimenti finanziari. Tali provvedimenti vengono presi in modo generico senza aver prima istituito, posto nella realtà del mondo esterno, inserito nel nostro diritto positivo la disciplina della materia che dovrà essere finanziata da detti provvedimenti.

Questo vale anche per un'altra considerazione che è stata fatta da quel comitato che fu istituito nel 1966 dal Presidente del Consiglio onorevole Moro. Tale comitato, trovandosi di fronte ad un preciso quesito, posto

dal Governo ed avendo costituito all'uopo una Commissione di studio di alto livello, così si espresse: « Quale problema deve porsi questa Commissione di studio, ossia, infine, cosa deve ricercare? ».

Il presidente Carbone, al quale permettete che io rivolga un caloroso omaggio di considerazione e di apprezzamento per il fatto che egli ha presieduto per tanti anni la Corte dei conti con dignità assoluta — chi ha avuto contatti con lui può testimoniare la sua profonda indipendenza di giudizio e la sua alta dignità che fa onore a qualsiasi persona abbia ricoperto cariche pubbliche di tanta delicatezza —; ho piacere che questo omaggio venga dall'opposizione perchè noi abbiamo veramente ammirato in Carbone l'uomo, al di sopra delle sue pur altissime funzioni . . .

P R E S I D E N T E . Senatore Nencioni e onorevoli colleghi, interpretando i sentimenti di tutti, proprio nel momento in cui il presidente Carbone lasciò la sua carica di Presidente della Corte dei conti, sia oralmente che per iscritto, gli ho dato atto delle doti secondo le quali e utilizzando le quali, con grande abnegazione, ha adempiuto alla sua benemerita opera di servitore dello Stato.

N E N C I O N I . Grazie, Presidente.

Ebbene, il presidente Carbone si trovò con la sua eletta Commissione di fronte ad un problema che, così come era impostato, sembrava insolubile e nella lettera inviata al Presidente del Consiglio così si esprimeva: « In primo luogo il comitato ha cercato — chi ha conosciuto Carbone sa che ogni sua parola è pesata — di individuare le spese di impianto vere e proprie e quelle di avvio a funzionamento delle Regioni per l'assolvimento delle funzioni loro spettanti nelle materie indicate dagli articoli 117 e 130 della Costituzione; poi ha ricercato nel bilancio dello Stato le spese relative; in terzo luogo, ha tentato di identificare le probabili tendenze di sviluppo delle spese delle Regioni ».

Le nostre preoccupazioni sono riflesse in questa lettera: la Commissione non aveva la materia di indagine perchè, mancando la ossatura di carattere attuativo delle norme costituzionali, era veramente ardua fatica ricercare le norme finanziarie e praticamente la dinamica finanziaria di istituti che ancora non esistevano nella realtà legislativa.

Ecco perchè, onorevole Presidente, noi abbiamo apprezzato quando una volta l'onorevole Moro indicò al Parlamento l'*iter* che si doveva seguire in questa successione di leggi perchè vi era una forza logica, la forza logica che il Carbone ha superato attraverso i tentativi di identificare le probabili tendenze di sviluppo delle spese delle Regioni senza avere, dinanzi ai suoi occhi, al suo spirito, alla sua mente, al suo intelletto, alla sua cultura, alla sua esperienza, alla sua probità. le norme di legge dalle quali le Regioni dovevano scaturire e prendere vita.

P R E S I D E N T E . Penso di doverla ringraziare, senatore Nencioni, perchè una volta tanto, sia pure in ritardo, lei riconosce che il Governo che nominò Carbone presidente di quella Commissione fece bene.

N E N C I O N I . Certo, signor Presidente. Noi non facciamo l'opposizione preconcetta. Quando si tratta di fare sul serio tutti i Governi presenti e futuri ci troveranno sempre allineati e consenzienti sia pure con naturali critiche di fondo.

Onorevoli colleghi, questa relazione — che vorrei tanto leggere, ma di cui mi limiterò soltanto a sottolineare alcuni punti — arriva a delle conclusioni perplesse: perplesse per la motivazione, perplesse per la premessa da cui scaturiscono. Queste conclusioni sono duplici: fa un'ipotesi che prevede una spesa aggiuntiva massima e un'ipotesi che prevede una spesa aggiuntiva minima. Spesa aggiuntiva massima: totale generale di 473,5 miliardi; spesa aggiuntiva minima: totale di 473,5 miliardi. In questo secondo caso con 105 miliardi di spesa aggiuntiva e 368,2 miliardi di spesa sostitutiva; nel primo caso con 193 miliardi di spesa aggiuntiva e 280,1 miliardi di spesa sostitutiva.

Ma in questa relazione, che aveva seguito il comitato di studio tecnico Tupini, che fu nominato il 29 agosto 1960 dall'allora Presidente del Consiglio, oggi nostro illustre Pre-

sidente, onorevole Amintore Fanfani, anche egli pensoso di questo grosso problema della spesa regionale, il Presidente del comitato scrive anche che « il Comitato non ha ritenuto e non ritiene di dover indugiare su un quadro di raffronto con le Regioni a statuto speciale nell'impostare le spese per gli anormali aspetti che sinora il risultato del funzionamento di tali Regioni è venuto rivelando per ciò che attiene sia alle spese di funzionamento, sia a quelle di personale e degli organi elettivi; e meno ancora il comitato crede di fare comunque in tali raffronti riferimento alle spese di organizzazione connesse alla creazione da parte delle Regioni a statuto speciale di enti istituzionali, fenomeno che in tali Regioni ha assunto proporzioni molto rilevanti. In Sicilia risultano creati 72 enti, in Sardegna 12, nel Trentino-Alto Adige 12, nella Valle d'Aosta 2 con effetto non certo positivo. Così in ciò che concerne la destinazione e, quel che è peggio, il controllo dell'erogazione delle somme stanziate, come in ciò che attiene al maggior costo di organizzazione e funzionamento degli enti erogatori. Del pari il comitato, pur avendo ben presenti i complessi problemi della finanza degli enti locali, per i riflessi che non potranno non avere sul funzionamento delle Regioni a statuto ordinario, non ha creduto di soffermarsi — e non si sofferma — su di essi, convinto come è che la loro soluzione vada ricercata nel quadro dell'attività normativa di coordinamento tra la finanza pubblica unitariamente considerata, e che l'articolo 109 della Costituzione demanda al Parlamento ».

E il Parlamento ha risposto al Presidente Carbone con l'inerzia, la carenza e con il rovesciare il sistema logico che dalla relazione Carbone scaturiva, oltre che dagli impegni presi (valutazioni — chiamiamole così — di carattere tecnico-politico) dai Governi precedenti.

Il comitato di studio per l'attuazione delle Regioni, comitato Tupini, si limitò ad una individuazione di spese sul bilancio dello Stato per 103 miliardi, 42 miliardi per l'agricoltura e le foreste, con un aumento percentuale del 34,8 per l'andamento successivo dell'organizzazione, pari a 50 miliardi, un totale di 196 miliardi, e ad un calcolo approssimativo di 57 miliardi per il trasferimento del personale, annotando « attuazione che certamente troverà notevole resistenza nel personale statale ». E lo volle sottolineare perchè anche questo è un problema che nella relazione Carbone viene messo a fuoco e in grande evidenza. Cioè dai 253,9 miliardi della relazione Tupini siamo passati ai 500 miliardi della relazione Carbone con la riserva che io ho letto e con quelle riserve che io non vi leggo ma che sarebbe opportuno conoscere nella relazione Carbone, in tutti i suoi particolari, prima di esaminare il disegno di legge al nostro esame. Credo che ognuno di noi faccia questo; credo che ognuno esamini quella relazione nelle sue affermazioni coraggiose e profonde ma soprattutto nei suoi silenzi e nelle sue cifre attraverso cui ha voluto esprimere l'esigenza di seguire un determinato metodo, quello della logica, quello che scaturisce dalla norma costituzionale. La Costituzione, onorevoli colleghi (e con questo comincio con il primo rilievo) pone un sistema che deve essere considerato in base alle norme della Costituzione stessa e delle leggi costituzionali che fanno corona alla Carta costituzionale.

È evidente, onorevoli colleghi, che, come un Regolamento non può vanificare una norma di legge ordinaria, incidere sulla sua efficacia e sulla sua validità, così una legge ordinaria non può incidere su una legge primaria come quella costituzionale. Ora, invece, come per esempio l'articolo 17, che concede una delega al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni, articolo che ha seguito il sistema ormai invalso e portato trionfalmente con la legge elettorale per i Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario — articolo che farebbe inorridire Giolitti se dovesse risorgere dalla sua tomba — (noi ci siamo sempre opposti a questo sistema e abbiamo sempre indicato l'errore di tecnica legislativa che si rasenta — lasciatemelo dire, non riferito al Parlamento, ma ai consiglieri aulici del Governo che preparano i disegni di legge —), le norme di legge sono romanzi a puntate.

Il solo fatto che l'articolo 17 sia di tre colonne sta a indicare che la norma contiene

quanto meno delle distonie interne, perchè la brevità — lo dico anche per me — è segno di conoscenza del problema. Un giorno, infatti, mi diceva il senatore Bertone — che mi piace ricordare sempre sorridente e pronto a rievocare dal suo lungo passato episodi di vita politica — dopo che avevo parlato a lungo: « Mi ricordo che Giolitti non parlava mai più di dieci-dodici minuti, nei quali diceva cose egregie che hanno lasciato traccia nella cronaca e nella storia parlamentare ».

P R E Z I O S I . Lei non imita certo Giolitti!

F R A N Z A . Noi non stiamo al Governo. Se il senatore Nencioni stesse al Governo, sarebbe tacitiano.

P R E S I D E N T E . Non è che parla tanto per essere assunto al Governo?

N E N C I O N I . Tutti i mezzi sono buoni, onorevole Presidente.

Mi raccontava il senatore Bertone che in una occasione Giolitti, dopo un suo intervento, tirò fuori dal panciotto il grosso orologio attaccato alla grossa catena d'oro e disse in piemontese: « Perbacco, ho parlato venti minuti! Chissà quante sciocchezze ho detto! » Questo per riconfermare, attraverso questa autorevole testimonianza, come gli interventi e le norme debbono essere di una brevità assoluta che si accompagni con la chiarezza.

Ebbene, l'articolo 17 — e nella cronaca parlamentare questo numero ha sempre portato sfortuna, per qualsiasi disegno di legge che lo abbia ospitato — ai due ultimi commi pone, onorevole Presidente, una vera e propria sospensione per due anni dell'entrata in vigore di una norma costituzionale. Non v'è dubbio che la Costituzione, disciplinando le Regioni a statuto ordinario, prevede le funzioni dei Consigli e la loro elezione. La Carta costituzionale quando attua un organo che ha voluto che rimanesse inefficace, invalido per un certo periodo di tempo, lo ha previsto con una norma costituzionale. Nelle norme transitorie della Costituzione ve ne sono numerosi esempi, così come pure nelle leggi costituzionali (vedasi la legge costituzionale n. 2 del 1948, articolo 2, che è un esempio di sospensione data con legge costituzionale che abilitava il legislatore). È curioso: ci avete pensato cento anni prima di attuare le Regioni e dopo cento anni, allorchè vengono attuate, interviene una norma che sospende prudenzialmente e con legge non costituzionale la efficacia, la validità delle norme che riflettono la potestà legislativa degli organi regionali con norma ordinaria . . . !

P R E S I D E N T E . Lei che ha fatto l'indicazione del n. 17 ha visto che anche questo è l'articolo 117! (*Ilarità*).

N E N C I O N I . È vero e non è di buon augurio!

Non si incide sulla validità e sull'efficacia di una norma costituzionale se non con norma costituzionale. I limiti di efficacia, lo ripeto, dati con norma di carattere ordinario sono nella sostanza e nella forma violatori del principio costituzionale che caratterizza la norma costituzionale come superprimaria nella gerarchia delle fonti. Come un regolamento non potrebbe sospendere la legge ordinaria, così una legge ordinaria non può sospendere una legge costituzionale.

E siamo di fronte ad una prima violazione macroscopica dei princìpi costituzionali, ma anche a qualche cosa di peggio, onorevoli colleghi: ad un arbitrio attraverso cui si ritiene di poter minare alla fonte, specie in quella parte della Costituzione che riflette la gerarchia delle fonti del diritto, la collocazione delle fonti di produzione legislativa; si incide su questo principio e si porta confusione, quella confusione che oggi scaturisce da tutte le componenti della nostra società e che arriva anche agli istituti e purtroppo perfino a quella che dovrebbe con rispetto essere considerata come la parola d'onore dello Stato, cioè la Carta costituzionale. Questo, onorevole Presidente, è il mio primo rilievo; sollevo cioè l'incostituzionalità degli ultimi due commi dell'articolo 17, laddove con una norma ordinaria

si sospende la validità e l'efficacia di un istituto costituzionale.

Secondo rilievo, sempre sull'articolo 17. Le Regioni, onorevoli colleghi, esercitano le proprie funzioni legislative, secondo una curiosa impostazione, dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge, anche se non sono state emanate le leggi-cornice con determinazione espressa dei princìpi. L'articolo 17 infatti, al penultimo comma, così recita: « L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei princìpi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti ». I princìpi da desumersi dalle leggi vigenti saranno probabilmente oggetto di un altro rilievo, ma fermiamoci ai termini: « per le singole materie ».

« Le Regioni esercitano » continua l'articolo 17 « la predetta funzione legislativa ad emanazione avvenuta dei corrispondenti decreti previsti dal primo comma dell'articolo 17 della legge concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, o comunque » ecco il punto « dopo un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge ».

Queste leggi-cornice, secondo la valutazione dei Governi che si sono succeduti e secondo l'autorevole parere del comitato tecnico di studio Carbone, che ho prima ricordato, se vengono emanate dopo questa sospensione, con norma ordinaria, di una norma costituzionale entro due anni, tutto rientrerebbe, secondo l'articolo 17, nell'alveo della normalità costituzionale. Se il Parlamento, nella sua inerzia, nei due anni successivi non provvede alle leggi-cornice, i Consigli regionali comunque cominciano a legiferare.

Onorevoli colleghi, mi sembra veramente irriverente dover illustrare questa proposizione; io ho posto la questione e, una volta posta, la questione si risolve da sola. Mi sento menomato come componente del Parlamento per il fatto che il Governo possa sostenere questa tesi perchè, signori del Governo, se volete fare le Regioni, a prescindere dalla Costituzione, dalle leggi, dai princìpi, dalla tradizione, dal buon senso e dalla logica . . .

F R A N Z A . Questo sarebbe colpo di Stato.

N E N C I O N I . ...se le volete fare, fatele, ma assumetevi quanto meno la responsabilità di dire: questa è la nostra volontà politica; noi ci assumiamo, con la maggioranza felicemente allargata (sempre ricordando il senatore Terracini) dal Partito comunista alla Democrazia cristiana, la responsabilità di stracciare la Costituzione, di stracciare le norme di legge, di stracciare i princìpi, di abbattere la nostra tradizione e facciamo le Regioni; fatte le Regioni, vedremo quello che succederà.

Ci sono dei precedenti storici, onorevoli colleghi. Quando a Napoleone facevano presente che alcune sue decisioni trovavano ostacolo nella sostanza finanziaria, nelle possibilità, nelle capacità finanziarie delle comunità, lui non rinunciava alla sua decisione. No! Diceva, come fa il Governo oggi: questa è la mia volontà; si provvederà poi per il resto. Ma aveva il coraggio di dire che l'Intendenza poi avrebbe provveduto; aveva il coraggio di dire: questo è un atto rivoluzionario.

Ma voi fate come fecero gli inglesi dopo la guerra del 1945. Non parlo di Governi italiani: lo fecero prima gli inglesi. Gli inglesi, se fossero esistiti ai tempi della guerra gallica, che ci racconta, e mi ricordo i bei tempi del ginnasio e del liceo . . .

C R O L L A L A N Z A . Assai diversi da quelli attuali.

N E N C I O N I . Specialmente per quello che riguarda la scuola.

P R E S I D E N T E . Si riferisce al latino?

N E N C I O N I . È evidente. Gli inglesi, dunque, non avrebbero incatenato Vercingetorige, ma avrebbero ottenuto lo stesso risultato; avrebbero emanato una norma

retroattiva che avrebbe autorizzato i signori ad incatenare i prigionieri di guerra e a trucidarli. Così avvenne anche nel 1945, da parte degli inglesi non da parte degli italiani: gli italiani poi seguirono a ruota e legalizzarono gli eccidi.

Così fate voi oggi. Abbiate invece, nella tradizione romana, il coraggio di dire: noi vogliamo fare le Regioni. Non ci sono i mezzi finanziari? Non importa: si provvederà; vogliamo fare le Regioni. Non ci sono le norme? Non importa: si provvederà; vogliamo fare le Regioni. Il Parlamento non ci fornirà le norme-cornice? Non importa: le Regioni, le facciamo lo stesso. La Costituzione vieta che i Consigli possano provvedere a emanare norme di legge senza le norme-cornice? Non importa; la Costituzione è un pezzo di carta e come tale si può mettere sotto i piedi, stracciare.

Abbiate il coraggio di dirlo! Troverete certamente dei proseliti « democratici », da quella parte (*indica i banchi dell'estrema sinistra*)...

F R A N Z A . L'ha detto il sottosegretario De Mita che si devono fare.

N E N C I O N I . Se l'ha detto De Mita, per carità, di fronte a *tanto nomini*...

P R E Z I O S I . Non ne parli male perchè è mio concittadino; Dio lo benedica!

F R A N Z A . Noi ci siamo riferiti ad una fonte autorevole.

N E N C I O N I . Io ho molto rispetto per questo nome perchè quando ho incominciato a fare l'avvocato in tribunale, quarant'anni fa circa, c'era un usciere del tribunale che mi condusse dentro che si chiamava De Mita. Io me lo ricordo ancora e ho sempre per questo nome una grande venerazione.

R I C C I . Che bella battuta! Fa onore a chi l'ha pronunciata.

P R E S I D E N T E . È anche lei suo concittadino?

N E N C I O N I . Le Regioni esercitano le proprie funzioni legislative dopo un biennio. E, onorevoli colleghi, io voglio illustrarvi brevemente questa proposizione perchè non vorrei deviare minimamente da una impostazione strettamente tecnica. Per le Regioni a statuto ordinario lo statuto prevede tre tipi di legislazione, cioè, la produzione legislativa si articola attraverso tre strumenti; per le Regioni a statuto speciale è prevista la legislazione cosiddetta primaria; per le Regioni a statuto ordinario è prevista quella che la dottrina pubblicistica ha indicato come legislazione ripartita o concorrente. Una legge-cornice stabilisce determinati princìpi nella materia specifica; la Regione nei limiti di carattere generale e nei limiti di carattere specifico esercita il suo potere legislativo. Difatti l'articolo 117 recita: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni ».

Adesso nella nostra dottrina giuspubblicistica, per esempio, il Crisafulli ha scritto recentemente, nel 1962, negli atti del 3° convegno di studi giuridici sulla Regione: « Tra leggi regionali e leggi statali non vi ha vera e propria divisione di competenza per materia chè anzi sulla stessa materia devono concorrere fonti regionali e fonti statali in varie misure, secondo i tipi e le specie di competenze regionali, queste ultime dettando ogni altra norma diversa dai princìpi ». Pertanto nella legislazione ripartita o concorrente, al di fuori dell'attività legislativa regolamentare che è propria della Regione, la Costituzione non prevede altra fonte. Mi sembra che questa premessa sia di una chiarezza assoluta e nello stesso articolo 17 ai capoversi si confermano e si precisano meglio le concezioni prevalenti di competenza ripartita o concorrente: occorre un concorso esplicito e puntuale di leggi dello Stato e leggi della Regione.

Va tenuto presente il testo che si vorrebbe sostituire all'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che giace ormai da diciotto anni inattuata e senza alcun omaggio da parte del Parlamento, con la quale non si previde neanche — tanta era la volontà di non attuare le Regioni a statuto ordinario — una spesa e una copertura: si trattava di un'espressione legislativa senza corpo e senza anima.

Ebbene, con il disegno di legge al nostro esame si propone di sostituire l'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953 con il seguente (articolo 17): « L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei princìpi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti ». La dizione « quali si desumono dalle leggi vigenti » mi lascia sempre molto perplesso, ma è una perplessità marginale: la perplessità macroscopica, la perplessità paralizzante di ogni ragionamento riguarda la previsione di una nuova fonte di produzione legislativa, in contrasto con le fonti di produzione legislativa tassativamente previste dall'articolo 117 della Costituzione.

Bisogna distinguere l'ambito entro cui potrà esercitarsi la potestà legislativa prevista dall'articolo 117 e le regole inerenti allo svolgersi ed alla fase costitutiva della potestà stessa: occorre evitare confusione tra ciò che i giuristi chiamano l'*an* e quello che chiamano il *quomodo*. È pacifico che l'articolo 117 preveda per esempio la potestà legislativa concorrente ripartita, e non primaria, cioè senza limiti, non autonoma, non potestativa.

Ad esempio, per quanto riguarda le circoscrizioni comunali, fiere e mercati, è previsto « che », ma non è previsto « in che modo », è prevista la potestà, i contenuti ma non il modo di essere: una cosa è la previsione della potestà, altre sono le disposizioni circa le situazioni ed i limiti di materia, di territorio, di funzioni entro cui l'atto giuridico può compiersi, altre ancora sono le regole attinenti alle autorità legittimate a compiere l'atto stesso, le forme e le procedure.

Il Crisafulli nelle sue note « Lezioni di diritto costituzione », nel 1962, afferma: « Non esiste propriamente la legge regionale, ma esistono svariate categorie o sottotipi di leggi regionali diversamente regolati, per ciascuno dei quali deve porsi in modo articolato e differenziato il problema della collocazione nel sistema delle fonti. Ciò, tenendo presente in generale che gli atti normativi restano attribuiti ai soggetti onde promanano, allo Stato, alle Regioni, alle province, ai comuni, i quali conservano anche a certi effetti almeno il potere, sia pure non esclusivo, di disporne. (Per esempio, l'abrogazione). Le norme che scaturiscono da questi atti normativi vengono riferite impersonalmente all'ordinamento nel quale vivono e alla cui evoluzione tutte variamente partecipano ».

L'articolo 117 in modo chiaro, senza possibilità di errori e di interpretazioni peregrine, prevede che solo un certo tipo di tali atti conformi a determinate regole precisate e precostituite sia idoneo a produrre norme costitutive dell'ordinamento dello Stato per dati ambiti di territorio o di materia.

Qui invece, signori del Governo proponenti, con legge ordinaria voi prevedete la potestà legislativa delle Regioni, cioè l'attribuzione di competenza legislativa alle Regioni in determinate materie, ma nella collocazione delle fonti ne concepite un altro tipo che la Costituzione non ha previsto e non ha disciplinato. Cioè in ipotesi — ma è un'ipotesi che scaturisce da una norma di legge che noi dovremo approvare — oltre che la potestà legislativa ripartita o concorrente, prevedete in ipotesi, trascorsi due anni, una potestà legislativa primaria attribuita alle Regioni a statuto speciale e negata dall'ordinamento alle Regioni a statuto ordinario. Ora, da che cosa scaturisce questa potestà di una norma, che, nella gerarchia delle fonti, è ordinaria e che come tale non può incidere su di una norma superprimaria come è la norma costituzionale? E anche per quanto riguarda le norme super-

primarie, nella gerarchia delle fonti, ve ne sono alcune che pongono dei princìpi, e tra queste soprattutto le norme che disciplinano quel sistema delicatissimo che forma la fonte di produzione legislativa.

Onorevoli colleghi, da che cosa scaturisce questa volontà di inserimento tra le fonti di una norma che la Costituzione non prevede e che stabilisce una attribuzione di competenza al di fuori delle competenze stabilite? Come si può consentire, trascorso il termine di due anni, l'esercizio di una potestà legislativa regionale, anche senza la predeterminazione dei princìpi, di cui alla premessa dell'articolo 117, in base ai quali le norme che scaturiscono dalla potestà legislativa concorrente, ripartita, debbono essere ancorate, per volontà della Costituzione? E la Costituzione ha concepito le Regioni a a statuto ordinario in un dato modo per le stesse ragioni per le quali voi, signori della maggioranza, sostenevate in quest'Aula e nell'altro ramo del Parlamento tale esigenza per le Regioni a statuto speciale, data la particolarità del territorio su cui si adagiano e data la particolarità della popolazione: elementi questi che il Mortati chiama essenziali, contenuti di regola al di fuori della norma costituzionale, tanto è vero che parla di Costituzione in senso materiale, cioè di regole non scaturite dalle norme, ma preesistenti alle norme, che le presuppongono.

Ora qui, attraverso questa norma ordinaria, si incide sul principio di produzione legislativa, mutuandola dalle Regioni a statuto speciale che sono regolate e previste, con altri criteri informatori, con altra organizzazione, con altra potestà, con altri e più ampi poteri.

Debbo aggiungere che non sempre i princìpi fondamentali potranno desumersi dalle leggi vigenti, come ho detto prima. Viene a prospettarsi una nuova potestà legislativa primaria ed esclusiva che la Costituzione non contempla, della quale anzi fa preciso divieto con la premessa dell'articolo 117. Questo, onorevole Presidente, è il secondo rilievo di carattere costituzione che io faccio.

P R E S I D E N T E . Mi sembra che complessivamente siano nove.

N E N C I O N I . Sono otto, signor Presidente, più una sospensiva. Mi dia atto che non sono uscito dal tema.

P R E S I D E N T E . Desideravo soltanto orientarmi nello svolgimento dei nostri lavori. Non intendo toglierle alcuna possibilità di illustrare il suo tema; quindi la mia interruzione non era maliziosa.

N E N C I O N I . Terzo rilievo: l'onorevole Presidente del Consiglio di questo Governo che non ha ancora trovato un'aggettivizzazione ma che la troverà certamente *a posteriori* . . .

F R A N Z A . Lo chiamerei il Governo delle Regioni.

N E N C I O N I . . . . ha definito il suo Governo — sia pure per negarlo — il Governo dei cento giorni di napoleonica memoria, e probabilmente in prospettiva inconscia Waterloo. Non voglio divagare, ma voglio restare — come mi sono impegnato a fare — strettamente al tema. L'onorevole Rumor, dunque, disse nelle sue comunicazioni recentissime: « La legge per la finanza regionale che ha carattere pregiudiziale non dovrà limitarsi ad assicurare soltanto i mezzi per il primo finanziamento degli organi regionali al fine di evitare, fin dall'inizio, le note difficoltà della finanza locale. Essa deve tradurre sul piano finanziario quel coordinamento tra poteri centrali e responsabilità autonome delle Regioni che è stato precisato nel disegno di legge sulle procedure della programmazione ».

Desidero fare una breve affermazione: l'onorevole Presidente del Consiglio dà per scontata una norma che è contenuta in un disegno di legge, non so con quanta riverenza nei confronti del Parlamento, del Potere legislativo, perchè fino a quando i disegni di legge sono in discussione alla Camera e al Senato, rappresentano espressioni di volontà politica e null'altro; il Parlamento infatti può modificarli, può non approvarli, può tenerli in archivio per riesumarli eventualmente a tempo opportuno.

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

(*Segue* NENCIONI). Pertanto per l'onorevole Rumor la legge sulle procedure è una cosa fatta e dovrà conseguentemente essere concepita in modo da correggere da un lato i noti squilibri economici e territoriali e in modo da assicurare dall'altro una reale autonomia finanziaria delle Regioni. Ora, non solo la logica legislativa ma anche la corretta interpretazione delle norme costituzionali esige che prima vengano stabiliti i princìpi fondamentali delle funzioni spettanti alle Regioni e poi i mezzi per provvedervi, ossia le regole per la finanza regionale, come autorevolmente aveva affermato nella sua relazione del febbraio 1966 sua eccellenza Carbone.

Il secondo comma dell'articolo 119 recita: « Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali ». In altri termini, onorevoli colleghi, si debbono stabilire le regole sulle attribuzioni e sulle attività delle Regioni e solo successivamente, in ragione di esse, in relazione ai bisogni delle Regioni, dice la Costituzione che potranno determinarsi le regole sulla finanza. Questa norma dell'articolo 119, comma secondo, della Costituzione riguarda le funzioni amministrative delle Regioni per cui la Costituzione non contempla discipline organiche e dettagliate, rinviando alla legge ordinaria (vedi articolo 118 e disposizioni transitorie).

Nella disposizione VIII della Costituzione le funzioni legislative invece risultano regolate, nelle loro linee essenziali, dalla stessa Costituzione. La disposizione transitoria finale VIII dice: « Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali, restano alle province e ai comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali ».

Invece qui si procede alla finanza, senza provvedere all'economia. Onorevole Ministro, non solo la logica dice che prima viene l'economia e poi la finanza, ma questa è un'esigenza che è sentita soprattutto dallo spirito prima che dalla norma del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione della Repubblica.

Il disegno di legge sovverte il criterio dell'articolo 119, comma secondo, della Costituzione in quanto fissa le fonti delle entrate delle Regioni immediatamente e rinvia a leggi delegate da emanarsi entro un biennio — salvo che non vengano emanate e la Regione funzioni ugualmente — la determinazione dei caratteri, della struttura, dell'esercizio della potestà amministrativa regionale. Si dichiara perciò che le fonti di entrate regionali vengano stabilite ignorando assolutamente « i bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali ».

È così contraddetto clamorosamente il principio contenuto nel secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione. Questo è il terzo rilievo di carattere costituzionale.

Quarto rilievo. Onorevoli colleghi, sempre l'articolo 119 al primo comma afferma: « Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni ». Qui veramente si potrebbe aprire una discus-

sione che ci porterebbe probabilmente molto in là e non basterebbe tutta la notte o la seduta di domani se dovessimo svolgere questo tema in concreto, riesumando tutte le norme che il disegno di legge sta violando.

Questa norma va considerata in relazione ai princìpi generali contenuti nell'articolo 53 della Costituzione, se noi vogliamo legiferare — come vi ho detto prima — entro l'alveo di un sistema. All'articolo 53 al secondo comma si dice: « Il sistema tributario è informato a criteri di progressività ». Si parla di sistema tributario come di sistema costituzionale con la concezione di un complesso di norme considerate unitariamente, sotto il profilo della loro dinamica e dei loro contenuti, con una visione organica espressa dal riferimento ai criteri fondamentali di universalità e progressività dei tributi e di capacità contributiva. Col disegno di legge viene radicalmente negata la stessa idea di sistema, che si fonda su attributi di ordine, di chiarezza, di semplicità.

Ho accennato prima all'articolo 6, conversando amabilmente con il relatore: principio di derivabilità di ogni regola da propri princìpi comuni. Così col disegno di legge, che ignora completamente tutta la legislazione a monte, si aggrava il caos e l'incertezza di quella legislazione tributaria italiana, onorevoli colleghi, che il Governo, ormai da quindici anni, va promettendo.

Riforma tributaria: impegno prioritario dell'onorevole Fanfani, dell'onorevole Moro, dell'onorevole Rumor, come la riforma delle società per azioni, impegno prioritario che poi si perde nei meandri del nulla. Lo stesso dicasi per la riforma della finanza locale e della pubblica amministrazione!

È questo il quarto rilievo di carattere costituzionale. Onorevoli colleghi, adesso affronteremo un problema che, se fosse solo terminologico, sarebbe semplice; ma tale non è, è un problema di sostanza. L'articolo 11 del disegno di legge prevede la formazione di un demanio e di un patrimonio delle regioni, senza prescriverne le modalità, secondo i dettami della norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione. Vorrei impostare la questione per renderla non dico intelligibile (chè è di una semplicità sconcertante) ma per abbreviare l'esposizione.

L'articolo 11 dice: « I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822 del codice civile, se appartengono alle Regioni per acquisizione a qualsiasi titolo, costituiscono il demanio regionale e sono soggetti al regime previsto per i beni del demanio pubblico ». Ora, l'articolo 119 della Costituzione prevede che nelle leggi delegate di cui all'articolo 17, comma *a*), saranno stabiliti vincoli atti a garantire la inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione dei beni di cui alla prima parte del comma quinto dell'articolo 11, quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni.

Poi, onorevoli colleghi, sempre per chiarezza, l'articolo 119 ultimo comma afferma semplicemente: « La Regione ha un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica ».

Ora, non starò a discutere su che cosa è il demanio, che cosa sono i beni demaniali, i beni patrimoniali, i beni patrimoniali inalienabili, indisponibili ed a quale categoria appartengano le foreste. Circa queste ultime c'è da dire che esse sono regolate in maniera curiosa; del resto il nostro diritto positivo abbonda di queste situazioni: c'è per esempio un'Azienda foreste demaniali e le foreste non costituiscono demanio statale, ma sono dei beni patrimoniali dello Stato non inalienabili, ma alienabili e indisponibili, cioè alienabili a norma di legge e non per atto della pubblica amministrazione. Comunque, di fronte a questa non semplice delineazione concettuale, sotto il profilo definitorio e dei contenuti, della differenza sostanziale dei beni demaniali patrimoniali e di fronte alla esigenza della creazione di un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica, il disegno di legge prevede che nelle leggi delegate, di cui all'articolo 17, siano stabiliti vincoli e garanzie. Ora le garanzie di inalienabilità, di indisponibilità e le norme sulla disposizione non esauriscono le regole per la gestione dei beni dema-

niali e patrimoniali. Demanio e patrimonio, a prescindere da ogni ulteriore specificazione, impostano molteplici discipline con caratteri particolari e specifici, secondo il fine che si vuole raggiungere. Ad esempio, nulla è stabilito circa le modalità di gestione per i porti lacuali, circa le modalità di gestione per gli acquedotti di interesse generale e regionale; nulla è stabilito per quanto concerne le acque e le foreste, le quali ultime non costituiscono beni demaniali, ma patrimoniali indisponibili, e, secondo la norma contenuta nell'articolo 11, debbono entrare a far parte del demanio delle Regioni. Non è sufficiente, cioè, la caratterizzazione, l'indicazione dei caratteri essenziali o l'indicazione definitoria della norma, ma occorre qualcosa di più; occorre delineare tutta la sua articolazione e la sua specificazione secondo i fini che attraverso il bene patrimoniale e demaniale lo Stato e la Regione devono raggiungere, avendo quest'ultima gli stessi caratteri dello Stato.

È chiaro che la gestione di simili beni esige discipline complesse, in ragione dei caratteri sostanziali e soprattutto in ragione dei fini perchè ricordo — e non solo a me stesso, ma a tutti — che il bene demaniale è caratterizzato non tanto dalla proprietà dell'ente pubblico, non tanto dal carattere, dalla inalienabilità, dall'indisponibilità, ma dal fine. Un'opera di difesa è un bene demaniale in quanto ha quel fine; se cessa di avere quel fine, non è più un bene demaniale, ma si sdemanializza e diventa un bene carente del suo fine, secondo la norma dell'articolo 822 del codice civile, che elenca i beni demaniali in modo tassativo e non esemplificativo, tanto che è sorta una discussione in dottrina (ma non vi voglio tediare con i lunghi discorsi che sono stati fatti) circa la particolare situazione, ad esempio, in cui si trova la Sicilia a causa dello statuto della Regione, secondo il quale alcuni beni demaniali per destinazione, come le coste, possono diventare bene non demaniale o bene demaniale della Regione perchè può venire meno il fine che lo caratterizza. Lo statuto siciliano ha questa norma specifica. Ma questo — si dice — non è in contrasto con la dottrina nè con il sistema legislativo per cui il bene demaniale è caratterizzato non tanto dalla proprietà, non tanto dalla destinazione contingente, non tanto dalla inalienabilità, non tanto dalla indisponibilità quanto dal fine che lo Stato, l'ente pubblico comunque raggiunge attraverso il possesso o la proprietà di questo bene.

Ora tutto questo non è previsto nel disegno di legge in esame. Per il patrimonio indisponibile si prevedono applicazioni delle norme del codice civile, delle leggi speciali e di quelle dell'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato (vedi l'articolo 11, capoverso, del disegno di legge).

Nulla è stabilito sulla questione del demanio, dal che si potrebbe arguire una rinunzia da parte dello Stato ad esercitare i poteri contemplati dall'ultimo comma dell'articolo 119 che stabilisce: « La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica ».

Onorevoli colleghi, questa impostazione e questo rilievo di contrasto tra la norma ordinaria e non attuativa e la norma che pone un principio di carattere costituzionale nel sistema delle fonti ha implicazioni di cui probabilmente vi parlerà il senatore Crollalanza. Io mi sono limitato a porre un principio di contrasto, un principio antinomico tra la norma costituzionale e la norma ordinaria.

Sesto rilievo: illegittimità della commissione composta dai presidenti delle giunte regionali prevista dall'articolo 13 del disegno di legge. L'articolo 13 del disegno di legge prevede: « I criteri di ripartizione tra le Regioni dei fondi di cui all'articolo 9 e dei contributi di cui all'articolo 12 sono determinati sentita una commissione interregionale composta dai presidenti delle giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale ».

Ma guardate che curiosa norma è questa! Vi ho detto prima come le Regioni a statuto speciale siano un'entità assolutamente non riconducibile alla nozione, anche dal punto di vista costituzionale, di Regione a statuto ordinario. Ebbene, con l'articolo 13 si prevede di formare una commissione

tra presidenti delle giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale, cioè di enti eterogenei, che la Costituzione ha voluto eterogenei, che voi avete sostenuto eterogenei; quando tutta la letteratura giuspubblicistica e politica sulle Regioni a statuto ordinario, — ormai immensa, immane — e specialmente sulle Regioni a statuto speciale non ha fatto altro che mettere in evidenza la differenza sostanziale di entità diverse e contrastanti come ispirazione, come funzione e come origine.

Si è detto infatti: la Sardegna è una isola distante dal continente; la Sicilia è un'isola che, dato l'abbandono secolare da parte dello Stato, ha una propria tradizione, ha ragioni storiche che la differenziano dalle altre comunità o enti territoriali autarchici. Per la regione Friuli-Venezia Giulia (in quest'Aula sento ancora il ministro Taviani che ne sosteneva le ragioni determinanti), malgrado la disposizione transitoria della Costituzione che vietava la costituzione della regione Friuli-Venezia Giulia come Regione a statuto speciale data la precarietà dei confini della nostra marca orientale, norma costituzionale sospensiva, non norma ordinaria, pure la Costituzione fu violata anche allora. Si affermò in quest'Aula: vi sono delle minoranze linguistiche, vi sono delle esigenze di autonomia, il porto di Trieste che è in situazione asfittica e tutta la Regione risente della lontananza dal centro. Vi è poi un'aspirazione corale della popolazione a immettersi nell'esercizio del potere, a vedere avvicinato il potere, a poter ottenere l'autonomia. L'autonomia nasce, si ripetè, non tanto dal territorio quanto dalla popolazione che esige questa forma, necessità che i costituenti hanno avvertito. Malgrado quindi la norma transitoria X che recitava: « alla regione del Friuli-Venezia Giulia di cui all'articolo 116 si applicano provvisoriamente le norme generali del titolo V della parte II, ferma restando la tutela delle minoranze » e vietava quindi la costituzione della Regione a statuto speciale data, ripeto, la precarietà dei confini e la particolare situazione internazionale, la Regione fu istituita.

La Valle d'Aosta aveva una sua autonomia, un suo volto autonomo e quella era la ragione determinante; e finalmente, l'ho tenuto per ultimo, il Trentino-Alto Adige. Qui la ragione consisteva — così si diceva — nell'esistenza della cosiddetta minoranza di madre lingua tedesca, per l'incapacità dei Governi che si sono succeduti, per la mancanza di volontà politica, per la mancanza di premurosa tutela e dei confini e della popolazione. Quella minoranza di madre lingua tedesca oggi è diventata la maggioranza e sono state abbandonate le minoranze italiane di madre lingua italiana. La situazione odierna è la vendetta della storia, di fronte al delitto di lesa patria, di aver creato quella Regione, come ci saranno altre vendette nella storia che noi non vorremmo. Oggi questa Regione che voi signori del Governo avete voluto — voi che esaltate la vostra opera nel momento in cui volete coronare per la volontà determinante del Partito comunista questo vostro sogno, in un evidente *cupio dissolvi* regionalistico — questa Regione vi si spezza in mano e scompare dividendosi in due province, la provincia di Bolzano e la provincia di Trento, con potestà legislative autonome primarie. Ecco il disfacimento della Regione, ecco la logica della frantumazione del potere sovrano dello Stato. Quella Regione vi si è spaccata in mano; non sarebbe avvenuto se la Regione non fosse stata creata. E queste a distanza sono le ragioni valide che poi creano i fenomeni che ci trovano impreparati o vi trovano impreparati ad assolverli. Si arriva poi allo stato di necessità, al compromesso, alla soggezione alla volontà altrui.

Ed oggi queste entità diverse sono parificate in questa Commissione per la ripartizione tra le Regioni dei fondi di cui all'articolo 9 del disegno di legge. L'articolo 119, terzo comma, della Costituzione prevede che la ripartizione di contributi avvenga per legge, senza ulteriore specificazione, ossia con il procedimento legislativo ordinario: qui invece, come vi ho detto, sembra si voglia prevedere l'audizione di un parere obbligatorio di una commissione formata da elementi eterogenei per funzioni e da rappresentanti di entità eterogenee irriconducibili, e per volontà della Costituzione, l'una all'altra.

La dottrina ha ripetutamente spiegato che l'aggiunta dell'obbligo di audizione di un parere, reso da un organo diverso dal Parlamento, altera la struttura del normale procedimento legislativo che viene complicato e mutato, come uno dei più autorevoli costituzionali, titolare di cattedra all'Università di Roma, l'Esposito, scrisse nel famoso saggio « La validità delle leggi », ristampato recentemente (ma si tratta di un testo del 1932-1933): « Sono note in proposito le resistenze a riconoscere una potestà consultiva obbligatoria al Consiglio nazionale dell'economia del lavoro fondata sull'assunto che un parere del CNEL avrebbe finito per alterare l'ordinaria disciplina del procedimento legislativo tipico ».

Quando in questa sede abbiamo prospettato per un provvedimento legislativo di ampia portata, come quello concernente la nazionalizzazione delle imprese elettriche, la necessità che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro esprimesse un parere, l'onorevole Fanfani, allora Presidente del Consiglio, ci rispose che questa esigenza non era sentita e d'altra parte « il Parlamento era libero di legiferare ».

Quando si prevede un parere è l'opportunità che lo suggerisce, ma quando si prevede un parere obbligatorio non è più l'opportunità che lo suggerisce, ma si tratta di un'interferenza nel potere legislativo ordinario. Pertanto quando si prospetta l'esigenza di un parere obbligatorio, si altera la normale disciplina ed anche la legge 5 gennaio 1957 ha seguìto tale indirizzo evitando di porre al legislatore la prescrizione dell'obbligo di udire pareri del CNEL; la stessa tesi è stata accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44 del 1966 (che non vi leggo per brevità ma che vi prego di ricordare perchè contiene dei princìpi che dovete tenere presenti quando dovrete dare il vostro consenso ad una norma che non ha giustificazioni e circa la quale nelle sollecite e puntuali relazioni del senatore De Luca non v'è traccia di spiegazione che possa rassicurare).

D'altra parte l'articolo 99 della Costituzione per quanto riguarda il CNEL dice che è un organo di consulenza delle Camere per « le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione economica e sociale secondo i princìpi ed entro i limiti stabiliti dalle leggi ». Però non vi è alcun obbligo.

Va aggiunto che la dottrina ha individuato una categoria di leggi, le cosiddette leggi rinforzate, che si collocano anche queste nella elencazione, nella disciplina delle fonti. Sono leggi intermedie tra la legge costituzionale, la legge superprimaria, e la legge ordinaria. Tale categoria comprende i casi in cui il procedimento legislativo ordinario risulta connesso o condizionato ad atti distinti ed eterogenei. Così, ad esempio, si riscontra negli articoli 7, comma secondo, 8, comma secondo, 10, 123 capoverso, 132 capoverso e 133 della Costituzione della Repubblica, ove risulta che la legge ordinaria deve combinarsi con diverse specie di norme prestabilite e con atti distinti nel quadro di una fattispecie più ampia. Ma si tratta, secondo l'interpretazione più diffusa, di atti normativi specificati e differenziati dalla legge formale ordinaria e perciò stabiliti solo in virtù di una disposizione costituzionale. E il Crisafulli, sottolineando questa categoria che possiamo definire abnorme nel nostro diritto positivo, ha scritto proprio recentemente: « Il sistema delle fonti a livello costituzionale e a livello primario è rigidamente chiuso, di guisa che la legge ordinaria non potrebbe validamente istituire fonti concorrenziali, vale a dire dotate della medesima forza, ovvero in grado di escludere da certe materie la competenza della legge ». In questo caso, onorevoli colleghi, è come se alcuno dicesse che la competenza legislativa ordinaria formale è eslusa dal disporre sulla ripartizione dei contributi, di cui all'articolo 119, comma terzo, della Costituzione, e deve essere sostituita da una legge rinforzata, o fonte atipica, data dall'atto complesso formato dal procedimento legislativo ordinario sottoposto, vincolato dall'audizione obbligatoria del parere della commissione interregionale.

Pertanto vi è una norma della legge ordinaria che pone una categoria di fonte di produzione legislativa che non è prevista, per

quanto concerne le Regioni, dalla Costituzione.

Settimo rilievo costituzionale. Onorevoli colleghi, come ogni legge che si rispetta di questa strana Repubblica che si dice retta dalla Costituzione, quest'ultima contiene una norma che prevede una legge-delega. E voi mi insegnate che cos'è la legge-delega. Io voglio solo ricordare a me stesso i limiti posti dall'articolo 76 della Costituzione: « Lo esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di princìpi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ». A me interessa solo l'inciso « con determinazione di princìpi e criteri direttivi ». Questa è una difesa delle funzioni del Parlamento, di un Parlamento, onorevoli colleghi, che ci ha ripetuto per tanti anni — così avrebbe detto l'onorevole Togliatti — le solite giaculatorie circa il potere legislativo attribuito al Parlamento e le famose deviazioni che furono attribuite al regime fascista che secondo gli storici, o gli storiografi aulici del periodo che noi attraversiamo, resse l'Italia disconoscendo il Parlamento (vero, senatore Crollalanza?) e solo attraverso norme emanate dal Potere esecutivo con forza di legge. Io mi riservo di fare un giorno una ricerca di carattere statistico, del resto molto semplice, per dimostrare l'avversione contro il Potere esecutivo che emana norme o atti aventi forza di legge. Guardate che la Costituzione non parla di decreti-legge, non parla di leggi, non parla di norme, ma soltanto di provvedimenti provvisori aventi forza di legge, perchè nel momento in cui la Costituente emanava questo documento vi era ancora una certa mentalità, una certa valutazione aggressiva di una realtà che era alle spalle. Pertanto non si osò parlare di decreto-legge; ci si limitò ad indicare la potestà legislativa del potere esecutivo come potere che emanava atti aventi forza di legge. Anzi si sostenne da alcuno . . .

M A R I S . Parla anche di decreti.

N E N C I O N I . Parla di provvedimenti provvisori aventi forza di legge che successivamente indica come decreti. Ma prima del 1922 ricordo una sentenza che fece stato (eravamo fuori del regime fascista), una sentenza redatta di proprio pugno dal Mortara, nella quale egli si scagliava contro i decreti-legge perchè riteneva che attraverso l'uso o l'abuso dei decreti legge si violassero le prerogative parlamentari. Il Mortara, che sempre in tutti i suoi trattati, in tutti i suoi saggi e nelle sue sentenze, è stato aulico pur nella sua prosa molto semplice e scorrevole, in quella sentenza dimostra una certa acredine (se fosse possibile attribuirla ad un personaggio che ha lasciato tracce indelebili nella scienza giuridica e nella magistratura). La Repubblica poi (ecco la statistica che io vorrei fare del prima e del dopo: del durante non ha importanza perchè i decreti-legge furono disciplinati) a piene mani ha usato prima ancora del varo dell'entrata in vigore della Costituzione, cioè il 1° gennaio 1948, del potere di emanare norme di legge attraverso norme dell'Esecutivo. Non solo, ma quando si farà la storia della produzione legislativa, voi vedrete che la incriminata norma del regime fascista, la famosa norma n. 100 del 31 gennaio, è l'unica norma di legge che, come ha sostenuto Orlando, come hanno sostenuto tutti coloro che successero nel reggimento democratico prima della Costituzione a quei banchi, la unica norma che legittimi dal Governo di Salerno al 1948 il sistema legislativo.

Detto ciò, voglio dire che non c'è legge dal 1948 in poi che non contenga delle norme che prevedano delle leggi delegate. Ora il Parlamento si spoglia invece del suo potere, concependo leggi delegate. Questo è nella tradizione di tutti i Paesi quando le norme sono di carattere tecnico, quando le norme sono talmente complesse, come i codici, che una discussione a caldo in Aula potrebbe renderle disarmoniche. Perciò l'articolo 76 stabilisce che il Parlamento deve determinare i princìpi e i criteri direttivi.

Invece il disegno di legge — non poteva mancare nel disegno di legge per la finanza regionale una legge-delega — prevede la legge-delega senza contenere minimamente — mi spiego con degli esempi — i princìpi e le direttive: infatti non fa che ripetere le

norme contenute nella Costituzione. Ho detto infatti all'inizio che, per quanto concerne le Regioni, la Costituzione non si è limitata ai princìpi, ma è scesa agli ordinamenti e indica pertanto la norma ordinaria, i princìpi e le direttive già contenute nella Carta costituzionale. Così la legge-delega riserva allo Stato alla lettera *a*) dell'articolo 7 di provvedere al coordinamento delle attività della Regione in ragione di esigenze unitarie dei fini determinati dal programma economico nazionale, dal rispetto degli obblighi internazionali. Questa altro non è che una parafrasi verbale delle endiadi di cui all'articolo 117 della Costituzione che già stabiliva, senza che la norma ordinaria lo ripetesse: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni ».

Pertanto non dice nulla di nuovo e non aggiunge nulla di nuovo. La semplice indicazione: « trasferimento degli uffici periferici dello Stato alla Regione » di cui alla lettera *b*) dell'articolo 17 è una pura ripetizione di quanto è disposto nel capoverso della disposizione transitoria VIII della Costituzione che vi ho letto prima.

Anche nella lettera *d*) dell'articolo 17 vi è un esplicito richiamo alle esigenze di cui agli articoli 5 e 118 della Costituzione, oltre alla ripetizione della riserva agli enti locali delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale contenuta nell'articolo 118.

Il ripetere in una legge di delegazione legislativa delle norme superprimarie, onorevoli colleghi, resterebbe sempre un errore di tecnica legislativa; il ripetere delle disposizioni contenute in norme ordinarie è una prassi ormai invalsa, ma è un errore macroscopico. Comunque, la ripetizione di norme ordinarie avrebbe potuto essere ritenuta interpretazione autentica dei princìpi e delle direttive contenute in norme ordinarie. Ma ripetizione delle norme di carattere costituzionale sotto il profilo delle direttive e dei princìpi non è solo un errore, è una forma di incompetenza e di incapacità del proponente. Onorevole Ministro, i casi sono due: o si ripete la norma costituzionale tale e quale, e allora ella potrà dirmi che è assolutamente inutile, perchè la norma costituzionale sovrasta la norma ordinaria; o non ripete la norma costituzionale tale e quale, e allora ella deve dirmi che è un errore ancora più macroscopico, perchè una interpretazione autentica deve essere fatta con norma costituzionale e non con norma ordinaria; se non è un'interpretazione autentica siamo di fronte ad un assurdo perchè non è possibile modificare una norma costituzionale con una norma ordinaria.

Dunque, la ripetizione dei princìpi è inutile o erronea. L'articolo 76 vuole che il legislatore ordinario possa derogare all'ordine normale delle competenze solo sotto ulteriori limiti e condizioni, cioè a patto che vengano prestabiliti dei princìpi e dei criteri direttivi che l'articolo 17 non prevede; quei princìpi e criteri direttivi più precisi e articolati rispetto a quanto scaturito nelle norme costituzionali. Queste ultime debbono lasciare al legislatore ordinario un notevole ambito di discrezionalità e di scelta tra soluzioni più disparate, e un tale ambito non potrebbe assolutamente venir trasferito al Governo senza differenze. Ossia, tra le più diverse soluzioni possibili il legislatore deve compiere la prima e fondamentale scelta; nè all'omissione dell'indicazione dei princìpi e criteri direttivi sarebbe legittimo sostituire il concorso di commissioni consultive o l'audizione di pareri, perchè il legislatore (come si evince sempre dalla norma contenuta nell'articolo 76) deve prestabilire vere e proprie norme di principio e di direttiva, le quali dovranno trovare ulteriore svolgimento nel decreto avente valore di legge da emanarsi da parte del Governo.

Ora, onorevoli colleghi, questa norma di delega lascia arbitro il Governo, se il Parlamento ritiene di spogliarsi di ogni prerogativa, di legiferare con decreto nei limiti dei princìpi posti dalla Costituzione. Era sufficiente una legge attuativa di quei princìpi, non c'era bisogno neanche della legge-delega. Viene violato l'articolo 76 della Costituzione perchè esso esige l'indicazione che

non può essere mutuata, per la inutilità della mutuazione, dalle norme costituzionali.

Nell'articolo 77 — e io mi riferivo ai cosiddetti, con *nomen extra costitutionem*, decreti-legge — la Costituzione stabilisce che il Governo, in casi straordinari di necessità e urgenza, adotta sotto la sua responsabilità provvedimenti provvisori con forza di legge. Pertanto la definizione normativa costituzionale può avere un significato: la limitazione del contenuto.

Nella dottrina giuspubblicistica, si discute se questi provvedimenti straordinari, che non sono stati chiamati norme o decreti-legge, debbono essere leggi-provvedimento, cioè delle leggi aventi contenuto di carattere amministrativo e forma di legge. Ad esempio, per il caso di una calamità nazionale, il Governo emana norme urgenti, che sono sostanzialmente atti amministrativi richiesti da particolari esigenze, ma che possono essere in casi di necessità e urgenza provvedimenti provvisori con forza di legge il cui *nomen* tuttavia non è decreto-legge, e, ripeto, la sostanza ha contenuti amministrativi. Si è discusso dunque della limitazione ad atti amministrativi del contenuto. Si è sostenuto invece autorevolmente alla Costituente che, sia pure in casi straordinari di necessità ed urgenza, l'Esecutivo doveva avere il potere di emettere vere e proprie norme legislative di qualsiasi contenuto. Ci si è richiamati ai decreti-catenaccio in materia fiscale e pertanto a norme sostanziali e formali nello stesso tempo.

Onorevoli colleghi, l'ottavo ed ultimo rilievo di carattere costituzionale riguarda la violazione della norma contenuta nell'articolo 81, comma quarto, della Costituzione. Si tratta di una vecchia discussione, una discussione che ci ha appassionato molte volte e che noi abbiamo svolto con tanto entusiasmo dodici anni fa. L'entusiasmo è via via diminuito con il passare degli anni perchè abbiamo sempre visto che da parte governativa si faceva cattivo uso di questa norma costituzionale che Einaudi aveva posto come premessa del suo controllo sul Parlamento. Ed Einaudi fu il primo Presidente, se non sbaglio, a servirsi del potere di messaggio proprio per violazione dell'articolo 81.

Successivamente questa norma costituzionale, che è violata continuamente, venne affidata per la sua interpretazione ad un comitato di studio denominato comitato di studio delle norme di applicazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. Questo comitato di studio, presieduto dal senatore Paratore, predispose una lunga e pregevole relazione e ai suoi componenti furono aggregati Carbone, il quale lamentò in quella relazione i criteri informativi che la prassi richiedeva, e un altro grande esponente della finanza statale, cioè Marzano, il quale fece presente doverosamente la sua interpretazione della norma contenuta nel quarto comma. Nella relazione del comitato di studio che è depositata alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica tra gli atti ufficiali, sono ampiamente contenuti tali princìpi e dopo ampio studio, soprattutto di diritto comparato, si arrivò a delle conclusioni che tuttora i Governi che si sono succeduti e il ministro Colombo in particolare disattendono. Le conclusioni furono che la spesa ripartita in più anni non ha mai copertura, in nessun caso. E l'onorevole Colombo, fertile di fantasia, ha inventato ultimamente un'altra fonte di copertura ed ha indicato quella parte degli utili della Banca d'Italia non ancora provati, cioè probabilmente maturati ma non ancora accertati nel bilancio; quella parte di utili che è di competenza dello Stato, attuando un sistema che, se dovesse prendere piede, farebbe sì che le spese si coprirebbero con la fonte del reddito statale, mentre solitamente si usava un sistema diverso. Si aggrediscono invece alla fonte, anche quando la fonte è incerta, incerta giuridicamente, come la parte di utili dell'istituto di emissione di competenza dello Stato.

Ora il disegno di legge che ci occupa, onorevoli colleghi, stabilisce all'articolo 21: « All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 16 della presente legge, valutato in ragione d'anno in lire 10.500 milioni, si fa fronte, per l'anno finanziario 1970, mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti... » eccetera. « All'onere derivante dall'attribuzione alle Regioni dei tributi indicati nel primo comma — lettere *b*) e *c*) — e nel secondo comma dell'articolo 1, valutato in lire 20.000

milioni per l'anno finanziario 1970, si fa fronte mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti iscritti... ». « Il Ministro del tesoro è autorizzato... » eccetera.

Ora io rilevo — ed è inutile che mi richiami alla funzione originaria di controllo della spesa del Parlamento — che l'articolo 81 della Costituzione stabilisce l'esigenza di copertura per qualsiasi spesa prevista e che quell'autorevole comitato presieduto dal senatore Paratore e con l'intervento del ragionier Marzano e del dottor Carbone ha ritenuto indispensabile, esigenza imprescindibile della Costituzione della Repubblica, che la copertura fosse prevista anche per le spese ripartite. Anzi la discussione su questo punto è stata particolarmente ampia.

Le conclusioni erano nel senso che viola la norma quella legge che non prevede per le spese ripartite per anni una copertura ripartita per anni. Noi dobbiamo concludere, onorevoli colleghi, che di questo non teniamo nessun conto, cioè superiamo con la prassi legislativa quanto la Costituzione stabilisce. E ciò è dimostrato da questo disegno di legge, soprattutto data l'entità della spesa. Ora non è questione di entità, onorevoli colleghi, è questione di princìpi, ma i princìpi per fare una buona legislazione vanno tutelati anche in armonia con l'entità, con la vastità della spesa: cioè tanto più deve essere rigorosa per il Governo l'osservanza della Carta costituzionale quanto più la spesa incide sulle possibilità del Parlamento. Che cosa ha concluso quel comitato di studio? Riconoscimento delle finalità dell'articolo 81 dirette a tutelare l'equilibrio del bilancio e necessità di una sua più rigida applicazione attraverso anche più opportune modifiche dei regolamenti parlamentari; obbligo dell'indicazione della copertura finanziaria al momento della presentazione dei bilanci; estensione dell'obbligo dell'indicazione della copertura finanziaria anche ai provvedimenti recanti diminuzioni di entrate con conseguente modifica dell'articolo 43 della legge di contabilità dello Stato. Cioè l'articolo 81 era considerato come innovante anche rispetto all'articolo 43 della legge di contabilità dello Stato e per quanto riguarda le spese straordinarie (e quella di cui oggi ci occupiamo è certo una spesa straordinaria), ferme restando le norme anzidette, dovrebbe essere assicurata la copertura finanziaria con altre entrate di carattere straordinario. Cioè si faceva anche questa questione che ormai è abbandonata completamente: la divisione delle spese di carattere ordinario e straordinario con esigenza costituzionale di copertura delle spese con entrate ordinarie e straordinarie.

Ma se non è possibile predeterminare il limite della spesa pubblica è necessario nell'osservanza della Costituzione e della legge non incoraggiare l'espansione delle spese e sottoporre sempre le nuove e maggiori spese o la diminuzione di entrate a speciali rigori come quello sancito dall'articolo 81 della Costituzione.

Onorevoli colleghi, questa esigenza è alla base delle possibilità del bilancio dello Stato; questa esigenza è alla base perchè lo vuole la Costituzione per rendere possibili, oltre questa spesa che noi assumiamo inutile e dannosa ma anche fosse utile e non dannosa, quelle riforme di struttura che hanno anche esse esigenza di spesa e di copertura. Questa violazione della norma costituzionale è la violazione che incide sulle possibilità future dei Governi che si succederanno; questa violazione della norma costituzionale incide sulle istanze di oggi. Onorevoli colleghi, non discuto circa la legittimità o la non legittimità, circa il diritto costituzionale di protestare, di contestare, di manifestare, di imporre la volontà dal basso specialmente quando il Parlamento, attraverso la sua azione, dimostra di non essere il rappresentante degli interessi della collettività nazionale; ma queste dimostrazioni certamente, interrompendo il lavoro, portano nelle famiglie dei lavoratori una lesione che difficilmente potrà essere superata perchè sono poi gli operai che, attraverso la diminuzione dell'attività globale, della produttività aziendale. dei salari, del salario di ogni giorno, ne sopportano le spese. Ma questo avviene perchè il Parlamento non è venuto tempestivamente incontro alle loro esigenze.

Lungi da me il criticare il meccanismo del sistema, ma noi abbiamo sostenuto da

questi banchi che la responsabilità del sistema in atto, che porta confusione nella vita di relazione e incide negativamente su di essa, è dovuta soprattutto al fatto che sono otto anni che il Parlamento è inerte, insensibile e diserta di fronte alle istanze provenienti dai giovani, dagli operai, dai pensionati: istanze nuove, onorevoli colleghi, che sono vecchi bisogni non soddisfatti.

La paralisi del Parlamento e l'asfissia del bilancio dello Stato hanno prodotto una nuova situazione di carattere politico (che noi possiamo criticare o non criticare, possiamo esaltare o non esaltare) che costituisce una realtà che noi dobbiamo esaminare e che deve imporre a ciascuno di noi — e collegialmente e come Assemblea — una profonda meditazione. Quando si procede, attraverso l'approvazione di un disegno di legge di carattere finanziario, sia pure attuativo delle norme costituzionali, alla violazione di quello che Carbone (in quella relazione del comitato di studio delle norme di attuazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione) indica come l'unica difesa, la salvaguardia del bilancio dello Stato (e dell'azione politica e dell'azione amministrativa e dell'azione di Governo), ci si trova veramente in una gravissima situazione: infatti prevedendo solo delle spese che riguardano pochi mesi di un anno, chiudendo gli occhi e le coscienze dinanzi alle spese degli anni che verranno, non indicando le fonti di reperimento dei fondi, noi violiamo la norma costituzionale che dovrebbe essere il cuore pulsante di tutto il sistema democratico parlamentare. Non dobbiamo lamentarci poi se le riforme che non possono essere attuate per carenza di mezzi economici devono essere concesse attraverso la stampa di segni monetari, attraverso la richiesta violenta della piazza o attraverso le manifestazioni (che, comunque noi le classifichiamo, anche se il Partito comunista le strumentalizza a fini eversivi, prospettano esigenze che i giovani, gli anziani e la popolazione attiva percepiscono e richiedono).

Il Parlamento ha disertato perchè il Governo si è reso complice della violazione di una norma attraverso lo sperpero del pubblico denaro ed oggi si apre questo abisso senza fondo: saranno i 500 miliardi indicati con prudenza dal presidente Carbone, saranno i 1.400 miliardi che noi abbiamo indicato o saranno quelle spese di cui non è dato conoscere il limite, onorevoli colleghi, ma che nella sua relazione il presidente Carbone indica facendo presente la moltiplicazione dei pani e dei pesci in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino Alto Adige e nella Valle d'Aosta? Settantadue enti creati in Sicilia sono veramente la prova di quello che potrà essere un'Italia divisa in regioni con quella autonomia che non è solo amministrativa ma è politica in quelle regioni aperte dove forzatamente, onorevoli colleghi, ci sarà una lotta spietata senza esclusione di colpi dal centro alla periferia. Quando si è voluta creare la regione sarda si è sostenuto che con la regione si sarebbe potuto disporre di uno strumento per l'esecuzione di quel famoso piano, strumento della programmazione per la rinascita della Sardegna, approvato in questa e nell'altra Aula del Parlamento con urgenza perchè doveva portare immediatamente a questa regione il benessere, la cessazione del banditismo che è in ragione della situazione sociale ed economica di quelle zone. Il piano triennale di rinascita per gli anni 1967-69 è stato approvato solo al principio del 1970, onorevoli colleghi. Alla scadenza del triennio l'esecuzione del piano non è ancora iniziata. E noi, signor Ministro, approvammo con urgenza in quest'Aula quel provvedimento perchè la Sardegna batteva alle porte. Siamo arrivati al 1970 e l'esecuzione del piano non è ancora iniziata, non ha ancora dato i suoi frutti.

Per quanto riguarda la regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, si discusse in quest'Aula l'istituzione di tale regione e la maggioranza regionalista ci esortava a desistere da quello che chiamò ostruzionismo e che non era ostruzionismo, ma solo una discussione responsabile. Eravamo al termine di una legislatura e tre mesi dopo la costituzione della regione avrebbe dovuto essere realizzato il piano economico regionale. Vorrei pregare i colleghi della regione Friuli-Venezia Giulia, se sono presenti, di

confermare che il piano non fu varato nei primi tre mesi dall'istituzione della regione. Infatti, da notizie che io ho, tale piano è stato varato nel 1969, cioè sette anni dopo la approvazione di quella legge, che venne giustificata unicamente con l'esigenza di questo piano economico che doveva risollevare la regione e con la quale vennero sacrificate anche le persone e la dignità dei cittadini, italiani di lingua, italiani di territorio, italiani di tradizione, della zona A, che si sono visti erigere dall'Italia un confine che li ha chiamati stranieri, mentre nessun trattato, onorevoli colleghi, aveva posto un confine tra la zona A e il territorio metropolitano.

E in realtà le Regioni sono diventate dei centri di potere, dei moltiplicatori. Tra i tanti che Keynes ha elencato nei suoi trattati, non ha pensato alla regione come moltiplicatore, ma avrebbe aggiunto una nota infuturibile per i suoi tempi; la regione è proprio il moltiplicatore della dissipazione. È inutile che io vi ricordi in quest'Aula, alla fine del mio intervento per le pregiudiziali (ed ho finito, onorevole Presidente, debbo soltanto svolgere brevissimamente la sospensiva) la situazione della Sicilia come moltiplicatore di debiti e come moltiplicatore di residui passivi, mentre si parla di uno Stato *au ralentie,* della « lentocrazia » dello Stato e della disinvolta attività realizzatrice della Regione. Se noi facessimo il paragone troveremmo che l'incremento dei residui passivi è certo superiore nella Sicilia, per esempio, che non nell'ambito statale, segno evidente che nella Regione sono insiti i germi di una stasi, di una corruttela che invade tutti i campi, di un clientelismo senza limiti. E non è vero affatto che il cittadino si rivolge alla Regione più agevolmente per chiedere l'aiuto; e non è vero affatto che il potere si avvicina al cittadino o che il cittadino si immette nell'area del potere attraverso la Regione, che lo Stato è lontano e che la Regione è vicina. Io vorrei domandare ai siciliani, ai terremotati, se guardano a Palermo o se guardano a Roma; hanno guardato invano a Palermo e si rivolgono a Roma. Abbiamo visto i baraccati in Piazza Montecitorio perchè Palermo non risponde. Dopo la frana di Agrigento non si è guardato a Palermo ma a Roma, e si è indicato nella Democrazia cristiana (non lo dico per accusa ma per la cronaca) al centro la fonte del potere locale, e si chiedeva al centro soddisfazione di quanto la Regione non aveva fatto o non aveva saputo fare. E per l'immane tragedia del Vajont non si guarda localmente, si guarda al centro, si guarda a Roma, come la Sardegna ha chiesto a Roma il piano per la rinascita e i fondi per tale piano. E se nei prossimi anni vi sarà la rinascita della Sardegna, questo non si dovrà al piano o alla regione ma si dovrà esclusivamente al sorgere nelle zone impervie della media valle del Tirso, a Ottana o a Cagliari, di quei circuiti industriali che lo Stato dal centro ha concepito e attuerà con il concorso delle grandi imprese di iniziativa privata come la SNIA Viscosa, come la Chatillon, la Montedison, e delle imprese a partecipazione statle come l'ANIC, operative dell'ENI. Ma si guarda al centro, la Regione è muta. Se la Campania — ed è questa una critica che abbiamo mosso alla programmazione economica — avrà l'Alfa-Sud, che potrà ospitare in capaci case gli operai che potranno finalmente recarsi al lavoro avendo anche una propria casa, questo non sarà avvenuto per la programmazione, nè per iniziative locali: non è che sarebbe avvenuto se vi fosse stata la Regione a statuto ordinario: o che sia avvenuto per la provincia o il comune di Napoli, ma è avvenuto solo per volontà scaturite dal centro, al di fuori, al di sopra, contro la previsione della programmazione economica.

In questa concezione di rinascita, onorevoli colleghi, di zone che sono abbandonate è il decentramento amministrativo, sia sotto forma di decentramento organico che di decentramento autarchico, che può portare un soffio di aria nuova e il potenziamento effettivo delle autonomie locali. Quando qualcuno sostiene che siamo per una Italia centralizzata, vuol dire che non conosce nè la nostra dottrina, nè la nostra volontà, nè la nostra prassi in quest'Aula e nell'altra Aula, sulla stampa e sulle piazze. Infatti, che autonomia può avere un comune, sia pure un grande comune come quello di Roma o Milano (che è debitore della Cassa di risparmio delle provincie lombarde e della

tesoreria oggi, 4 maggio 1970, di 50 miliardi)...

D'ANDREA. Di 1.300 miliardi.

NENCIONI. Con la tesoreria al 1° maggio è debitore di 50 miliardi il comune di Milano. Che indipendenza, che autonomia volete che possa avere il comune di Roma con una situazione che definire fallimentare è usare un eufemismo, con una situazione di sordida bancarotta? Che autonomia può avere il comune di Marsala che si vede pignorata perfino la poltrona del sindaco, perchè non è in condizioni di poter pagare neanche i netturbini?

Autonomia significa esatta previsione delle possibilità autonome: invece la proprammazione non ha saputo fare ciò e oggi stiamo varando una legge finanziaria senza la previsione della possibilità di mantenere, in uno sfacelo continuo, quello che la programmazione prevedeva come fabbisogno, e cioè il ricorso al credito per 20 mila miliardi nel 1970. Senatore Pieraccini, da quel banco lei annunciava 20 mila miliardi di ricorso al credito; e il settore pubblico ha divorato oltre 20 mila miliardi e non è rimasto nulla nè per le aziende pubbliche nè per quelle private. Questa è la realtà: è una previsione programmatica errata.

Ma in questo momento ciò interessa sotto un altro profilo. Noi siamo per la promozione delle autonomie locali, per il decentramento autarchico, per il decentramento organico; siamo per il decentramento amministrativo. Ma non si creino altri enti, che possano presentarsi poi al traguardo della programmazione economica nazionale, senza la previsione di spesa, a mostrare solo le falle nella chiglia della navicella e non quella navigazione tranquilla e serena verso orizzonti luminosi, come era stato prospettato e indicato quando, da parte democristiana prima, si sono volute le Regioni.

È ormai lontano nel tempo il primo discorso politico nel dopoguerra di De Gasperi, il 23 luglio 1944 (De Gasperi si convertì poi, come si convertirono Scelba, Don Sturzo, Gioberti ed anche Cattaneo e Ferrari): « Vogliamo fondare il nostro nuovo Stato, la nostra nuova Italia, ma la base fondamentale deve essere il comune, deve essere la regione ».

E Gonella: « Cardine fondamentale della riforma dello Stato deve essere l'istituzione dell'ente regione; noi vediamo in questo nuovo istituto una fondamentale garanzia delle libertà ».

Scelba a Palermo nel 1950: « Sfateremo la leggenda di uno Stato che è l'antitesi della Regione: la Regione è lo Stato ». Se si deve paragonare lo Stato alla Sicilia, veramente io chiedo scusa a tutti i cittadini!

E De Gasperi ancora il 31 agosto 1952: « La Regione non è contro lo Stato, lavora per lo Stato come un'articolazione dello Stato ».

E allora i comunisti erano contrari alle Regioni, al federalismo. Al quinto congresso del Partito comunista vi fu una valanga contro le Regioni, la federazione, contro lo Stato federale e lo Stato regionale; anzi ho pescato una cosa che voglio ricordare come una perla ai comunisti presenti. « Rinascita » n. 3 del 1946 (è in biblioteca a disposizione di tutti): « Attuando l'ordinamento regionale noi non potremmo più condurre a fondo la azione per la eliminazione del fascismo ». Siete stati profeti, perchè probabilmente attuando le Regioni con lo sfacelo dello Stato qualche cosa di nuovo dovrà pur sorgere. In « Rinascita » n. 7 del 1946 è detto testualmente: « Diffusa è l'opinione che la più decisa decentralizzazione e la più larga autonomia regionale sarebbero l'antidoto contro ogni ritorno offensivo della reazione e del fascismo. Questa tesi è del tutto arbitraria ». Dunque voi nella Regione vedevate la reazione e il fascismo. Ma, onorevoli colleghi, guai se non si potesse cambiare opinione.

De Gasperi — e concludo, onorevole Presidente — che conosceva i comunisti come non li conoscono certo Ciriaco De Mita, Donat Cattin e Rumor, disse il 9 novembre 1952 (e mi rivolgo in particolare ai democristiani presenti che oggi si sbracciano per la Regione che non fu voluta nè da Don Sturzo nè da Scelba nè da tutti i politici cattolici che hanno riconosciuto nella volontà regionalistica una malattia infantile di cui si sono liberati non appena giunti alla maturità): « Che co-

sa importa ai comunisti la Regione? Io che ho lavorato con loro ricordo bene l'antipatia e l'avversione dei socialisti nenniani e dei comunisti per la Regione. Essi pensavano e pensano che il decentramento attenua la forza del potere centrale che per essi è di assoluta necessità per preparare il grande rivolgimento, per attuare la grande conversione nella struttura sociale e politica dello Stato ». Oggi che la grande azione diretta al rivolgimento per attuare la conversione della struttura statale come assalto frontale è fallita, per le norme che avranno appreso leggendo Clausewitz sull'arte della guerra, aggirano l'ostacolo e, attraverso questo raggiramento e attraverso lo spezzettamento dell'Italia, vogliono raggiungere il potere e avere comunque degli strumenti in mano che possano essere usati come strumenti di corruzione, di estorsione e di pressione politica e, se non di estorsione e di corruzione, di forza politica per contestare alla Democrazia cristiana e al Partito socialista, che ne farà certamente le spese assieme al popolo italiano, ogni potere globale.

Ecco la ragione della sospensiva, onorevoli colleghi, dopo i rilievi di carattere costituzionale. Da parte, come ho detto all'inizio, del Presidente Fanfani e da parte dell'onorevole Rumor fu precisato che le Regioni sarebbero state attuate soltanto in un momento di stabilità e di chiarezza politica. Sono state pretese dalla Carta costituzionale il 1° gennaio 1948. Sono passati ventidue anni, onorevoli colleghi, e la Democrazia cristiana, attraverso i suoi esponenti, ha sostenuto il decentramento amministrativo. Ricordo un volume di carattere tecnico, con una prefazione di carattere politico, se volete, di Lucifredi, che ci dà la ragione di questo ritardo. Già questa impostazione vi dice che, quando la Costituzione indicava il decentramento amministrativo, un'articolazione di Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale, per ragioni particolari, già attuate o in via di attuazione, seguivano una determinata strada.

Scriveva così Lucifredi come giurista, come costituzionalista: « Si attenuava l'entusiasmo per l'idea regionale », e si attenuava per ragioni di carattere specifico, tecnico, « mentre il decentramento amministrativo rimaneva l'obiettivo di attuazione per avvicinare il potere ai cittadini dello Stato-comunità ».

Oggi, onorevoli colleghi, ci troviamo, per riconoscimento del Presidente del Consiglio, in un momento di confusione politica; e sono le cronache quotidiane dei giornali che ci danno la prova di qualche cosa che si muove, di una instabilità di carattere sociale che non chiameremo politico: una società in disordinato progresso che non ha saputo raggiungere, per la cecità, certo, di coloro che hanno condotto la cosa pubblica, gli obiettivi primordiali, le esigenze primordiali.

Quando si chiede per le strade la casa, la riforma tributaria, l'aumento dei salari, l'aumento del potere reale dei salari, che vengano allontanati dai salari i pesi fiscali, sono delle ragioni valide di richiesta: sono le ragioni che trovano fondamento in un lavoro prestato con il sudore della fronte e non retribuito. E questo indica come siano stati dissipati i tesori pubblici. La tesoreria pubblica è stata sperperata in mille rivoli.

Questo significa che vi sono state delle distrazioni dei beni pubblici verso obiettivi che non erano quelli della comunità nazionale, non erano quelli della popolazione operaia, non erano quelli dei giovani che non vedono collocare nel loro domani, nell'arco della loro vita, le possibilità attive della loro arte, della loro professione. I giovani vedono buio: vedono l'orizzone internazionale denso di nubi come vedono denso di nubi lo orizzonte sociale interno.

Ecco la ragione per cui protestano, ecco la ragione per cui battono alle porte del Parlamento. Abbiamo assistito anche — credo per la prima volta nella storia del Senato della Repubblica — ad un assalto del Senato stesso a sassate (hanno spaccato i vetri). Si trattava di richieste — ritengo — da parte di insegnanti, se non sbaglio. Questo significa che lo Stato ha dissipato le possibilità, non a favore della comunità nazionale, non a favore delle valide esigenze che oggi formano oggetto di richiesta, di domanda reiterata, pressante. Ecco la ragione di questa marea che sorge chiedendo a gran voce che vengano raggiunti degli obiettivi che non sono

stati raggiunti. In questa situazione di instabilità sociale, in questa situazione di pericolo, di carattere politico si apre la voragine delle Regioni a statuto ordinario, di venti Parlamenti regionali senza che l'equilibrio sia stato raggiunto nelle provincie, nei comuni, al centro, nelle Regioni a statuto speciale. Insegna la Sardegna, insegna Ravenna, insegna Milano, insegna Palermo, insegna Pavia; è una confusione politica nella quale neanche noi, che siamo adusi alle situazioni più intricate, ci sappiamo fare un disegno comprensibile di quello che potrà essere il nostro divenire come istituzione, come cittadini, come componenti la comunità nazionale. Lo stesso onorevole Moro ebbe a dire recentemente, prima del congresso democristiano — e dico l'onorevole Moro perchè ha dato la spinta alle Regioni, salvo a tirarsi indietro al momento elettorale — che siamo in un momento in cui la situazione getta un'ombra (sono sue parole) sulla stessa validità delle istituzioni parlamentari. E io domando all'Assemblea, alla componente necessaria della maggioranza che è la Democrazia cristiana, che ha permesso che in un quarto d'ora in Commissione finanze e tesoro si approvasse, senza neanche leggere, questo disegno di legge che è un passo ulteriore verso l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, senza neanche prevedere in Commissione finanze e tesoro una possibilità sia pure lontana di copertura: è questo il momento che aveva auspicato l'onorevole Moro, Ministro degli esteri di questo Governo? Egli non ha ripetuto nel Consiglio dei ministri la sua impostazione categorica (rispondendo ai comunisti, ricordo, da quel banco): le Regioni le faremo quando riterremo opportuno, quando avremo raggiunto un equilibrio politico, una stabilità politica.

Colleghi democristiani, abbiamo raggiunto oggi questo equilibrio, questa stabilità politica, questa stabilità sociale, questa giustizia sociale, questo equilibrio sociale, questa calma all'orizzonte sì da poter vedere tranquillamente oltre i pochi passi di distanza da noi, o voi come me non potete essere profeti neanche per quanto accadrà domani mattina o questa notte? E in questa situazione di asfissia del bilancio dello Stato, asfissia che è stata in quest'Aula recentemente sottolineata dal ministro Colombo e che sarà sottolineata tra qualche giorno dal Governatore della Banca d'Italia in sede tecnica, in un momento in cui la lira ha subìto dei contraccolpi sì che siamo dovuti arrivare per controllare la fuga dei capitali ad un'economia di guerra col controllo della polizia alle frontiere per il piccolo, trascurabile traffico di frontiera, e si sono disabilitate le filiali della Banca d'Italia a ricevere i biglietti di banca che tornavano, o in realtà o per finzione, presentati da banche estere (infatti il Governatore della Banca d'Italia non si è fidato neanche delle filiali della Banca d'Italia e, dopo aver imposto che solo la Banca di Italia, e non tutte le banche, fosse abilitata a ricevere i biglietti di banca che, nella forma o nella sostanza, ritornavano dai mercati esteri, con provvedimento immediatamente successivo ha disabilitato anche le filiali della Banca d'Italia affermando che soltanto la sede centrale di Roma è competente a ricevere le banconote provenienti dai mercati esteri e ad accreditare la valuta), mentre la bilancia dei pagamenti mostra dei paurosi squarci e mentre le riserve valutarie, anche se ancora consistenti, hanno oltrepassato il limite di guardia, è proprio questo allora il momento adatto, onorevole Rumor, onorevole Moro, per aprire un baratro finanziario, per fare il classico salto nel buio (senza poi pensare al baratro politico che si apre con la divisione, anche dal punto di vista strategico e della difesa, dell'Italia in due tronconi)? Non sarebbe più prudente per tutti aspettare di chiarire la situazione, cercare di dar lavoro ai disoccupati, adeguare i salari alle necessità della vita quotidiana, cercare di spogliare i salari dall'incidenza tributaria, cercare di attuare ciò che i lavoratori, con le lotte sindacali che sono state aspre e sanguinose, hanno richiesto, fare in modo che le lotte, che hanno fatto perdere alla produttività aziendale e globale 20 milioni di ore di lavoro, possano portare ad un risultato positivo, cioè alla dilatazione della produttività, sicchè la mano furtiva dell'inflazione non abbia reso inutile l'autunno caldo e la primavera rovente e non renda inutile tutto il resto?

L'azione di Governo non si sa dove vuole arrivare perchè non si conoscono le sue linee direttive: i componenti più autorevoli del Governo, specialmente di parte socialista, hanno detto che questo Governo è un fantasma tra le rovine del castello, « un Governo » — come ha affermato l'onorevole Giolitti — « nato esclusivamente per fare le elezioni regionali, e noi pagheremmo un costo politico modesto partecipando a questa navicella in questo mare di tempesta ».

Ritengo di avere assolto al compito che mi ero prefisso. Prima di tutto, onorevoli colleghi, ho invocato il rispetto della Carta costituzionale per quanto concerne tutte le norme che abbiamo ritenuto violino l'istituto che prevede e regolamenta le Regioni; successivamente ho fatto, sia pure con una certa vivacità, una disamina che andava fatta con freddezza e con cura del particolare, per quanto concerne l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, poichè noi assumiamo — e con noi i Marzano, i Carbone — che il disegno di legge violi l'istituto costituzionale posto a tutela dell'onestà del bilancio dello Stato; infine ho cercato di svolgere la sospensiva, unica ma triplice, una ma trina, indicando i pericoli di carattere economico, i pericoli di carattere politico, i pericoli di carattere sociale che non involgono solo, colleghi comunisti, la Democrazia cristiana con la sua appendice necessaria, il Partito socialista, ruota di scorta del carrozzone democristiano, poichè la situazione che si presenta incide anche ed inciderà sulle richieste sostanziali che voi state strumentalizzando in questi ultimi giorni e che avete strumentalizzato in questi ultimi mesi. Dando il vostro consenso ad una legge eversiva delle strutture economiche del nostro Paese, la vostra richiesta — che, come ho detto prima, al di fuori della vostra strumentalizzazione, ha una validità morale e una validità sociale — di salari adeguati, di case, di lavoro, di trattamento fiscale, diventa una cosa ridicola. Il fatto nuovo per le Regioni non è la volontà della Democrazia cristiana; che non sarebbe capace minimamente di esprimere una volontà politica, come non lo è stata per ventidue anni, accantonando il problema; il fatto nuovo non sono le parole auliche di De Gasperi riconvertitosi o le parole di Gonella infiorettate con versi latini: il fatto nuovo che si è presentato alla ribalta politica è la grinta del Partito comunista che ha voluto e ha determinato questa nuova situazione. E quando voi, ripeto, avrete dato il vostro consenso per la realizzazione delle Regioni a statuto ordinario, con la eversione di venti Parlamenti, campi di battaglia come il Parlamento della Sicilia o come il Parlamento della Val d'Aosta (occupato militarmente e liberato con provvedimento, data l'autonomia, non so quanto costituzionale, del Presidente del Consiglio onorevole Moro, che mandò i *missi dominici* — e fece bene — a prendere possesso di quel Parlamento che era diventato un bivacco), voi, attraverso questo vostro consenso, renderete impossibile ed inattuabile il soddisfacimento di quelle richieste, che postula una tesoreria dello Stato pronta e liquida, che ha bisogno della possibilità di una politica di bilancio articolata. E anche se noi dovessimo fermarci (e non ci fermeremo) ai 500 miliardi del comitato Carbone, onorevoli colleghi, ci troveremmo di fronte alla moltiplicazione degli enti, dei prestiti obbligazionari. Le Regioni hanno questa possibilità; ci troveremmo di fronte oltre che alle municipalizzate, che sono dei pozzi senza fondo, ad aziende regionalizzate che vengono ad aggiungersi alle municipalizzate, agli enti della provincia, alle società per azioni che gestiscono esercizi pubblici come aeroporti (come avviene per la SEA di Milano), che gestiscono esercizi pubblici come i macelli, che gestiscono esercizi pubblici come le aziende trasporti di vari comuni, che gestiscono servizi pubblici come l'acqua, come il gas; e ci troveremmo di fronte alla moltiplicazione degli enti, tipo ERAS siciliano, tipo IRFIS siciliano; ci troveremmo di fronte a quei bilanci paurosi senza fondo alimentati attraverso enti peculatori come il Banco di Sicilia di Bazan. Questo è il quadro, onorevoli colleghi. E allora che cosa direte voi che pretendete (e non lo siete) di essere rappresentanti del lavoro, gli esclusivi rappresentanti dei lavoratori, che cosa direte loro: attraverso il nostro consenso abbiamo reso ancora più asfittico il bilancio dello Stato;

non siamo arrivati alla riforma tributaria perchè abbiamo voluto prima le Regioni come priorità, non siamo arrivati a rendere efficace la Gescal, non siamo arrivati a costruire case, non abbiamo potuto impiegare i miliardi della Gescal a costruire le case perchè a noi interessava il potere? Del resto lo dice un personaggio della sinistra del Partito socialista, l'onorevole Lombardi: « Gli operai » — disse testualmente Lombardi — « non hanno sete di pane ma di potere ». Avete dato loro il potere, glielo darete, ma non potete dar loro il pane, la casa, la tranquillità, la pace sociale, una famiglia entro cui possano aprire una prospettiva per i figli, in un domani sicuro in un Paese che possa guardare ai propri interessi avendo alle spalle uno Stato non paternalistico ma uno Stato che viene incontro, attraverso le sue risorse, alle obbligazioni che scaturiscono dalle norme di legge. Questo è lo Stato che noi vogliamo, questo è lo Stato che noi vorremmo; questa è l'esigenza che noi parlamentari sentiamo: l'ideale bellezza di venire incontro alla comunità nazionale soddisfacendo gli annosi problemi che battono invano alla porta del Parlamento. Grazie. (*Vivi applausi dall'estrema destra. Molte congratulazioni*).

Presidenza del Vice Presidente GATTO

P R E S I D E N T E . Il senatore Bergamasco ha facoltà di svolgere la sua proposta.

B E R G A M A S C O . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, la pregiudiziale che desidero illustrare prende le mosse da una circostanza grave della quale bisogna prendere atto, sia pure con vivo rammarico, da convinti sostenitori di una democrazia fatta di qualcosa di più concreto delle vuote, anche se sonore e roboanti, affermazioni di principio che tutte le parti politiche non fanno mai mancare in occasione di convegni, comizi e anche nelle Aule parlamentari. È evidente che in un sistema come il nostro la prima garanzia di custodia e di difesa della democrazia dovrebbe venire dal Governo. Eppure è proprio il Governo — ed è questa la grave circostanza di cui dicevo — che ritiene l'approvazione di questo disegno di legge sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario — cito l'intestazione ufficiale del disegno di legge — condizione sufficiente per indire ed espletare in fretta le elezioni regionali.

Allorchè rappresentanti del Gruppo liberale ebbero occasione di presentare e sostenere alla Camera una pregiudiziale di incostituzionalità analoga a quella che riproponiamo adesso all'attenzione del Senato, l'eventualità che le elezioni regionali facessero immediato seguito all'approvazione del disegno di legge sulla finanza regionale poteva ancora ritenersi non del tutto sicura. Certo, era necessaria una buona dose di ottimismo e di ingenuità per illudersi su questo punto, ma in ogni modo non si può negare che da allora la situazione sia notevolmente peggiorata.

Abbiamo potuto sentire tutti nelle dichiarazioni programmatiche dell'onorevole Rumor il preciso impegno del Governo su questo punto ed è ormai stata perfino fissata la data precisa per lo svolgimento delle elezioni in questione. Ho parlato di preciso impegno da parte dell'onorevole Rumor, un impegno che si rivolgeva non tanto al Paese, quanto al Partito comunista, il quale partito a suo tempo — cioè nell'autunno dello scorso anno — pur di raggiungere al più presto questo che ormai da tempo è il suo obiettivo primario, cioè la costituzione delle Regioni a statuto ordinario — ed è inutile sottolineare per quale fini, perchè li ha ampiamente illustrati l'onorevole Longo l'altro ieri — negò addirittura che fosse pregiudizialmente necessaria la legge finanziaria, affermando che anche senza che tale leg-

ge fosse stata approvata dalle due Camere si potevano, e si dovevano anzi, indire senz'altro le elezioni regionali.

In quella occasione i comunisti per una volta non riuscirono a far prevalere questa loro sconcertante tesi. Pure, quello che non ottennero allora, lo stanno ottenendo, sia pure in via indiretta, adesso.

Infatti ci troviamo nella condizione che le elezioni regionali sono state già fissate per la domenica 7 giugno, senza che la legge finanziaria sia stata ancora approvata. Mi si consenta di dire che una tale decisione, oltre ad essere gravemente scorretta e incostituzionale — su questo noi liberali abbiamo vivacemente protestato e continueremo a protestare, non fosse altro che per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sul comportamento assolutamente ingiustificato del Governo da ogni punto di vista — non tiene in alcun conto la volontà di questa Assemblea che vede il suo voto e la discussione che precede il voto stesso ridotti alla stregua di semplici formalità senza importanza, dall'esito assolutamente scontato.

È infatti necessario e dato per certo che il Senato si limiti ad una approvazione totale, incondizionata, senza emendamenti e senza riserve. Ma cosa accadrebbe — ci si può chiedere — se il Senato non dico bocciasse il progetto di legge, ma anche solo si limitasse ad esercitare in pieno i poteri conferiti dalla Costituzione emendando e modificando il testo in alcuni dei molti punti in cui è manchevole, oscuro e difettoso, come, per esempio, per quanto riguarda lo smembramento del patrimonio forestale dello Stato, di cui all'articolo 11, che un largo consenso vorrebbe invece conservare appunto allo Stato? Il tempo restante fino alla data del 7 giugno non sarebbe più sufficiente per poter riportare la questione dinanzi alla Camera. E allora? Si voterebbe lo stesso, anche senza legge finanziaria? O piuttosto si rimanderebbero le elezioni così affrettatamente e presuntuosamente indette?

Mi chiedo se, nella frenesia che sembra aver colto larga parte della maggioranza, non si finirebbe per adottare la prima soluzione, rinunciando e smentendo, veramente questa volta senza decenza, la linea che è stata adottata nell'autunno scorso, linea per cui — e qui veniamo al punto chiave della pregiudiziale costituzionale da noi proposta — l'approvazione della legge sulla finanza regionale sarebbe condizione necessaria e sufficiente per indire le elezioni regionali.

D'accordo sul fatto che si tratta di condizione assolutamente necessaria, ma non anche che sia sufficiente. Onorevoli colleghi, se si potesse parlare di questo problema francamente, al di là dei luoghi comuni, della propaganda politica, penso che la stragrande maggioranza del Senato converrebbe che l'approvazione della legge finanziaria può essere tutt'al più il primo passo e non certo l'ultimo, e questo non solo per evidenti motivi di opportunità, ma anche e soprattutto sulla base di quanto detta la Costituzione, la quale viene spesso invocata anche a sproposito da colleghi di parte regionalista, ma viene anche facilmente e comodamente dimenticata non appena non corrisponde più appieno ai disegni politici e alle convenienze di parte. In concreto, allorchè chiediamo ragione di tanta fretta e tanta furia, la risposta è ormai sempre la stessa: bisogna obbedire alla Costituzione, è ora di tradurre in pratica quello che sta scritto nella Costituzione, e così via sempre sullo stesso tono.

Sarebbe fin troppo facile polemizzare con simili argomentazioni, solo ove si volesse osservare che nella Costituzione vi sono termini perentori e vi sono scadenze rimesse alla discrezionalità del Parlamento; oppure ricordare che ci sono molte altre parti della Carta costituzionale, e così — a voler mettere il dito in una piaga aperta — quei tali articoli 39 e 40 che attenderebbero essi pure di essere tratti dal limbo delle affermazioni di principio in modo da diventare finalmente, grazie alle necessarie leggi di attuazione, qualcosa di concreto e di operante. E si tratterebbe, si badi bene, di questioni che potrebbero vantare tutte dei motivi d'urgenza ben più validi e pressanti di quelli che vengono correntemente invocati a sostegno delle tesi regionalistiche.

Ma non voglio insistere su questo punto e desidero invece accettare per buono — sia pure in via di ipotesi, per un attimo —

l'assunto che vuole che siano le Regioni il problema al quale deve essere data ogni precedenza. Ebbene, esiste pure fra le norme costituzionali quell'articolo 117 che limita la potestà legislativa delle Regioni a quelle materie per cui una simile potestà sussiste, ma sempre nell'ambito dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Queste leggi, come tutti sappiamo, non sono ancora state emanate, e a me pare che l'esperienza ci insegni che c'è un serio pericolo che, se lasciamo passare questa occasione, possano trascorrere chissà quanti anni ancora senza che se ne faccia niente. L'ipotesi è tanto fondata che la si è già prevista quando con l'articolo 17 si dispone che comunque le Regioni faranno leggi dopo un biennio.

Tuttavia, teniamo per fermo che senza queste leggi non è assolutamente possibile fare le Regioni a statuto ordinario, così come si legge anche all'inizio della relazione di maggioranza, anche se poi si giunge a conclusioni opposte. Non ci si venga a dire — come fece alla Camera l'onorevole Tarabini nella sua relazione al disegno di legge — che si tratta di una semplice questione di interpretazione. Nessuno può contestare che l'articolo 117 richieda espressamente, in maniera chiarissima, che l'attività legislativa delle Regioni non sia senza limiti, ma venga invece inquadrata (da cui il termine legge-quadro) nell'ambito di precise leggi statali. Ora, facendo uso di un minimo di logica sembrerebbe a questo punto evidente e altrettanto incontestabile che in assenza delle leggi-quadro la potestà legislativa delle Regioni debba ritenersi bloccata.

Beninteso ciò potrebbe passare in secondo piano di fronte a quella che è la necessità più vera e urgente, cioè l'esigenza di mettere in piedi tanti nuovi grandissimi carrozzoni, adatti a soddisfare certi crescenti e sempre più insaziabili appetiti. Sembra peraltro che il Senato dovrebbe evitare di rendersi complice di simili progetti.

Questa situazione, per cui mancano attualmente ancora troppe leggi perchè si possa effettivamente pensare di dar vita alle Regioni a statuto ordinario, è oltretutto chiaramente sancita dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, la quale nel suo articolo 9 vieta in linea generale ai consigli regionali di legiferare in assenza di leggi-cornice.

Naturalmente si è pensato che fosse semplice risolvere il problema e che cioè bastasse abrogare il famigerato articolo 9, sostituendolo con una disposizione più conforme a quelle che potremmo chiamare le nuove esigenze. In realtà, lungi dal risolvere qualsiasi problema, qui ci si limita a nascondere la testa sotto la sabbia come gli struzzi. Un'osservazione anzitutto: lo stesso onorevole Tarabini, che abbiamo già avuto il piacere di ricordare poc'anzi, si è trovato in imbarazzo, sempre nella relazione di maggioranza al disegno di legge presentato alla Camera, nel giustificare l'inserimento in una legge, che dovrebbe essere esclusivamente finanziaria, di una disposizione come la sostituzione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953 con altra diversa normativa, sempre però concernente la materia delle leggi-quadro e della potestà legislativa regionale. Leggiamo infatti nella relazione dell'onorevole Tarabini: « Si dirà che questa non è materia di legge finanziaria » ed è vero, « ma è altresì vero che il legislatore non può chiudere gli occhi di fronte ai problemi di diversa indole che si pongono come immediata conseguenza della legge finanziaria ». La realtà è un'altra; non è vero che tanti problemi di diversa indole si porrebbero di per sè stessi come immediata conseguenza di una legge finanziaria; essi sono conseguenza di questa legge finanziaria unicamente perchè si vuole a tutti i costi fare in modo che essa riempia tutti i vuoti, sopperisca a tutte le necessità e consenta, in conclusione, di indire elezioni che non sarebbe altrimenti assolutamente possibile indire.

D'altra parte, lo stesso relatore al Senato, l'illustre collega senatore De Luca, non nasconde le sue preferenze per quella che egli definisce una « architettura legislativa schietta ». Io amerei sapere come egli definisce quest'altra architettura legislativa che ci viene presentata. Ecco dunque che dalle stesse parole dei relatori di maggioranza emergono le forzature e le contraddizioni di

questa infelice legge che, come appare chiaro, è viziata di incostituzionalità nella sua stessa essenza, considerando la posizione e le funzioni che le si vogliono fare assumere a tutti i costi e considerando anche l'estrema genericità, per non dire vacuità, dei criteri previsti dall'articolo 17 per la delega legislativa al Governo della legge-quadro. E poi, onorevoli colleghi, dove si vuole arrivare? A me sembra che qui si stia considerando con la massima indifferenza l'eventualità, non certo remota allo stato delle cose, che i vari consigli regionali giungano a legiferare in materie importanti come, ad esempio, il turismo, l'urbanistica, l'agricoltura, l'artigianato e i lavori pubblici, senza che lo Stato abbia fissato i princìpi regolatori nei cui ambiti i consigli stessi dovrebbero esercitare la loro potestà legislativa. Ma questo — consentitemi di dirlo — non è più il decentramento amministrativo; questo sarebbe il disfacimento finale e definitivo dello Stato. E non mi si accusi di eccessivo pessimismo. Non dimentichiamo, onorevoli colleghi, che in almeno tre delle costituende Regioni il potere sarà in mano ai comunisti che non si faranno certo sfuggire l'occasione per cercare di creare altrettante piccole repubbliche rosse quanto più possibile indipendenti dal potere centrale. Oltretutto, una volta imboccata una certa strada, è poi difficile tornare indietro e con un po' di buona volontà si finirà per far rientrare nell'elenco delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, cioè quelle materie per le quali le regioni possono emanare norme legislative, un po' tutto, cosicchè la potestà legislativa regionale non avrà più alcun limite nè in linea di diritto nè in linea di fatto.

Non sono mancati in questi ultimi due anni nelle Regioni già esistenti, quelle a statuto speciale, episodi che possono pienamente confermare l'assoluta attendibilità di queste mie previsioni. Debbo ricordare, onorevoli colleghi, quanto accadde per la giunta della Val D'Aosta? In quell'occasione il Governo venne bene o male a capo della situazione, ma cosa accadrà domani con il potere centrale sempre più indebolito e i casi di ribellione moltiplicati per cinque e per dieci? Si afferma che penserà la Corte costituzionale a dirimere ogni possibile controversia: questa vorrebbe essere la risposta a tutte le preoccupazioni che ho esposto. Ma una simile risposta non può essere non dico accettata, ma neppure presa in considerazione e questo per due validi motivi: in primo luogo una tale soluzione significherebbe andare a cercare i guai anzichè prevenirli con una legislazione precisa, completa e, in una parola, al di sopra di ogni possibile interpretazione tendenziosa; in secondo luogo — ma questo è certamente il punto più importante — si tratterebbe per i due rami del Parlamento di una vera abdicazione di fronte ai propri precisi doveri, abdicazione che evidentemente non può essere consentita neppure a favore di un organo come la Corte costituzionale.

Infine vi è il problema della mole che assumerebbe il contenzioso regionale: e, poichè si può ragionevolmente ritenere che tale mole sarebbe considerevole, per non dire eccezionale, c'è da chiedersi se la Corte costituzionale, già così oberata di lavoro, non finirebbe per restare pressochè paralizzata. In realtà, quando nel 1953 fu approvata la legge Scelba, e quindi anche quell'articolo 9 di cui stiamo discutendo, i democristiani, i socialdemocratici, i repubblicani, che pure oggi sostengono di aver commesso in quell'occasione un errore, si dichiararono invece ispirati dalla necessità di dare democraticamente alla Costituzione il mezzo che consentisse un'applicazione tale da non danneggiare lo Stato.

Capisco che la preoccupazione di non danneggiare lo Stato può apparire oggi, almeno presso certe parti politiche, un po' superata, eppure tali affermazioni furono ribadite anche in tempi molto più recenti. Così la Democrazia cristiana si presentò alle ultime elezioni politiche, quelle del maggio 1968, con un programma in cui si poteva leggere fra l'altro: « Le Regioni dovranno legiferare in un armonico sistema garantito, oltre che dai princìpi generali della Costituzione, dalla organicità che sarà realizzata dalla regolamentazione delle leggi-cornice che saranno preventivamente approvate »: « preventivamente », si badi bene. Impegno che fu

del resto fatto proprio dall'onorevole Rumor allorchè, nel presentare alle Camere, nel dicembre 1968, il suo primo Governo, dichiarò: « Si tratta di provvedere sollecitamente all'approvazione delle leggi-cornice ».

Adesso si scopre improvvisamente che queste leggi non sono più urgenti, non sono più importanti e che, insomma, se ne può fare benissimo a meno. Mi sembra un bel voltafaccia e soprattutto mi sembra che si venga meno con estrema facilità a precisi impegni presi nei confronti dell'intero corpo elettorale. E che si tratti di un malcostume attualmente così diffuso da essere ormai un'abitudine per molti uomini politici e per molti partiti non sminuisce la gravità del fatto.

Comunque non insisterò nemmeno su questo punto, che pure meriterebbe ulteriore trattazione, perchè desidero invece richiamare l'attenzione di questa Assemblea su un'altra questione di fondamentale importanza che riconferma ancora di più la validità e la fondatezza della pregiudiziale da noi presentata.

Si tratta di questo. Come ho già detto, il disegno di legge sulla finanza regionale, anche in caso di approvazione, non può da solo bastare per indire immediatamente, così come si vorrebbe, le elezioni regionali in assenza delle leggi-quadro di cui all'articolo 117 e alla disposizione transitoria VIII della Costituzione. In altre parole tali leggi-quadro sono pregiudiziali allo svolgimento delle elezioni regionali.

Ma c'è di più. In realtà le stesse leggi sono pregiudiziali in maniera assoluta anche e addirittura alla medesima legge finanziaria regionale. L'articolo 119 della Costituzione non prevede che le funzioni delle regioni e pertanto le loro spese siano commisurate alle entrate, ma, al contrario, testualmente, che le spese siano commisurate all'adempimento delle « funzioni normali » delle Regioni. Prevede altresì che tali spese siano coordinate con quelle dello Stato, delle provincie e dei comuni.

L'articolo 81 della Costituzione, da parte sua, dispone che non si possono prendere iniziative legislative che comportino nuove maggiori spese senza che siano preventivamente ed espressamente previsti i « mezzi per farvi fronte ».

Ebbene, che l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario comporti per il bilancio pubblico un notevole aggravio di spesa non mi pare che sia neppure in discussione. Si discute semmai sulla misura del costo di queste Regioni, giungendo, come si sa, a conclusioni fra loro diversissime, sia pure sempre nell'ordine delle centinaia e a volte delle migliaia di miliardi. Si passa, a seconda che si presti fede all'uno piuttosto che all'altro dei vari studi sull'argomento, dei giudizi delle varie Commissioni, da 200 ad oltre 2000 miliardi di lire. E parlo naturalmente di previsioni di spesa iniziali. Sappiamo tutti come poi queste cose vanno a finire, e l'esperienza ce lo insegna.

Non voglio comunque entrare nel merito di tali cifre. Questo è un punto che è già stato trattato in molte sedi, è stato ampiamente trattato nella nostra relazione di minoranza e sarà ripreso senz'altro da altri colleghi del mio Gruppo e di altri Gruppi nel corso di questa discussione.

Quello che interessa sottolineare in questo momento è quella certa straordinaria disparità di conclusioni che riscontriamo tra i diversi studi che si sono occupati della questione e che pure sono stati quasi tutti condotti da esperti di grande valore. Certo, le diverse indagini sono state anche influenzate da fini polemici, e cioè l'intenzione di dimostrare che il costo delle Regioni a statuto ordinario sarà assolutamente modesto o viceversa spropositato o comunque eccessivo. Ma anche così i risultati sono troppo differenti.

Non potrebbe però essere diversamente. Se ci fossero state delle basi concrete di giudizio, studiosi di prestigio, sia pure animati da intenti polemici, non avrebbero potuto sacrificare il loro buon nome e sfiorare a volte il ridicolo fornendo conclusioni e, soprattutto, cifre troppo esagerate in un senso o nell'altro: la verità è che siamo purtroppo assolutamente nel campo dell'opinabile perchè è del tutto impossibile calcolare anche approssimativamente il costo delle Regioni a statuto ordinario senza averne

prima fissato con tutta precisione le competenze legislative. Infatti la competenza legislativa in materie come l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, l'agricoltura, l'urbanistica, l'ordinamento degli uffici ed enti amministrativi, i lavori pubblici, in una parola in tutte le materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, non può non avere un'influenza diretta sull'intera attività dell'organismo regionale e pertanto sulle sue spese. D'altra parte è anche vero che attraverso questa loro potestà di legiferare, specie se si trattasse di una potestà sostanzialmente incontrollata ed illimitata, le Regioni potrebbero trovare il modo di ampliare in modo considerevole le loro entrate diciamo così ordinarie: ora, mi chiedo, come è ragionevolmente possibile varare una legge finanziaria per degli organismi di cui non possono essere previste neppure approssimativamente nè le entrate nè le uscite? A tutto ciò, e sempre in materia di problemi finanziari, bisogna poi aggiungere che oltre tutto non si tratta solo di delimitazione della potestà legislativa, ma ci sono pure delle questioni di delimitazione delle funzioni amministrative, oltre che del passaggio del personale dalle varie amministrazioni dello Stato o di altri enti locali ai diversi uffici dei nuovi organismi regionali. Infatti finora mi sono soffermato essenzialmente, nell'illustrare la pregiudiziale presentata da noi liberali, sull'articolo 117 della Costituzione, mentre la pregiudiziale stessa, sempre riferendosi alla Costituzione che, nonostante tutte le dichiarazioni in contrario, è la grande vittima di questo disegno di legge sulla finanza regionale, si richiama alla disposizione transitoria VIII, la quale dispone nel secondo comma che: « Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni » e poi, nel terzo comma, che: « Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali ». Tutte questioni importantissime, come si vede, e che non possono evidentemente non influire in misura notevole sulla finanza delle nuove Regioni. Eppure nemmeno quelle leggi della Repubblica di cui parla la disposizione transitoria VIII ci sono, e questo è purtroppo un altro punto fermo. Non si può rispondere ad una obiezione di questo genere, come pure si è fatto e si continua a fare, dicendo che tali leggi si faranno dopo, se si faranno. Esse vanno fatte prima. L'onorevole Rumor, di fronte alle proteste suscitate dalla decisione (che consentitemi, onorevoli colleghi, di definire ancora una volta assolutamente scorretta ed incostituzionale) di indire le elezioni regionali prima ancora che la stessa legge sulla finanza regionale fosse esaminata ed eventualmente approvata dal Senato, ha risposto che comunque per il 7 giugno la legge ci sarà perchè « il Governo ha una sua maggioranza e saprà usarla ». Fa veramente piacere vedere una volta tanto una manifestazione di forza e di decisione da parte di una compagine governativa che, in tutte le sue diverse riedizioni, ha fatto professione unicamente di debolezza e di indecisione: pure, mentre bisogna bene osservare che l'onorevole Rumor si azzarda a fare la voce grossa solo quando la sua maggioranza si allarga per l'ingente apporto comunista, non vi è dubbio che questo non vuol dire « far uso di una maggioranza » quanto, piuttosto, abusarne.

Ora io mi rivolgo proprio a questa maggioranza (magari senza comprendere in essa i comunisti che pure ne fanno parte di fatto) ed a tutto il Senato per invitarli a far pienamente fronte — cosa di cui non voglio minimamente dubitare: saranno senz'altro capaci — alle proprie responsabilità in questo difficile momento. Io vi invito insomma, onorevoli colleghi, e con questo concludo, a considerare seriamente, ognuno nella propria coscienza, e non sulla base delle direttive di partito, l'indubbia fondatezza ed importanza della pregiudiziale costituzionale che ho proposto alla vostra attenzione e che confido vorrete pertanto accogliere, evitando al Paese, sia detto senza

retorica, un errore gravissimo e forse irreparabile. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . Il senatore Veronesi ha facoltà di svolgere la sua proposta.

V E R O N E S I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori membri del Governo, prima che il Senato possa iniziare il vero e proprio esame del disegno di legge sulla finanza delle Regioni a statuto ordinario, desidero proporre alla vostra attenzione una pregiudiziale che mi sembra degna della vostra massima considerazione.

Prima di illustrarvene però il contenuto e le motivazioni, vorrei fare in proposito una breve premessa: in materia di Regioni, come pure riguardo ad altri argomenti scottanti sul tipo del divorzio, si suole ormai prescindere dall'esistenza di molti e differenti partiti politici per dividere il Parlamento in due soli raggruppamenti, l'un contro l'altro opposto: in questo caso, quello dei regionalisti e quello degli antiregionalisti.

È evidente che tale radicalizzazione finisce per portare a risultanze assai negative in quanto non si approfondiscono le vere ragioni che possono portare ciascun partito politico ad appoggiare o combattere i vari progetti di legge proposti all'attenzione delle Camere. Così, nella fattispecie, non è per nulla esatto affermare che i liberali siano antiregionalisti, almeno antiregionalisti in via di principio: noi siamo, anzi, senz'altro a favore — come hanno del resto avuto occasione di sottolineare anche alla Camera molti colleghi del mio partito — di un opportuno ampio decentramento amministrativo realizzato su idonei spazi territoriali, il che riteniamo possa essere senz'altro di giovamento per le strutture dello Stato.

Riteniamo, infatti, che le riforme, specie quelle molto dispendiose, debbano essere fatte solo quando e come ragionevolmente si possa ritenere di trarne un utile tale da giustificare le spese; ma quale utilità potrà mai avere una riforma regionale quale quella che discutiamo, fatta male, in fretta, tanto per fare, su impostazioni erronee e in ogni modo superate, fatta quasi più per puntiglio che per altro?

Tale è attualmente la situazione della progettata istituzione delle Regioni a statuto ordinario, che è una riforma, nell'impostazione in atto, nata male e realizzata peggio, sotto il segno della confusione delle idee, laddove quello che sarebbe necessario, quello che i cittadini chiedono e che troverebbe pienamente favorevoli anche noi liberali è un decentramento realizzato seriamente, sotto tutti gli aspetti (politici, tecnici e amministrativi), che ponga attenzione, con apertura sul futuro, su tante questioni di primaria importanza che oggi sono, più che trascurate, addirittura saltate a piè pari, e soprattutto condotto nel più rigoroso rispetto della Costituzione.

Ripeto, condotto nel più rigoroso rispetto della Costituzione, poichè, in realtà, l'osservanza al precetto costituzionale, che si afferma oggi di voler finalmente tradurre in pratica dopo anni di attesa, finisce per essere solo un comodo paravento per manovre di piccolo e grande cabotaggio politico.

Così, per tenerci al disegno di legge in esame, la Costituzione stessa richiede che, prima che si possano realizzare le Regioni a statuto ordinario, anzi prima che si possa seriamente discutere qualsiasi disegno di legge in materia di finanza regionale, venga approvata dal Parlamento tutta una serie di leggi di fondamentale importanza, tra cui mi limiterò a ricordare, in materia di potestà legislativa regionale, le cosiddette leggi-quadro.

Trascurare, come stiamo facendo, o anche rinviare il compimento di tali adempimenti, significa violare in più punti la Costituzione (così nell'articolo 81, nell'articolo 117, nell'VIII disposizione transitoria) e inoltre indica chiaramente la mancanza di una vera preoccupazione di fare le cose sul serio e nel migliore dei modi possibili, come ben ha illustrato nel precedente intervento il collega senatore Bergamasco.

Quello che desidero, comunque, sottolineare è che nell'intervento del collega Bergamasco, come nel mio, che riguarda altra differente pregiudiziale, vi è un comune obiettivo e, cioè, dimostrare che, se un decentramento amministrativo su base regionale e, meglio ancora, su altre più valide basi va realizzato ed anzi è opportuno che si fac-

cia con ragionevole urgenza, non si può ammettere che l'urgenza prevalga non solo sul buonsenso, ma addirittura sulla legge, cosicchè la realizzazione di quel decentramento che potrebbe e dovrebbe essere per il Paese un fatto di progresso e di miglioramento risulta, invece, una fonte di innumerevoli guai.

In questa maniera finirebbero per avere, inevitabilmente, ragione coloro che puntano su questa riforma regionale per arrivare al disfacimento dello Stato e delle sue strutture, per cui a tutti i democratici noi chiediamo di voler riflettere sulle decisioni che andiamo a prendere, affinchè il voto che andiamo ad esprimere non risulti scontato, una pura formalità, ma sia invece una concreta e precisa scelta fatta da ciascun senatore in piena coscienza e libertà, dopo aver seriamente ponderato tutti i diversi dati del problema ed averne considerato tutte le possibili conseguenze, con particolare attenzione per quelle negative.

Il Governo non ha certo tenuto nel debito conto il Parlamento e, nel caso particolare, il Senato per il voto che andremo ad emettere, se ha ritenuto di disporre lo svolgimento delle elezioni regionali prima ancora che il Senato stesso abbia approvato quella legge finanziaria che pure — affermazione questa che il Governo non contesta ed anzi accoglie e fa propria — è condizione necessaria, ma non sufficiente — consentitemi di aggiungere — per l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Il massimo della spregiudicatezza di questo Governo è la giustificazione che viene portata a sostegno di questa decisione incredibile ed illegittima e, cioè, l'affermazione che per il 7 giugno, in ogni modo, la legge comunque « ci sarà », non considerando affatto il diritto, che poi è anche e soprattutto un dovere, di questa Assemblea non solo di approvare o respingere questo disegno di legge, ma anche di modificarlo, emendarlo, migliorarlo.

Tale impostazione del Governo, se supinamente accettata, costituirebbe un gravissimo precedente con possibili ripercussioni a carico anche di quanti, oggi, ritengono dare consenso ed approvazione a tale gravissima illegittimità.

In ogni caso, onorevoli colleghi, quello che mi pare evidente ed incontestabile è che, per poter prendere una decisione, che nella realtà in atto viene ad essere definitiva, è assolutamente necessario che il Senato, anche se per opera solo di alcune parti, attui un approfondimento del disegno di legge in tutti i suoi vari aspetti, bandendo ogni improvvisazione ed ogni superficialità: segni distintivi di molte delle iniziative del Governo, quale questa, in materia di Regioni.

Questo significa che obiettivamente sussiste la necessità (una necessità, per l'appunto, pregiudiziale: da cui l'iniziativa di noi liberali di sollevare in questa forma il problema) che il Senato sia pienamente informato, senza ingiustificabili reticenze, sui lavori delle varie Commissioni incaricate di studiare gli aspetti giuridici e finanziari dell'ordinamento regionale e fra esse, in particolare, quella istituita nel novembre 1967 dall'allora Presidente del Consiglio onorevole Moro.

In particolare, per essere le risultanze di tale ultima Commissione a tutt'oggi sconosciute, viene da chiedersi se il Governo, alla luce anche di alcuni precedenti sconcertanti di cui siamo venuti a conoscenza recentemente (vedi Note vaticane), non ritenga che nelle risultanze della Commissione Moro vi sia qualcosa di assai grave da nascondere.

Ciò premesso, se è vero che per l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario procediamo all'insegna della superficialità e dell'improvvisazione, è per certo paradossale che si sia giunti a ridursi in queste condizioni dopo che per tanti anni il Governo è andato avanti nominando una Commissione di studio dopo l'altra.

Si iniziò nel 1960 allorchè fu istituita, per opera del Governo allora in carica che era presieduto dall'onorevole Fanfani, la cosiddetta Commissione Tupini che presentò le proprie conclusioni nell'agosto del 1961. Venne poi nel 1966 la Commissione Carbone che pure concluse con una certa rapidità i suoi lavori senza, peraltro, mai rendere pubblicamente note le risultanze, per via ufficiosa, però, ugualmente conosciute. Ma per la Commissione istituita per decisione del Governo di centro-sinistra dell'onorevole Moro non è

stato possibile, a tutt'oggi, sapere praticamente niente, anche se molto tempo è passato, posto che l'istituzione risale al 1967, anche se è noto che i lavori sono conclusi. E allora? Perchè non si vogliono rendere di pubblica ragione le conclusioni? Perchè non comunicarle al Parlamento? Perchè non rendere conto al Parlamento di un onere sostenuto dallo Stato, posto che la Commissione ha avuto un suo costo?

I compiti della Commissione erano fissati in maniera ben precisa: « Esaminare con visione unitaria, come l'organizzazione dei nuovi enti debba concretamente armonizzarsi con quella dello Stato e degli altri enti territoriali, nel quadro organico delle funzioni della pubblica amministrazione in modo da evitare duplicazioni di uffici e di interventi e conseguentemente di costi ».

Serietà di intenti espressa con sante parole!

Quella della « duplicazione degli uffici e degli interventi e conseguentemente dei costi » risulterà una delle possibili conseguenze più immediate e inevitabili delle Regioni che andranno ad essere realizzate in modo superficiale e improvvisato.

Per l'importanza dei problemi proposti allo studio della Commissione dovrebbe discendere per tutti noi la necessità, prima di prendere qualsiasi decisione in proposito, di confortarci nel giudizio da esprimere anche sulla base della conoscenza di quelle conclusioni che il Governo continua a tenere nascoste sicuramente per proprie reposte ragioni e nascosti fini.

Per questo, onorevoli colleghi, chiedo a me stesso, come chiedo a voi, se possiamo accettare una risposta come quella che è stata data alla Camera, e, cioè, che la pretesa di avere conoscenza dei risultati della Commissione Moro sarebbe superflua per essere stata valutata dal Governo che li ha espressi nel disegno di legge in esame. L'onorevole Galloni, in particolare, ha spregiudicatamente aggiunto nel suo intervento che la richiesta liberale di conoscere questi risultati è legittima (bontà sua!), ma tale da non poter essere posta come pregiudiziale alla prosecuzione del dibattito, in quanto noi parlamentari possiamo avere interesse a conoscere gli atti di quella Commissione per sola nostra cultura personale e politica, senza che in nessun modo la mancanza di conoscenza degli atti di quella Commissione possa impedirci di discutere e approvare il disegno di legge in esame. Giudico queste argomentazioni per nulla convincenti, anzi contraddittorie; è risibile infatti, a mio avviso, che un parlamentare possa asserire che conoscere quelle risultanze sarebbe un semplice fatto di « cultura personale e politica », per cui affermo che da parte dei parlamentari chiamati ad esprimere una decisione di grande importanza, il necessario e doveroso approfondimento di una questione quanto mai controversa si pone come un dovere e un obbligo imprescindibile.

Quando poi si dice che « le risultanze della Commissione Moro sono state valutate dal Governo » e che « le esprime il disegno di legge » in esame, questa affermazione, lungi dal chiudere il problema, si pone come argomento decisivo per far ritenere assolutamente necessario per il Parlamento e, in ogni modo, per i parlamentari delle opposizioni (posto che i parlamentari dei partiti di Governo intendono rinunciare ai loro diritti e respingere i loro doveri), la conoscenza di tali risultanze.

Affermare il contrario, come di fatto si fa, significa mettere in discussione, contestare il diritto-dovere del Parlamento di valutare, in maniera assolutamente autonoma, i problemi che rientrano nella sua sfera di competenza e in particolar modo di controllare l'operato del Governo.

Sorprende quindi, anche se per una parte tale sorpresa era scontata, l'atteggiamento rinunciatario in argomento delle sinistre, sempre pronte alla protesta per situazioni di gran lunga meno importanti, ma solo per posizioni ritenute di loro interesse e vantaggio. Il che dimostra ancora una volta che alle sinistre non interessa la difesa dei princìpi costituzionali, la valorizzazione degli ordinamenti democratici, ma solo la loro temporanea utilizzazione per fini strumentali e per precari aspetti di utilità.

Ma ritorniamo a prendere in considerazione l'importanza dei temi su cui ha svolto le sue ricerche e i suoi studi la Commissione

nominata nel 1967 dall'onorevole Moro e conseguentemente l'utilità decisiva che potrebbe derivare a questa discussione dalla conoscenza di quelle risultanze, posto che si tratta di stabilire « come l'organizzazione dei nuovi enti debba concretamente armonizzarsi con quella dello Stato e degli altri enti territoriali », il che costituisce il punto chiave di un serio, moderno e utile decentramento.

Il principale motivo per cui l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, fatta come si sta facendo, rischierà di essere sicuramente un evento apportatore di guai di ogni genere, invece che di vantaggi, è proprio da ricercarsi nel fatto che non ci si è preoccupati abbastanza di armonizzare nella realtà degli anni '70 in cui viviamo le nuove strutture regionali che vogliamo mettere in piedi con le altre strutture già presenti sia a livello nazionale che degli enti locali esistenti, sia a livello comunitario.

Da tutto ciò il minimo che ci si può aspettare (ma si andrà purtroppo ben oltre) sarà duplicazione di uffici e di interventi e conseguentemente di costi, contrasto di legislazioni, crescenti ostacoli ai processi di armonizzazione legislativa. È quindi quanto mai strano che di tutto questo il Governo se ne preoccupasse fortemente nel 1967, mentre non se ne preoccupa per nulla oggi.

Quali eventi miracolosi, o semplicemente chiarificatori e tranquillizzanti, sono nel frattempo intervenuti, tali da giustificare tanta incomprensibile attuale serenità, per non dire incoscienza? Mi sembra, al contrario, che da allora le prospettive, le risultanze per una applicazione dell'istituto regionale, per così dire, di vecchio stile siano quanto mai peggiorate. Basterà per tutte quello che può dirci in argomento la recentissima esperienza siciliana.

Perchè, onorevoli colleghi, abbandonando feticismi e strumentalizzazioni che ci bloccano, non affrontiamo il problema *ex novo* per chiederci quali sarebbero le grandi linee di un decentramento non irrazionale, ma organico, non foriero di complicazioni di ogni genere, non solo semplificatore rispetto alle strutture già esistenti, ma validamente impostato nella realtà degli anni '70 che viviamo e prospettato nella realtà di domani che dovrà vederci inseriti in una più grande patria europea? Quanto vi sarebbe da parlare su tali argomenti e prospettive!

Ma fermandoci alla realtà in atto ed operando in via esemplificativa, due vie d'azione, a mio avviso, si possono ipotizzare: o puntare su un decentramento organizzato soprattutto su base provinciale e interprovinciale, con conseguente rinuncia alle Regioni, almeno come furono concepite nel 1947, ammodernando l'ente provincia, aumentandone le competenze, istituendo nuove forme di consorzi amministrativi; oppure puntare, in superamento di Regioni territorialmente superate, su nuove Regioni di piena validità socio-economica, evitando complicazioni, duplicazioni, contrasti, ponendo tali nuove Regioni nelle condizioni di adempiere prontamente e validamente ad ogni più ampia funzione amministrativa, di utilità per le popolazioni, sia per derivazione dallo Stato che per superamento delle provincie.

Come dovrebbe essere ormai notorio, noi liberali non siamo certo contrari ad un utile decentramento a livello di entità territoriali valide sotto gli aspetti socio-economici, purchè le soluzioni risultino vantaggiose sia per le popolazioni che per il Paese. Per questi fini, delle due soluzioni sopra prospettate, la prima sarebbe più facilmente e prontamente attuabile per criteri pratici: l'ente provincia è qualcosa che già esiste, per cui sarebbe più semplice e meno dispendioso ampliarne le competenze per farne a livello singolo e consorziato il perno di un effettivo e vantaggioso decentramento. La seconda soluzione, personalmente, maggiormente mi attrae, ma dobbiamo riconoscere che, proprio per essere aperta alla realtà in atto, con prospettive per così dire futuribili, per poter rapidamente e validamente essere realizzata, sarebbe necessaria la presenza nel nostro Paese di un Governo forte, sostenuto da una larga e compatta maggioranza, con opposizioni concordi sui fini generali da raggiungere e divise solo sui particolari e sui modi di conseguimento; e questo purtroppo non è.

Per questo riteniamo di non poter condividere la semplicistica soluzione dell'aboli-

zione delle provincie, come proposta dall'onorevole La Malfa, vedendo solo in questa proposta un modo per manifestare la grave preoccupazione (fatto significativo provenendo da un acceso regionalista) per la maniera in cui si vorrebbero realizzate oggi le Regioni senza nessuna considerazione per il grave problema del coordinamento con gli altri enti locali preesistenti.

Tutto questo si pone come una conferma, seppure ve ne fosse ancora bisogno, che prima di varare o anche di discutere questa legge finanziaria regionale vi sono molti altri problemi da risolvere e da ponderare, e che per questo sarebbe opportuno e necessario per il Parlamento, e non solo di ausilio, conoscere le risultanze della Commissione Moro, che di questi problemi di coordinamento dovrebbe essersi espressamente occupata.

Mi si obietterà, a questo punto, che ho trascurato i problemi strettamente finanziari per parlare del decentramento e dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario solo da un punto di vista generale. Non è però colpa mia se i modi in cui il disegno di legge viene portato in discussione avanti a noi mi obbligano a travalicare quelli che diversamente sarebbero stati i limiti nei quali mi sarei fermato, trascinandomi invece anche su argomenti non strettamente finanziari.

Fermandomi, però, ora agli argomenti strettamente finanziari, debbo ricordare come un efficace coordinamento tra Regione, Stato ed altri enti automaticamente si tradurrebbe in un tangibile risparmio per l'erario pubblico; dal che ovviamente ne discende che, per ponderatamente varare una legge finanziaria regionale, sarebbe necessario conoscere, almeno con una ragionata approssimazione, i costi di istituzione e di finanziamento degli organismi regionali interessati nell'operazione, per cui la mancanza di tale conoscenza si pone come il più grave fra i molti punti dolenti per il modo in cui si intende risolvere questo problema.

Qui mi corre l'obbligo ancora una volta di richiamarmi alle varie Commissioni di studio che si sono succedute nel tempo: la Commissione Tupini presentò nell'agosto 1961 una relazione conclusiva in cui fissava la spesa prevista per l'attuazione dell'ordinamento regionale in circa 220 miliardi, importo chiaramente troppo ottimistico di fronte alle parziali realtà regionali come attuatesi e verificatesi anche se si tiene presente che trattasi di calcoli vecchi ormai di quasi dieci anni.

In realtà si lavorò sulla base di una impostazione assai restrittiva da cui non potevano conseguire risultati molto attendibili, come ebbe a dichiarare lo stesso Presidente della Commissione: « È stato adottato un metodo fondamentale di indagine che tende ad individuare nel bilancio dello Stato le spese che lo Stato stesso già affronta nelle singole Regioni per le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione; indagine non facile per la non perfetta coincidenza dell'enunciazione di materie contenute nel detto articolo con l'indicazione dei singoli capitoli di spesa previsti nei bilanci di ciascun Dicastero e per la pratica impossibilità di effettuare con sufficiente precisione una ripartizione delle spese nelle singole Regioni, materia per materia »

Queste parole si allineavano, per quanto era possibile ad un uomo politico di parte interessata all'attuazione dell'ordinamento regionale, alla più indicativa precisazione fornita dall'ISCO, Istituto incaricato di compiere l'opera di ricerca e di coordinamento dei dati: « Prima di chiudere il presente rapporto non può non richiamarsi nuovamente l'attenzione sul fatto che le valutazioni esposte non possono che costituire indicazioni di larga massima e che esse risentono, per di più, delle ipotesi che si sono assunte a base delle stesse. Altre valutazioni avrebbero potuto essere compiute sulla base di ipotesi diverse ».

Dopo la Commissione Tupini venne la Commissione Carbone la quale nel 1966 consegnò una relazione secondo la quale le Regioni a statuto ordinario sarebbero costate, nei primi cinque anni, una media di 473 miliardi l'anno, a cui si sarebbero poi aggiunte le spese di primo impianto e le spese per le elezioni dei consigli regionali, per un totale di altri 21 miliardi circa.

Questi calcoli, per quanto più attendibili dei precedenti, peraltro, risultavano quanto

mai ottimistici perchè basati, come si osservò anche all'epoca, su criteri di indagine non omogenei e poco attendibili, specie per quanto riguarda il punto del trasferimento alle Regioni di determinate competenze dello Stato.

Infatti non vennero conteggiate, considerandole ancora di competenza dell'Amministrazione centrale, diverse spese che invece finiranno inevitabilmente per gravare, in tutto o in parte, sul bilancio delle Regioni; così, ad esempio, le cosiddette spese ultra regionali, che, riguardando più Regioni, in un calcolo condotto su basi astratte sono di difficile frazionamento. Inoltre non vennero considerate le spese che attualmente non figurano nei bilanci dello Stato ed infine si fece troppo uso di parametri chiaramente esigui per poter rappresentare esattamente la reale consistenza del fenomno.

A questo punto arriviamo alla nomina nel 1967 della Commissione Moro (questa volta non dal nome di chi la presiedette ma dal nome del Presidente del Consiglio che la volle), la quale ha sicuramente anche essa determinato le sue conclusioni di previsioni di spesa per l'attuazione dell'ordinamento regionale in un importo che sarebbe quanto mai interessante conoscere.

Se ci è possibile in qualche modo fare delle intuizioni, la previsione di spesa globale prevista dalla Commissione Moro non sarebbe lontana dall'importo di 700 miliardi annui.

Purtroppo non ci è dato in alcun modo sapere come si sia giunti a questa cifra, sulla base di quali calcoli e di quali ragionamenti, laddove invece sarebbe quanto mai indispensabile per noi senatori conoscere per quali calcoli e per quali ragionamenti la Commissione sia arrivata a tale cifra.

A questo punto, se può rispondere al vero che il Governo abbia fatto sue le conclusioni della Commissione Moro e si sia fondato su di esse, sia pure in parte, per compilare il disegno di legge che oggi è proposto al nostro esame, ci sembra evidente che sia condizione pregiudiziale all'esame di tale disegno di legge da parte del Senato la piena conoscenza non solo delle conclusioni ma anche degli atti per cui la Commissione Moro è pervenuta a tali conclusioni, cosicchè a noi senatori sia data la piena possibilità di valutare l'attendibilità dell'*iter* logico seguìto e dei calcoli effettuati dalla Commissione Moro.

Per concludere, onorevoli colleghi, penso che a noi senatori non possano, non debbano essere ulteriormente nascosti gli atti, le risultanze della Commissione Moro, riservandone la conoscenza solo ai membri, tutti o parte, del Governo.

Noi ci troviamo oggi di fronte alla possibile approvazione definitiva di un disegno di legge che sarà determinante per conseguenze politiche, amministrative, economiche e sociali sul futuro del nostro Paese.

Per questo noi liberali riteniamo che il disegno di legge in esame, per come impostato e motivato, per le conseguenze mediate che gli si vogliono collegare e per quelle che ne potranno direttamente o indirettamente derivare, sia senz'altro e semplicemente da respingere. Sarebbe, in ogni modo, un fatto positivo se ci fosse consentito di migliorarlo, rendendolo adeguato alle reali esigenze della Nazione.

Ma è ben fermo che se si è deciso di sottrarre alla nostra Assemblea gli strumenti e le possibilità necessarie ed opportune per un'opera di approfondimento di conoscenza di tutti gli aspetti della questione, allora ogni sforzo di collaborazione risulterà vano, per cui a noi non rimarrà che lasciare valida testimonianza negli atti della nostra Assemblea di aver adempiuto il compito che ci è stato affidato dai nostri elettori, esercitando, nel limite delle nostre possibilità, i nostri doveri e diritti nell'interesse della Nazione tutta e, così anche, nell'interesse di tutti i cittadini.

Per questo motivo, poichè non posso dubitare del vostro impegno e della vostra serietà di intenti, confido, onorevoli colleghi, che la pregiudiziale che mi sono permesso di illustrare sarà da voi seriamente considerata e valutata per il voto che andrete ad esprimere. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . Avverto che sulle questioni pregiudiziale e sospensiva potrà parlare un oratore per ogni Gruppo.

P A L U M B O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P A L U M B O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, questo mio intervento a sostegno delle pregiudiziali proposte dai colleghi senatori Bergamasco e Veronesi avrà contenuto e ispirazione prevalentemente giuridici: il che corrisponde puntualmente alla motivazione delle pregiudiziali, richiamantisi, appunto, a norme della Costituzione.

La posizione di parte liberale sul tema delle Regioni è ben nota: essa è stata ribadita più e più volte, in questo e nell'altro ramo del Parlamento, nelle occasioni più diverse. E non è quindi il caso di ripeterne gli argomenti: siamo stati e siamo contrari all'ordinamento regionale perchè lo riteniamo pericoloso alla pace politica e di ostacolo all'armonico sviluppo sociale ed economico del Paese; siamo contrari all'ordinamento regionale perchè pensiamo non sussista, allo stato, alcuna delle condizioni che potrebbero renderne plausibile l'instaurazione: prima fra tutte, la garanzia di un potere centrale forte ed energico, capace di fronteggiare e contenere ogni straripamento nell'esercizio di poteri degli organi regionali, e di assicurare quel minimo di uniformità di indirizzo nelle scelte politiche regionali, senza di cui la proclamata unità e indivisibilità della Repubblica riuscirebbe una formula del tutto vuota.

Può obiettarsi che gli accenni ora fatti non toccano se non indirettamente il tema posto dalle pregiudiziali in discussione: e l'obiezione potrebbe essere valida. Ma la richiamata nostra posizione di fondo in materia di Regioni serve bene a giustificare, anche nella stessa nostra coscienza, l'impegno con il quale sentiamo il dovere di richiamare all'attenzione del Parlamento gli errori nei quali andrebbe a cadere proseguendo sulla strada ormai imboccata, che è quella di attuare le Regioni ad ogni costo e senza remora alcuna: errori che potrebbero avere conseguenze drammatiche per la democrazia e per la libertà, difficilmente riparabili ed adducenti a situazioni irreversibili.

Il disegno di legge cui si riferiscono le pregiudiziali proposte intenderebbe provvedere al finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: con le pregiudiziali vi si invita, onorevoli colleghi, a soprassedere all'esame delle proposte, in quanto queste contrastano con lo spirito e con la lettera della vigente normativa costituzionale. Le eccezioni di incostituzionalità sono palesemente fondate: ed è su di esse che ci si permette di richiamare la vostra attenzione.

Non vorremmo, infatti, che sotto pretesto di attuare la Costituzione repubblicana in uno degli istituti da essa previsti, e cioè l'ordinamento regionale, si violi la Costituzione stessa in altre sue norme. Sappiamo dell'impegno politico della maggioranza al Governo di dar corso all'attuazione delle Regioni a statuto ordinario: ma, se non possiamo, come minoranza, fermare la volontà della maggioranza, alla quale è giocoforza inchinarsi, ben possiamo, ed anzi dobbiamo, come parte di un Parlamento di una Repubblica che accetta i princìpi e le regole dello Stato di diritto, reclamare e pretendere che la scelta politica della maggioranza si attui nella legalità e con il rispetto della Costituzione.

È evidente che alla copertura del fabbisogno finanziario delle Regioni a statuto ordinario non si può nè si potrà provvedere se non dopo l'accertamento, anche se largamente approssimato, del fabbisogno medesimo: e l'accertamento del fabbisogno è a sua volta subordinato alla previa conoscenza delle funzioni che le Regioni saranno abilitate a svolgere, sia per la loro organizzazione, sia per l'esplicazione della attività amministrativa, propria o delegata, alla quale saranno abilitate. Sappiamo, per il dettato dell'articolo 118 della Costituzione, che spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate all'articolo 117, e cioè per le materie nelle quali è attribuita alle Regioni potestà legislativa; sappiamo, ancora, in forza dello stesso articolo 118, che lo Stato può delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative.

Ora, astraendo per il momento dall'attività amministrativa delegata dallo Stato, le funzioni amministrative proprie delle Re-

gioni vengono a desumersi, quanto alle materie, dall'articolo 117, che riguarda, come si è detto, la potestà legislativa regionale. E quali potrebbero essere tali attività amministrative, quanto ai settori di loro incidenza e quanto alla loro estensione, dovrebbe potersi prevedere con relativa sufficiente approssimazione se l'articolo 117, attributivo della potestà legislativa, non ponesse, come invece pone, limiti e condizioni al relativo esercizio.

Perchè questo, onorevoli colleghi, è il punto sul quale è necessario avere idee chiare e distinte: attribuire una potestà, riconoscere un diritto, non sempre significa lasciarne libero e sciolto da ogni vincolo o condizione l'esercizio. È ben noto a chiunque abbia un minimo di conoscenze o di esperienza giuridica, sia nel campo del diritto pubblico che in quello del diritto privato, che la titolarità dei diritti e dei poteri non sempre comporta la corrispondente libera facoltà di esercizio: la quale, invece, è spesso assoggettata a limiti, a condizioni, ad autorizzazioni, a vincoli, posti dal diritto obiettivo a tutela di interessi, prevalentemente se non esclusivamente pubblici, eventualmente contrastanti con i diritti e i poteri attribuiti o riconosciuti.

Una situazione siffatta emerge appunto dall'articolo 117 della Costituzione, quanto alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario: che tale potestà sia stata attribuita alle Regioni è un fatto incontestabile; ma tale attribuzione non è sufficiente a facultare l'esercizio della potestà medesima, dato che tale esercizio è dalla Costituzione variamente condizionato: condizionato al rispetto dell'interesse nazionale, di quello delle altre Regioni, e, soprattutto, all'osservanza dei limiti e dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Fino a che, dunque, non si avranno le leggi dello Stato, previste e volute dall'articolo 117, con le quali si andranno a stabilire i limiti ed i princìpi fondamentali che le Regioni devono rispettare nell'esercizio delle loro potestà legislative, queste non potranno essere esercitate: ne consegue, per logica illazione, che fino a quando non si avranno le dette leggi di principio, o, come usa dire, leggi-cornice o leggi-quadro, l'esercizio dell'attività legislativa regionale è da ritenersi bloccato. Conseguenza ulteriore, immediatamente incidente sul tema della finanza regionale, il blocco anche dell'attività amministrativa, collegata, in virtù dell'articolo 118, a quella legislativa; ed impossibilità evidente di ogni precalcolazione, anche approssimata, del fabbisogno finanziario regionale, collegato e dipendente dalla estensione che l'attività legislativa, contenuta nei limiti delle leggi quadro, consentirà all'esplicazione dell'attività amministrativa.

Il punto, sinteticamente accennato, merita qualche delucidazione, anche esemplificativa. Nella diffusa, pregevole relazione dovuta al senatore De Luca, con la quale la maggioranza della 5ª Commissione ha accompagnato il disegno di legge all'ordine del giorno della seduta, è contenuto, tra l'altro, un sommario elenco dei principali titoli di spese che le Regioni andranno ad affrontare: tra queste, importantissime, le spese correnti e in conto capitale inerenti alle funzioni legislative ed amministrative; quelle per i compiti della programmazione; quelle per la possibile istituzione di enti pararegionali; quelle per lo sviluppo economico della Regione.

Ebbene: in mancanza di una previa determinazione dei limiti entro i quali deve mantenersi la legislazione e, quindi, l'amministrazione regionale per ciascuna delle materie indicate nell'articolo 117, nessuna precalcolazione di fabbisogno finanziario, per i titoli avanti indicati, si rende possibile.

È problema, che solo le leggi cornice potranno risolvere, se le Regioni a statuto ordinario saranno o no abilitate ad istituire enti pararegionali; ogni previsione di spesa per tale titolo è, allo stato, del tutto impossibile. E come precalcolare, anche in via approssimativa, le spese in conto capitale inerenti alle funzioni amministrative proprie delle Regioni, quando non è possibile antivedere quali saranno i limiti di attività che le Regioni potranno svolgere nelle singole materie di loro competenza? Se non è possibile antivedere i princìpi direttivi che le leggi-quadro andranno a fissare?

Se guardiamo, a titolo di esempio, alla materia dell'urbanistica, attribuita dall'articolo 117 alla potestà legislativa delle Regioni, e, di conseguenza, anche alla loro attività amministrativa, come mai è possibile precalcolare il corrispondente fabbisogno finanziario per spese correnti e per spese in conto capitale, quando nulla si sa dei limiti entro i quali dovrà mantenersi l'esercizio della potestà normativa delle Regioni? Sarà consentito l'esproprio generalizzato delle aree edificabili? Sarà consentito l'esproprio dello *ius aedificandi?* Sarà ammesso o negato l'indennizzo per i vincoli di interesse generale? Quali princìpi reggeranno la liquidazione delle indennità espropriative? Si accetterà o sarà comunque recepibile nelle leggi urbanistiche regionali, l'istituto del comparto edilizio?

Solo le leggi-quadro potranno darci risposta ai fatti interrogativi ed ai moltissimi altri che potrebbero facilmente formularsi: e sarà nell'ambito delle leggi quadro che si orienteranno le scelte di politica legislativa delle singole Regioni; scelte alle quali corrisponderanno diversi fabbisogni finanziari.

Conseguenza di queste considerazioni è che allo stato, ed in mancanza delle leggi quadro relative alle varie e singole materie elencate all'articolo 117, ogni precalcolazione di fabbisogno finanziario è impossibile: logicamente e giuridicamente impossibile; ed una legge, come quella della quale dovremmo passare a discutere, intesa alla copertura dell'accennato, non calcolabile fabbisogno, si dimostra, logicamente e giuridicamente, improponibile.

Pertanto le pregiudiziali di non passaggio all'esame del disegno di legge sulla finanza regionale hanno solido fondamento nella Costituzione, e non può mancare ad esse il voto favorevole del Senato.

La prevedibile obiezione alla tesi dimostrata, e cioè l'assunto, talvolta espresso anche in quest'Aula, che istituiti che siano gli organi regionali, questi potranno esplicare, senz'altra attesa, l'attività legislativa ad essi attribuita dalla Costituzione, e, connessa e dipendente da quella legislativa, anche la corrispondente attività amministrativa, è obiezione priva di qualsiasi fondamento.

L'articolo 117 della Costituzione è chiaro ed inequivocabile: esso prescrive, nel suo preciso dettato, la previetà delle leggi statali di princìpi alla possibilità di esercizio della potestà legislativa attribuita alle Regioni. Leggi statali di princìpi, una per ciascuna materia elencata all'articolo 117, e tali da stabilire, da una parte, i limiti entro i quali deve mantenersi la legislazione regionale, dall'altra le direttive di massima alle quali essa legislazione deve obbedire. Due finalità, entrambe di enorme interesse giuridico e politico, in ragione delle quali sarebbe forse opportuno non parlare nè di leggi-cornice (che farebbero pensare soltanto alla prima delle due finalità da perseguirsi dalle leggi di princìpi: quella dei limiti); nè di leggi-quadro (che farebbero pensare alla seconda finalità: quella delle linee generali di direttiva).

Importantissimi i limiti: ed invero, quando si attribuiscono alla competenza normativa delle Regioni le materie elencate all'articolo 117 (alcune delle quali di enorme interesse pratico, come l'urbanistica, l'agricoltura, l'istruzione professionale, il turismo, eccetera), come pensare che possa trascurarsi la fissazione di limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale? Limiti nei confronti della potestà normativa generale dello Stato, e limiti quanto ai settori riservati alla normativa regionale? Si potrà con le leggi regionali incidere sulla regolazione giuridica dei rapporti privati? Se sì, direttamente o solo indirettamente? E se anche direttamente, sino a che punto?

Anche qui una esemplificazione potrà essere opportuna. Consideriamo la materia dell'agricoltura: non è del tutto ovvio che debba riservarsi un campo proprio all'attività legislativa dello Stato quanto, ad esempio, alle grandi riforme di struttura? E se la potestà legislativa delle Regioni potrà spaziare in un'area assai vasta, potrà essa incidere anche sui rapporti privati: ad esempio, sui contratti di conduzione agricola, sullo ammasso dei prodotti, eccetera?

Nè meno importanti si presentano le leggi di princìpi se considerate nell'altro aspetto: e cioè come fonti normative intese a dettare direttive di massima cui la normazione regionale deve informarsi: si tratta di corri-

spondere alla esigenza di un *minimum* di omogeneità nella legislazione del Paese: omogeneità che altro non è, poi, che un aspetto, e forse il più importante, dell'unità ed indivisibilità della Repubblica.

Nè all'esigenza della previetà delle leggi di princìpi, come volute dalla Costituzione all'articolo 117, può ovviarsi col semplicistico espediente di cui all'articolo 17 del disegno di legge sulla finanza regionale: e cioè col riferimento, in mancanza delle leggi di princìpi, a quelli desumibili dalle leggi vigenti. In 1ª Commissione, procedendosi all'esame del disegno di legge in sede consultiva, ebbi ad esporre le molte critiche che potevano muoversi alla formula adottata dall'articolo 17 in sostituzione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Essa formula è in palese, stridente contrasto con l'articolo 117 della Costituzione, il quale vuole che i princìpi siano fissati, stabiliti in leggi dello Stato; e tali, ovviamente, non sono quelli solo desumibili dalle leggi vigenti. Osservammo, ancora, che la formula dell'articolo 17 era quanto mai oscura ed equivoca: quali mai sarebbero questi princìpi desumibili dalle leggi vigenti? I cosiddetti princìpi generali del diritto positivo dei quali si parla nelle preleggi? O princìpi generali relativi a ciascun settore di quelli indicati come materia di competenza legislativa della Regione? La confusione, in tal caso, sarebbe veramente enorme: come stabilire, infatti, tenendo presente il quadro assai confuso della legislazione statale, in materia, poniamo, di assistenza sanitaria ed ospedaliera, i princìpi generali cui la legislazione stessa si ispira o che sono dalla stessa enucleabili? Ciascuna regione finirebbe con l'assumere a principio generale quello che più le fa comodo in relazione ad una certa scelta politico-legislativa già operata, con l'effetto, quanto meno, di alimentare un contenzioso che la Corte costituzionale difficilmente riuscirà a fronteggiare.

Mancano, dunque, riassumendo, le condizioni che rendono possibile, allo stato, lo esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni a statuto ordinario. Manca, di conseguenza, la possibilità di prevedere quali saranno, in effetti, le funzioni amministrative che le Regioni potranno svolgere; e poichè l'articolo 119 della Costituzione, nel suo secondo comma, vuole che alle Regioni siano attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali « in relazione (cito testualmente) ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali » e la precalcolazione di tale fabbisogno è impossibile, il disegno di legge in questione è, costituzionalmente, ed allo stato, improponibile.

Poichè siamo qui in sede di discussione sulle pregiudiziali, omettiamo, riservandoci di farlo, eventualmente, in altra sede, la valutazione critica, sempre sotto il profilo della costituzionalità, di singole norme contenute nel disegno di legge.

Ma non possiamo omettere una considerazione che riguarda il provvedimento nel suo complesso, e che refluisce essa pure sulla proponibilità del disegno di legge, e quindi sulle pregiudiziali. Intendiamo riferirci al dettato del primo comma dell'articolo 119. Esso dice testualmente: « Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni ».

Vuole, dunque, la Costituzione repubblicana che la finanza regionale, nel momento stesso in cui se ne stabilisce la regolazione (quella regolazione che si vorrebbe appunto dare con il disegno di legge n. 1100) sia coordinata con quella dello Stato, delle provincie e dei comuni. Nel disegno di legge non si ha nulla di tutto ciò. Nè potrebbe esservi nulla, dato che sia la finanza statale che quella delle provincie e dei comuni sono ancora oggetto di studi ai fini della loro radicale riforma. Si tradisce, così, il precetto costituzionale. Nè si tratta di una censura meramente formale: si consideri che, se la legge finanziaria proposta dovesse avere il suo corso, si andrebbero a precostituire, in ciascuna Regione, situazioni finanziarie che sarà poi difficile rimuovere o modificare. Il coordinamento voluto dalla Carta costituzionale ne risulterà in certa guisa pregiudicato. Anche per questo giudichiamo, quanto meno, intempestiva la regolazione della fi-

nanza regionale, che meglio sarebbesi potuta attuare quando, riformato il sistema della finanza statale e di quella degli enti locali, ne sarebbe stato possibile il coordinamento voluto dalla Costituzione.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, proponendo le pregiudiziali di non passaggio all'esame del disegno di legge sulla finanza regionale, ed illustrandone i motivi, abbiamo assolto ad un dovere verso noi stessi, verso il Parlamento e verso il Paese.

Può darsi che la volontà politica della maggioranza abbia a prevalere sulle buone ragioni di ordine costituzionale che imporrebbero l'accantonamento del disegno di legge sulla finanza regionale. Se ciò dovesse accadere ne risulterebbe leso uno dei cardini fondamentali dell'ordinamento libero e democratico della Repubblica: quello del rispetto dovuto sempre ed in ogni caso alla Carta fondamentale, presidio per tutti di libertà, di giustizia, di avanzamento civile. (*Applausi dal centro-destra*).

F R A N Z A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

F R A N Z A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, la nostra parte ha attribuito una importanza fondamentale a questa discussione ed è con profonda amarezza che dobbiamo constatare come, nel momento in cui si perviene ad una radicale, profonda ristrutturazione dello Stato, il Senato della Repubblica non risponda adeguatamente al compito che grava sulle nostre responsabilità e che impegna la nostra coscienza.

Onorevoli colleghi, so bene che la volontà politica è di tale natura, di tale forza, di tale contenuto da poter piegare e sopraffare anche impostazioni di ordine costituzionale della validità, della pertinenza, dell'importanza rivelata in questa discussione dagli interventi del senatore Nencioni e dei colleghi del Gruppo liberale. Si tratta di stabilire se l'ordinamento regionale dovrà sorgere per volontà politica o sulla base di una profonda e definitiva strutturazione la quale, richiesta dall'articolo 117 della Costituzione per quanto riflette le funzioni e il personale, trova la sua concretizzazione nella legge finanziaria.

Su questi punti sono stati sollevati rilievi di importanza decisiva. Sembra, onorevoli colleghi, che tutto l'*iter* della preparazione alla legge regionale abbia avuto sempre una valida prospettiva: quella della elaborazione delle leggi-quadro o cornice, nelle quali doveva essere inserita la materia delle leggi finanziarie. Se in sostanza, ha detto l'onorevole Nencioni, non si predeterminano le funzioni delle Regioni, in relazione alle materie previste nell'articolo 117 della Costituzione e se non si perviene ad un decentramento valido di attribuzioni regionali, come è possibile conoscere quale sarà l'impegno di spesa?

Altre questioni sono state sollevate e hanno, secondo il nostro avviso, un'importanza fondamentale, poichè rivelano come si giunga alla violazione della Costituzione con voto politico. Quando i consigli regionali avranno preso corpo di organismi politici, rivendicheranno dalla stessa Costituzione, come ha detto il collega Nencioni, il potere di legiferare e non è possibile con una norma ordinaria mettere nel nulla, abrogare la norma costituzionale la quale attribuisce alle Regioni potestà legislativa nel momento stesso della propria costituzione.

È vero che una norma transitoria prevedeva l'elaborazione delle leggi-quadro, dopo la costituzione delle Regioni, in un periodo fissato in un biennio, ma era una norma transitoria della Costituzione, la quale in applicazione di un principio costituzionale aveva la possibilità di rimandare nel tempo le leggi organiche ordinarie per il funzionamento delle Regioni; non è possibile però pretendere che una norma ordinaria, degradata rispetto alle norme primarie della Costituzione, imponga una sospensiva di un biennio.

Onorevoli colleghi, è stata fatta un'ipotesi — ed è un'ipotesi probabile — che, durante questo biennio, non si pervenga alla emanazione delle leggi-quadro, tanto più che per la formazione di queste leggi è necessario richiedere — ed è un altro appiglio costituzionale questo che sosterremo — il parere dei consigli regionali. Se non si do-

vesse pervenire a questo, che cosa si preparerà nel campo legislativo del nostro Paese? Tengano presente i colleghi che il processo di unificazione italiana fu un processo di unità della legislazione: dal 1860 al 1888 vi fu un lento, graduale, difficile processo di unificazione legislativa e in tanto potè essere attuata questa unificazione legislativa in quanto all'apice della vita politica e nazionale vi furono, per fortuna d'Italia, degli uomini dalla mente aperta, di grande esperienza e cultura, che poterono dar mano all'unificazione legislativa Ora, noi dobbiamo precisamente fare il processo inverso; poichè alla Regione è demandata potestà legislativa, potremo trovarci tra due anni nella dolorosa condizione di vedere dei consigli regionali che, senza attribuzioni di materie specifiche, potranno legiferare incidendo in quella che è la potestà legislativa dello Stato. Questo fatto creerà inevitabilmente profondi conflitti che non sarà certo il Parlamento a dirimere e che apriranno la via graduale dello sfacelo, poichè la divisione non è nel territorio, ma nella differenziazione della legislazione, poichè pone i singoli cittadini di una regione in una situazione differenziata rispetto ai cittadini di un'altra regione, in relazione alla legislazione differenziata delle Regioni.

Altro argomento è stato sottoposto alla vostra attenzione, onorevoli colleghi, ed io brevemente me ne occuperò: la legge delega. Ma l'articolo 76 della Costituzione — è stato detto con molta autorità — è e resta nel sistema costituzionale una norma eccezionale; vale a dire che il Governo deve ricorrere alla delega per fatti straordinari e di eccezionalità. Il Parlamento può demandare questo potere all'Esecutivo soltanto quando sorgono queste condizioni, ma mai si è verificato fino ad oggi (e credo che difficilmente potrà verificarsi in avvenire) una rinuncia ai poteri sovrani del Parlamento per quanto riflette la formazione della legge.

La formazione della legge, onorevoli colleghi, prevista nella nostra Costituzione, impegna i due rami del Parlamento in via autonoma e la volontà comune del Parlamento, espressa attraverso il voto, forma la volontà legislativa, che è quella che lega la comunità nazionale.

Ma noi, con l'articolo 17 del disegno di legge in esame, chiamiamo a concorrere alla funzione della legislazione regionale i Presidenti degli organi regionali! Noi ammettiamo qui una interferenza di organi regionali nel potere sovrano dell'attività legislativa del Parlamento, ed io non vedo come questa interferenza voluta dall'articolo 17 possa essere inquadrata nell'ambito costituzionale e possa trovare una giustificazione nell'articolo 76.

Per quanto riguarda poi le violazioni dell'articolo 119, vi accennerò soltanto. Già ho detto — e concludo su questo tema — che la materia finanziaria regolata dall'articolo 119 della Costituzione, e prevista nell'articolo 20 del disegno di legge, è una materia che non può avere una situazione di equivocità. Vale a dire che l'attribuzione di quote di tributo o di tributi propri deve essere fatta nel sistema costituzionale in relazione ai bisogni, come previsto nella Costituzione. E la predeterminazione dei bisogni è *una condicio sine qua non* ai fini di poter stabilire i mezzi che devono dare vita all'organismo regionale, mentre noi con questo disegno di legge predisponiamo fondi che saranno ripartiti se, come e quando le attribuzioni regionali verranno determinate nel corso del biennio. Questo certo importa una violazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma la più grave delle eccezioni sollevate, secondo me, è quella dell'articolo 81. Sono stati richiamati il lavoro e le conclusioni di una Commissione che fu presieduta prima dal senatore Paratore e poi dal senatore Medici, Commissione che ebbe l'ausilio di uomini di grande competenza nel campo economico e finanziario.

Ebbene, sull'articolo 81, onorevoli colleghi, non vi debbono essere ulteriori equivoci. L'ultimo comma prevede la copertura per ogni nuova legge: quali sono i mezzi normali di copertura? Il gettito fiscale è la strada maestra per la copertura di nuove leggi che prevedono nuove spese. Vi può essere anche il ricorso all'indebitamento, ma certo esso va fatto solo per esigenze straordinarie e non per le spese fisse, poichè queste ultime, come è stato sempre detto, devono trovare copertura nel gettito fiscale.

L'ordinamento regionale importa soprattutto spese fisse, ma qual è il sistema che noi accettiamo approvando questo disegno di legge? Vi è una previsione di spesa che dovrebbe trovare copertura in una riduzione di spesa di un bilancio deficitario. Ma, onorevoli colleghi, questo è un metodo fittizio di copertura, poichè si tratta di spese fisse e noi già sappiamo che le spese fisse del bilancio dello Stato sono, in un certo qual senso, considerate nel loro ambito superiori anche al gettito fiscale. Se quindi noi copriamo altre spese fisse degli organi regionali con fondi tratti dal bilancio e con diminuzioni di entrate e di spese del bilancio, evidentemente ricorriamo ad un sistema censurabile di copertura fittizia delle spese fisse per gli organi regionali.

Queste, onorevoli colleghi, le osservazioni che riteniamo di dover sottoporre all'attenzione dell'Assemblea. Questi sono argomenti che, secondo noi, dovrebbero formare oggetto di profonda meditazione poichè una riforma regionale seria dovrebbe impegnare le coscienze di tutti.

Sono trascorsi oltre vent'anni dalla promulgazione della Costituzione; in vent'anni noi abbiamo costituito commissioni di studio che hanno approfondito questi argomenti, ma nessuna di queste commissioni venne formata per la determinazione degli ambiti di competenza delle regioni e dello Stato in materia legislativa. Intanto questa materia sarà affidata al Governo, cioè alla burocrazia la quale fisserà i limiti di questa demarcazione, restando completamente estraneo a tutto questo il Parlamento. Abbiamo rinunciato ai nostri sovrani poteri di legislazione circa le materie di competenza delle Regioni e accettiamo questa situazione — mi si consenta di dirlo, onorevoli colleghi, senza offesa per il Parlamento — con una superficialità che determina in noi viva e profonda amarezza.

Queste sono le ragioni e le considerazioni per le quali noi riteniamo che il Senato della Repubblica dovrebbe respingere la legge regionale, accogliendo le pregiudiziali che sono state sottoposte all'esame dell'Assemblea. (*Applausi dall'estrema destra*).

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la questione pregiudiziale. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvata.

Metto ai voti la questione sospensiva. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvata.

Rinvio il seguito del dibattito alla prossima seduta.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni

P R E S I D E N T E . Comunico che i Ministri competenti hanno inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte saranno pubblicate nell'apposito fascicolo.

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

B O R S A R I , *Segretario*:

ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, PARRI, BONAZZI, ANDERLINI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quali informazioni, quale giudizio e quali iniziative intenda prendere in ordine alla gravissima decisione del Presidente Nixon di intervenire militarmente in Cambogia, apparendo altresì tale decisione estremamente pericolosa per la pace e tale da far ritenere che la situazione nel Sud-Est asiatico sia destinata ad ulteriori peggioramenti. (int. or. - 1606)

TOLLOY, PIERACCINI, BANFI, CALEFFI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quale sia il punto di vista del Governo italiano in merito al conflitto esploso in Cambogia e quale sia l'azione governativa per riportare la pace in Estremo Oriente. (int. or. - 1607)

NENCIONI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno.* — Con riferimento:

alla criminale azione svolta da elementi comunisti il 18 aprile 1970, in Genova, nel corso di un affollato comizio dell'onorevole Almirante, segretario nazionale del MSI, di fronte a forze di polizia presenti ed inerti per oltre venti minuti;

alla volontà di disturbo della manifestazione e di offesa all'incolumità delle persone;

ai numerosi feriti, anche gravi, a causa del lancio di bottiglie colme di sabbia;

alla morte del giovane operaio Ugo Venturini, di 33 anni, che lascia la moglie ed un figlio di quattro anni e i vecchi genitori che erano a suo carico, morte sopravvenuta il 1° maggio per complicazioni seguite da infossamento traumatico del parietale sinistro, con parestesia dell'arto superiore destro;

alla disinformazione della stampa e della RAI-TV, che attribuiscono mendacemente il fatto a scontri tra opposti estremisti,

si chiede di conoscere con urgenza:

perchè, malgrado la previsione dell'evento, dato l'annuncio dell'azione criminosa diffuso localmente dall'interferenza sulle trasmissioni circolari RAI-TV, non si provvide, da parte del questore, a prevenire i fatti ed a garantire così la libertà di parola e l'incolumità delle persone;

perchè, all'inizio dell'azione, le forze dell'ordine rimasero inerti finchè le pietre e le bottiglie continuarono a cadere sulla folla e sul palco dell'oratore, ferendo, tra gli altri, l'interrogante;

quali ordini paralizzanti furono dati o subìti e per quali intimidazioni politiche;

se dopo l'assassinio dell'operaio Venturini ritengano di mantenere le forze dell'ordine ed i questori in grado di non operare per evitare luttuosi incidenti e garantire il diritto di manifestazione civile e politica. (int. or. - 1608)

BERGAMASCO, D'ANDREA, VERONESI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — Per avere notizie circa i recenti sviluppi della situazione politica e militare sia nell'Asia sud-orientale, dove gli Stati Uniti d'America si sono determinati ad intervenire per bloccare la massiccia penetrazione di forze nord-vietnamite nel Cambogia, sia nel Medio Oriente, dove, per i crescenti interventi sovietici in favore dell'Egitto, la situazione si fa sempre più pericolosa. (int. or. - 1609)

BRUSASCA, BARTOLOMEI, BELOTTI, CARRARO. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere il pensiero del Governo sull'aggravamento della situazione nell'Estremo Oriente e per sapere quale azione esso ha svolto e intende svolgere per collaborare alla più rapida cessazione delle nuove minacce alla pace del mondo. (int. or. - 1610)

MAMMUCARI, MADERCHI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere in base a quali criteri e con quali giustificazioni l'Enel ha deciso di introdurre un nuovo metodo per il pagamento del consumo di energia elettrica, basato sul calcolo presunto, non controllato con specifica lettura dei contatori, di una media di consumo trimestrale di energia per ogni famiglia e sul saldo del pagamento per il consumo effettivo al termine del secondo trimestre di lettura.

Gli interroganti fanno presente che il nuovo metodo di pagamento non solo incontra l'opposizione delle famiglie, ma ingenera un diffuso malcontento, che si esprime in un giudizio assolutamente negativo da parte degli utenti nei confronti dell'Enel, a causa del danno derivante ai bilanci familiari, specie dei lavoratori, per l'esosità delle bollette di « saldo ». (int. or. - 1611)

IANNELLI, BUZIO, ZANNIER, DINDO. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Gli interroganti, vivamente preoccupati per i nuovi sviluppi della situazione in Estremo Oriente, chiedono precise notizie circa le cause che hanno determinato l'intervento militare americano nel Cambogia ed i motivi per i quali non è stata fino ad ora convocata la conferenza sull'Indocina.

Gli interroganti chiedono, inoltre, notizie circa i tentativi, anche recenti, posti in es-

sere al fine di attenuare la tensione politica e militare in altre aree mondiali, prima fra tutte quella del Medio Oriente. (int. or. - 1612)

NENCIONI, DE MARSANICH, FRANZA, FILETTI, PICARDO, DINARO, TANUCCI NANNINI, TURCHI, LATANZA, GRIMALDI, FIORENTINO, LAURO, CROLLALANZA. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Con riferimento alla situazione venutasi a verificare in Cambogia, dove, dopo il colpo di Stato, si sono aperte le ostilità da parte di forze vietcong provenienti dal Nord Vietnam, gli interroganti chiedono di conoscere quale sia la posizione del Governo di fronte alla estensione del conflitto nel Sud-Est asiatico. (int. or. - 1613)

LEONE. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere in qual modo, nella scelta della sede per la Corte di cassazione, la Corte d'appello ed il Tribunale civile di Roma, intenda tener conto della necessità di mantenere tutti gli uffici giudiziari di Roma in un ambito circoscritto.

La distanza tra i vari uffici, infatti, costituirebbe un grave danno economico per la classe forense, ma soprattutto un gravissimo limite alla funzionalità dell'ufficio dell'avvocato, che è una componente essenziale di un ordinato sviluppo della vita giudiziaria.

Per conoscere, infine, se, in mancanza di altra soluzione nel senso sopra prospettato, non ritenga di dover provvedere all'installazione, nei pressi degli edifici di Piazzale Clodio, di edifici prefabbricati per completare — in linea provvisoria — la sistemazione di tutti gli uffici giudiziari della Capitale in tale zona. (int. or. - 1614)

ZUGNO. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per conoscere quali urgenti provvedimenti intenda prendere per soddisfare ad un minimo di esigenze circa gli impianti ferroviari di Brescia.

In particolare, l'interrogante rileva:

1) che la stazione viaggiatori di Brescia ha una limitata capacità di binari adibiti al servizio viaggiatori che non permette l'assolvimento delle normali precedenze nè le manovre di piazzamento dei treni pendolari che, per la loro composizione e concentrazione d'orario, condizionano tutti i treni a loro concomitanti;

2) l'insufficienza dei binari di ricovero che, oltre a contenere i materiali in deposito, devono assolvere al compito non indifferente di ricovero e circolazione dei numerosi carri-merci affluenti dai vari raccordi, in numero di 160 al giorno;

3) l'urgenza, per il piazzale, di una centralizzazione degli scambi con i circuiti di stazionamento che, oltre a permettere una maggiore snellezza dei movimenti, sarebbe motivo di garanzia, in particolar modo nei periodi invernali, in caso di carente visibilità per nebbia;

4) la necessità che lo scalo merci, costruito con criteri per linee a vapore, sia adeguato alle nuove esigenze imposte dall'elettrificazione, evitando, per l'insufficienza dell'impianto, rischiose manovre e complessi intralci alla circolazione dei treni merci.

L'interrogante rileva, altresì, che allo sviluppo della produzione bresciana, specie industriale, in quest'ultimo decennio non ha fatto riscontro un analogo potenziamento della ferrovia sulla quale grava il compito di recepire le relative merci — specie il rottame ferroso indispensabile — determinando, in forma ormai costante, intasamenti di merci dirette a Brescia ed ai centri ferroviari periferici.

Risulta che tale situazione ha fatto aumentare sempre più il tempo occorrente alla riconsegna della merce all'utente, tanto che, nel 1968, si arrivò ad un tempo medio di 21 giornate occorrenti per coprire la distanza da un qualsiasi punto di confine con Brescia: da qui la principale ragione che ha indotto molti utenti ad abbandonare il trasporto ferroviario, limitando tale tipo di trasporto essenzialmente al rottame ferroso, per il quale non si prospetta altro conveniente sistema di trasporto.

Si chiede, inoltre, di conoscere se risponde a verità (e, in caso affermativo, come si intende urgentemente ovviare):

1) che in quest'ultimo triennio figurano costantemente giacenti negli scali della Lom-

bardia dai 1.000 ai 2.000 carri carichi diretti a Brescia, determinando per questa danni diretti ed indiretti per oltre 3 miliardi di lire;

2) che in quest'ultimo triennio la ferrovia ha dovuto pagare circa mezzo miliardo di lire alle amministrazioni estere per la tardata restituzione del materiale vuoto da carico;

3) che il personale, specie per quanto attiene al movimento commerciale, è notevolmente inadeguato per numero e costretto a gravose prestazioni.

Si chiede, infine, come si intende provvedere alla deficienza degli alloggi, motivo per cui molti lavoratori sono costretti ad abitare in centri lontani anche varie decine di chilometri, con grave sacrificio personale, onde economizzare il costo del fitto oneroso. (int. or. - 1615)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

DONATI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se non ritenga opportuno ed urgente emettere un provvedimento che consenta anche a quanti godono della « pensione sociale » di essere ammessi nelle case di riposo dell'Opera nazionale pensionati d'Italia, sia pure, eventualmente, con la rinuncia totale a favore dell'Ente della loro pensione, o con eventuale modesta integrazione a carico degli interessati o degli aventi obbligo di legge. (int. scr. - 3511)

BRUSASCA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere quando saranno concessi i seguenti contributi di legge chiesti dal comune di Cassano Spinola, in provincia di Alessandria:

a) su lire 17.500.000 per la sistemazione del cimitero, chiesto in data 26 luglio 1966: l'opera è compresa nella graduatoria regionale trasmessa al Ministero dal Provveditorato alle opere pubbliche del Piemonte in data 8 novembre 1967;

b) su lire 15.000.000 per il rifornimento idrico, chiesto in data 6 dicembre 1962, opera trasmessa con parere favorevole dal Genio civile di Alessandria al Provveditorato alle opere pubbliche del Piemonte in data 8 aprile 1963;

c) su lire 57.750.000 per opere stradali a sensi della legge n. 181, chiesto in data 15 giugno 1965, comprese nel programma ministeriale delle opere da finanziare.

Data la sempre maggiore necessità del comune di Cassano Spinola di realizzare le elencate opere, l'interrogante chiede che siano sollecitamente concessi i contribuiti relativi alle stesse. (int. scr. - 3512)

ARGIROFFI. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord ed al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sono a conoscenza che una vasta zona agricola compresa fra i comuni di Taurianova, Cittanova e Rizziconi (Reggio Calabria), densamente popolata, a colture intensive, è ancora sprovvista di energia elettrica.

Si tratta, in particolare, delle contrade Montarello, Sartiano, Survarelli, Barrettazza, Sambiasi e Contestabile, in agro di Taurianova, Castagnara e Pozzosecco, in agro di Cittanova.

Per l'elettrificazione di detto comprensorio fu a suo tempo presentato presso la Cassa per il Mezzogiorno un progetto (PACEL/1927) che non ha trovato tuttavia accoglimento e pertanto la popolazione ivi residente, dedita all'agricoltura, non può godere di un servizio così importante come quello dell'energia elettrica, mentre altre zone limitrofe, forse meno ricche di risorse agricole, già da tempo sono state elettrificate.

Poichè il secondo piano verde (legge n. 910 del 27 ottobre 1966), che ha come scopo precipuo quello di incentivare l'agricoltura, prevede appunto, fra le varie provvidenze, quella dell'elettrificazione delle zone rurali, l'interrogante chiede per quali motivi le 160 famiglie residenti nelle contrade citate non debbano godere dei benefici previsti dalla legge.

Dal momento che la Cassa per il Mezzogiorno non ha inteso a suo tempo eseguire l'elettrificazione, il che avrebbe certo arginato nel comprensorio suddetto il grave e diffuso fenomeno dell'emigrazione, l'interro-

gante si rivolge ai Ministri interrogati affinchè intervengano immediatamente presso la Commissione regionale per l'attuazione del secondo piano verde, la quale non può esimersi dal prendere in considerazione le giuste aspettative di quella popolazione. (int. scr. - 3513)

CORRIAS Alfredo. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se, nell'esecuzione dei lavori della superstrada Cagliari-Sassari (strada statale n. 131), sia stata considerata la necessità della costruzione di un cavalcavia all'incrocio con la strada consorziale in località « S. Archinera » (comune di Paulilatino), determinata dall'esigenza della sicurezza della circolazione e ripetutamente ed autorevolmente prospettata all'ANAS.

Nella zona, infatti, totalmente adibita a pascolo, si svolge un intenso traffico di bestiame bovino che, dovendo necessariamente attraversare la superstrada, costituirà un permanente pericolo per la circolazione, tanto maggiore in vista della sua intensificazione e del più veloce scorrimento in quella che è la più importante arteria di comunicazione stradale della Sardegna. (int. scr. - 3514)

CORRIAS Alfredo. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per sapere quando il Governo intenda portare a compimento l'iniziativa di decentrare in Oristano taluni uffici dell'Amministrazione dello Stato.

Si fa riferimento alla risposta data il 18 ottobre 1969 — tramite il Ministro dell'interno — ad altra interrogazione sullo stesso oggetto: con essa, dopo aver dato notizia del provvedimento riguardante l'istituzione degli uffici distaccati della Prefettura e della Questura di Cagliari e della prossima definizione dell'istituzione dell'ufficio distaccato del Provveditorato agli studi, si comunicava che « tale indirizzo sarà ulteriormente sviluppato per quanto concerne i servizi di altre Amministrazioni ».

In contrasto con tali assicurazioni sta il fatto che nessun'altra Amministrazione ha provveduto al decentramento di uffici e servizi da gran tempo reclamati dalle popolazioni dell'oristanese, per i quotidiani, intensi e rilevanti rapporti che con essi debbono intrattenere, quali — a titolo esemplificativo — l'Ufficio tecnico erariale, il Genio civile e una Direzione circondariale delle poste. In particolare, per quest'ultima richiesta, è il caso di ricordare che la considerazione dell'eccezionale movimento nei servizi di ogni tipo facenti capo all'Ufficio postale di Oristano ha reso necessaria la costruzione in questa città, da parte dell'Amministrazione, di un apposito palazzo per i servizi postali e telegrafici.

Si richiama perciò, ancora una volta, la permanente validità dei motivi che giustificano l'invocato decentramento e le finalità cui si ispira l'iniziativa, già riconosciute dal Governo con « le determinazioni di principio a suo tempo assunte ». (int. scr. - 3515)

BISORI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — L'interrogante — considerando che i frequenti incendi nei boschi, anche di alto fusto, specie nei mesi estivi, sempre più preoccupano ed allarmano non solo chiunque ama il paesaggio e le foreste, ma anche e soprattutto coloro che sanno quante cure, fatiche, spese vengan via via dedicate alla sistemazione forestale montana, anche per favorire la regimazione delle acque e la difesa dalle alluvioni — domanda:

1) quale sia stata la totale estensione dei boschi danneggiati da incendi nel 1969 (c'è chi afferma che in Italia, ormai, gli incendi nei boschi danneggiano, ogni anno, una superficie che si avvicina a quella che contemporaneamente vien rimboschita);

2) se, per difendere i boschi dagli incendi, l'Amministrazione forestale intenda — oltre che continuare la solerte azione che finora ha svolto — anche studiare, proporre, attuare nuove misure, magari sviluppando speciali intese con altre Amministrazioni (particolarmente col benemerito Corpo nazionale dei vigili del fuoco) ed altresì promuovendo particolari iniziative di comuni, aziende turistiche, associazioni, cittadini. (int. scr. - 3516)

FILETTI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Premesso che, con legge 4 novembre 1963, n. 1460, al fine di assicurare l'attuazione di un programma straordinario di

costruzioni nel settore dell'edilizia economica e popolare, il Ministero dei lavori pubblici venne autorizzato a concedere contributi entro limiti d'impegno annui specificatamente determinati;

ritenuto che per le cooperative edilizie la percentuale del contributo non avrebbe potuto superare la misura del 4 per cento sulla spesa delle costruzioni;

ritenuto che, a mente dell'articolo 4 della legge predetta, gli enti mutuanti di cui all'articolo 1 del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni, furono autorizzati a concedere mutui alle cooperative per l'importo totale assistito dal contributo erariale con garanzia ipotecaria;

ritenuto che, ai sensi e per gli effetti del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1965, n. 431, il Consorzio di credito per le opere pubbliche venne autorizzato ad emettere obbligazioni fino all'importo di lire 250 miliardi, con garanzia dello Stato per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi, ed a contrarre prestiti all'estero nei limiti di detto importo al fine di concedere mutui per opere assistite da contributo dello Stato e, quindi, anche a favore di cooperative edilizie per la costruzione di case popolari;

ritenuto che il predetto Consorzio suole concedere i mutui a favore delle cooperative all'interesse nominale del 6 per cento, pari a quello delle obbligazioni da emettere in corrispondenza dei mutui stessi, assumendo a tutta sua cura e rischio il collocamento delle obbligazioni, ma con l'obbligo delle cooperative mutuatarie di corrispondere al Consorzio stesso una provvigione da concordarsi, al fine di rivalerlo dell'eventuale perdita che potrebbe incontrare all'atto del detto collocamento;

ritenuto che di fatto la provvigione predetta viene chiesta ed imposta nella misura dello scarto cartelle;

ritenuto che lo scarto cartelle ascende spesso a misura assai rilevante, aggirantesi intorno al 20 per cento e, a quanto sembra, anche a maggior misura, con la conseguenza che le somme mutuate ed ammesse a contributo statale subiscono notevoli detrazioni;

ritenuto che, per effetto di quanto sopra, le cooperative edilizie spesso vengono a trovarsi nella condizione di non poter realizzare le opere progettate, con grave danno dei loro soci e con la conseguente vanificazione delle disposizioni legislative aventi per scopo l'incremento dell'edilizia economica e popolare;

ritenuto che vanno disposti urgenti ed opportuni provvedimenti al fine di porre riparo ai gravissimi inconvenienti sopra lamentati,

si chiede di conoscere se e quali provvedimenti il Ministro intenda adottare:

1) al fine di evitare che ricadano a totale carico delle cooperative edilizie le eventuali perdite patite dal Consorzio di credito per le opere pubbliche in sede di collocamento delle obbligazioni emesse in corrispondenza di mutui concessi per la realizzazione di case popolari, ai sensi e per gli effetti della legge 4 novembre 1963, n. 1460, e del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1965, n. 431;

2) comunque, al fine di attenuare le gravi conseguenze che sono già derivate ad alcune cooperative edilizie a causa del rilevante scarto cartelle verificatosi all'atto del collocamento delle predette obbligazioni. (int. scr. - 3517)

MAMMUCARI, MADERCHI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per conoscere quali provvedimenti intende adottare a favore delle migliaia di famiglie contadine danneggiate in modo gravissimo dalla gelata che, nella notte tra il 30 aprile e il 1° maggio 1970, ha rovinato e distrutto i raccolti previsti di uva, pesche, ciliege e ortaggi nei comuni di Mentana, Palombara, Moricone, Montelibretti, Genazzano, Palestrina, Cave, Gallicano, Olevano, Zagarolo e Colonna.

Ad indicare l'entità del danno gli interroganti citano ad esempio i seguenti dati:

— a Montelibretti sono stati colpiti dalla gelata oltre 1.000 ettari di terreni a frutteto, a vigneto e ad ortaggi; a Moricone oltre 800 ettari; a Palombara oltre 1.500 ettari, specie nelle località Stazzano, Rotavello e Cretone; a Mentana oltre 1.500 ettari, specie nella lo-

calità Castel Chiodato; è stato inoltre pregiudicato quasi l'intero raccolto di uva ad Olevano, a Genazzano e a Zagarolo, di frutta a Palestrina, di uva e frutta a Colonna. (int. scr. - 3518)

Ordine del giorno per le sedute di martedì 5 maggio 1970

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, martedì 5 maggio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 10

Seguito della discussione del disegno di legge:

Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario (1100) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

ALLE ORE 17

I. Interpellanza e interrogazioni.

II. Seguito della discussione del disegno di legge:

Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario (1100) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

III. Discussione del disegno di legge:

Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1969 (1044).

IV. Seguito della discussione del disegno di legge:

Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (676) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

V. Discussione del disegno di legge:

Ulteriore proroga della delega al Governo ad apportare modificazioni alla tariffa dei dazi doganali d'importazione, previsti dall'articolo 3 della legge 1° febbraio 1965, n. 13 (1043).

INTERPELLANZA ALL'ORDINE DEL GIORNO

TERRACINI, CINCIARI RODANO Maria Lisa, CALAMANDREI, FABBRINI, SALATI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Dinanzi all'allarmante iniziativa americana di aperto intervento armato in Cambogia ed alla prospettiva di indubbio conseguente aggravamento sia della situazione nell'Estremo Oriente, sia della tensione politica internazionale, si chiede di sapere se il Governo italiano avesse avuto, o direttamente dal Governo di Washington o dalla rappresentanza diplomatica della Repubblica presso gli Stati Uniti d'America, preventiva notizia della decisione e se tempestivamente avesse colà espresso preoccupazioni, riserve o rilievi.

Per conoscere, altresì, se, facendosi interprete dei sentimenti di indignazione della grande maggioranza del popolo italiano, che da tempo ha condannato la politica aggressiva americana contro i popoli dell'Indocina, non ritenga di dover espressamente manifestare la propria condanna di questa nuova manifestazione minacciosa dell'imperialismo americano. (interp. - 317)

INTERROGAZIONI ALL'ORDINE DEL GIORNO

VALORI, ALBARELLO, DI PRISCO, NALDINI, LI VIGNI, TOMASSINI, MASCIALE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quali passi abbiano compiuto o intendano compiere per esprimere la riprovazione e la preoccupazione suscitate dagli orrendi massacri di cittadini cambogiani di origine vietnamita perpetrati in Cambogia a seguito del colpo di Stato di Lon Nol, che ha manifestato così la sua natura ed i suoi scopi.

Per richiedere, altresì, che cessi ogni intervento americano in Cambogia e cessi parimenti l'intervento militare americano nel Laos, intensificato nelle scorse settimane, le cui origini ed il cui piano prestabilito —

progetto 404 — sono stati riconosciuti dalla Commissione affari esteri del Senato degli Stati Uniti. (int. or. - 1590)

ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, PARRI, BONAZZI, ANDERLINI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quali informazioni, quale giudizio e quali iniziative intenda prendere in ordine alla gravissima decisione del Presidente Nixon di intervenire militarmente in Cambogia, apparendo altresì tale decisione estremamente pericolosa per la pace e tale da far ritenere che la situazione nel Sud-Est asiatico sia destinata ad ulteriori peggioramenti. (int. or. - 1606)

TOLLOY, PIERACCINI, BANFI, CALEFFI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quale sia il punto di vista del Governo italiano in merito al conflitto esploso in Cambogia e quale sia l'azione governativa per riportare la pace in Estremo Oriente. (int. or. - 1607)

BERGAMASCO, D'ANDREA, VERONESI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — Per avere notizie circa i recenti sviluppi della situazione politica e militare sia nell'Asia sud-orientale, dove gli Stati Uniti d'America si sono determinati ad intervenire per bloccare la massiccia penetrazione di forze nord-vietnamite nel Cambogia, sia nel Medio Oriente, dove, per i crescenti interventi sovietici in favore dell'Egitto, la situazione si fa sempre più pericolosa. (int. or. - 1609)

BRUSASCA, BARTOLOMEI, BELOTTI, CARRARO. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere il pensiero del Governo sull'aggravamento della situazione nell'Estremo Oriente e per sapere quale azione esso ha svolto e intende svolgere per collaborare alla più rapida cessazione delle nuove minacce alla pace del mondo. (int. or. - 1610)

IANNELLI, BUZIO, ZANNIER, DINDO. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Gli interroganti, vivamente preoccupati per i nuovi sviluppi della situazione in Estremo Oriente, chiedono precise notizie circa le cause che hanno determinato l'intervento militare americano nel Cambogia ed i motivi per i quali non è stata fino ad ora convocata la conferenza sull'Indocina.

Gli interroganti chiedono, inoltre, notizie circa i tentativi, anche recenti, posti in essere al fine di attenuare la tensione politica e militare in altre aree mondiali, prima fra tutte quella del Medio Oriente. (int. or. - 1612)

NENCIONI, DE MARSANICH, FRANZA, FILETTI, PICARDO, DINARO, TANUCCI NANNINI, TURCHI, LATANZA, GRIMALDI, FIORENTINO, LAURO, CROLLALANZA. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Con riferimento alla situazione venutasi a verificare in Cambogia, dove, dopo il colpo di Stato, si sono aperte le ostilità da parte di forze vietcong provenienti dal Nord Vietnam, gli interroganti chiedono di conoscere quale sia la posizione del Governo di fronte alla estensione del conflitto nel Sud-Est asiatico. (int. or. - 1613)

La seduta è tolta (*ore 22,10*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari