

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

389ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 18 DICEMBRE 1970

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente FANFANI,
indi del Vice Presidente GATTO

INDICE

CORTE COSTITUZIONALE

Trasmissione di sentenze Pag. 19848

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 19847

Approvazione da parte di Commissioni permanenti 19847

Approvazione di procedura urgentissima per il disegno di legge n. 1463:

PRESIDENTE 19848

ZUGNO 19848

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante Pag. 19847

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 19847

MOZIONI E INTERPELLANZE

Seguito della discussione delle mozioni numeri 60, 62, 64, 65 e dello svolgimento dell'interpellanza n. 380, concernenti i trasferimento alle regioni delle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione:

BONAZZI 19849

NENCIONI 19855

Presidenza del Presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 11).

Si dia lettura del processo verbale.

D I V I T T O R I O B E R T I B A L D I N A , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 14 dicembre.

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

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Aumento dello stanziamento previsto dalle leggi 25 aprile 1957, n. 309, 5 marzo 1963, n. 285, e 12 dicembre 1966, n. 1095, per la costruzione e l'arredamento del palazzo di giustizia di Napoli » (1465);

Deputato **BIANCO**. — « Modifica alla legge 22 gennaio 1934, n. 36, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore » (1466).

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro del tesoro:

« Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1970 (secondo provvedimento) » (1464).

Comunico inoltre che è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

ZUGNO e DE VITO. — « Modificazione all'articolo 2751 del Codice civile per costituire un privilegio generale sui beni mobili a favore di crediti di imprese artigiane » (1467).

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 7^a Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Aumento dello stanziamento previsto dalle leggi 25 aprile 1957, n. 309, 5 marzo 1963, n. 285, e 12 dicembre 1966, n. 1095, per la costruzione e l'arredamento del palazzo di giustizia di Napoli » (1465), previ pareri della 2^a e della 5^a Commissione.

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Comunico che, nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

3^a Commissione permanente (Affari esteri):

« Contributo al Centro italiano di formazione europea (CIFE) con sede in Roma » (776-B);

« Contributo al programma delle Nazioni Unite per la valorizzazione delle risorse na-

turali non agricole dei Paesi in via di sviluppo per il triennio 1969, 1970 e 1971 » (786-B);

6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

GRONCHI ed altri. — « Modifiche all'ordinamento del Centro italiano per i viaggi di istruzione della gioventù (CIVIS) e della Casa internazionale dello studente » (1059), con il seguente nuovo titolo: « Contributi per il funzionamento e l'ordinaria manutenzione della Casa internazionale dello studente gestita dal Centro italiano per i viaggi di istruzione degli studenti (CIVIS) »;

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

Deputati GORRERI ed altri; DARIDA ed altri; MOSCA e BALDANI GUERRA; SERVELLO. — « Modifiche alla legge 14 febbraio 1963, n. 161, concernente la disciplina dell'attività di barbiere, parrucchiere per uomo e donna e mestieri affini » (1394);

10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Modifiche al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, modificato con legge 8 maggio 1949, n. 285, e ratificato con ulteriori modificazioni dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, concernente provvedimenti per la cooperazione » (1244), con modificazioni.

Annunzio di sentenze trasmesse dalla Corte costituzionale

P R E S I D E N T E . Comunico che, a norma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente della Corte costituzionale, con lettere del 16 dicembre 1970, ha trasmesso copia delle sentenze, depositate nella stessa data in Cancelleria, con le quali la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

dell'articolo 164, primo comma, del codice civile nella parte in cui non ammette

i terzi a provare la simulazione delle convenzioni matrimoniali (Sentenza n. 188) (*Documento VII*, n. 100);

dell'articolo 304-bis, primo comma, del codice di procedura penale, limitatamente alla parte in cui esclude il diritto del difensore dell'imputato di assistere all'interrogatorio (Sentenza n. 190) (*Doc. VII*, n. 101).

Tali documenti saranno trasmessi alle Commissioni competenti.

Approvazione di procedura urgentissima per il disegno di legge n. 1463

Z U G N O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

Z U G N O . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ieri dalla Camera dei deputati è stata trasmesso al Senato il disegno di legge n. 1463, concernente l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1971. Stamani la 5ª Commissione l'ha esaminato ed approvato in sede referente.

Data l'urgenza del provvedimento, la Commissione all'unanimità mi ha incaricato di richiederne all'Assemblea, a norma dell'articolo 53 del Regolamento, la procedura urgentissima.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, la richiesta del senatore Zugno è accolta. Il disegno di legge n. 1463 sarà discusso nella seduta pomeridiana di oggi.

Z U G N O . La ringrazio.

Seguito della discussione delle mozioni nn. 60, 62, 64, 65, e dello svolgimento della interpellanza n. 380, concernenti il tra- sferimento alle regioni delle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle mozioni nn. 60, 62, 64, 65 e dello svolgimen-

to dell'interpellanza n. 380, concernenti il trasferimento alle regioni delle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione.

È iscritto a parlare il senatore Bonazzi. Ne ha facoltà.

B O N A Z Z I . Onorevole Presidente, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, molto opportuno, anzi necessario è, a parer mio ed a parere del Gruppo della sinistra indipendente, questo dibattito sulle questioni regionali. Il Parlamento avrebbe mancato e mancherebbe ad un suo preciso dovere, mancherebbe ad un suo compito se in questo momento, che vede tutti i consigli regionali eletti dalla volontà popolare il 7 giugno già svolgere parte delle loro funzioni, non facesse sentire la sua parola, attraverso le forze politiche che in esso sono presenti, sull'intero problema; un problema che nella vita del nostro Paese di certo è oggi fondamentale.

Prevista e preannunciata dalla Costituzione repubblicana 23 anni fa, destinata certamente a modificare profondamente l'ordinamento dello Stato, nata per volontà popolare, la regione è uscita finalmente dal limbo delle ipotesi teoriche con il voto del 7 giugno per entrare con tutta la sua forza nella realtà del nostro Paese, come da tanto tempo è nella realtà dei Paesi democratici.

Quale ha da essere, secondo noi, la parola del Parlamento in questo momento su tale problema? Quale ha da essere la parola del Senato della Repubblica, discutendosi oggi in quest'Aula dell'attuazione regionale? Io credo, crede il mio Gruppo che prima di ogni altra cosa tale parola debba essere di convinta volontà di operare positivamente e speditamente, per quanto è di propria competenza, nei confronti di tutto quanto è da compiersi per concretamente attuare e per dare vigore all'istituto regionale. Concretamente: come hanno dimostrato di volere e di saper fare i consigli regionali, subito, in questi primi mesi della loro vita e della loro attività. La consapevolezza dell'importanza della funzione del nuovo istituto, la consapevolezza di essere attentamente seguiti da un'opinione pubblica che li attende alla prova (talvolta anche con non completa fiducia

e con non completa convinzione) ha giustamente indotto i nuovi consigli regionali ad un'attività fervida ed intelligente, ricca di iniziative. Si è voluto e si vuole andare in fretta; si vuole che le realizzazioni e i fatti concreti non siano lontani, quasi sentendo come colpa loro la troppo lunga inadempienza; un'inadempienza che — è sempre da ricordare — non è stata certo casuale, ma voluta tenacemente da forze politiche tuttora presenti e tuttora operanti nel Paese, pronte ancora ed intenzionate ancora a portare avanti la loro azione antiregionalista.

Le regioni sono in ritardo rispetto a quella che è sempre stata la volontà popolare e rispetto alle esigenze del Paese ed al bisogno di apportare sostanziali modifiche al funzionamento del Paese stesso. Ecco perchè corrono e vogliono correre avanti, bruciando i tempi. Le abbiamo viste così preannunciare l'impugnazione di molte norme ordinarie che riguardano il potere regionale; le abbiamo già viste decidere l'assunzione in proprio dei controlli sugli enti locali, elaborare piani di sviluppo, impostare con criteri innovatori, giusti ed opportuni, la gestione amministrativa di loro spettanza. Le abbiamo viste mettersi all'opera con entusiasmo, con capacità ed intelligenza per la stesura e per l'approvazione degli statuti ed intervenire con prontezza e con ricchezza di iniziative sui problemi più importanti del momento.

Le regioni, oltre che per essere state istituite a più di due decenni di distanza dalla previsione costituzionale, sono in ritardo per altri motivi: primo fra tutti, quello della mancanza delle leggi-quadro statali.

Speditamente, dicevo prima, parlando dei compiti che spettano al Parlamento per l'attuazione regionale; speditamente perchè la vittoria politica che le forze progressiste italiane sono riuscite a strappare il 7 giugno con l'elezione dei consigli regionali a statuto ordinario potrebbe, se non si va avanti compiendo quanto è necessario per il funzionamento dei consigli medesimi, essere seriamente compromessa. Credo che non ci si debba nascondere il fatto che siamo giunti, il 7 giugno, ad eleggere i consigli regionali senza di certo avere tra le forze regionaliste, che

pure hanno concorso a rendere finalmente possibile tale prima elezione, identità di vedute e di propositi.

Dico subito che del resto non vi può essere nessuna sorpresa in ciò, giacchè conosciamo bene, credo, tutti il nostro Paese, gli interessi e le forze che in esso sono presenti e operanti. Da una parte, coloro che, sostanzialmente antiautononomisti, vedevano, e vedono, nelle regioni un semplice ed aggiornato strumento per contenere la crisi delle vecchie ed ormai paralizzanti strutture centrali e riaffermare l'autorità dello Stato attraverso una orizzontalizzazione dello scontro sociale; dall'altra, coloro che tendevano e tendono a democratizzare dal basso, come sempre è più necessario e come sempre più vogliono i cittadini, la gestione del potere, dando finalmente, attraverso le regioni, una necessaria risposta a quella domanda politica che è emersa con tanta forza dalle lotte popolari di questi ultimi anni e particolarmente da quelle durissime e lunghe lotte che da oltre due anni i lavoratori vanno conducendo nelle fabbriche e nelle piazze d'Italia.

È chiaro che poco, se non niente di buono, abbiamo da attenderci dalle forze di cui prima ho detto. Tali forze, ripeto, sostanzialmente antiautononiste, hanno dovuto arrendersi qualche mese fa, con il proposito comunque di continuare, se sarà loro possibile, con altri mezzi ed in altra maniera, la loro azione. Che esista, che esisterà una tale azione non è certo frutto della nostra immaginazione o di nostri ingiustificati timori. Ho fatto subito il discorso sulle forze regionaliste perchè pare a me che oggi sia su di esse che deve essere portata tutta la nostra attenzione. Esse hanno il compito di sviluppare con coerenza e di portare a termine il lungo discorso, la lunga azione, possiamo ben dire la lunga battaglia regionalista dopo la tappa del 7 giugno.

Le forze apertamente e dichiaratamente antiregionaliste, tutta la destra italiana che nel corso del lungo ed oscuro periodo di refluxo e arroccamento moderato, seguito all'avvento della Repubblica e alla promulgazione della Carta costituzionale, ebbero ad offrire tante resistenze e tanti ostacoli all'attuazione regionale, dicevo prima, hanno subito una dura sconfitta il 7 giugno.

Spetta però alle forze regionaliste far sì che tale sconfitta sia completa e definitiva, non abbia cioè possibilità di rivincita alcuna, neppure per un solo momento. Ciò vuol dire adoprarsi a dimostrare con i fatti tutta la vacuità, tutta la speciosità e la falsità degli argomenti, dei timori ed anche — diciamo pure — delle minacce che per venti anni la destra antiregionalista ha portato avanti nel nostro Paese per influenzare negativamente l'opinione pubblica.

Pericoli per l'unità nazionale, nuovi enti burocratici e nuove burocrazie, nuovi carrozzoni e altri conflitti di competenza, dopioni inutili, alto costo del nuovo istituto: come ben sappiamo, onorevoli colleghi, sono stati questi ed altri ancora i timori, le previsioni, le minacce che da parte degli antiregionalisti si è cercato durante tanto tempo di imprimere con insistenza nella mente dei cittadini del nostro Paese. Sono state queste le parole d'ordine.

Ebbene, spetta alle forze regionaliste operare con sollecitudine affinchè attraverso i fatti si dimostri come tutto quanto prima ricordavo non fosse che azione propagandistica ed intimidatrice di chi ben sa e ben conosce tutta la forza e tutta l'efficacia della funzione rinnovatrice della regione nel nostro Paese. Spetta alle forze regionaliste saper rispondere con il linguaggio dei fatti concreti e positivi a chi tuttora scrive su certi grandi giornali di informazione e su rotocalchi di larga diffusione predicando sventure e sfortune per il Paese a causa dell'avvenuta elezione dei consigli regionali e a chi emette frettolose sentenze sulla sorte delle regioni.

Un fatto concreto che ritengo debba essere ricordato in quest'occasione, un fatto positivo è stato l'approvazione avutasi l'altro giorno da parte del Senato dei disegni di legge presentati dai colleghi Pieraccini e Signorello. Che vi fosse la necessità di eliminare taluni vincoli e limitazioni anticonstituzionali che la legge 10 febbraio 1953, n. 62 (la legge Scelba) ha posto all'autonomia statutaria e organizzativa delle regioni è cosa che non può essere negata da nessuno, tranne naturalmente, come è avvenuto in quest'Aula, dal Movimento sociale italiano per bocca del senatore Nencioni. Così di-

casi per quanto riguarda l'esigenza dell'immediata attribuzione alle regioni delle entrate previste dall'articolo 7 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Parlavo prima, onorevoli colleghi, di certe sentenze. Una di queste, per esempio, l'ha pronunciata recentemente un notissimo ex direttore di grandi ed autorevoli giornali italiani, nonchè massimo dirigente, fino a poco tempo fa, della Federazione della stampa italiana. Bisogna proprio, onorevole Presidente, che la legga agli onorevoli colleghi perchè il livello al quale spesso si scende nella polemica antiregionalista, anche da parte di chi è stato molto in alto, è veramente cosa che rattrista, anche se, dico ancora una volta, non sorprende.

« Ogni giorno di più si ha la prova e la riprova » — scrive quel signore — « che le regioni saranno un sistema di collocamento per i parlamentari bocciati, per i grandi elettori dei capi partito, per i vitelloni di periferia ».

Oh, certo non mi scandalizzo: si è scritto e si scrive qualcosa di peggio contro l'istituto regionale ed anche contro il Parlamento ed i parlamentari. Però, come si fa a tacere quando una prosa quale quella che ho testè ricordata è usata ed appartiene a certi personaggi ben noti nel nostro Paese?

Nella mozione delle forze politiche che rappresentano al Senato della Repubblica l'opposizione di sinistra sono indicati i problemi che occorre in tutta fretta affrontare. Pare a me che tali problemi siano, nella stessa, come in quelle presentate dai compagni del Partito socialista italiano e dai colleghi della Democrazia cristiana, esposti con molta chiarezza, per cui penso che non sia necessaria ora da parte mia un'illustrazione dettagliata di tutti questi e su tutti un commento. Ciò è stato fatto molto bene ed in modo esauriente dai colleghi che hanno parlato nel corso della seduta di ieri pomeriggio. Più opportuno invece sembra a me sia fare alcune considerazioni sugli impegni che noi abbiamo chiesto e chiediamo al Governo di assumere.

L'onorevole Presidente del Consiglio nelle sue dichiarazioni programmatiche fatte al Parlamento lo scorso mese di agosto dedicò, come era naturale, essendosi a poche setti-

mane dal voto del 7 giugno, una parte notevole delle sue parole all'ordinamento regionale. Trascuro, giacchè non è su ciò che ora preme a noi porre l'attenzione, tutta la parte dedicata al richiamo all'esigenza, per i partiti del centro-sinistra, di impegnarsi a coordinare i loro indirizzi politici e ad essere solidali, oltre che in Parlamento e nel Governo, anche negli enti locali. Del resto poi, in merito a ciò, le cose in questi mesi hanno avuto il loro sviluppo ed i fatti che si sono determinati nella formazione delle giunte regionali sono ben noti. Mi soffermo invece su alcune affermazioni allora fatte dall'onorevole Colombo. Il Presidente del Consiglio usò allora espressioni, parlando dell'ordinamento regionale, che furono — lo dico subito — molto giuste. Egli parlò di « profonda riforma » che si deve « fare procedere con tempestività » e, riferendosi ai nuovi organismi regionali, riconobbe che si tratta della « più avanzata e democratica istanza autonomistica ». Dichiarò, l'onorevole Presidente del Consiglio, che il Governo è impegnato a realizzare con prontezza gli adempimenti che sono di sua spettanza, e cioè: le leggi delegate per il trasferimento alle regioni delle funzioni, degli uffici e del personale per le materie previste dall'articolo 117 della Costituzione; le leggi-cornice nelle materie di maggiore rilevanza; la nomina delle commissioni di controllo; la definizione con apposito provvedimento dell'Ufficio e delle attribuzioni del commissario di Governo. Aggiunse, il Presidente del Consiglio, che il Governo collaborerà con le regioni per la predisposizione degli statuti e che all'attenzione del Governo vi sarà il problema della modificabilità della legge 10 febbraio 1953, n. 62, da più parti prospettata. Affermò il Presidente del Consiglio: « Siamo, per l'ordinamento regionale, appena agli inizi di un cammino che, per essere fecondo, deve essere seguito passo passo secondo un indirizzo che sappia trovare il giusto contemperamento tra le esigenze di autonomia e di effettivo decentramento e quelle di una reale salvaguardia dell'unità dell'ordinamento dello Stato ». Concluse l'onorevole Presidente del Consiglio dicendo che « il necessario contemperamento di queste due esigenze

impone di evitare dannose contrapposizioni ».

È un discorso che per quanto mi riguarda condivido; è un discorso che mi pare di poter dire condivide pure il Gruppo al quale appartengo.

Onorevole Colombo, fa parte dell'azione antiregionalista della destra accusare tutti noi che ci siamo battuti e che ci battiamo per la regione di volere, attraverso essa, disarticolare o addirittura, come si dice, disgregare lo Stato. Ciò non è assolutamente vero; certo, c'è uno Stato che a noi non piace e che noi non vogliamo più ed è quello che abbiamo avuto ed abbiamo conosciuto purtroppo sempre nel nostro Paese: uno Stato accentrato ed accentratore, autoritario ed antipopolare, al servizio sempre di interessi conservatori. Ma abbiamo avuto la Repubblica e ci siamo dati la Costituzione e questa ha delineato uno Stato che è quello che noi vogliamo e per il quale ci siamo battuti e ci battiamo.

La Carta costituzionale infatti prevede uno Stato democratico, aperto e moderno, capace di saldare efficienza e democrazia, unità nazionale e autonomia, giustizia sociale e libertà. La Costituzione ha detto che lo Stato democratico è fondato sulle autonomie locali, ha dichiarato che non basta il sistema parlamentare e non bastano nemmeno le riforme economiche e sociali a garantire la vita democratica di un Paese come il nostro, ma è pur sempre necessario un sistema articolato di autonomie che vada dai comuni attraverso le province, fino alle regioni ed ha pertanto elencato espressamente le competenze delle regioni ed il numero delle regioni istituite. Per questo Stato democratico quindi noi ci battiamo quando ci battiamo per l'autonomia, per il decentramento, per l'ordinamento regionale.

Detto ciò pare allora a me che in riferimento alle sue parole, onorevole Presidente del Consiglio, rimanga da dire che, certo, contrapposizioni vi possono essere, ci saranno con la maggioranza governativa se questa dovesse porsi nei confronti dei problemi e delle questioni che sono da risolvere e da affrontare per le regioni su posizioni negative ed errate. Da parte nostra

non siamo alla ricerca di contrapposizioni e tutta l'intenzione che abbiamo è di poter invece giungere ad una collaborazione. I problemi urgono, sono numerosi e complessi e siamo molto in ritardo, come prima dicevo; quando pensiamo ad essi dobbiamo tener ben presente che sono problemi da cui dipende la sorte di una riforma, quella regionale, che è l'espressione caratteristica, precipua dell'intero ordinamento costituzionale italiano, il risultato di un secolo di storia nazionale.

Dicevo prima, onorevole Presidente, che nelle mozioni presentate sono indicati con chiarezza i problemi che occorre vengano dal Governo con sollecitudine affrontati e risolti. Mi soffermo su quattro di tali problemi: attuazione della delega al Governo, di cui all'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281; regioni e programma economico nazionale; potere di controllo da parte delle regioni sulle province, comuni e sugli altri enti locali; personale necessario per il funzionamento delle regioni stesse. Sul primo problema pare a me che quanto dispone l'articolo 17 della legge n. 281 sia abbastanza chiaro; tuttavia vogliamo ricordare a noi stessi — e tutti debbono ricordare — che è pacifico che le regioni sono state progettate, ad opera dell'Assemblea costituente, per fronteggiare la necessità di una nuova dimensione territoriale degli enti pubblici, ossia di un nuovo livello di scelte legislative ed amministrative, indipendenti da quelle statali ed a loro volta rispettose delle autonomie comunali e provinciali. È chiaro pertanto che i decreti delegati che dovranno essere emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge di cui prima dicevo debbono essere la prima occasione per un trasferimento, il più ampio possibile, di funzioni e di compiti dallo Stato alle regioni e agli enti locali. In tal senso sono state fatte delle esperienze negative per quanto riguarda le regioni a statuto speciale; esperienze che occorre ricordare. Si è cioè ritardato oltre misura il trasferimento delle funzioni e degli uffici dallo Stato alle regioni e ciò sia per il disaccordo fra le parti sia per le resistenze avutesi da parte della burocrazia statale. Si tenga presente che vi

sono regioni a statuto speciale alle quali la amministrazione statale non ha ancora ceduto i propri poteri su materie fondamentali: per esempio, se non erro, la pubblica istruzione in Sicilia e nel Trentino-Alto Adige.

Vi sono state poi soluzioni di compromesso fra Stato e regioni che hanno avuto conseguenze negative per tutti. Così è da ricordare come cosa deleteria quella fase nel corso della quale il passaggio delle funzioni e degli uffici statali veniva fatto non già per materia ma per Ministero. È facile capire cosa è accaduto: le funzioni spettanti ad altri Ministeri nella medesima materia continuavano ad essere esplicate dallo Stato, condizionando così l'esercizio delle stesse funzioni passate alle regioni.

A tale riguardo l'articolo 17 della legge n. 281 parla chiaro: « Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni avverrà per settori organici di materie e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato ».

Il secondo problema sul quale intendo soffermare la mia attenzione è quello che è indicato, nella mozione che porta pure la mia firma, al punto 4). Abbiamo chiesto e chiediamo al Governo l'impegno ad assicurare una sistematica consultazione delle regioni in ordine alla preparazione del programma economico nazionale. Credo si possa dire che il dibattito sulle regioni nella programmazione è stato, durante molti anni, fra i più vivi in sede politica e fra i più approfonditi. Si può anche dire che da tale dibattito una cosa è risultata chiara e cioè che nel contesto della programmazione economica nazionale le regioni, se già non fossero state previste, bisognerebbe davvero inventarle.

L'istituzione delle regioni come enti dotati di autonomia politica non è certo obiettivo incompatibile con una politica di piano. Le regioni non devono essere, non saranno, come qualcuno ha detto, l'anti-piano. Esse anzi dovranno essere un momento di articolazione necessaria della programmazione economica nazionale e ciò sia nella fase ascendente di progettazione ed elaborazione del piano, sia in quella discendente di attuazione del piano stesso.

In questo senso la presenza delle regioni sarà, io penso, la garanzia per una programmazione economica effettivamente democratica e sarà, aggiungo, la premessa di un effettivo decentramento perchè neppure quest'ultimo può essere effettuato oggi soltanto stralciando singole attribuzioni o singole funzioni dalla competenza degli organi centrali e devolvendoli ad organi periferici. Mi pare si possa dire e si debba riconoscere che il momento che stiamo attraversando è caratterizzato dalla volontà, presente nelle forze politiche più responsabili (di Governo e di opposizione) di rilanciare la politica delle riforme e della programmazione economica, dopo la crisi che tale politica ha conosciuto negli ultimi anni. Mi pare anche che si possa dire che tali forze politiche, seppure talvolta con grosse e gravi contraddizioni per talune di esse — vedi ad esempio la vicenda del « decretone » — vanno prendendo gradualmente coscienza di quanto deve essere fatto e della via da seguire per giungere, in concreto, ad un rilancio di tale politica su basi nuove e più avanzate. Ebbene, bisogna che si comprenda che le regioni rappresentano il fattore decisivo di questo rinnovamento e bisogna pertanto che il Governo si impegni a fare ciò che noi chiediamo nella nostra mozione, tenendo presente quanto recentemente rilevava in un suo scritto il senatore Morlino e cioè che il secondo programma nazionale, cioè quello 1971-75, dovrà, rispetto al primo, caratterizzarsi principalmente per il fatto che contemporaneamente ad esso si attuerà pienamente l'ordinamento regionale.

Per quanto riguarda il potere di controllo da parte delle regioni sulle province, comuni ed altri enti locali — questione che tocca, che investe completamente, anzi, la essenza stessa dell'autonomia locale — v'è subito da ricordare un fatto preoccupante. In una circolare datata 14 ottobre 1970 il Ministro per l'attuazione delle regioni, senatore Gatto, ha manifestato l'intendimento che l'inizio dei controlli sugli enti locali da parte degli organi regionali previsti dalla Costituzione debba essere differito ad epoca successiva sia all'approvazione in sede parlamentare degli statuti delle regioni,

sia a non meglio individuati provvedimenti governativi di trasferimento delle funzioni di controllo finora esercitate dallo Stato e del personale statale che ad esso sarebbe preposto.

Contro questa ulteriore grave manovra — così io la definisco — a danno dell'attuazione di uno dei più qualificanti poteri delle regioni e a danno delle autonomie locali hanno preso unanime e ferma posizione i presidenti delle regioni d'Italia, lo scorso mese d'ottobre, in un convegno tenutosi a Firenze, nel corso del quale hanno dichiarato che essa « non trova alcuna giustificazione, nè sul piano politico, nè sul piano tecnico-giuridico » ed hanno ribadito, giustamente, che « le regioni debbono e possono assumere ed esercitare i poteri di controllo senza dilazioni, ai sensi della legislazione vigente ».

So che su tale materia sono già stati avviati, da parte del ministro Gatto, dei colloqui con le regioni — colloqui che personalmente considero molto opportuni — e nella seduta del Senato di mercoledì ho appreso, dalla voce dello stesso Ministro, che si è addivenuti alla nomina di due Commissioni: la prima per stabilire quali controlli le regioni possono esercitare attualmente e la seconda per predisporre una nuova normativa.

Io chiedo al Governo che i colloqui di cui primo ho detto, su tale questione, non siano tenuti una sola volta e poi tutto termini e tutto si chiuda; chiedo altresì che il lavoro delle due Commissioni, alle quali ha fatto riferimento il ministro Gatto, sia sollecito il più possibile essendo il problema dei controlli di fondamentale importanza per la vita delle regioni, dei comuni e delle province e per una effettiva loro autonomia.

Mi rimane da dire qualcosa, onorevole Presidente, sull'ultima delle questioni che avevo intenzione di trattare: quella riguardante il personale necessario per il funzionamento delle regioni. Mi è accaduto recentemente di leggere sulla prima pagina di un importante quotidiano, che più di una volta in passato ha dato un suo contributo all'azione degli antiregionalisti, un articolo nel quale, dopo aver ricordato che lo Stato monarchico riuscì abbastanza bene nei primi anni dell'unità ad

effettuare per due volte il trasferimento in massa della propria amministrazione centrale nella lunga marcia verso la capitale e cioè da Torino a Firenze, e poi da Firenze a Roma, veniva posta la seguente domanda: riuscirà lo Stato repubblicano, ora che l'ordinamento regionale sta prendendo corpo e fisio-nomia, ad indurre l'amministrazione centrale a compiere a ritroso, almeno parzialmente, il cammino percorso cento anni addietro, rifluendo dal centro verso la periferia delle quindici nuove regioni? Io dico, onorevoli colleghi, che bisogna riuscirci, perchè non vi è chi non veda che da ciò dipende la possibilità o meno di portare verso una soluzione positiva l'esperienza di decentramento politico-amministrativo che con l'attuazione regionale ci si accinge a compiere.

Avrebbero ragione gli antiregionalisti e certo l'opinione pubblica trarrebbe amare conclusioni se dovesse accadere che con una doppia bardatura burocratica domani fossimo costretti in Italia a fare i conti: con quella cioè dello Stato centralizzato e centralizzatore che non ha inteso smobilitare, e con quella del nuovo istituto regionale, che il mancato trasferimento del personale statale costringesse di fatto, dopo attese non più sopportabili, ad un suo reclutamento ed a una sua assunzione diretta di funzionari e di personale.

Ho letto la risposta che l'onorevole ministro Gatto ha dato nell'altro ramo del Parlamento qualche settimana fa all'onorevole Caruso che gli aveva presentato una interrogazione sulla questione del trasferimento alle regioni di personale statale. Sempre su tale questione ho letto una intervista dello stesso Ministro ad un giornale romano e la scorsa settimana, inoltre, ho ascoltato attentamente la relazione e le comunicazioni che il ministro Gatto ha fatto davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ebbene se dicessi che, letto ed ascoltato tutto ciò, io sia rimasto soddisfatto e che soprattutto soddisfatte possano e debbano essere le regioni, direi qualcosa di non esatto. Mi rendo conto che il passaggio del personale statale alle regioni comporta la soluzione di delicati e complicati problemi di coordinamento e di organizzazione; così co-

me mi rendo conto che delicati e seri problemi personali insorgeranno e si presenteranno per numerosi funzionari ed impiegati ora alle dipendenze dello Stato ed in servizio presso gli uffici dell'amministrazione centrale.

È proprio per queste ragioni che sarebbe stato necessario da parte del Governo e da parte del Ministro un maggiore impegno, una maggiore attenzione, una migliore preparazione: in passato e — diciamo pure — anche ora. Soprattutto sarebbe stata necessaria, sarà necessaria domani, la massima energia del Governo nei confronti delle resistenze che si incontrassero (e penso sia facile prevedere fin d'ora che si incontreranno) in certi ambienti ministeriali, tra certi alti dirigenti della burocrazia statale.

Onorevole Presidente, mi rendo conto di aver parlato già a lungo, e pertanto concludo, anche se altro ancora vi sarebbe da dire, giacchè numerosi altri problemi, oltre a quelli sui quali mi sono soffermato, attendono di essere affrontati e risolti per attuare l'ordinamento regionale.

Ella, onorevole Presidente, ha giustamente ricordato all'inizio della seduta di ieri pomeriggio il lavoro svolto dal Senato in questi giorni intorno ai problemi e alle questioni regionali. È un lavoro che è continuato, che continua oggi e l'auspicio nostro, l'auspicio di tutte le forze regionaliste presenti in quest'Aula è che valga, tale lavoro, è che valga tale nostra opera a far sì che concretamente si ottenga quanto è chiesto nella mozione che porta pure la mia firma e cioè la piena vitalità, fin dall'inizio, delle regioni a statuto ordinario, nel pieno rispetto dei principi di autonomia e di decentramento fissati dalla Costituzione della nostra Repubblica. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevoli colleghi, prendo la parola sulle mozioni che sono state presentate in merito al trasferimento alle regioni delle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, aven-

do ascoltato con attenzione il lungo intervento del senatore Pieraccini e quello del senatore Signorello, che hanno fatto una rievocazione in tono, vorrei dire, patetico, quasi di chi chiede scusa all'opinione pubblica e ai componenti della comunità nazionale di aver creduto nell'istituto regionale. Infatti il senatore Signorello si è soffermato a lungo sul pensiero di De Gasperi e di don Sturzo, sul pensiero di Giustino Fortunato, quasi a voler rivendicare oggi, di fronte ad una situazione che mi limito a definire abnorme, la validità del pensiero regionalista.

Oggi che le regioni vi sono, non debbono esserci più i regionalisti e gli antiregionalisti, cui si è riferito anche il senatore Bonazzi. Ciò infatti non ha senso dal momento che questo ordinamento oggi esiste. Tutti i componenti la comunità nazionale, i responsabili e gli unici rappresentanti — come ha ripetuto ieri il Capo dello Stato, quasi in polemica — della sovranità nazionale, i parlamentari, è assurdo che nella loro attività si dividano in regionalisti e antiregionalisti. È assurdo che si richiami ancora una volta la battaglia che è stata condotta dagli antiregionalisti e la si ritenga attuale ancora oggi. Di fronte alla profonda modifica che è stata introdotta nell'architettura dello Stato, si tratta di trovare la via per raggiungere gli obiettivi della serena convivenza, del progresso, in una parola gli obiettivi dell'elevazione del tenore di vita della comunità nazionale e di cercare di attenuare, non per un malinteso senso di moderatismo, ma per riparare gli errori che sono stati commessi, quel movimento centrifugo che ormai è in moto e che fu sottolineato anche dal senatore Ruini, Presidente della Commissione dei 75, il quale ebbe a dire: « Oggi assistiamo ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento e sembra anch'esso irresistibile. Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di portare il Governo alla porta degli amministratori con un decentramento burocratico e amministrativo, sulla cui necessità tutti oggi concordiamo; si tratta invece di porre gli amministratori nel governo di sé medesimi ». E dicendo questo poneva dei limiti, quei limiti che sono contenuti nell'articolo 117 della Costituzione e che oggi vengono forzati da forze centrfu-

ghe che intendono l'autonomia in senso totale, che intendono l'autonomia in senso di arbitrio nei confronti del potere centrale, che intendono l'autonomia antinomica con l'esistenza e la funzione del potere centrale.

Si tratta di completare questa riforma — riforma che per ora ha avuto solo l'avvio attraverso l'attuazione della norma contenuta nell'articolo 17 della legge finanziaria regionale — di dare l'avvio al trasferimento delle funzioni con il metodo previsto, attuando però lo spirito della norma contenuta nell'articolo 117 della Costituzione della Repubblica. Bisogna arrivare a questa modifica attenuando quelle spinte che già si sono preannunciate e che sono contenute negli statuti che il Parlamento dovrà fra breve esaminare, approvare o respingere.

Non è un rilievo di carattere polemico che voglio fare; ma nessun interprete della Costituzione, neanche un interprete che si fermi al

significato letterale delle norme che riguardano questa riforma e questo istituto, può concepire la regione come un'entità politica distaccata dal corpo vivo della Nazione, quasi fossimo di fronte ad un ordinamento federale, distaccata non solo dal controllo, ma avulsa da ogni vincolo di dipendenza, di solidarietà politica con il centro. La Costituzione della Repubblica ha stabilito in modo icastico, con una norma chiara, che non soffra certo, come tale, di interpretazioni più o meno evolutive, che la riforma non incide minimamente sull'unità nazionale.

Nella ipotesi che negli statuti, come ad esempio quello della Toscana, si preveda che la regione favorisce l'espansione delle relazioni economiche e culturali della Toscana con l'estero, ritengo che si vada oltre la concezione della regione come ente territoriale amministrativo, dotato di autonomia nei limiti previsti dalla Costituzione.

Presidenza del Vice Presidente GATTO

(Segue N E N C I O N I). La regione infatti non può minimamente snaturare la sua funzione fino a intrattenere relazioni di carattere economico con l'estero, cioè rapporti di carattere internazionale che prescindano, per la valutazione ed il coordinamento, dallo Stato.

Non si tratta di spezzare una lancia a favore dello Stato accentratore; siamo oggi di fronte ad una riforma che prevede una organizzazione articolata, decentrata. Il passaggio delle funzioni dall'amministrazione centrale a questi nuovi organismi deve però avvenire nell'alveo della Costituzione e senza marginali smagliature, come quelle che purtroppo costellano i vari statuti al nostro esame.

Si tratta di attuare l'articolo 17 della legge finanziaria regionale che a sua volta si richiama all'articolo 117 della Costituzione. Questo 17 ha sempre portato, nella nostra storia economica, un peso negativo; in ogni legge di politica economica, sembra fatale,

l'articolo 17 pone una situazione negativa; io faccio però l'augurio, da questi banchi di opposizione, che queste conseguenze negative non ci siano e che tutto si svolga nel migliore dei modi.

Onorevoli colleghi, la legge che dobbiamo oggi attuare non è però nata sotto buona stella dal punto di vista del contenuto. Infatti in questo chilometrico articolo 17 v'è una norma che concede al Governo della Repubblica la delegazione ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della legge stessa, decreti aventi valore di legge ordinaria, per il passaggio organico ed articolato delle funzioni dallo Stato alla regione.

Onorevole Presidente, questa norma contrasta stranamente con le norme della Costituzione che dovrebbe attuare. Infatti per l'articolo 17 le regioni esercitano le proprie funzioni legislative secondo una singolare impostazione: dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge, anche se non sono state emanate le leggi-quadro, le leggi-cornice o

l'inquadratura della legislazione regionale nei principi che scaturiscono dall'ordinamento giuridico positivo vigente, la regione può esplicare la sua attività legislativa.

Vi è un primo rilievo da tener presente da parte dell'opinione pubblica, sensibilissima ai limiti della legislazione, e da parte dei parlamentari che ne sono responsabili e dell'Esecutivo che è il primo responsabile del compito che il Parlamento gli ha affidato. Vi è una situazione perlomeno curiosa che non possiamo non tener presente nel momento in cui ci accingiamo all'attuazione dell'ordinamento regionale. Le regioni esercitano le proprie funzioni legislative dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge, anche se non sono state emanate le leggi-cornice, con determinazione espressa dei principi. È opportuno leggere la norma: « L'emanazione di norme legislative da parte delle regioni, nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione, si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti ».

« 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, dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge stessa ».

Secondo la valutazione dei Governi che si sono succeduti e secondo il parere autorevolissimo di quel comitato tecnico di studio passato nella cronaca parlamentare con la indicazione del suo presidente, Carbone, se le leggi regionali vengono emanate dopo la sospensione per un biennio (disposta con norma ordinaria) di una norma costituzionale, rientrerebbero, secondo l'articolo 17, nell'alveo della normalità costituzionale. Cioè se il Parlamento, per sua inerzia o per una valutazione di carattere politico, si asterrà dall'emanare leggi-quadro, tutto rientrerebbe nell'alveo costituzionale. Ricordo l'intervento in quest'Aula del senatore Morlino in proposito; ricordo discussioni alla televisione in materia, da parte dell'onorevole Ciriaco De Mita, che ponevano un singolare proble-

ma al nostro esame e alla nostra valutazione; una soluzione contrastante con valutazioni fatte anche dall'attuale Presidente del Consiglio circa l'esigenza delle leggi-cornice, leggi-quadro sulle singole materie. Si è sostenuto infatti e si sostiene che la regione, come scaturisce oggi, nel suo momento attuativo, non sia nè possa essere più la regione che ha concepito la Costituente, cioè che scaturisce dalle norme della Costituzione della Repubblica. Tale scelta ha lo scopo, senza alcun dubbio, di portare alla regione « aperta » per arrivare ad una regione con esasperata autonomia che si allinea più ad una concezione federalistica che ad una concezione particolare voluta dalla nostra Costituzione; ad un'articolazione cioè di carattere politico, giuridico, amministrativo. E se noi dovessimo concepire — e questo è un punto che veramente esige una chiarificazione — la regione come staccata completamente dalla matrice Stato (questo odiato Stato centralizzato e detto centralizzato per esaltare l'articolazione regionale) e dovessimo concepire l'attività legislativa delle regioni non sotto il profilo costituzionale di attività legislativa ripartita o concorrente, ma sotto il profilo di attività legislativa al di fuori delle leggi-quadro o delle leggi-cornice per le singole materie, onorevole Presidente del Consiglio, noi violeremmo la Carta costituzionale in merito a principi irrinunciabili, principi base che incidono sulle fonti di produzione legislativa. La legislazione prevista dagli statuti (statuto è termine proprio per le regioni a statuto speciale) si distingue teoricamente e praticamente in attività legislativa primaria, attività legislativa secondaria o ripartita o concorrente. Ma per quanto concerne le regioni a statuto ordinario, per il combinato disposto dell'articolo 117 della Costituzione, dell'articolo 9, così come è stato modificato, della legge del 1953, n. 62 e della IX disposizione transitoria della Costituzione stessa, la legislazione è concepibile solo come attività legislativa di carattere concorrente o ripartita, non primaria perchè la primaria è propria, come eccezione (non come frattura costituzionale) delle regioni a statuto speciale. Ma la regione a statuto ordinario giuridicamente (e il Parlamento deve rivendicare a sè il ri-

spetto di questa norma e la Corte costituzionale dovrebbe rivendicare attraverso la sua attività il rispetto geloso di questa norma) nelle singole materie non può che esprimere un'attività legislativa concorrente. Nel caso in esame con una legge ordinaria (ed ecco l'articolo 17 con il suo contenuto negativo) si prevede che non sia necessario nelle singole materie emettere delle norme giuridiche (che classifichiamo come leggi-quadro). È sufficiente alternativamente, onorevole Presidente del Consiglio, il richiamo solo ai principi che scaturiscono dall'ordinamento giuridico vigente senza altra specificazione, cioè i principi che scaturiscono da un'attività di interpretazione. È pacifico che la Costituzione offre una diversa concezione. L'interpretazione estensiva, evolutiva è un apporto dell'articolo 17 che ha modificato l'articolo 9 della legge Scelba del 1953, n. 62. La soluzione è aggravata dal fatto che, con una norma ordinaria, anche questa non rispettosa della Costituzione, si stabilisce che, trascorso il termine di due anni, l'attività legislativa è libera al di fuori dell'intervento legislativo dello Stato.

Pertanto, onorevole Presidente del Consiglio, attraverso queste norme, attraverso questa forzatura costituzionale come potestà legislativa della regione a statuto ordinario che avrebbe dovuto essere nettamente degradata rispetto al potere legislativo della regione a statuto speciale, si crea invece un potere legislativo libero, cioè squisitamente primario e non ripartito o concorrente, secondo la concezione costituzionale. Non si può prescindere dal rispetto geloso delle norme costituzionali che prevedono un'attività legislativa concorrente o ripartita per la regione o non prevedono, e quindi vietano, un'attività legislativa primaria che, ripetiamo, è specifica delle regioni a statuto speciale. Senza considerare che, praticamente, attraverso una norma di carattere ordinario, e qui siamo nella patologia legislativa, e lo dico in difesa della regione (non sembri un assurdo nè un *monstrum*), si è sospesa qualsiasi possibilità di attività della regione fino al limite massimo di due anni. Dato che le regioni scaturiscono dalla matrice della Costituzione con tutte le loro attribuzioni, co-

me si può concepire che, attraverso una norma ordinaria, si possa impedire a questi organismi vivi ed operanti la potestà di legiferare?

Ci sembra che sia un assurdo ed è un assurdo sospendere con una norma ordinaria per due anni ogni possibilità di potestà legislativa concreta. E se una regione, costituita con il suo consiglio e con i suoi organi, inizia la sua attività legislativa, credete che lo Stato potrà opporre l'articolo 17, norma ordinaria, quando l'esistenza della fonte di produzione legislativa e quindi la potestà legislativa scaturisce chiaramente da una norma costituzionale?

Ecco il problema che non può essere pretermesso. Tale questione fu trattata anche da Crisafulli nelle sue lezioni di diritto costituzionale, in merito alle fonti di produzione legislativa: « Non esiste propriamente la legge regionale, ma esistono svariate categorie o sotto tipi di leggi regionali diversamente regolati, per ciascuno dei quali deve porsi in modo particolare 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.

Le norme che scaturiscono da questi atti normativi vengono riferite impersonalmente all'ordinamento nel quale vivono e alla cui evoluzione tutti variamente partecipano ». E l'articolo 117 della Costituzione in modo chiaro, senza possibilità di errori o 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. Invece, con una legge ordinaria, si prevede la potestà legislativa delle regioni, cioè l'attribuzione di competenza legislativa alle regioni in determinate materie. Ma nella collocazione delle fonti viene concepito un altro tipo di « *Rechtsquelle* » che la Costituzione non ha previsto nè poteva prevedere, nella sua concezione di potestà legislativa regionale, per le regioni a statuto ordinario

di fronte alla diversa concezione di regione a statuto speciale.

In sintesi — e concludendo su questo punto — mentre è concepita per la regione a statuto speciale la potestà legislativa primaria che scaturisce dalla matrice costituzionale (statuto) per quanto riguarda invece la regione a statuto ordinario la potestà legislativa non è prevista come primaria ma solo come concorrente e scaturisce non dalla matrice legge regionale-statuto ma scaturisce dalla matrice Costituzione della Repubblica, articoli 116, 117 e seguenti. Per questa ragione dalla più autorevole dottrina è stato sostenuto improprio il termine « statuto » riferito alle regioni a statuto ordinario.

Ecco perchè collocare un'altra fonte di produzione legislativa sganciata da qualsiasi legge-quadro, sembra che sia un non senso, sembra che sia una frattura di carattere costituzionale. Ecco la ragione per cui noi abbiamo sostenuto e sosteniamo, in questo momento in cui si discute praticamente del passaggio dei poteri e della concreta incanalazione dell'attività legislativa ed amministrativa delle regioni nella loro articolazione decentrata e nella loro concezione di fonti di produzione legislativa, che per le singole materie il Parlamento debba assolutamente porsi il problema urgente, indifferibile di presentare all'ordinamento giuridico vigente, per le singole materie, le leggi-quadro e non debba assolutamente richiamarsi, come avviene con l'articolo 17, a dei non meglio specificati « principi fondamentali, quali risultano dalle leggi che espressamente li stabiliscono o quali si desumono dalle leggi vigenti ». Ma che cosa significa l'espressione: « si desumono dalle leggi vigenti »? La legge non è una astrazione, la legge non è una categoria matematica; la legge semmai è una categoria empirica, è un comando che si individua attraverso un processo di interpretazione letterale, logica, evolutiva, se volete, ma ancorata ad una ipotesi reale.

Ora, se è vero, come è vero, che l'attività legislativa è e deve essere solo concorrente o ripartita, noi non possiamo concepire l'attività legislativa regionale svincolata da qualsiasi norma giuridica che serva da limite e riportarla solo ad un'attività logica di inter-

pretazione desumendo dalla legislazione statale vigente — le leggi vigenti, dice l'articolo 17 — questi principi di carattere generale, ma dobbiamo attenerci quanto meno alla prima parte della modifica dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, cioè dobbiamo restare nei limiti dei principi fondamentali, quali risultano dalle leggi che espressamente li stabiliscono.

Nè si può porre il problema che il Parlamento venga meno a questo suo dovere, poichè il Parlamento è costituito da un permanente dialogo tra l'Assemblea e l'Esecutivo: e come attraverso questo dialogo si sono poste in essere la legge elettorale e la legge finanziaria, così sempre attraverso questo dialogo verranno poste in essere le leggi-quadro.

D'altra parte, onorevoli colleghi, non è una questione solo di forma, ma anche di sostanza. Infatti, la più autorevole dottrina ha stabilito, ed è certo pacifico, che « tra leggi regionali e leggi statali non vi ha vera e propria divisione di competenza per materia, che anzi sulla stessa materia devono concorrere fonti regionali e fonti statali in varie misure, secondo il tipo e la specie di competenze regionali, queste ultime dettando ogni altra norma diversa dai principi ».

Ciò premesso è ovvio che quando il senatore Morlino scivola d'ala sulle leggi-quadro, quando attraverso le polemiche di stampa si assume la realtà della regione aperta, sganciata da qualsiasi limite che provenga dalla volontà dello Stato, quando parte della Democrazia cristiana, del partito di maggioranza relativa, dà fiato alle trombe per una regione che sia quasi da concepirsi come un ente federalistico, non solo tutto questo porta ad aggravare quelle conseguenze negative che abbiamo indicato come derivanti da questa riforma (che noi indicheremo sempre come sciagurata riforma anche se partecipiamo al Governo delle regioni attraverso il nostro apporto responsabile) ma evidenzia ancora di più l'errore e la patente ed aperta violazione delle norme costituzionali. Infatti la Costituzione, ripetiamo, concepisce la regione inserita nell'unità della Repubblica. Perciò è erroneo dire che siano passati ormai dal 1948 ventidue anni e che questi ventidue

anni non sono passati invano (cioè che sono mutate le condizioni previste dai costituenti, che sono mutate le condizioni obiettive), e che oggi la regione non può essere più quella concepita dalla Carta costituzionale ma deve essere ben diversa, cioè adatta ai nuovi centri di poteri che si sono stabiliti, adatta alle nuove situazioni; situazioni che non sono ben delineate, ben espresse, situazioni concepite soggettivamente, nella singola valutazione, cioè nella valutazione personale di tutti coloro che agitano questo problema della regione aperta, della regione indipendente che arriva persino ai rapporti internazionali, della regione che concepisce un Governo politico di assemblea, della regione che respinge quasi un'attività di decentramento amministrativo per attrarre su di sé solo un potere di decentramento politico, decentramento di potere, come risulta chiaramente dallo statuto della regione toscana che non ne fa mistero. Così si concepisce la regione che, lungi dal rappresentare un organismo che ha il potere sotto il profilo amministrativo del Governo della comunità regionale, rivendica il potere senza aggettivi, cioè esclusivamente, squisitamente politico, arrivando — ripeto — sino ai rapporti internazionali.

Ecco contrapposte la concezione di quello che non dovrebbe essere la regione e la concezione di quello che deve essere in armonia con le norme costituzionali. Noi nella nostra attività abbiamo combattuto apertamente la riforma; l'abbiamo combattuta e, se rileggesimo oggi i nostri interventi in quest'Aula e nell'altra Aula del Parlamento, potremmo vedere che oggi si verificano quelle condizioni, quelle situazioni che allora avevamo indicato. E non è per ricorrere al vieto *heri dicebamus*, che è sempre un luogo comune; ma veramente se la situazione oggi fosse stata diversa, se l'avvio delle regioni fosse avvenuto in un momento come la Democrazia cristiana, come il partito di maggioranza relativa, allora assoluta, auspicava ed ha rinviato per venti anni proprio (secondo dichiarazioni che vanno da De Gasperi a Gonella, a don Sturzo) per poterla attuare in un momento quanto meno di stabilità politica ed economica (perchè il fatto economico non potrà certamente essere dimenti-

cato) allora l'avremmo compresa. Il momento è veramente grave. Nella celebrazione della giornata mondiale del risparmio, alla presenza del Ministro del tesoro, del Governatore della Banca d'Italia, si sono espressi, dal professor Giordano dell'Amore, concetti che meritano quanto meno, nel momento del passaggio dei poteri, nel momento di attuazione della potestà amministrativa e legislativa delle regioni, seria meditazione.

« Nonostante gli sforzi compiuti dai pubblici poteri, soprattutto dopo il 1950, in conformità agli obiettivi contemplati dallo schema Vanoni e successivamente dal primo piano quinquennale con la legge 27 luglio 1967, la feconda attività della Cassa per il Mezzogiorno, altri molteplici provvedimenti dello Stato e i massicci investimenti di innumerevoli imprese pubbliche e private hanno sensibilmente migliorato le condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali e delle Isole. Ma i divari che tali condizioni presentavano rispetto al Nord si sono in complesso molto accentuati ». E questa è una dolente nota che, per le ragioni che vi dirò, non può essere dimenticata. « Un recente studio del professor Tagliacarne ha infatti accertato, sul fondamento dei dati elaborati dall'Istituto centrale di statistica, che dal 1951 al 1969 la quota di reddito prodotto nel Sud si è sensibilmente contratta scendendo dal 24,50 al 22,50 per cento del totale nazionale. Anche il reddito prodotto per persona occupata è nel Sud inferiore di circa un terzo in confronto a quello del Centro-Nord. Lo scarto si è anzi aggravato tanto nel settore agricolo quanto in quelli industriale e terziario. Infine il reddito medio *pro capite* del Mezzogiorno è di poco superiore alla metà di quello del resto d'Italia ».

E concludeva su questo punto: « Gli squilibri si sono poi aggravati anche nell'ambito delle stesse regioni, in specie là dove l'urbanesimo ha proceduto con ritmo accelerato a spese delle campagne le quali in molti casi si sono impoverite non soltanto dal punto di vista demografico, ma anche rispetto all'attività produttiva, al grado di occupazione e al reddito. Basti ricordare che dal 1951 al 1968 nella regione lombarda, a giusto titolo considerata la più progredita d'Italia,

mentre la popolazione complessiva è aumentata del 23 per cento, quella di Milano si è accresciuta del 42 per cento e nelle provincie di Mantova e di Cremona è diminuita di oltre il 10 per cento. Preoccupanti sintomi di depressione si rilevano anche in altre zone lombarde, soprattutto nel bergamasco, nel bresciano e in Valtellina ».

Quello che è più grave, onorevoli colleghi, ed è molto più importante ai fini di una regolamentazione dell'attività regionale che non può non tenere conto di una disparità endemica e con moltiplicatore negativo, in questo caso, dell'aumento del reddito *pro capite*, è che « rispetto ai depositi raccolti nelle varie regioni gli investimenti *in loco* raggiungono percentuali profondamente dissimili. Esse sono naturalmente massime in quelle più prospere del Nord, mentre discendono ai limiti minimi in quelle economicamente meno evolute. Basti ricordare che al 30 aprile 1970 » — sono dati pertanto recentissimi — « mentre il rapporto nazionale impieghi-depositi era del 67,41 per cento, in Lombardia raggiungeva il 77,47 e nel Molise il 47,54. Come è ovvio queste disparità dipendono anche dai risparmi relativamente più abbondanti che affluiscono nel Mezzogiorno agli uffici postali, con le dannose conseguenze economiche che sono state più volte denunciate ».

La conclusione di tutto questo, onorevoli colleghi — e ne hanno preso atto il Governatore della Banca d'Italia e il Ministro del tesoro, presenti alla Giornata mondiale del risparmio — è la seguente: « I pericoli che può presentare l'attuazione dell'ordinamento regionale nell'aspetto economico sono molteplici. Tra l'altro, esso può compromettere l'efficacia della difesa monetaria e della lotta anticongiunturale, accentuando le disarmonie nella distribuzione territoriale dei redditi, può contrastare una revisione generalizzata e permanente dei rapporti tra l'uomo e l'ambiente, impedire la valorizzazione dell'agricoltura nel mercato interno e internazionale e soprattutto accentuare gli attuali squilibri territoriali nei risparmi e negli investimenti. Se le regioni fossero concepite come fortilizi di resistenza di pur legittimi interessi locali e di categorie, questi pericoli da potenziali diventerebbero effettivi ».

Ecco la ragione — e il motivo economico non è certo l'ultimo — della necessità di addivenire con prudenza e con energia a contenere l'autonomia regionale nei limiti, ben ampi, voluti dalla Costituzione; in secondo luogo, bisogna impedire qualsiasi smagliatura in questo senso; in terzo luogo, affermando che le riforme di struttura come quella sanitaria, che si auspicano, possono essere articolate attraverso una base regionale, non si deve dimenticare la situazione in cui si vengono a trovare le singole regioni, non regioni come il Piemonte, la Lombardia, la Liguria e il Veneto, che pure hanno zone di depressione, ma regioni come il Molise, la Calabria, la Sicilia, che veramente si trovano in una situazione di grave squilibrio territoriale.

Ecco quello che dobbiamo tener presente nell'attuazione dell'ordinamento regionale.

I tecnici hanno rilevato che vi è il fenomeno del moltiplicatore negativo, perchè il reddito *pro capite* o il reddito complessivo non aumenta, e questo in relazione non soltanto alla situazione di carattere generale, ma anche alla situazione specifica, per la carenza dell'aumento dei depositi presso gli istituti di credito locali, per la carenza dell'uso della banca e degli uffici postali, per la carenza di denaro circolante, per la dissociazione della fonte di produzione del reddito dalle centrali e dagli aggregati di utilizzazione del reddito stesso.

Onorevoli colleghi, ieri il senatore Pieracini parlò trionfalisticamente dell'attuazione di quest'ordinamento, come pure il senatore Signorello che è andato a resuscitare dalle loro tombe i De Gasperi e gli Sturzo della prima maniera. Lasciamo da parte questa letteratura e procediamo con senso di responsabilità nel rispetto della Costituzione che ha concepito un determinato tipo di regione: non la regione staccata dallo Stato, ma la regione come ente legato a questo tanto bistrattato Stato definito polemicamente centralistico, che non può essere cancellato da una corallità politica che diventerebbe una misera cosa in mezzo a forze disgregatrici.

La necessaria unità è voluta e imposta dalla Costituzione: non la regione libera e aperta, ma la regione democraticamente costituita, articolata, la regione fonte, mezzo e

strumento di aperto libero decentramento amministrativo, la regione fonte anche di decentramento politico, ma sempre nell'ambito dell'interesse nazionale.

Non a caso la Costituzione nell'articolo 116 ha insistito che sia vietata qualsiasi smagliatura che cozzi contro l'interesse delle altre regioni ma soprattutto contro l'interesse nazionale. Ecco l'esigenza, signori del Governo, che questo passaggio di poteri e di funzioni avvenga nell'ambito della Costituzione; ecco, onorevoli colleghi, perchè questo passaggio di poteri e quest'attività legislativa devono essere coronati dalle leggi-quadro che siano l'alveo, il limite dell'attività regionale. Non c'è nessuna incisione sull'autonomia della regione per due motivi: primo

perchè la regione non può pretendere una autonomia superiore a quella concepita dalla Costituzione, secondo perchè al di fuori dei limiti non vi potrebbe essere che l'arbitrio e la eversione. Grazie.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito del dibattito alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 12,40).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari