

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

435ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 17 MARZO 1971

(Antimeridiana)

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

INDICE

CONGEDI Pag. 22063

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alla stessa Commissione in sede referente 22063

Presentazione di relazione 22063

Trasmissione dalla Camera dei deputati e deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 22063

Discussione:

« Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Liguria » (1436);

« Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto » (1469);

« Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello

Statuto della Regione Emilia-Romagna » (1470); « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia » (1511); « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania » (1512).
(Relazione orale):

PRESIDENTE Pag. 22064 e *passim*
CIFARELLI 22070, 22077
DEL NERO 22096
FERRI 22085
FRANZA 22087
GALANTE GARRONE 22078
* MENCHINELLI 22077
PALUMBO 22081
TESAURO, *relatore* 22064, 22076
VENANZI 22092

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del Presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

GERMANO', Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il senatore Castellaccio per giorni 20.

Non essendovi osservazioni, questo congedo è concesso.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati e di deferimento a Commissioni permanenti in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili » (1623).

Il suddetto disegno di legge è stato deferito in sede referente alle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno) e 11ª (Igiene e sanità), previ pareri della 5ª e della 10ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alla stessa Commissione in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), i seguenti disegni di legge, già deferiti a detta Commissione in sede referente, le sono deferiti in sede deliberante:

ANDÒ. — « Integrazioni e modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 516, concernente l'autorizzazione alla concessione di mutui allo Istituto autonomo per le casi popolari della provincia di Messina » (1385);

CIPELLINI e ALBERTINI. — « Limite di età per l'esercizio della professione di agente di cambio » (1458).

Annunzio di presentazione di relazione

PRESIDENTE. Comunico che i senatori Nencioni e Turchi hanno presentato una relazione di minoranza sui seguenti disegni di legge: « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Liguria » (1436); « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto » (1469); « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna » (1470); « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia » (1511); « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania » (1512).

Discussione dei disegni di legge:

« **Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Liguria** » (1436);
 « **Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto** » (1469);
 « **Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna** » (1470);
 « **Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia** » (1511);
 « **Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania** » (1512) (*Relazione orale*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Liguria »; « Approvazione ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto »; « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna »; « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia »; « Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania », per i quali il Senato ha autorizzato la relazione orale.

Pertanto, invito l'onorevole relatore a riferire oralmente.

T E S A U R O , *relatore*. Illustre Presidente, onorevoli colleghi. La Commissione investita dell'esame dei disegni di legge per l'approvazione degli statuti ordinari delle regioni all'inizio del suo lavoro è stata concorde nell'avvertire la necessità di costituire una Sottocommissione per un esame preliminare dei diversi statuti, esame che, mentre non impegnava i singoli parlamentari ed i gruppi rappresentati, metteva in grado la

Commissione di avere gli elementi indispensabili per una valutazione di insieme necessaria al fine delle determinazioni definitive. Il lavoro della Sottocommissione si è svolto intensamente, con la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari alle Regioni, agli Interni, alla Riforma burocratica, che si sono prodigati nel fornire gli elementi di valutazione in loro possesso ed hanno dato un contributo continuo ed intenso alla soluzione dei problemi da affrontare.

Il lavoro preparatorio compiuto ha messo in grado la Commissione di stabilire, preliminarmente, la natura, i limiti ed il modo di esercizio del potere conferito in materia dalla Costituzione e dalle leggi al Parlamento, accertamento indispensabile per procedere all'esame particolare ed approfondito dei diversi statuti e delle singole disposizioni.

Il problema preliminare di fondo è stato affrontato respingendo sterili astrazioni ed ancorandosi con senso di concretezza alla realtà costituzionale. Questo metodo ha indotto a riconoscere che il Parlamento è investito di un *suo* potere diverso e distinto dal potere delle regioni. La Regione ha il potere di porre in essere lo statuto che costituisce la premessa, la base e la condizione fondamentale della sua vita, della sua organizzazione e della sua attività. Il Parlamento ha il potere di approvare lo statuto e renderlo, per ciò stesso, operante immettendo la Regione nella vita costituzionale e amministrativa della Repubblica. Non esiste, pertanto, nella realtà costituzionale un *atto complesso* della Regione e dello Stato, come pensano alcuni in dottrina, ma esistono due atti, uno della Regione ed uno dello Stato, diversi e distinti per il contenuto e per il potere di cui sono rispettivamente espressione, atti dai quali la Costituzione fa dipendere la esistenza e la validità dello statuto regionale.

Rilevata l'autonomia dell'atto del Parlamento per l'approvazione degli statuti regionali la Commissione ha avvertito la necessità di precisare la natura e la funzione del potere stesso. Il Parlamento in materia è destinato a svolgere la funzione di *esecuzione* della Costituzione perchè l'approvazione degli statuti costituisce, come si è precisato,

l'attività necessaria per immettere le regioni nella vita costituzionale ed amministrativa della Repubblica e per condizionarne, nelle linee *basilari e generali*, la vita, l'organizzazione e l'attività. Il *potere*, di conseguenza, *del Parlamento per l'approvazione di uno statuto* si differenzia dal *potere legislativo* di cui il Parlamento di regola è investito. Il potere legislativo del Parlamento si concreta, di regola, nel potere delle Camere di porre in essere le regole giuridiche che, secondo il loro convincimento *discrezionale ed insindacabile*, ritengono opportune per disciplinare la materia oggetto di un disegno di legge. Il potere del Parlamento, invece, per l'approvazione degli statuti regionali si concreta e si esaurisce nel potere-dovere delle Camere di approvare gli statuti ove ne accertino la *legittimità*. In materia, pertanto, il Parlamento è investito di una funzione di controllo che non è di *merito*, ma di *legittimità*, e va *esercitato mediante un atto legislativo vincolato per il contenuto* in quanto *l'approvazione è dovuta* nel caso in cui lo statuto oggetto di esame sia legittimo. Il Parlamento, a dirla con parole più semplici e più drastiche, deve accertare che lo statuto sia *in armonia* con il dettato della Costituzione, in modo che la Regione, in seguito all'approvazione, sia quale la Costituzione la vuole: autonoma in una Repubblica una ed indivisibile e, perciò, dotata di poteri e funzioni che esercita secondo i principi della Costituzione e nei limiti da questa stabiliti, limiti che, a loro volta, importano il rispetto delle regole generali e fondamentali delle leggi dello Stato. Questa situazione è ribadita dalla legge 10 gennaio 1953, n. 62, la quale, dando attuazione alla Costituzione, dispone all'articolo 6 che gli statuti regionali non possono contenere disposizioni contrarie alle leggi o ai principi dell'ordinamento dello Stato ovvero in contrasto con l'interesse dello Stato.

A completare la determinazione della natura e della funzione del potere del Parlamento di approvazione degli statuti regionali va ancora precisato che il potere in parola, per ciò stesso che si concreta in una funzione di controllo di legittimità, si differenzia dal potere legislativo attribuito di regola al Par-

lamento per una ragione ancora più profonda che dà una fisionomia del tutto speciale all'attività che il Parlamento è destinato a svolgere. Il potere legislativo conferito di regola al Parlamento si concreta in regole giuridiche che costituiscono manifestazioni di volontà che, fatta eccezione del limite per il rispetto della Costituzione, sono libere e insindacabili. Il potere, invece, conferito al Parlamento per gli statuti regionali, pur venendo esercitato mediante *manifestazioni* di volontà costituite dagli *atti di approvazione degli statuti*, si concreta, anzitutto, in atti di *interpretazione e di valutazione di legittimità* delle disposizioni statutarie. In particolare, allo stesso modo in cui il giudice costituzionale, per dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge sottoposta al suo esame, deve interpretarla e stabilirne il contenuto, il Parlamento, per approvare uno statuto regionale deve, avvalendosi dei mezzi che l'ordinamento prevede ed in base agli elementi a disposizione, procedere all'*interpretazione* ed alla *valutazione di legittimità* delle disposizioni statutarie sottoposte al suo esame.

Il potere spettante al Parlamento per l'esame e per l'approvazione degli statuti regionali, pur concretandosi in atti di interpretazione e di valutazione di legittimità delle disposizioni statutarie, va differenziato dal potere che ha la Corte costituzionale di sindacare la legittimità degli atti legislativi. Il potere della Corte costituzionale si concreta e si esaurisce in un sindacato *giurisdizionale* esercitato al fine di stabilire se un determinato disposto legislativo viola in tutto o in parte una regola della Costituzione, sindacato destinato a togliere valore all'atto legislativo nella parte in cui sia in contrasto con la Costituzione. Il potere del Parlamento in relazione agli statuti regionali si concreta in un *sindacato preventivo* diretto a stabilire se lo statuto è *in armonia* con la Costituzione e con i principi fondamentali delle leggi dello Stato ed a disporre l'approvazione, condizione essenziale perchè diventi operante e segni l'inizio della vita e dell'attività della Regione.

La situazione rilevata mette in evidenza che l'attività che le Camere del Parlamento

sono destinate a svolgere per l'esame degli statuti regionali ha una fisionomia peculiare ed un'importanza fondamentale per i rapporti tra regioni e Stato che non può essere sottovalutata nè dagli organi regionali, nè dal Parlamento.

Precisato il potere del Parlamento per la approvazione degli statuti regionali ed i limiti relativi, la Commissione ha svolto un esame particolareggiato dei diversi statuti, in base al quale ha potuto constatare che alcune disposizioni statutarie peccavano per difetto, altre per eccessi e, quindi, nel loro insieme, ingeneravano il convincimento che le regioni avessero una visione dei loro poteri nei confronti dello Stato ora ingiustificatamente ristretta, ora ingiustificatamente amplificata. È sembrato, ad esempio, che peccassero per difetto le disposizioni che, pur facendo abbondante riferimento all'autonomia della Regione, stabilivano, d'altra parte, che esse avevano « propri poteri e funzioni » non solo « secondo i principi della Costituzione » ma anche « secondo le leggi dello Stato », facendo sorgere con questa disposizione l'amaro dubbio che si avesse una concezione dell'autonomia regionale destinata a risolversi in una sterile conformità alle leggi dello Stato. D'altra parte è sembrato che peccassero per eccesso le disposizioni degli statuti che prevedevano funzioni non attribuite dalla Carta costituzionale alla competenza delle regioni in netto contrasto con il dettato della prima parte dell'articolo 117 che non solo indica le *materie* attribuite alla competenza legislativa delle regioni, ma attribuisce all'elenco valore tassativo in quanto, con dettato inequivocabile, stabilisce che *altre materie potranno essere indicate solo con leggi costituzionali*.

Le constatazioni fatte in via generale e successivamente in particolare, per le singole disposizioni, hanno dato alla Commissione la certezza che tutti gli statuti, pur essendo pregevoli per acute intuizioni e per scelte politiche di rilievo, d'altra parte, per ragioni ora diverse, ora identiche, ponevano di fronte a dubbi di legittimità delle disposizioni per la formulazione non sempre felice dovuta a ragioni indipendenti dalla volontà e dalla preparazione dei compilatori

degli statuti perchè determinate dalla peculiarità della materia, irta di notevoli difficoltà rivelate in ogni tempo ed in ogni luogo dalle *carte* costituzionali e dagli statuti di organizzazioni statali, municipali o federali; difficoltà aggravate nella specie dalla scarsità delle disposizioni legislative statali e dalla limitata elaborazione dottrinale iniziata con grande fervore dopo la emanazione della Carta costituzionale, ma non continuata col ritmo necessario e soprattutto non alimentata da un'esperienza adeguata e dalla necessaria preparazione.

Posta di fronte a disposizioni di dubbia legittimità contenute negli statuti, la Commissione si è trovata a dovere affrontare il problema diretto a stabilire se il contrasto con le regole della Costituzione o con i principi generali dell'ordinamento statale importasse come inevitabile conseguenza la *non approvazione* degli statuti o ne consentisse la approvazione condizionata all'eliminazione delle disposizioni illegittime o accompagnata da ordini del giorno. In proposito la Commissione, mentre ha manifestato notevoli perplessità sia sulla legittimità, sia sull'opportunità dell'approvazione condizionata di una legge che non ha precedenti nell'attività parlamentare, è stata unanime nel riconoscere che, essendo lo statuto un atto necessario per la vita della Regione, il Parlamento, prima di negare l'approvazione, aveva l'obbligo di ricercare gli strumenti politici e giuridici, informali e formali, idonei a provocare tra le Camere del Parlamento e gli organi regionali intese opportune per il superamento della situazione di contrasto. Questo l'orientamento unanime della Commissione che mentre trova il suo fondamento nel dettato implicito della Costituzione in vigore — che dispone più di quello che non dica esplicitamente — affonda le radici in una realtà costituzionale di sempre. La Costituzione, invero, in ogni tempo, in ogni luogo, in ogni ordinamento e con qualunque clima politico, è sorta, è stata ed è attuata, in via principale, in virtù di accordi tra singoli e collettività, tra comunità diverse, tra governanti e governati, tra forze politiche omogenee o divergenti, tra organi dello Stato o di altri enti pubblici. Accordi che si concre-

tano ora in *regole giuridiche*, ora in *intese formali* sul piano economico, culturale, organizzativo, politico. Furono, ad esempio, *plebisciti* che dettero l'avvio al sorgere di unioni di Stati, ovvero di nuovi Stati derivanti dalla fusione di altri Stati, come avvenne per lo Stato italiano sorto in virtù di manifestazioni di volontà delle varie comunità statali esistenti nella penisola italiana. Furono, del pari, le intese tra gli Imperi, i Principati, le Monarchie e le diverse Chiese che segnarono, nell'antichità e nel medioevo, le linee costituzionali fondamentali di molti ordinamenti. Non diversamente sono stati gli accordi intervenuti nell'evo moderno tra i governi degli Stati e delle diverse Chiese che nell'attuazione di alcune disposizioni hanno dato luogo alla risoluzione di molti problemi fondamentali, come quelli relativi alla libertà religiosa dei cittadini ed alla posizione costituzionale delle diverse Chiese nei confronti dello Stato. Sono stati e sono, inoltre, gli accordi tra i *partiti* che hanno determinato e determinano in via generale le direttive della politica nazionale. Sono stati e sono gli accordi economici dei *sindacati* e delle altre organizzazioni economiche e finanziarie che hanno orientato e orientano l'economia e la finanza nazionale. Sono stati e sono gli accordi tra gli Stati che hanno determinato e determinano l'*adattamento* dell'ordinamento costituzionale ai *principi generalmente riconosciuti nel campo internazionale*. Sono stati e sono gli accordi tra Parlamento e Governo a realizzare la *fiducia* del Parlamento nel Governo e del Governo nel Parlamento, fiducia che costituisce la base del sistema parlamentare democratico. Non diversamente sono stati e sono gli accordi tra le forze politiche espresse nei partiti e nei gruppi parlamentari che, orientando la vita parlamentare, hanno reso e rendono possibile, nello svolgimento del sistema democratico, l'aggiornamento della legislazione ed in particolare l'attuazione di riforme di speciale delicatezza e complessità, nonché il superamento di inevitabili *crisi* di governo e la soluzione delle più tormentate questioni costituzionali, come la scelta del Capo dello Stato in seguito a votazioni dirette a raggiungere il *quorum* necessario per superare gli orientamenti contrastanti delle di-

verse forze politiche. Sono stati e sono, del pari, gli accordi tra i membri del Governo, nonché la formazione di speciali comitati interministeriali o l'istituzione di conferenze permanenti che hanno reso possibile lo svolgimento dell'attività governativa in modo da superare i vecchi schemi ispirati al principio di una rigida separazione tra le varie branche dell'attività governativa e della pubblica amministrazione. Sono stati e sono, infine, gli accordi politici, di partiti, di gruppi, di organi parlamentari o governativi che orientano ogni giorno più l'approvazione di leggi e l'emanazione di atti di Governo in situazioni complesse e tormentate della vita costituzionale ed amministrativa.

La visione di intese e di accordi a tutti i livelli per lo svolgimento della vita costituzionale ed amministrativa ha fatto sorgere spontanea l'idea che per la procedura di approvazione degli statuti regionali, al fine soprattutto di assicurare una valutazione adeguata, si dovesse fare ricorso a riunioni informali tra esponenti delle forze politiche rappresentati nei gruppi del Parlamento e delle regioni, nonché tra esponenti delle Camere e delle regioni che intervenissero alle riunioni non impegnati e per ciò lasciando le determinazioni definitive ai competenti organi parlamentari e regionali.

P R E S I D E N T E . Onorevole relatore, in questo caso la parola « accordi » appare forse eccessiva. Questo le dico perchè non appaia compromessa la piena libertà di decisione dell'Assemblea.

T E S A U R O , *relatore*. Il ricorso a riunioni informali è apparso, anzitutto, giuridicamente possibile. La Costituzione non disciplina con norme particolari tutta la complessa e molteplice attività delle Camere del Parlamento per l'esercizio dei poteri ad esse conferiti, ma si limita a stabilire solo alcune regole fondamentali e quindi lascia la regolamentazione di situazioni non disciplinate in via generale all'iniziativa ed alla discrezionalità insindacabile delle Camere e per ciò stesso a determinazioni da adottare di volta in volta ovvero con norme regolamentari ai sensi dell'articolo 64 della Carta costituzionale.

Il ricorso a riunioni informali con l'intervento delle forze politiche rappresentate

nei Gruppi delle Camere e delle regioni è apparso giuridicamente possibile anche perchè, in definitiva, nelle riunioni avrebbero portato un notevole contributo i gruppi politici degli enti locali in collegamento con i Gruppi delle Camere che rappresentano una realtà riconosciuta dalla Carta costituzionale che li ha inseriti nella vita parlamentare come organi destinati a fiancheggiare ed orientare l'attività delle Camere.

Il ricorso a riunioni informali è apparso, in secondo luogo, opportuno per una molteplicità di ragioni.

Anzitutto si è tenuto presente che l'approvazione degli statuti regionali dava luogo ad una situazione profondamente innovatrice del nostro ordinamento importando l'inserimento effettivo della Regione nella vita costituzionale quale soggetto destinato a coesistere con lo Stato, inserimento destinato a determinare, fatalmente, contrasti e difficoltà politiche di notevole rilievo per l'insorgere di forze diverse e contrastanti, come la forza dell'abitudine che sospinge alla conservazione nel cammino della collettività e degli individui e le forze della contestazione e del rinnovamento che irrompono con l'impeto e con l'urgenza spiegabili per i lunghi ritardi, per le speranze a lungo deluse, per la necessità politica, sociale e morale di dare esecuzione alla Costituzione.

In secondo luogo è apparso alla Commissione che lo scambio di vedute sul lavoro da compiere tra esponenti delle forze politiche ed esponenti del Senato e delle Regioni potesse mettere in grado di chiarire alcune situazioni, eliminare dubbi e perplessità e stabilire con immediatezza le premesse e le condizioni per una valutazione adeguata che ne consentisse l'approvazione in modo adeguato alle esigenze.

Per le ragioni giuridiche e di opportunità prospettate la Commissione, per provocare le riunioni informali tra esponenti del Parlamento e delle Regioni alla presenza dei rappresentanti delle diverse forze politiche, si rivolse con fiducia al Presidente del Senato, il quale nella sua sensibilità sentì la Giunta per il Regolamento e informò la conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

L'Assemblea confortò con il suo consenso la procedura intrapresa, allorchè, in occasione della discussione del nuovo Regolamento, si orientò nel senso di non introdurre apposite norme per l'approvazione degli statuti e delle loro modifiche, in attesa di acquisire elementi di giudizio dall'esperienza in corso.

I risultati raggiunti attraverso le riunioni informali sono stati superiori ad ogni aspettativa. I contatti delle forze politiche fiancheggiatrici del Parlamento e delle Regioni, nonchè gli scambi di vedute non impegnativi tra gli esponenti del Parlamento e delle Regioni hanno dato modo alle Camere ed ai Consigli regionali di andare in profondità nell'opera di valutazione, di ripensamento e di meditazione indispensabile allo svolgimento dell'alta funzione che impegnava a fondo le regioni ed il Senato. In particolare gli scambi di idee intervenuti hanno messo in grado di accertare in alcuni casi che le disposizioni proposte non erano *in armonia* con la Costituzione e, quindi, avrebbero dovuto essere eliminate; in altri casi hanno portato ad una chiarificazione della situazione e, per ciò stesso, al riconoscimento dell'*armonia* con la Costituzione di alcune disposizioni che, a prima vista, avevano ingenerato perplessità. In altri casi, infine, gli scambi di vedute hanno reso possibili eliminazioni, modificazioni o aggiunte particolarmente opportune per contribuire al perfezionamento di una legislazione come la nostra che in materia costituzionale o ad esso vicina è all'avanguardia dei paesi civili e democratici. Questi i risultati che gli esponenti delle varie forze politiche e regionali, nonchè i rappresentanti non impegnati del Parlamento e delle regioni hanno potuto raggiungere realizzando una serie di intese che hanno consentito ai Consigli regionali ed alla Commissione del Senato di emettere in posizione di autonomia e di indipendenza gli atti che rientravano nella loro rispettiva competenza.

In particolare la Commissione è stata messa in grado di proporre all'Assemblea l'approvazione incondizionata dei disegni di legge relativi alle regioni del Veneto, della Liguria, dell'Emilia-Romagna, della Campania e della Puglia e dare l'avvio all'esame defi-

nitivo degli altri statuti che al più presto potranno venire in Aula.

Gli statuti presentati per l'approvazione sono stati caratterizzati da una norma introduttiva fondamentale, la quale scolpisce che la Regione è destinata ad esercitare i suoi poteri e le sue funzioni in posizione di autonomia *in armonia* con le regole della Costituzione e nei limiti della Costituzione stessa, limiti che impongono anche l'*armonia* con i principi fondamentali delle leggi dello Stato.

Altre norme di rilievo disciplinano la *partecipazione popolare diretta*, in virtù della quale il popolo, nei casi e nei limiti stabiliti, è chiamato a pronunziarsi sull'abrogazione delle leggi e dei provvedimenti amministrativi delle regioni. In quanto al limite della partecipazione popolare, alcuni statuti stabiliscono il divieto del *referendum* abrogativo per leggi di importanza fondamentale per la vita di una regione approvate con la maggioranza dei due terzi. La Commissione, a grande maggioranza, ha ritenuto legittimo il divieto. A questa determinazione si è pervenuti ritenendo che il principio al quale si ispira l'articolo 138 della Carta costituzionale per le leggi costituzionali di importanza fondamentale per la vita dello Stato è applicabile per le leggi che le regioni ritengono di fondamentale importanza per la loro vita. In particolare è sembrato che il principio cui si ispira la norma secondo cui non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali approvate da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti legittima le norme alla stregua delle quali le regioni dichiarano non ammissibile il *referendum* per le leggi approvate con la stessa maggioranza. Fatte, invero, le debite differenze, le ricordate disposizioni degli statuti tutelano per le Regioni la stessa situazione che la Carta costituzionale tutela per le leggi costituzionali dello Stato, come appare evidente considerando, ad esempio, che la norma la quale limita il diritto di partecipazione popolare per le leggi dell'urbanistica tutela la così detta *politica del territorio* che ha per una regione la stessa importanza fondamentale che hanno per lo Stato le leggi costituzionali ancorate a scelte

politiche destinate a orientare e determinare la vita della comunità nazionale.

Altre disposizioni degli statuti assicurano in particolare il rispetto da parte delle regioni delle regole fondamentali e generali sui rapporti di impiego e di lavoro che mirano a soddisfare per la Repubblica italiana fondata sul lavoro, nonchè per i singoli cittadini aventi il diritto ed il dovere del lavoro alcune esigenze che costituiscono un limite all'autonomia delle regioni immesse nella vita unitaria della Repubblica.

Questo in rapida sintesi il lavoro compiuto per l'approvazione degli statuti regionali dalla Commissione del Senato con l'intensa collaborazione dei Gruppi parlamentari e dei loro impareggiabili Presidenti. A tutti i più vivi sensi di gratitudine: all'illustre Presidente del Senato, ai componenti della Sottocommissione che si sono largamente prodigati, in particolare ai relatori dei singoli statuti Dal Nero, Dalvit, Ferri, Righetti, Pennacchio, Treu, Mazzaroli; ai membri del Governo, in particolare al Presidente del Consiglio, ai ministri Gatto, Restivo, Gaspari, ai sottosegretari Fossa, Curti, Finesi; agli impareggiabili Presidenti dei Gruppi parlamentari; agli infaticabili funzionari del Senato, tutti sempre vigili, pronti e comprensivi, dal Segretario generale ai suoi immediati collaboratori e al Segretario della Commissione. La gratitudine per tutti è tanto più doverosa in quanto il lavoro è stato compiuto in tempo assai breve e soprattutto insolito per i procedimenti parlamentari complessi e riflettenti, per di più, una materia al limite di quella costituzionale.

Alla fine di questa tormentata fatica per l'immissione nella vita costituzionale delle regioni sia consentito una constatazione ed un auspicio.

Una constatazione: allo stesso modo in cui il viandante, dopo un lungo cammino, irto di difficoltà, riesce a raggiungere la cima agognata e da questa lancia lo sguardo ad orizzonti sempre più alti e luminosi, non diversamente, dopo gli incontri e gli scontri tra la maggioranza e la minoranza dei Consigli regionali e della Commissione del Senato, tra i Gruppi ed i partiti politici, dopo scambi di vedute a livello politico e costituzionale,

non dopo lunghi mesi, ma dopo pochi giorni si è realizzata un'intesa politica ad altissimo livello tra partiti e gruppi politici, tra Governo e Parlamento, tra Parlamento e regioni, intesa che ha consentito di dare al complesso e delicato problema in questione un avvio soddisfacente. Si è riusciti, invero, a porre la premessa per soddisfare ad un tempo due grandi e opposte esigenze esistenti da anni nella vita politica italiana: l'ansia di un'autonomia della Regione nelle molteplici manifestazioni della vita sociale e l'ansia di rinsaldare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica in cui sono immesse le regioni con la fiducia che queste non pecchino nè per difetto, nè per eccesso e contribuiscano ad elevare l'Italia sempre più in alto nel mondo della democrazia e della socialità.

La constatazione fatta consente di affermare con soddisfazione sul piano particolare che la procedura adottata si è rivelata funzionale perchè rispondente allo scopo che si voleva realizzare, sul piano generale che il sistema dei partiti e dei Gruppi parlamentari, quando è messo in funzione ad alto livello, dà un grande rendimento sul terreno delle realizzazioni costituzionali in regime democratico. In particolare l'esperienza odierna rivela che i partiti politici ed i Gruppi parlamentari o regionali non annullano, nè diminuiscono la funzione degli organi del Parlamento o delle regioni se gli organi in parola, forti del mandato popolare, pur recependo la luce e gli orientamenti dei partiti e dei Gruppi, hanno la capacità e la fermezza di mantenere salda la forza dello Stato e delle regioni adoperandosi, al di sopra delle parti, per il bene e per il progresso della comunità democratica. E l'esempio luminoso di oggi ci consente di trarre per l'immediato domani un grande auspicio per altre realizzazioni ed in particolare per il superamento di alcune situazioni tormentate che oggi ci preoccupano.

Con questa fede e con questo augurio raccomandiamo all'Assemblea l'approvazione degli statuti di alcune regioni della Repubblica una ed indivisibile. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E. Nel sottolineare, onorevole relatore, la validità delle sue di-

chiarazioni finali e del suo auspicio, a nome di tutti i ringraziati, tra i quali sono anch'io, le rivolgo un grazie speciale per lo zelo, l'intelligenza, la tenacia con la quale ha aiutato il Senato a superare questa delicata e impegnativa prova. Credo che il superamento di questa prova possa servire come indicazione alle regioni dello spirito con il quale il Parlamento ha auspicato dapprima e poi facilitato l'attuazione degli ordinamenti regionali.

Il ringraziamento per l'opera prestata in una collaborazione efficace si rivolge naturalmente al Governo.

Avverto che il relatore di minoranza, senatore Nencioni, che ha già presentato la relazione scritta, intende prendere la parola soltanto in sede di replica; successivamente al senatore Nencioni parlerà nuovamente l'onorevole relatore.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

C I F A R E L L I. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non esprimerò un dissenso, ma un consenso limitato in questa fase, che si avvia ad essere conclusiva, dell'approvazione degli statuti regionali, oggi all'esame del Senato.

Voglio premettere che, nei limiti delle mie possibilità di appartenenza ad una parte politica numericamente molto limitata (non posso dire « Gruppo », per ragioni di Regolamento), dovrei ricorrere ad una virtù che si attribuisce ad un santo famoso; ma io sono ben lungi dal potermi riferire ad una virtù a così alto livello, per cui alla Sottocommissione ho potuto dare un contributo molto scarso ed una collaborazione saltuaria. Di ciò mi scuso con l'alacre e dotto relatore, al quale va il mio ringraziamento.

È per questo che avanzo solo ora qualche osservazione, che andava già avanzata in quella sede. Anzitutto, dobbiamo tener fermo circa la nostra scelta (*electa una via non datur cursus ad alteram*), di comunicazioni dirette, non ufficiali, con le regioni. I presi-

denti delle regioni avrebbero potuto voler conoscere le nostre proposte di modifica formalmente, prima di investirne formalmente i consigli regionali, ma invece essi hanno mostrato spirito di comprensione, onde approvare rapidamente gli statuti e non aggiungere difficoltà costituzionali alla già grave situazione del nostro Paese. Abbiamo perciò oggi dei testi di modifica approvati dai consigli regionali, il che significa che, se in questa fase il Senato dovesse dissentire, metterebbe nel nulla tutta una procedura informale, che mi è parsa essere teorizzata brillantemente dal relatore, anche se sono d'accordo con lui solo in parte, almeno negli esempi riportati. (*Interruzione del Presidente*). In Italia molto spesso, e soprattutto in questi ultimi tempi, siamo costretti ad indulgere a certe preoccupazioni che non dovrebbero aver cittadinanza in sede di attività legislativa. Quante volte (lo dico solo per me) si considera che, se una legge non verrà approvata, alcune categorie entreranno in sciopero, oppure ci si trova di fronte ad un disegno di legge del Governo, che è il risultato di tutta una trattativa tra il Governo stesso e date categorie? Ove dunque dissentissimo, praticamente porteremmo il Governo a disconoscere la propria parola e riapriremmo un problema. Si tratta cioè di preoccupazioni in base a condizioni eccezionali per l'attività di un organo sovrano qual è il Parlamento. E sono particolarmente preoccupato, perchè tutto confluisce — togliamo via la retorica e le frasi di moda — a rendere sempre più scheletrico e nudo questo potere legislativo di fronte ad un Paese scosso da troppe vicende e da troppi sconvolgimenti, forse desioso d'avvenire, forse sconcertato verso il passato.

È per questo che, come dicevo, non sto ad esprimere un'opinione negativa, ma ad invitare il Senato a tener conto che la strada seguita è stata determinata dal fatto che questo ordinamento regionale arriva tardi, in quanto le regioni, prematuramente create, annaspiano, perchè vi sono troppe illusioni e quindi anche troppe delusioni circa i poteri regionali e l'attività delle regioni stes-

se, perchè si sono creati determinati ingorghi, perchè infine noi stessi, nell'equilibrio dei poteri dello Stato, riteniamo pericolosa l'esistenza di organismi senza funzione concreta, di assemblee elettive che hanno la fonte dei loro poteri nella Costituzione e non possono dar mano a quello che la Costituzione stessa prevede. Eppure, benchè annettiamo nobile significato alla fretta attuale, dobbiamo temerne alcune conseguenze.

Per esempio, vorrei rimettere all'attenzione del relatore una diversità tra lo statuto della Puglia e gli altri quattro statuti, nell'attuale serie all'esame dell'Aula. Di solito — e il collega Tesauro lo ha sottolineato perspicuamente — il punto di riferimento è stata la modifica all'articolo 1, in vari modi. Come loro sanno, sono pugliese di origine ed eletto in Sicilia: realizzo una grande intesa nel Mezzogiorno. Ma, Mezzogiorno a parte, mi compiaccio del fatto che i pugliesi, che solo indirettamente hanno partecipato all'attività partigiana, al travaglio del Nord, abbiano affermato nel primo articolo: « la Repubblica, nata dalla Resistenza », anche se da vecchio repubblicano dico che la Repubblica è frutto di un travaglio molto più grande, e perfino direi — ora che l'esperienza ci ha resi scettici su tante cose — che fu anche frutto del suicidio e dei tradimenti della monarchia! Dunque, in questo articolo dello statuto regionale pugliese si legge, come del resto per altre regioni, che la Puglia è regione autonoma nell'unità della Repubblica italiana, nata dalla Resistenza. Come è avvenuto per gli altri statuti, è stata fatta valere dalla Commissione l'esigenza che ci si riferisse ai principi e ai limiti della Costituzione. Però il testo che ci viene dalla Puglia aggiunge: « La regione esercita i suoi poteri secondo i principi e nei limiti della Costituzione e delle leggi dello Stato »; secondo me questo testo, con l'accenno alle leggi dello Stato, doveva essere adottato da tutti gli statuti. Perchè? Perchè la Costituzione — la rileggo per me stesso — dice, all'articolo 123, che: « ogni regione ha uno statuto, il quale in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica . . . », eccetera. Nella nostra Sottocommissione — con inten-

to intrinsecamente cautelativo (se vogliamo usare il termine degli avvocati, tuzioristico), della cui bontà sono convinto — si è detto soltanto: « i principi e i limiti della Costituzione »; e questo è nella fisiologia di uno Stato decentrato e articolato in autonomie, perchè autonomia non significa annullamento della forza del moto centripeto in funzione del centrifugo e viceversa; non significa nè il comodo proprio nè la dissoluzione, ma significa la seria validità dei poteri di ciascuno, onde derivi un equilibrio migliore, quindi perfetto per tutti. Però per le altre regioni, per gli altri statuti, la formula si limita a dire: « la regione esercita i suoi poteri secondo i principi e nei limiti della Costituzione »; le leggi dello Stato non sono considerate. Adesso il problema è questo: se, in relazione allo statuto-Puglia, sopprimiamo la dizione: « le leggi dello Stato », metteremmo nel nulla lo sforzo del consiglio regionale pugliese circa queste modifiche.

D'altra parte, il raffronto tra uno statuto ed un altro con l'articolo 123 della Costituzione può portare a conseguenze spiacevoli, in particolare in relazione all'articolo 1: sebbene non abbia molta fiducia nei lettori di statuti, credo che almeno l'articolo 1 verrà letto, e vi si troveranno delle disparità di testo molto significative, giacchè il riferimento alle leggi dello Stato è uno dei punti più controversi, pregnanti e di particolare focalizzazione dell'autonomia, che, secondo me, consiste nell'esercizio di un potere autonomo secondo certi limiti, come consentito non soltanto dalla Costituzione, ma anche dall'ordinamento dell'intero Paese e quindi dalle leggi dello Stato.

Del resto, basta esaminare tutti gli articoli della Costituzione che si riferiscono alle regioni per vedere come vi prevalga sempre l'interesse generale, quindi la legge dello Stato, rispetto alla legge particolare — salvo le misure per dirimere i conflitti, quando si presentino —.

Fatte queste osservazioni, credo di aver sostanzialmente le mie preoccupazioni. Vorrei aggiungere, signor Presidente, che non passerò ai dettagli nell'esame dei risultati dei colloqui informali da cui sono scaturiti gli emendamenti, già accettati, che si presen-

tano alla nostra approvazione. Voglio dare atto ai relatori, ai colleghi della Commissione che se ne sono intensamente occupati, di aver fatto un lavoro senza dubbio importante per mettere a fuoco alcune questioni, evitare alcune contraddizioni e ristabilire il rispetto della Costituzione.

Mi domando però se — qualora ne avessimo avuto il tempo — non dovesse essere perseguito un certo sforzo di persuasione nei confronti delle regioni, per dereticizzare gli statuti e la riconsiderazione di determinati aspetti di questi statuti che non sono per noi del tutto accettabili. So benissimo — del resto il relatore l'ha precisato — che il nostro è un esame di legittimità costituzionale, per adeguare eventualmente lo statuto all'esigenza fondamentale del rispetto della Costituzione e di armonizzarlo con la Costituzione e le leggi dello Stato. Mi sembra, però, che, quando siano riportate alcune parti e non altre degli articoli della Costituzione, si rischia di deformarli proprio nel momento stesso in cui si invoca la Costituzione, e mi sembra altresì che, quando in relazione a determinate materie, escluse chiarissimamente dalle competenze delle regioni, si trova la strada per una impostazione optativa largamente e indirettamente programmatica, magari in prospettiva remota, si finisce in sostanza con il porre le premesse di una violazione della Costituzione, dal punto di vista delle competenze.

Questo è il pensiero di noi repubblicani e non credo che, se la mia modesta voce esprime qui la profonda convinzione di un partito rispettabilissimo, che è il più antico del nostro Paese, si possa derivarne apprezzamenti di scarsa volontà circa la presente trasformazione della Repubblica italiana attraverso le autonomie regionali, volute costituzionalmente. Anzi, proprio chi è pienamente e convintamente a favore dell'ordinamento regionale deve denunciare con allarme ogni deformazione dello stesso.

Nell'esaminare questi statuti, onorevole Presidente, ho trovato ancora una volta l'erompere del nostro flagello nazionale: la retorica. Di tante cose si sono dimenticate, qua e là, le singole regioni, ma del gonfa-

lone, dello stemma, nessuna. Avere 19 o 15, quanti saranno, gonfalonì con i valletti in polpe e con certe solennità magari dei fedeli di Vitorchiano o dei trombettieri, questo sì che le regioni vogliono subito accaparrarsi. Personalmente rispetto molto il palio di Siena, ma i palii di Siena che vengono improvvisati nel 1971 mi commuovono meno. Lascio subito da parte la notazione di colore, perchè non voglio costruirvi un castello.

Però, esaminando gli statuti, mi vien fatto di citare — come mi è venuto in mente ieri sera mentre raccoglievo le idee da dover esporre questa mattina — il pensiero di un critico, se non sbaglio il Borgese, allorchè prendeva in esame tutta l'opera del D'Annunzio e vi trovava, dietro l'apparente ricchezza, una sostanziale aridità. Vi sono — egli pensava — come tanti grandi quadri: il quadro dell'Abruzzo pastorale, il quadro della Roma barocca, il quadro della Roma sommarughiana, il quadro del Bocca d'Arno e così via. Ma sono quadri, sono cioè delle configurazioni statiche, al di là delle quali non vi è nè il verismo nè lo slancio della poesia. Chi è avvocato ha sempre il gusto di andare a seminare in campo altrui, onde chiedo perdono per lo sconfinamento, ma, in effetti, era per concluderne che gli statuti hanno di questi quadri: c'è il quadro della programmazione e quello del pieno impiego e del pieno diritto allo studio, vi sono i quadri della ecologia, dei diritti sociali della donna e di tutta una serie di istanze — nobilmente intese, intendiamoci — da manifesto politico, e c'è molto meno il pensiero delle impostazioni statutarie fondamentali sulle funzioni che la Costituzione riserva alle regioni.

Riguardo ai cinque statuti che abbiamo sott'occhio, vanno fatte due notazioni. La prima concerne la regione che ha dato i natali a Mazzini, la Liguria. Il suo, secondo me, è lo statuto più stringato e ragionato, in termini di concretezza, pur con qualche indulgenza per i quadri di cui sopra. La seconda concerne lo statuto della Puglia che — sarà fatto bene o meno bene — entra nel dettaglio, per esempio, riguardo l'artigianato e l'istruzione professionale artigia-

na. È opinabile se sia materia di statuto l'articolazione delle implicanze delle funzioni legislative e delle competenze attribuite dalla Costituzione alla regione, ma senza dubbio questo è nell'ambito delle competenze e dei poteri della regione. In altri casi invece il discorso si fa diverso. Può essere generoso — da meridionale e meridionalista ne sono commosso — da parte della regione Piemonte (o altra che sia), volendo contribuire alla eliminazione degli squilibri settoriali e territoriali, puntare in particolare modo sul Mezzogiorno, ma le sue enunciazioni statutarie fanno molto di discorso domenicale di uomo politico, senza la stringatezza e la serietà con le quali si crea una specie di costituzione. Questa infatti è la realtà: lo statuto regionale, una volta che sia abbandonato il puro e semplice obiettivo di stabilire come funziona il consiglio, come si elegge la giunta, come si elegge il presidente, se viene stabilita una decadenza, entro quanti giorni si pubblica la legge, qual è la formula della promulgazione, viene concepito come una specie di costituzione della regione, sia pure senza potere costituzionale originario, cioè subordinata all'approvazione del Parlamento. Ebbene, una costituzione non deve indulgere, o è molto pericoloso che indulga, alle forme programmatiche e avveniristiche.

Le mie parole sono pesanti perchè ritengo che, quando in una certa formulazione è stato accolto un qualche cosa che va al di là del potere, della funzione, del dovere — perchè il potere è nello stesso tempo dovere nell'ambito costituzionale, come del resto in quello dell'ordinamento in generale — si pongono le premesse per qualche cosa che evidentemente si farebbe bene a non conseguire, per qualche cosa che può essere l'origine di disfunzioni tra i poteri, di disarmonie, disordini, contrasti, di situazioni non piacevoli per l'intero Paese. Nel momento in cui approva gli statuti, occorre che il Parlamento dica tutto questo, affinché non sia ritenuto che, portandoci sull'argomento, noi usciamo dall'esame della legittimità costituzionale.

Qui non vi è il nesso di precisi contrasti; vi è però — e un giurista come il relatore,

professor Tesauro, certamente lo sente — tutta una situazione potenziale di contrasto; ancora di più: vi è un'aperta interpretazione oltranzista, superatrice della configurazione delle regioni, qual è nella Costituzione della Repubblica. Questo evidentemente deve suscitare delle preoccupazioni.

In Commissione ho avuto modo di dire — e la Commissione ha seguito una linea di molto cauto equilibrio — qualche cosa del genere in relazione ad un punto sul quale intendo sottolineare la posizione di noi repubblicani. Si tratta del difensore civico. Alcune regioni hanno accolto una proposta, se non sbaglio di fonte liberale, per l'istituzione di questo magistrato (uso il termine nel senso romano della parola), il quale avrebbe il carico di una specie di attivatore e di controllore, a disposizione dei cittadini, del retto funzionamento dei pubblici poteri (l'*ombudsman*, come è chiamato in altre legislazioni dell'Europa nordica). Ebbene, questa configurazione noi repubblicani non l'abbiamo respinta. Se dalla legge ordinaria, o — ancora di più — da una riforma costituzionale, venisse fuori questo tipo di magistratura, noi saremmo contenti per la ragione che noi siamo preoccupati di questo Stato seduto, di questo Stato inerte, che molto spesso non c'è modo di scrollare se non con la protesta o con la violenza, cioè nella maniera della linea spezzata e non della curva trasformatrice ed evolutiva.

Se non si vuole che lo Stato democratico crolli, per mancanza di prontezza ed efficienza di fronte ai problemi del mondo contemporaneo, dell'umanità impaziente e frustrata in seno alla quale noi viviamo, se si vuole cioè che almeno in parte si superi l'impossibilità di aggancio del cittadino nei confronti del pubblico potere, una magistratura di questo genere potrebbe essere utile e forse andrebbe introdotta nel nostro ordinamento. Ma questo istituto andrebbe introdotto nell'ordinamento di tutto lo Stato e non soltanto in quello di alcune regioni. Invece, proprio per la preoccupazione di rispettare il sistema costituzionale e l'ordinamento delle leggi che presiedono alla no-

stra Repubblica, si è fatta opposizione alla configurazione più lata e si è giunti ad una configurazione più modesta, puramente di funzionalità regionale, per questo istituto.

Quanto si è fatto nei confronti del difensore civico è, a mio modo di vedere, solo un esempio di un più grande discorso, riguardo i poteri, le funzioni, e l'interpretazione delle stesse, negli statuti regionali, in rapporto alla norma costituzionale. Quando sollevo, come ho fatto anche stamattina con qualche collega prima della discussione, tale questione, mi si risponde in maniera suggestiva che in effetti va sorgendo un istituto: che venga avanti con delle ingenuità, non importa; che ci siano delle ampollosità, degli eccessi, non importa. La realtà farà presto a superare e spazzar via le cose inutili e dalla realtà stessa emergerà una configurazione valida e nello stesso tempo più moderata, più legata alle possibilità concrete dell'autonomia regionale.

Ebbene, io sarei entusiasta di accogliere questa argomentazione, se fossimo un po' come erano gli Stati generali di Francia, nel momento in cui si trasformarono in assemblea legislativa della rivoluzione, al giuramento della Pallacorda — mi si consenta, senza nessun riferimento attuale a rivoluzioni, questa immagine sintetica di un certo ordine di idee — cioè con uomini nuovi, con nuove energie, con il reperimento di tutta una nuova classe politica. Guardiamoci invece intorno nelle regioni: io non voglio mancare di rispetto a nessuno, ma di che cosa si tratta se non di una nuova articolazione della classe politica quale essa oggi è? E per di più — questo debbo dirlo perchè lo sento profondamente — si sta venendo avanti con i peggiori errori del passato.

C'è un'espressione bellissima nello statuto della regione del Veneto, che è indenne, almeno per quello che ne sappiamo finora, da fenomeni di municipalismo esasperato (l'eventuale trasferimento del capoluogo, da Venezia a Padova, è questione ancora in mano agli urbanisti e speriamo sia risolta con saggezza). Nel secondo capoverso dell'articolo 1, si legge che la regione è costituita dalle « comunità delle popolazioni »

e dai territori delle province, là dove in altri statuti si dice soltanto che la regione è costituita dai territori delle province.

È espressione molto bella, ma quando sappiamo che in una regione un centro siderurgico deve essere costruito in una provincia piuttosto che in un'altra, con folle spesa e danno dello Stato, in una situazione che certamente non porterà ad una utilizzazione valida ed efficace del territorio in questione, quando sappiamo che si devono presentare tutte le forze dello Stato per evitare che *cives ad arma veniant* in un'altra regione, ebbene allora possiamo attribuire la colpa, sì, alla destra o alla sinistra, a una parte o all'altra, secondo argomenti polemici e responsabilità da accertare. Ma la verità è che si tratta di qualcosa di contingente, di un fondo di situazioni antiche e pesanti, in relazione alle quali ritengo molto più saggio arroccarsi fin d'ora sui termini precisi della Costituzione e portare innanzi l'attuazione dei compiti, delle funzioni, dei poteri delle regioni esattamente nel modo che la Costituzione stabilisce. D'altra parte, già questo compito è molto impegnativo e pregnante. Si pensi all'agricoltura per dedurre quanto sia meglio limitarsi ai problemi da affrontare, piuttosto che lanciarsi innanzi verso formule gravide di avvenire, sì, ma anche piene di confusione.

Vi è poi un argomento di particolare sensibilità per il nostro Presidente, che riguarda l'ecologia. In tutti gli statuti è detto — e secondo me è bene perchè si aggancia alla competenza urbanistica della regione — che la regione salvaguarda gli ambienti naturali. I costituenti non ci avevano pensato: sappiamo dagli atti della Costituente che la nozione di urbanistica, anche in uomini preclari come Berassi, era allora molto più ristretta e tradizionale. Nel tempo essa è divenuta più vasta, non solo per i progressi della scienza, ma soprattutto per realtà umane, sociali, giuridiche, economiche; mutate le modalità di vita, i problemi della sopravvivenza e della specie umana si sono imposti, donde le affermazioni contenute negli statuti. È intervenuta anche la Commissione a rivendicare le competenze dello

Stato, e ben venga tutto questo. Però, aspettiamo cautamente delle prove. Per quanto mi riguarda, ogni volta che pongo all'attenzione del Parlamento temi di difesa dei beni culturali, mi trovo di fronte quasi sempre a cecità alla periferia e debolezza al centro, oppure a cecità al centro e collusione alla periferia. Erano comuni come quello di Vecchiano che volevano distruggere la macchia di Migliarino e sono comuni come quello di Pietrasanta che hanno fatto l'inferno per non lasciar salvaguardare la pineta, indulgendo agli interessi privatistici dei lottizzatori della stessa, mentre s'intende che il discorso potrebbe andare ben oltre la Toscana. Mi domando, per esempio, quando i boschi costieri saranno passati, come pare, alla competenza delle regioni, che ne sarà di quelle pinete che un consorzio di comuni vicino a Taranto sta cercando di ottenere dalla forestale, per poi lasciarle in preda alla lottizzazione, che già imperversa nel comune di Castellaneta e nei comuni vicini. La Sicilia ha uno statuto speciale; ma ottenere il decreto di vincolo per le cave di pietrisco — non di marmo — che stanno distruggendo monte Erice è opera più grande che le fatiche di Ercole. Antonio Cederna sul « Corriere della Sera » ricordava quel che è avvenuto in fatto di richieste di nuove costruzioni, e Todisco, altro giornalista benemerito del « Corriere della Sera », ricordava quello che accade per i colli Euganei: il ministro Gatto credo possa darmene ampia testimonianza.

Concludo, onorevole Presidente. Ci sono delle proclamazioni di principio: speriamo che nè il municipalismo nè la speculazione prevalgano, e che a queste enunciazioni, collegate a competenze della regione, corrispondano i fatti. Però, proprio nel momento in cui siamo angustiati e prostrati da tante cose, bisogna dire che è molto difficile la speranza. Quando le opere d'arte vengono rubate anche in Palazzo Vecchio a Firenze, ebbene noi volgiamo le mani auspicanti verso la regione toscana, che almeno trovi, per rinnovare la custodia di Palazzo Vecchio, quei fondi che lo Stato non potè reperire, mentre qui nello stesso Senato

circolano disegni di legge per spese di ben minore importanza, quando non sono addirittura scarsamente producenti per il pubblico bene.

Come avevo premesso, onorevole Presidente, onorevole Ministro e onorevoli colleghi, noi repubblicani non daremo voto contrario. Al punto in cui siamo, dopo che si sono ottenute le modifiche dai consigli regionali, dopo tanto tempo trascorso e tante attese, con le incidenze dell'attività legislativa che incombono su di noi e soprattutto avvertendo lo stato dell'opinione pubblica, noi voteremo, ripeto, per l'approvazione di questi statuti. Ma voteremo con la perplessità che ho tentato di esprimere mediante le mie argomentazioni. E ci auguriamo che nella lettura degli atti — quando sarà — chi vorrà trovare testimonianza di queste ansie possa constatare che io, a nome dei repubblicani, avevo torto, e che la saggezza degli italiani è prevalsa su qualsiasi preoccupazione, prevenzione o difficoltà.

T E S A U R O , *relatore*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T E S A U R O , *relatore*. Onorevole Presidente, desidero subito dare un chiarimento per evitare che l'intervento dell'autorevole collega Cifarelli possa determinare anche altri colleghi ad intervenire nel dibattito fondandosi su un presupposto inesistente.

Lo statuto della Puglia non contiene una regola diversa da quella degli altri quattro statuti in relazione ai limiti derivanti ai poteri delle regioni dai principi generali delle leggi dello Stato. Considerando nella loro essenza le disposizioni dei diversi statuti ed interpretandole secondo i comuni canoni di ermeneutica si ha una situazione assolutamente identica. Andando in profondità appare evidente ed incontestabile che la disposizione in questione dello statuto della Puglia, considerata in relazione alle analoghe disposizioni degli altri statuti, lungi dall'essere in contrasto con le regole fondamentali dell'ordinamento statale, pecca — se vuoi — per eccessivo conformismo in quanto fa espres-

so riferimento ai limiti derivanti ai poteri delle regioni dalle leggi dello Stato mentre la Costituzione chiede il rispetto solo dei principi generali dell'ordinamento statale. Ma è evidente, dato il contesto di tutte le disposizioni dello statuto della Puglia, che il difetto è apparente, non effettivo perchè lo statuto si informa in tutte le sue regole al principio della valorizzazione dell'autonomia regionale che è la negazione dell'assoluta conformità delle leggi e degli atti amministrativi alle leggi dello Stato.

Confido che il senatore Cifarelli vorrà prendere atto di questa precisazione e gli sono grato di avermi dato la possibilità di chiarire la situazione.

F R A N Z A . Lei chiarisce il suo pensiero, il suo modo di vedere.

T E S A U R O , *relatore*. Questo è un errore. Il pensiero manifestato non è mio, ma di tutta la Commissione che all'unanimità dei suoi componenti, compreso il rappresentante del suo Gruppo, ha accettato la formula di cui all'articolo 1 degli statuti in questione, che facendo riferimento ai principi della Costituzione fa per ciò stesso riferimento ai principi generali dell'ordinamento dello Stato ai quali la Costituzione rinviò. Quindi sul punto in questione non esiste un pensiero personale che non mi sarei mai permesso di esprimere, ma un pensiero unanime della Commissione, come può confermare chiunque abbia seguito i lavori della Commissione o abbia letto diligentemente i processi verbali. Comunque poichè è un peccato veniale non aver partecipato ai lavori della Commissione e non aver letto i processi verbali, mi sono permesso di dare questi chiarimenti per evitare ulteriori equivoci. Il che non esclude che qualsiasi senatore ha la possibilità di manifestare il proprio dissenso nei confronti della Commissione, ma dovrebbe compiacere in materia così delicata motivare il proprio atteggiamento.

F R A N Z A . L'avviso della Commissione dovrebbe risultare dalla relazione che leggeremo.

PRESIDENTE. Non la leggerà, senatore Franza, perchè la relazione è orale.

FRANZA. Non esiste una relazione scritta?

PRESIDENTE. No, perchè ieri il Senato ha autorizzato la Commissione a fare una relazione orale.

TESAURO, *relatore*. Voglio ulteriormente tranquillizzare il senatore Franza e precisare che indipendentemente dalla relazione esiste la Carta costituzionale che nel suo dettato obiettivo sancisce i principi ai quali si è ispirata la Commissione.

CIFARELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CIFARELLI. Lungi da me il proposito di abusare della cortesia del Senato. Anzitutto ringrazio il relatore, e poi vorrei chiarire che mi sono riferito ad un problema di testo. La Commissione ha stabilito che, secondo i principi e nei limiti della Costituzione, si concedono gli statuti. In tutti e quattro gli statuti è adottata questa formula, in base alla quale la regione è retta dallo statuto nei limiti dei principi della Costituzione. Questa è la norma. La Puglia viene a trovarsi in una posizione diversa, non essendovi riferimento allo statuto. Non possiamo più emendare questa formula, perchè già sancita dalla delibera del consiglio regionale pugliese, altrimenti stabiliremmo un diverso modo di procedere rispetto a quella che ci pareva la soluzione più agevole.

Per quanto riguarda il riferimento alle leggi dello Stato, non ho la competenza giuridico-pubblicistica del collega relatore professor Tesauro, però debbo dire che io non mi sono riferito alla ottemperanza precisa alle leggi, ma al sistema delle leggi stesse, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, che dice: « in armonia con la Costituzione e con le leggi dello Stato ».

Questo solo è il mio pensiero. Grazie, onorevole Presidente.

PRESIDENTE. Sento il dovere di precisare che gli eventuali chiarimenti che in sede informale la Commissione ha dato e ha chiesto alle regioni non menomano la libertà dell'Assemblea di decidere. Su questo non c'è discussione possibile. Mi auguro che naturalmente i chiarimenti siano stati esaurienti, come il relatore ci ha detto, ma se l'Assemblea è di parere diverso, essa deve decidere come riterrà più opportuno.

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

* MENCHINELLI. E infatti non ci troviamo — e quindi condivido in parte il parere espresso già dal relatore — in una sede di concorso nella formulazione degli statuti. Gli statuti cioè non sono un atto composito risultante della volontà dei singoli consigli regionali da una parte e della volontà sul merito del Parlamento dall'altra. Siamo di fronte a due atti distinti: c'è una espressione di volontà da parte dei consigli regionali sul merito degli statuti, e questa è una cosa; poi dobbiamo esprimere noi una volontà del Parlamento italiano, ma non più sul merito degli statuti bensì sulla loro legittimità. È soltanto questo il compito che noi dobbiamo svolgere.

Condivido, come hanno fatto altri colleghi, un giudizio positivo sul fatto che, in sede informale, si sia voluto, da parte del Parlamento, esprimere dei consigli per fare in modo che nel merito gli statuti risultassero composti nella maniera più funzionale. Credo che tale lavoro potrà essere ripetuto anche in altre occasioni, ma tutto questo non deve costituire un precedente per trasformare quello che è stato soltanto un lavoro di sollecitazione e di consiglio, che intendeva salvaguardare queste due distinte sedi di manifestazione di volontà (della regione e del Parlamento); non deve determinare domani il prevalere di una delle due volontà, cioè, nel caso specifico, la volontà del Parlamento, su quella che è la legittima espressione di volontà dei consigli regionali.

Ragione per cui sollevo già ora delle obiezioni sul modo di procedere nell'approva-

zione degli statuti. Mi chiedo perchè per la parte di legittimità (l'altra parte, quella del merito, è stata già affrontata e risolta in sede informale) si procede con il contagocce. Non mi so rendere conto del perchè, dal momento che la relazione è anche orale e aveva questo carattere di informazione e di osservazione in generale, non si siano presentati già oggi in questa sede i disegni di legge per l'approvazione degli statuti di tutte quelle regioni per le quali era già a disposizione la documentazione, sia gli statuti appunto, sia anche le determinazioni delle regioni sulla base dei consigli, delle osservazioni benevole che erano state già presentate. Sono già a disposizione del Parlamento (almeno io le ho) le determinazioni di tutte le regioni meno una, mi pare il Molise. E per quale ragione oggi ci troviamo ad approvare soltanto cinque statuti?

T E S A U R O, *relatore*. Per ragioni di tempo.

M E N C H I N E L L I Che significa «per ragioni di tempo»? Per allungare o modificare la sua relazione? No. (*Interruzione del senatore Tesauro*). A me sorge il sospetto che si voglia trasformare questo lavoro informale, questo discorso che si è informalmente mantenuto con le regioni in una specie di ricatto. Questo deve essere evitato. Non vorrei che questo discorso diventi un colloquio tra il lupo e l'agnello; in questo caso il lupo sarebbe il Parlamento, la maggioranza parlamentare. Questo sarebbe veramente deleterio. Questa sede, che è una sede di considerazione della legittimità degli statuti, verrebbe trasformata in una sede di conflitto sul merito degli statuti tra il Parlamento e le regioni: questo deve essere evitato assolutamente.

Ragione per cui noi sollecitiamo una rapida presentazione al Senato di tutti gli statuti che sono stati già depositati, istruiti dalla Commissione e dalla Sottocommissione e per i quali già la Commissione ha espresso un parere. E proprio questo, onorevole relatore, voglio sottolineare: che la Commissione per quasi tutti gli statuti ha già espresso un parere favorevole, dando a lei

l'incarico di presentare al Parlamento tale parere favorevole. (*Interruzione del senatore Tesauro*).

Pertanto ripeto che bisogna evitare di imboccare questa strada: la strada che trasformerebbe questa sede in una sede appunto di conflitto tra il Parlamento e le regioni.

Niente altro voglio aggiungere a questo mio breve intervento, considerando che sul merito degli statuti opportunamente sono intervenute le forze politiche e le forze sociali nella sede appropriata, cioè nei consigli regionali. Non è che il Parlamento non abbia il diritto o il dovere di intervenire anche sul merito, ma non in questa sede, non in questa discussione, bensì in altra sede, o in sede di mozione, o in sede di nuove leggi, o in sede di proposte di legge che possono essere presentate per modificare la materia che regola appunto la formazione degli statuti. Ma in questa sede, nella quale siamo chiamati soltanto ad esprimere una volontà del Parlamento sui problemi di legittimità, non è opportuno che ci addentriamo — e per questo io non lo faccio, come invece ha fatto il senatore Cifarelli — nell'esame del contenuto di merito degli statuti. Le regioni, sotto questo punto di vista, nel merito, hanno il diritto anche di sbagliare. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

G A L A N T E G A R R O N E. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, dando inizio al mio intervento devo esprimere una certa sorpresa perchè oggi non ci troviamo in sede di approvazione di tutti gli statuti. Non posso dimenticare che tutti i dodici statuti regionali, riveduti e corretti dopo le riunioni informali, erano ormai in vista del traguardo della discussione, quando sette tra questi dodici — e tra i sette proprio quelli che avevano tirato la corsa: Lazio, Lombardia e Piemonte — sono stati attardati da una foratura: piuttosto misteriosa, a dir la verità, perchè ancora non abbiamo compreso — forse per la nostra pochezza o per difetto

di quella intuizione alla quale stamattina il senatore Tesauro faceva riferimento — come e perchè questa foratura si sia avverata. Certo è che il cambio della ruota per questi sette statuti porterà con sè un ritardo non irrilevante; che l'impegno di varare i dodici statuti in Senato entro il 18 marzo non sarà rispettato; che, se tutto andrà bene, se ne riparlerà a fine marzo o ai primi di aprile. Poi, finita bene o male la tappa, la corsa riprenderà verso il traguardo definitivo della Camera dei deputati ed è prevedibile che sarà, dopo il lungo lavoro da noi compiuto, una corsa più sciolta e spedita. Ma è altrettanto prevedibile che le leggi di approvazione degli statuti regionali vedranno la luce sulla *Gazzetta Ufficiale* ad un anno e più di distanza dalle elezioni del giugno 1970.

Onorevoli colleghi, a me pare che queste non siano previsioni allegre. Ma vorrei dire che tutto l'*iter* di queste leggi di approvazione degli statuti regionali è stato, almeno fino a questo momento, e, ben s'intende, secondo la mia modesta opinione, piuttosto deludente e sconsolante. Davvero, senatore Tesauro, non mi sentirei di condividere l'entusiasmo trionfalistico che si manifestava stamane nelle sue parole. Qui tuttavia non voglio ripetere le considerazioni, spesso acute e penetranti, recentemente svolte da Franco Bassanini e Valerio Onida in un saggio che a me pare degno della più attenta meditazione. Abituato come sono a stare — mi si consenta l'espressione — con i piedi ben radicati alla terra, e consapevole d'altra parte dell'assoluta necessità che l'approvazione degli statuti non sia soggetta ad ulteriori ed inammissibili ritardi, penso che sia inutile un eccessivo indugio sulle vicende passate. Penso che sia mio e nostro dovere prendere atto della situazione così come si è venuta creando giorno per giorno per volontà della maggioranza o del Governo e resistere alla tentazione di trarre dalle discutibili scelte e dai discutibili indirizzi adottati da altri lo spunto per ostacolare involontariamente, o anche solo ritardare, la definitiva approvazione degli statuti regionali. Tuttavia, ricollegandomi a quanto poco fa dicevo a proposito del carattere deludente e sconsolante dell'*iter* di queste leggi, non posso sot-

trarmi all'obbligo di ripetere in Aula quanto ho avuto occasione di dire — e non una volta soltanto — in Commissione e cioè che l'indirizzo impresso ai lavori della Commissione dal presidente senatore Tesauro e condiviso da alcuni — non da tutti per fortuna — dei relatori della maggioranza, era un indirizzo pericoloso e inaccettabile per la sua severità e per la sua insensibilità — mi si consenta il bisticcio — alle ragioni delle regioni.

Credo sia merito nostro, intendo dire della minoranza di sinistra — e voglio precisare « anche » nostro, perchè sarebbe fazioso e ingiusto sottovalutare il contributo di alcuni colleghi democristiani e socialisti — se quell'indirizzo originario si è nel corso dei lavori attenuato, se il maestro si è fatto meno arcigno e severo con gli scolari, se in virtù di chiarimenti, di compromessi e di arrangiamenti quegli scolari e anche i sette attardati dalla foratura vedono ormai vicina la promozione.

Quale era, onorevoli colleghi, il compito della Commissione? Quale è il compito del Senato e del Parlamento? Quello, a me sembra, di un controllo e di un giudizio globali e complessivi di conformità o non difformità degli statuti dalle esigenze unitarie dell'ordinamento e dai precetti della Costituzione.

Se in questo senso si fosse indirizzata la attività della Commissione oggi probabilmente tutte le leggi di approvazione degli statuti regionali avrebbero già trovato ospitalità sulle colonne della *Gazzetta Ufficiale*. Non è stato così, invece (e purtroppo). Abbiamo assistito con stupore, e con tristezza, nel corso dei lavori della Commissione, ad un vero e proprio tiro al bersaglio. Ogni norma è stata pesata con la bilancina del farmacista e guardata per trasparenza con sospetto, come se si trattasse di accertare la filigrana di biglietti di banca sospetti di falsità.

Oggi, onorevoli colleghi, non è in discussione lo statuto del Piemonte, attardato dalla foratura di cui dicevo: ma non è inutile ricordare, in questa discussione, che le frecce indirizzate originariamente al bersaglio dello statuto piemontese furono circa 70. Non tutte, per fortuna, e per nostro merito, sono arrivate a segno: nove soltanto hanno

centrato, per volontà della maggioranza, il bersaglio. Ma resta pur sempre, non cancellato dalla respiscenza salutare della Commissione, il segno di una mentalità preoccupante. Ricordate, onorevoli colleghi, le parole di Piero Calamandrei a proposito della discussione di certi articoli della Costituzione? Diceva Piero Calamandrei: « Ognuno ha cercato, nella discussione degli articoli, di togliere la paroletta altrui che gli dava noia... È un po' successo, agli articoli di questa Costituzione, quello che si dice avvenisse a quel libertino di mezza età, che aveva i capelli grigi ed aveva due amanti, una giovane ed una vecchia: la giovane gli strappava i capelli bianchi e la vecchia gli strappava i capelli neri; e lui rimase calvo. Nella Costituzione ci sono purtroppo alcuni articoli che sono rimasti calvi... ».

Qui la situazione, onorevoli colleghi, è in parte diversa, perchè da un lato — ed è questo un rilievo di grandissimo significato — nella redazione degli statuti regionali tutte le forze democratiche sono state unite e concordi e perchè, d'altro lato, nella Commissione del Senato noi non abbiamo strappato alcun capello, nero o bianco che fosse. Ma che, almeno inizialmente, a questa attività alcuni dei nostri colleghi si siano dedicati con entusiasmo, con tenacia e con il rischio di far diventare calvi gli statuti non mi pare contestabile. E non è, mi si consenta, un rilievo confortante.

La chioma degli statuti ha resistito agli attacchi, pochi capelli sono rimasti nel pettine della maggioranza, anche perchè col passare dei giorni i denti di quel pettine si sono fatti più larghi e compiacenti. Sono rimaste intatte e indenni alcune norme che misteriosamente erano sembrate eversive e inaccettabili: così, ad esempio, quella relativa al diritto della regione di scegliere un proprio stemma e un proprio gonfalone con legge regionale. Chissà perchè un atto di così modesta portata avrebbe dovuto portare la firma del Presidente della Repubblica! Tuttavia alcuni articoli si sono scontrati con l'irriducibile, fermissima opposizione della maggioranza della Commissione; ed a nulla sono valsi i nostri argomenti. Così, per limitarci a due esempi soltanto, il secondo dei

quali assai significativo e, presumibilmente, assai preoccupante per l'avvenire delle regioni, si è preteso che le regioni stesse esplicitamente si assoggettassero ai limiti stabiliti dalla Costituzione alla loro attività e non si ritenessero paghe di enunciare, come concordemente avevano enunciato, la loro conformità ai principi della Carta costituzionale (e in questa pretesa la maggioranza ha dimenticato il chiarissimo disposto dell'articolo 115 della Costituzione ed ha dimenticato altresì che nei principi e nelle singole norme della Carta costituzionale sono compresi, necessariamente, tutti i limiti stabiliti dalla Costituzione all'attività delle regioni). E — secondo più grave esempio — si è ostacolato senza valide ragioni il diritto delle regioni di sottrarre alcune leggi all'esercizio del *referendum* abrogativo, inammissibilmente richiamando a fragile puntello di questo assunto la norma della Costituzione relativa al *referendum* sulle leggi dello Stato e così dimenticando che l'articolo 123 della Carta costituzionale demanda allo statuto regionale la disciplina del *referendum* sulle leggi regionali, senza minimamente rinviare la disciplina stessa a quella prevista per situazioni radicalmente diverse dall'articolo 75 della Costituzione, e si limita a pretendere che lo statuto sia « in armonia » con la Carta costituzionale: armonia che non è assolutamente contraddetta dalle limitazioni che in tema di *referendum* erano state introdotte dagli statuti. Chè anzi, a ben vedere, essa è riconfermata ed è evidente che, se lo Stato è libero per il conseguimento dei suoi fini di escludere il *referendum* in determinate ipotesi, analoga libertà deve riconoscersi, « armonicamente », alle regioni, che altrimenti potrebbero vedere travolte da coalizioni di interessi particolari contrari valutazioni e leggi ispirate all'interesse generale della collettività.

Sono, questi, due esempi soltanto, onorevoli colleghi. La lista potrebbe allungarsi: e sarebbe agevole — credo — dimostrare caso per caso la fragilità delle obiezioni mosse dalla maggioranza della Commissione a singole norme degli statuti regionali. E tuttavia io credo che sarebbe una fatica del tutto inutile continuare per questa via, per una ra-

gione decisiva: e cioè per il fatto che, a conclusione dei « colloqui informali » di cui si è detto, le regioni hanno sostanzialmente aderito, forse senza eccessivi entusiasmi, ai suggerimenti e ai rilievi della maggioranza della Commissione.

Alcune regioni — e sono quelle attardate dalla foratura — non sono ancora arrivate al traguardo: forse sono state meno docili o meno convinte della necessità di alcune modificazioni suggerite dalla maggioranza. Altre invece — e sono le cinque indenni dalla foratura — stanno tagliando il traguardo. Sarebbe evidentemente sciocco, mentre stanno per raggiungere questo primo risultato, sottolineare perchè avrebbero potuto, e presumibilmente senza pericolo alcuno, resistere a pretese che modestamente io reputo ingiustificate e respingere suggerimenti che io reputo discutibilissimi.

Sarebbe anche contrario al sentimento che mi anima, di rispetto vero e profondo per le decisioni dei consigli regionali, tentare di sovrapporre il mio pensiero e la mia opinione a quelli delle assemblee regionali: la autonomia delle regioni va rispettata sempre, quando non incida sui diritti altrui e non violi l'interesse dello Stato o di altre regioni; sempre, ed anche quando il rattoppo sia, o sembri, del tutto inutile o addirittura peggiore della smagliatura che taluno ha voluto rilevare nel tessuto degli statuti.

La mia preoccupazione vera e profonda, onorevoli colleghi, è un'altra, e cioè che nei rapporti fra Stato e regione, rapporti che si stringeranno dopo l'approvazione degli statuti e quotidianamente si rinnoveranno, lo Stato riveli, nei confronti delle regioni, il volto severo e arcigno che così spesso abbiamo avuto modo, con pena profonda, di vedere nel corso dei lavori della Commissione; e che le regioni, dopo questo primo parziale cedimento, non riescano a ritrovare la energia per resistere e rivendicare la loro autonomia.

Se il buon dì si conosce dal mattino, le prospettive non sembrano molto incoraggianti. E tuttavia, o proprio per questo, noi continueremo in Parlamento e nel Paese la battaglia che abbiamo iniziato, nella modestia delle nostre forze, ma con tutto il nostro

impegno, perchè si instauri e consolidi la più ampia collaborazione fra Stato e regioni, perchè non si perpetui uno stato di conflittualità, perchè in definitiva, anche sotto questo profilo, si renda omaggio con i fatti e con le leggi, e non soltanto con le parole che sono troppo facili, ai precetti della Costituzione della Repubblica. (*Applausi dalla estrema sinistra*).

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

P A L U M B O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori; il compito affidato al Parlamento di esaminare e giudicare, ai fini dell'approvazione, gli statuti deliberati dai consigli regionali, compito di fronte al quale ci troviamo ora per la prima volta, comporta responsabilità di non lieve momento, e verso le regioni, e verso il Paese: verso le regioni, che dovrebbero poter trovare nei loro statuti la carta di garanzia del loro legittimo operare; verso il Paese, che va assicurato contro possibili esorbitanze dall'ambito proprio della competenza regionale, le quali potrebbero intaccare quel principio di unità nazionale che la stessa Carta costituzionale vuole salvo ed intangibile.

È con riguardo a tale gravosa responsabilità che deve orientarsi il nostro giudizio e il nostro voto, accantonando tesi preconcette, ed ispirando le valutazioni alla massima possibile obiettività.

Ovviamente, l'accantonamento, in questa sede, delle posizioni di principio assunte sul tema dell'ordinamento regionale non significa affatto rinnegamento ed abbandono delle posizioni medesime, le quali sono ben note, per quanto riguarda la mia parte politica, per essere state manifestate e sostenute in questa stessa Assemblea in più di un'occasione. A tali posizioni rimaniamo pur sempre fedeli, anche se ancora una volta esprimiamo l'augurio, per il bene del Paese, che le nostre previsioni negative sui nuovi istituti abbiano a trovare smentita nei fatti e nei risultati che verranno a derivarne.

Ora che le regioni ci sono, collaboriamo tutti affinché si organizzino ed operino nel

modo migliore: che il bene che potrà derivarne — il poco di bene a nostro avviso — sia il massimo possibile; ed il male che potrà scaturirne — il molto di male, a nostro avviso — sia il minimo possibile.

È a tale criterio, del resto, che si sono ispirate le rappresentanze liberali nei consigli regionali nell'elaborazione e deliberazione degli statuti adottati: i consiglieri di parte liberale hanno apportato nel lavoro di formazione degli statuti contributi critici e costruttivi, adoperandosi al miglioramento politico e tecnico del dettato statutario; e, salvo poche eccezioni, hanno concluso dando pur essi voto favorevole al testo definitivo. Voto che non ci vincola, naturalmente, nè per l'approvazione, nè per il rigetto, essendo ben diversa la funzione che si va ad esplicare nella fase di controllo affidata al Parlamento, rispetto a quella deliberativa, di spettanza dei singoli consigli regionali.

Sulla diversità delle due funzioni non può cader dubbio, anche se discordanti potranno essere, e lo sono, le opinioni su quello che vi è di specifico in ciascuna di esse, e sul rapporto in cui vengono a porsi, l'una rispetto all'altra. Il ricorso a figure ben note del diritto pubblico generale, ed ormai consolidate in dottrina, potrà offrire qualche aiuto nell'impostazione del problema, ma non potrà dare, sicuramente, una soluzione bella e pronta: anche perchè non potrà trascurarsi il fatto che il controllo parlamentare va a concludersi con una legge; ed il crisma legislativo va a riflettersi sugli atti statutari assicurando ai medesimi una posizione, nella gerarchia delle fonti normative, che va anch'essa seriamente meditata e discussa.

Ma è lungi dalle intenzioni di chi vi parla l'approfondimento dei temi appena accennati. Non ne è qui il luogo. Il che, d'altro canto, non vuol dire che non dobbiamo tener conto anche di aspetti strettamente giuridici dei provvedimenti portati al nostro esame e al nostro voto: siamo, sì, un'Assemblea politica; ma è nelle leggi che approviamo che si concretizza ed acquista forza operativa ogni scelta politica. E la corrispondenza tra volontà politica e manifesta-

zione legislativa è condizione essenziale affinché quella volontà non sia tradita e non produca effetti in contrasto con le intenzioni.

I cinque statuti regionali sottoposti oggi al nostro esame — e la cosa può dirsi anche degli altri il cui testo è ben noto al Senato — presentano alcune caratteristiche comuni sulle quali sono possibili un esame e una valutazione complessivi ed unitari.

Quello che immediatamente colpisce, anzitutto, è l'ispirazione, l'aura, vorrei dire messianica, come se *magnus ab integro saeculorum nascitur ordo*, che informa gli atti statutari: i consigli regionali, nel redigere gli statuti, si sono eretti ad Assemblee costituenti, quasi che le regioni ripetessero la loro nascita non dalla Costituzione della Repubblica, ma dalla volontà originaria delle comunità regionali, rappresentate nei rispettivi consigli.

Questa ispirazione, che avvisa di sé non poche delle enunciazioni statutarie, non può essere ovviamente condivisa: le regioni sono, sì, enti autonomi, ma non enti sovrani: la loro autonomia è derivata, non originaria, e trova nella Carta costituzionale della Repubblica, e precisamente nelle disposizioni del titolo quinto, la propria fonte insieme coi suoi limiti.

L'osservazione ora fatta non ha valore puramente teorico: essa si riflette sul complesso normativo degli statuti che, informati all'accennato indirizzo, contengono specificazioni inaccettabili, o tali, quanto meno, da lasciare oltremodo perplessi.

Tutti e cinque gli statuti in esame — e la cosa, ripetiamo, vale anche per gli altri dieci — si aprono con una lunga serie di proposizioni programmatiche che dovrebbero esprimere la legislazione regionale e la conseguente azione amministrativa: disposizioni programmatiche caratterizzate da un tuono demagogico che avremmo preferito lontano da atti di così serio impegno, quali dovrebbero essere gli statuti delle regioni.

Se fosse consentito un esame di merito delle accennate proposizioni programmatiche, non potrebbe non osservarsi che in esse, mentre non si tralascia l'enunciazione di alcuni sacrosanti diritti, alla cui tutela le

regioni restano impegnate (tali il diritto al lavoro, allo studio, alla casa, alle cure sanitarie, e così via), si tralasciano poi altre corrispondenti istanze (come la libertà del lavoro, la libertà dello studio, la libera scelta del medico, e così via); si intende assicurare la funzione sociale della proprietà ed una informazione democratica, ma si tace della libera iniziativa economica privata e della libera informazione.

Che dire della legittimità costituzionale di tali disposizioni? Manifestiamo la nostra perplessità al riguardo. L'articolo 123 della Costituzione assegna agli statuti regionali un contenuto ben preciso: la normativa sull'organizzazione interna della regione, la regolazione dell'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della regione, le disposizioni sulla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Si tratta di un contenuto tassativo? O possono gli statuti regolare altra materia a dippiù di quella indicata nella norma costituzionale?

Potremmo anche accedere, in linea di ipotesi, alla tesi più aperta: ma, anche in questo caso, le materie regolabili con norme statutarie dovrebbero pur sempre essere di tale natura da non contrastare con quello che è l'ufficio proprio di ogni statuto, e, nella specie, dello statuto di un ente pubblico territoriale.

Di tale natura non paiono essere le norme programmatiche accennate, specialmente se le si considera nel loro concreto orientamento. Lo statuto di una regione non può impegnare, a tempo indeterminato, su una certa e definita linea programmatica, politicamente ispirata, l'azione dei suoi organi istituzionali. Lo statuto non può recepire, ed imporre per il futuro, e quali che possano essere le vicende politiche successive alla sua deliberazione, quella che, al più, potrebbe essere la linea programmatica di un governo regionale, quale può essere espresso dalle maggioranze del momento.

Che avverrebbe, infatti, se, mutate in uno od altro senso le situazioni politiche regionali e modificati gli schieramenti di maggioranza e di opposizione, l'azione legislativa regionale andasse a discostarsi dalla direttiva statutaria?

E a questo punto risorge la questione del grado gerarchico da assegnare, fra le fonti normative, agli statuti: sovrastano essi alle leggi regionali? Si sarebbe tentati di rispondere affermativamente: con la conseguenza di dover considerare illegittima la normativa regionale ordinaria che avesse a discostarsi dalle direttive programmatiche contenute nello statuto; questo, però, non ha carattere di legge costituzionale; al più potrebbe godere il riflesso della legge di approvazione, come legge della Repubblica, e richiamarsi, per questa via all'articolo 123 della Costituzione; ma allora, ed in questa ipotesi, il giudizio di costituzionalità sulla legge regionale ordinaria, per avventura in contrasto con una norma di direttiva politica contenuta nello statuto, implicherebbe pregiudizialmente una questione di legittimità costituzionale della stessa norma statutaria di direttiva. Un vero e proprio rompicapo giuridico che finirà col produrre, in pratica, un'abbondante proliferazione di contenzioso costituzionale non certo proficuo per l'efficienza e l'incisività dell'attività regionale.

Ma l'inopportunità delle dichiarazioni programmatiche contenute negli statuti regionali si appalesa anche sotto altro profilo: in esse, infatti, si promette molto, troppo: si promette a tutti. Si promette assai di più di quanto non potrà mantenersi. Ne deriverà a non lontana scadenza una crisi di sfiducia nello stesso ordinamento regionale: si verificherà, cioè, quello che è avvenuto ed avviene in alcune, se non in tutte, le regioni a statuto speciale, già da tempo attive, con risultati del tutto deludenti.

Con pacato buon senso, un consigliere regionale di nostra parte, rilevando e criticando questa sovrabbondanza di promesse, ebbe a dire che nulla avrebbe impedito di fare tutto quello che era nelle manifestate intenzioni, anche se si fosse promesso meno, od anche se non si fosse promesso nulla. Ma la foga demagogica ha finito con l'avere il sopravvento.

Tra le funzioni ed i compiti che in molti statuti vengono attribuiti agli organi regionali, ve ne sono alcuni che sicuramente esorbitano dalle competenze riservate dalla Costituzione agli enti regionali: ne risulter-

ranno, salvo salutarì respiscenze, situazioni di conflitto con lo Stato; situazioni che potranno tuttavia essere evitate se le norme attributive dei compiti alle regioni saranno interpretate con prudenza e realismo.

La prima Commissione permanente, sotto la guida saggia e sapiente del suo presidente senatore Tesauro, non ha mancato di mettere in rilievo i punti della normativa regionale trovantisi in evidente contrasto con la lettera o con lo spirito della Costituzione della Repubblica o con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato; ed i consigli regionali hanno provveduto ad apportare alcuni emendamenti migliorativi ai testi statutari. Ma ci sarà consentito di affermare che, nonostante ciò, non poco è ancora rimasto, nei testi emendati, che lascia perplessi sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Gli statuti regionali, a norma dell'articolo 123 della Costituzione, devono essere in armonia anche con le leggi della Repubblica. Non tutti gli statuti si sono attenuti a tanto. Basti considerare, ad esempio, quanto si legge in alcuni statuti in tema di programmazione: la regione si autodefinisce soggetto autonomo della programmazione: affermazione, questa, in aperto contrasto con le leggi vigenti, e specificamente con la legge 27 luglio 1967 di approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970. In essa è detto, testualmente: « La disciplina concernente il contributo delle regioni all'elaborazione ed attuazione del programma economico nazionale sarà contenuta nella legge sulle procedure della programmazione. In tale sede verrà attribuito alle regioni il compito di elaborare proposte organiche per la formulazione del programma economico nazionale e di indicare i fini regionali che esso dovrebbe perseguire. In sede di attuazione del programma economico nazionale le regioni provvederanno a redigere un programma di intervento nel quadro delle competenze loro assegnate dalla Costituzione ». Questo è quanto dispone la legge di approvazione del programma quinquennale 1966-1970.

Appare quindi evidente come il problema della programmazione sia stato recepito dagli statuti regionali con estrema confusione: parlare della regione come di soggetto autonomo (o, addirittura, primario) della programmazione è un non senso. Invero, il concetto di autonomia richiama un carattere originario ed esclusivo della regione nelle scelte programmatiche nazionali, con il risultato, accettando una tale impostazione, di ridurre la programmazione nazionale ad un mosaico squilibrato ed inorganico delle istanze economico-sociali del Paese.

Al contrario, se si tiene presente l'articolazione programmatica delineata dalla legge dello Stato, si ricava tutt'altra delimitazione dei compiti della regione. Spetta ad essa raccogliere i dati originari e farsi portavoce delle istanze settoriali e locali: quindi, delineate in sede nazionale le direttive programmatiche, spetterà alla regione un compito prevalentemente esecutivo nell'ambito delle competenze che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla regione medesima.

Gravi appunti potrebbero ancora muoversi ai testi statutari regionali nella parte in cui disciplinano la partecipazione popolare all'attività degli organi regionali. Così non sembra plausibile il largo posto fatto all'iniziativa popolare, non senza, peraltro, limitazioni discriminatorie che non trovano logica giustificazione. Ed addirittura in contrasto con i principi costituzionali andrebbe, a nostro avviso, giudicata l'esclusione del *referendum* popolare su materie non comprese fra quelle di cui all'articolo 75 della Costituzione.

Qualche statuto ha poi ritenuto di poter rinviare alla legge regionale la disciplina del *referendum*: ciò è in contrasto con l'articolo 123 della Costituzione, che include tra le materie da comprendersi negli statuti la regolazione appunto del *referendum* popolare; il trasferire tale materia alla legge regionale porta, tra l'altro, alla conseguenza di sottrarre la disciplina regionale del *referendum* al controllo del Parlamento.

Altri rilievi di ordine generale potrebbero muoversi ai testi statutari; si avrà occasione di riferirne quando verranno all'esame

ed al voto i singoli statuti, ciascuno dei quali, del resto, presenta caratteristiche non sempre plausibili.

Concludiamo: molti sono i motivi di perplessità di fronte agli statuti presentati al nostro voto. Di essi motivi, alcuni attengono a dubbi sulla legittimità costituzionale della normativa statutaria; altri si riferiscono all'opportunità politica ed al merito; altri ancora alla stessa tecnica dell'articolazione degli statuti.

Ci rendiamo conto delle conseguenze, certamente assai gravi, che la reiezione degli statuti andrebbe a produrre nei rapporti tra lo Stato e le regioni: si porrebbero tali rapporti, sin dall'inizio, in una situazione di conflitto, produttiva, alla sua volta, di reazioni che conviene evitare. Ma, d'altro canto, l'approvazione degli statuti significa far credito alle regioni di saggezza e di prudenza nell'interpretazione delle norme statutarie e nella gestione dei poteri e delle funzioni in esse attribuite; saggezza e prudenza che ci auguriamo possano veramente guidare e sorreggere la vita dei nuovi istituti regionali. Se ciò non dovesse avvenire, andrebbero a vanificarsi le tante speranze che a ragione od a torto — e, per quanto ci riguarda, più a torto che a ragione — da più parti si ripongono nell'ordinamento regionale; ed aggravate ne risulterebbero le situazioni di incertezza, di disordine, di squilibrio, in previsione delle quali abbiamo sempre avvertito le autonomie regionali.

Ed è con riferimento alle considerazioni che ho avuto l'onore di esprimere che sarà orientato il nostro voto sui singoli statuti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ferri. Ne ha facoltà.

FERRI. Signor Presidente, signori del Governo, onorevoli colleghi, la realizzazione dell'ordinamento regionale, di cui l'approvazione degli statuti è sicuramente il momento più significativo, rappresenta, a nostro avviso, non solo l'attuazione di precise disposizioni costituzionali ma della Costituzione intesa nella sua spinta dinamica.

Infatti gli statuti che vengono all'approvazione del Parlamento esprimono la volontà

delle regioni di concorrere al progresso sociale delle comunità rimuovendo gli ostacoli che limitano anche di fatto l'uguaglianza dei cittadini, assicurando in concreto l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese in armonia con l'indirizzo fondamentale della Costituzione.

Il Parlamento è chiamato ad esprimere un giudizio sulla legittimità costituzionale degli statuti e sotto questo profilo dobbiamo prendere atto che gli statuti oggi in esame rispondono pienamente al dettato costituzionale e per questo riporteranno la nostra convinta approvazione; approvazione che è sicuramente oggi resa possibile anche per la battaglia che il Gruppo socialista ha condotto in quest'Aula al fine di superare le difficoltà che altrimenti si sarebbero incontrate se avessimo dovuto operare alla stregua della legge n. 62 del 1953.

Quella legge, infatti, non solo intaccava gravemente l'autonomia delle regioni ma prefigurava un modello uniforme di statuto, limitato a norme puramente organizzative e calato dall'alto, che mortificava la capacità delle regioni di darsi un assetto rispondente alle particolari esigenze di ciascuna comunità e quindi svuotava sin dal nascere l'istituto regionale della particolarità di concorrere fattivamente al processo di trasformazione della società e dello Stato, che è poi la ragione essenziale dell'articolazione regionalistica delle strutture costituzionali.

È con viva soddisfazione, quindi, che diamo atto alle regioni di non essersi lasciate imbrigliare da schemi uniformi e di aver invece saputo puntualmente interpretare lo spirito nel quale la Costituzione voleva nascesse l'istituto regionale.

Gli statuti nella loro naturale varietà rispecchiano, a nostro avviso, l'ansia di trasformazione del Paese. Le norme organizzative sono consapevolmente adeguate alle esigenze strutturali delle singole regioni. Esse però (ed è questo l'aspetto che merita di essere particolarmente apprezzato) sono inserite in un contesto programmatico che esprime la volontà politica delle regioni di operare nell'ambito delle proprie competenze, secondo indirizzi socialmente avanzati e

sulla base di una completa partecipazione dei cittadini, degli enti locali, dei sindacati e di tutte le formazioni sociali che operano nell'ambito della regione. Gli statuti, cioè, raccolgono quella realtà che nel Paese si batte per le riforme, per la democrazia a tutela e a difesa della libertà. Come non sottolineare, onorevoli colleghi, in questa occasione il fatto che, sopite le inevitabili polemiche post-elettorali, superati i giorni difficili per la composizione delle giunte, all'interno di tutte le assemblee regionali, nel momento in cui si trattava di delineare propositi e indirizzi, si siano costituite larghe maggioranze che hanno visto unite nelle scelte tutte le forze politiche che, nate dalla Resistenza, gelose della Costituzione, si ritengono impegnate nello sforzo di rinnovamento della società e dello Stato?

E come non sottolineare il fatto che di contro si sono trovate ancora una volta le forze eversive legate al vecchio, asservite alla conservazione?

Onorevoli colleghi, credo che gli statuti regionali non potevano nascere in un modo più qualificante. Certo, grave errore politico commetteremmo se ritenessimo con il voto di oggi di aver tutto risolto. E grave errore politico commetteremmo, a nostro avviso, se dimenticassimo che il voto del

Parlamento a sanzione dell'avvento nella vita dello Stato del nostro nuovo ordine costituzionale avviene con oltre venti anni di ritardo; venti anni che hanno consentito il ricrearsi di uno Stato burocratico e accentratore, molte volte avulso dalla realtà del Paese; un lungo periodo che ha ignorato la Costituzione, ha soffocato le autonomie locali lasciando le comunità all'arbitrio dei prefetti, impegnando severamente le forze regionaliste nella battaglia per l'attuazione dell'ordinamento costituzionale.

Lasciatemi ricordare che nel lontano 1958, quando l'amministrazione provinciale che avevo l'onore di presiedere ebbe ad indire un convegno di pubblici amministratori per rivendicare con dieci anni di ritardo l'attuazione dell'ordinamento regionale, al nostro anelito regionalistico rispondeva il prefetto non approvando la delibera con la quale si riconosceva un modesto compenso al proprietario del locale che ci aveva ospitato. E quali difficoltà si incontrarono quando, unitamente a pochi colleghi, tra i quali ricordo il senatore Fabiani e lo scomparso ingegnere Salmoni, riuscimmo a dar vita ad un movimento nazionale per l'attuazione dell'ordinamento regionale?

FRANZA. Un bel vanto, visto dal mio punto di vista!

Presidenza del Vice Presidente GATTO

(Segue FERRI). Tutto era difficile e insensibile intorno a noi. Certo, i tempi correvano, il Paese reclamava una realtà diversa ed il Partito socialista, interprete di questa realtà, nel momento in cui assumeva responsabilità di governo, faceva delle regioni uno dei motivi irrinunciabili per concorrere con quelle responsabilità alla formazione di uno Stato moderno e democratico, capace di fugare ogni velleità di involuzione, tenace nello stroncare ogni velleità reazionaria.

Gli statuti regionali, quindi, onorevoli colleghi, aprono una nuova pagina nella vita del Paese. A quelli che, al termine dei nostri lavori, andremo a dare il nostro parere favorevole, altri se ne aggiungeranno a pochi giorni di distanza. Allora avremo completato una parte della nostra opera. E ciò avverrà ascrivendoci il merito, come Parlamento e assemblee regionali, di aver scongiurato quell'ipotizzato conflitto che sembrava inevitabile per i nemici dell'autonomia regionale. E questa sarà una grande prova di con-

sapevolezza che straccia i disegni dei neocrofori di professione, che attesta la maturità democratica raggiunta dal Paese.

Parlamento e regioni devono lavorare di pari passo, ciascuno geloso delle proprie funzioni e competenze, legati però dal fermo proposito di concorrere alla crescita democratica della società e dello Stato.

Superata la fase degli statuti, per noi, per il Governo in primo luogo, corre l'obbligo di procedere rapidamente al trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale. A noi corre l'obbligo di modificare le norme sui controlli delle regioni sugli enti locali e l'obbligo di porre allo studio un nuovo testo della legge comunale e provinciale.

Il Senato a tale proposito ebbe a votare, a conclusione di un animato dibattito, un ordine del giorno presentato dai colleghi Pieraccini, Spagnoli, Iannelli e Cifarelli e accolto dall'onorevole Presidente del Consiglio. È in noi la certezza che in quel senso si procederà con la speditezza necessaria. Guai se la volontà manifestata in quell'occasione subisse ritardi che sarebbero ingiustificati e incomprensibili. Ci è di conforto in questo la decisione e l'impegno in quest'Aula espressi dall'onorevole Presidente del Consiglio; ci è anche di conforto la spinta che nasce dal Paese, impegnato oggi come non mai nella costruzione di una società nuova, più giusta, moderna, sinceramente democratica. *(Applausi dalla sinistra, dal centro e dall'estrema sinistra. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Franza. Ne ha facoltà.

FRANZA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ciascuno di noi, avendo avuto occasioni non poche di discutere in Senato delle regioni e sulle regioni, ha senza dubbio innanzi alla mente le linee più o meno chiare e definite di quello che dovrebbe essere l'ordinamento regionale, e quale dovrebbe essere la trama nel sistema: una trama che è il portato delle nostre meditazioni sulla Costituzione e sul complesso della legislazione italiana, delle idee espresse da ogni parte po-

litica in quest'Aula sul problema; delle nostre esperienze di studiosi di problemi politici.

La Costituzione repubblicana ci ha dato una linea dell'ordinamento regionale non totalmente distruttiva dell'unità legislativa e amministrativa dello Stato. Eravamo stati poi confortati da importanti pronunce della Corte costituzionale, chiamata a decidere su conflitti tra Stato e regioni a statuto speciale, in merito all'organicità della legislazione in genere e alle modalità e ai limiti di produzione della legislazione regionale. Nè dovevano sorgere preoccupazioni sull'individuazione degli oggetti propri delle regioni qualificate di autonomia ordinaria, in quanto esse sono predeterminate nell'articolo 123 della Costituzione, nelle norme relative alla organizzazione interna delle regioni, nelle regole sull'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa attribuito alle regioni, nelle modalità di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti.

Per le materie di competenza delle regioni, anch'esse ben manifestamente ed inequivocabilmente indicate nell'articolo 117, a causa della spinta dei tempi e del movimento di idee e della tendenza dei partiti e delle correnti a sopravvanzarsi nell'attribuire alle regioni il massimo dell'autonomia, sapevamo che ci saremmo trovati a fronteggiare non poche nè lievi difficoltà, a causa della tendenza delle regioni ad attribuirsi competenze sulle materie oltre i limiti costituzionali. Mai avremmo potuto supporre, onorevoli colleghi, che il discorso tra Stato e regione avrebbe preso dal momento stesso dell'impostazione degli statuti regionali una così aperta impostazione di autonomia, anche rispetto alle materie di competenza esclusiva dello Stato, da determinare legittime preoccupazioni per la minaccia alla sfera dello Stato stesso al punto da far ritenere che si intenda pervenire alla configurazione di uno Stato diverso da quello voluto dalla Costituzione repubblicana.

Il giudizio sulle forme di uno Stato deriva infatti dalle linee prestabilite dalla Costituzione e dalla legislazione, dalla struttura funzionale ed organica degli organi ad ogni livello, dal metodo di attuazione del de-

centramento amministrativo dello Stato, dall'articolazione territoriale dell'apparato statale e parastatale, dalla condotta dei funzionari investiti di responsabilità direttive.

Lo Stato che noi italiani abbiamo conosciuto dopo il 1860 e fino ad oggi, al di fuori delle apparenze e delle superficiali e interessate interpretazioni, è uno Stato di continuità come viene affermato dai costituzionalisti più aperti e viene configurato come stato liberale o demo-liberale.

Lo stesso tentativo di articolazione, nel 1939, di uno Stato corporativo naufragò nelle secche di un sistema costituzionale e legislativo che andava adeguato e modificato e che non poté essere modificato a causa del corso degli eventi degli anni successivi.

L'Italia repubblicana configurata nella Costituzione e nella precedente imponente legislazione, non manomessa nelle sue impostazioni fondamentali, sul piano del sistema non è diversa nè si diversifica dall'Italia monarchica: ciò proprio a causa di quello che viene indicato come apparato amministrativo e burocratico centralizzato o decentrato.

Da queste premesse partiva forse il nostro modo di individuare la posizione delle regioni nello Stato repubblicano unitario, del quale, a giudicare dai risultati, dopo 28 anni riconosciamo che non può essere detto granchè di bene. Dobbiamo confessare a noi stessi di non essere riusciti nè a democratizzare lo Stato nè a realizzare una vera e seria posizione di uguaglianza di tutti i cittadini al cospetto della legge e della pubblica amministrazione, specie sul piano sostanziale della parità nel godimento dei diritti, nè a risolvere il problema dell'ordine nella libertà, nè a superare gli squilibri territoriali ai fini del progresso economico del Sud e della piena occupazione.

Questi nodi per oltre un secolo sono stati, e sono tuttora, la ragione prima delle ricorrenti crisi del sistema. Non siamo riusciti, ad esempio, a dare al problema dell'ordine pubblico, che nel Sud fu sempre legato al problema della questione meridionale, dai tempi del cosiddetto brigantaggio, che fu lotta di popolo, ad oggi, una configurazione non di polizia nè partitica, ma giuridico-legalità-

ria. Ma ciò a parte, è innegabile che sono state compiute profonde trasformazioni e graduali progressi nel campo economico-sociale, che sono stati compiuti anche tentativi di riforme di struttura dell'apparato statale attraverso il decentramento amministrativo e la creazione delle aziende di Stato e che è stato raggiunto un indiscusso primato nella considerazione dei rapporti tra Stato e cittadino, tra Stato ed organismi operanti nello Stato. E se ciò è vero non si giustifica una presa di posizione delle regioni le quali, a giudicare dagli statuti sottoposti al nostro esame, fatta una sola eccezione per lo statuto delle Puglie, vogliono e intendono essere qualcosa di nuovo rispetto all'organizzazione dello Stato unitario voluto dalla Costituzione.

Gli statuti regionali, per le linee di impostazione di ordine generale che li rendono simili, quasi che siano tutti il prodotto di un unico schema, costituiscono un tentativo di pervenire ad una ben diversa configurazione dello Stato: uno Stato regionale certamente più aperto alle spinte provenienti dal basso, promosse dagli organismi politici, sindacali ed economici e perciò, se anche intessuto da una eccezionale molteplicità di rappresentanza, tendenzialmente collettivista ed autoritario per quanto riflette procedure e finalità programmatiche al punto da sopravanzare le stesse previsioni costituzionali nel campo della limitazione dei diritti per fini economici e sociali.

Ma il nostro dovere di rappresentanti della nazione non è quello di favorire prospettive avveniristiche o secondare certi velleitariismi rivoluzionari che dalla scuola e dalle aziende di lavoro salgono man mano, come vediamo, verso gli enti territoriali quali le regioni, bensì quello di rifarci al dettato costituzionale e di ricondurre chiunque al rispetto delle leggi dello Stato; perchè se è vero che « all'impatto col nuovo ordinamento costituzionale », per ripetere le parole del Presidente del Consiglio, « non siamo arrivati del tutto preparati », non è men vero che i nostri doveri e le nostre responsabilità, in questo delicato momento del varo di uno Stato diverso da quello che ancora oggi è in piedi, devono essere presenti alla nostra

coscienza e alla nostra considerazione. E tentiamo ora di dare una qualche fondata giustificazione dei nostri rilievi che possono essere condensati in quattro punti.

In linea generale osserviamo che è in atto da parte delle regioni il tentativo di conseguire una autonomia tipo costituente per l'esercizio dei poteri non attribuiti dalla Costituzione repubblicana.

È una tendenza alla contrapposizione tra Stato e regione, una contrapposizione che talvolta assume il contenuto di una sfida e che è il portato della confusione di idee che è in atto da qualche tempo nel nostro Paese e che da alcuni anni rende arduo il cammino del progresso nella libertà della nazione italiana.

Abbiamo rilevato che le competenze fondamentali attribuite alle regioni nei settori dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, dell'urbanistica, della viabilità, dei trasporti, dei lavori pubblici, dell'agricoltura, del turismo, dell'artigianato e via dicendo hanno negli statuti regionali una posizione degradata se non marginale rispetto alle norme relative ai principi generali in essi contenuti; ed alcune delle materie di competenza, come ad esempio le cave e le torbiere, non vengono neppure menzionate.

Ciò a differenza degli statuti delle regioni a statuto speciale, laddove con un linguaggio semplice ed accessibile, le attribuzioni sulle materie vengono tutte elencate ai fini di puntualizzarne la competenza esclusiva sul piano legislativo.

Opportunamente viene sottolineato nella relazione dei colleghi Nencioni e Turchi che la parola statuto è stata intesa, a giudicare dai documenti in esame, non con il rigore e la limpidezza delle regole dell'interpretazione del diritto, ma con la confusione e la retorica di quella specie di frenesia che il Presidente del Consiglio ha battezzato il « regionalismo enfatico ». Non so fino a qual punto la vigilanza responsabile e l'onestà politica e l'impegno che la Commissione parlamentare ha portato nell'esame degli statuti regionali indurrà i consigli regionali a rientrare nell'ambito rigoroso posto dalla Costituzione. Ma andiamo alle questioni di fondo.

Il primo punto da sottolineare è quello relativo all'enunciazione di dichiarazioni programmatiche stralciate dal testo della Costituzione, dal che deriva l'autoattribuzione di compiti relativi a materie e competenze non demandate alle regioni.

Gli obiettivi della rimozione degli ostacoli economico-sociali i quali limitano l'attuazione dei principi di libertà, giustizia ed eguaglianza; dello sviluppo economico-sociale ai fini del superamento degli squilibri regionali e dell'intero territorio nazionale; delle misure per assicurare, nell'ambito delle regioni la funzione sociale della proprietà, sono obiettivi propri dello Stato e sono un portato della sovranità esclusiva dello Stato, la quale viene esercitata dagli organi e poteri dello Stato nei modi e nelle forme previste dalla Costituzione, la quale non sollecita il concorso e la collaborazione degli enti territoriali per il raggiungimento di obiettivi e per l'attuazione di principi che sono tutti propri dello Stato.

Alle regioni la Costituzione non ha inteso attribuire alcuna posizione di sovranità, neppure ai fini della collaborazione, nell'attuazione di principi, ma ha inteso attribuire esclusivamente funzioni amministrative nelle materie indicate nell'articolo 117.

La Corte costituzionale, nella decisione n. 6 del 1956, ha ritenuto l'illegittimità di leggi della regione in cui siano recepite norme della Costituzione ed ha precisato che le leggi di ricezione sono da un lato del tutto superflue e dall'altro addirittura anticostituzionali.

Finalità come quelle delle scelte politiche per il rinnovamento democratico dello Stato, come quelle di porsi nell'ordinamento costituzionale come strumento di decentramento del potere e di rafforzamento della democrazia sono, a parte il rilievo circa l'oscura ed ambigua formulazione dei principi, anche esse il portato di un esercizio di sovranità, anche se non considerate nel contesto costituzionale, e pertanto non possono rientrare nella sfera di attribuzione di competenze legislative quali quelle attribuite alle regioni.

Il richiamo di principi generali importa una posizione di autogoverno a livello costituzionale.

Nessuno di noi dovrebbe consentire che una tendenza di tale natura possa trovare sostegno ed incoraggiamento all'atto dell'approvazione degli statuti regionali.

Per quanto riflette le materie non attribuite, quali ad esempio quella dei mezzi di informazione, dei rapporti culturali con Stati esteri, della politica di piano, dell'istituzione del difensore civico eccetera, delle quali talune regioni, sapendo di sbagliare e sapendo di non dover sbagliare, si attribuiscono la competenza, non è detto che ciò non possa avvenire, ma nel rispetto della procedura e del metodo previsti dall'articolo 138 della Costituzione e dai Regolamenti parlamentari.

Un secondo punto è quello relativo alla partecipazione delle organizzazioni politiche, sociali e culturali, nonché degli enti pubblici, dei sindacati e di ogni altra formazione sociale, all'esercizio della funzione legislativa della regione.

La questione riflette statuti già presentati all'esame del Senato ma non inclusi fra quelli all'ordine del giorno. In uno degli statuti viene espressamente prevista la partecipazione dei partiti politici, degli enti pubblici, dei sindacati e di ogni altra formazione sociale alla funzione legislativa, regolamentare ed amministrativa della regione.

A parte la finalità smaccatamente demagogica, il problema, essendo stato posto in termini seri nel contesto di uno statuto, va esaminato nei suoi aspetti costituzionali.

Devo ricordare al senatore Ferri, il quale esaltava poc'anzi conquiste regionali di questo genere, che l'articolo 131 della Costituzione attribuisce al consiglio regionale soltanto ed esclusivamente l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare. L'attività legislativa è fondamentale per l'aspetto dell'esercizio del potere.

Nè occorre sottolineare che il cennato disposto costituzionale è in netto contrasto con ogni norma degli statuti regionali che implica una diretta o indiretta partecipazione alla formazione delle leggi regionali di chiunque altro non sia consigliere della regione. Trattasi di un contrasto che non consente e non ammette possibilità di compro-

messi. Un fatto è quello di una partecipazione meramente empirica ai fini della predisposizione della produzione legislativa, il che da qualche tempo si va attuando al livello nazionale sia per necessità tecniche, sia per fini di ordine pubblico; un fatto è invece quello della istituzionalizzazione della presenza obbligatoria dei sindacati e degli enti pubblici nella funzione legislativa.

Non è detto che ciò non possa essere consentito, ma deve essere consentito in sede di revisione costituzionale, il che implicherebbe la soluzione di un problema politico fondamentale sulla natura e sulla responsabilizzazione delle organizzazioni, specie di quelle sindacali.

L'attribuzione di una funzione così altamente impegnativa qual è la partecipazione alla funzione legislativa implicherebbe, come ho detto, una ben definita posizione nell'ordinamento sia dei sindacati sia delle organizzazioni sociali cui fanno riferimento gli statuti regionali, una posizione di responsabilizzazione che fino ad oggi viene costantemente contrastata e respinta da tali organizzazioni le quali sono giuridicamente e legalmente al di fuori di ogni e qualsiasi tipo di inquadramento previsto dalla vigente legislazione, il che le tiene anche al di fuori da ogni forma di controllo e di ingerenza diretta o indiretta dello Stato.

Terzo punto di rilievo è quello relativo alla programmazione, sul che si sono soffermati a lungo i relatori di minoranza, materia della quale si occupano al punto 22° della relazione. Alcuni degli statuti in esame conferiscono alla regione un potere di concorso nella programmazione economica nazionale, il che neppure in linea di larga interpretazione è possibile riscontrare nelle norme costituzionali. La posizione regionale di oggetto primario della programmazione e di organo di programmazione è talmente assurda da importare una netta e recisa condanna. Non vuol dire che in definitiva lo Stato attraverso il CIPE ha già da tempo conferito certi poteri alle camere di commercio unite delle regioni per conoscere le linee e gli indirizzi locali di programmazione, per cui saremmo in presenza della legalizzazione di un fatto già praticamente acquisito e, se non

erro, previsto nella legge di approvazione del programma quinquennale di sviluppo. Fino a quando è lo Stato che concede, nelle forme previste dall'ordinamento, *nulla quaestio*; lo Stato che concede può anche non concedere successivamente. Si consideri che la programmazione investe problemi complessi sia se vista sotto l'aspetto di una articolazione della politica di piano sia se vista sotto l'aspetto del finanziamento. Nel primo caso la programmazione importa limitazioni di diritto, fatti di incentivazione e di disincentivazione, modificazioni di rapporti precostituiti i quali vanno attuati dallo Stato sul piano legislativo e nel secondo caso importa il reperimento di risorse sia attraverso il prelievo fiscale sia attraverso l'indebitamento, il che è strettamente connesso ad una politica finanziaria e tributaria la quale non può essere ripartita tra più enti e non può essere oggetto di prese di posizione di poteri cui è sottratta ogni ingerenza nelle direttive della politica economica nazionale.

La programmazione, per di più, è ormai uno strumento di politica internazionale e rientra, per limitazioni di sovranità accolte da tutte e sei le nazioni, nell'ambito di una politica economica europea che si muove già sul piano dell'unità economica e monetaria. E questo è un fatto così altamente impegnativo sul piano interno ed esterno da non consentire interferenze di altri enti e di altri poteri, poichè se ciò dovesse avvenire potremmo compromettere le linee di impostazione generale di una politica programmata comune.

Il quarto ed ultimo punto che occorre rilevare riflette l'istituzione di tributi propri, espressione che ricorre costantemente in tutti gli statuti, compresi quelli in esame, e che, rapportata a simili dizioni opportunamente usate negli statuti regionali per materie alle regioni realmente attribuite, quali l'istituzione di nuovi comuni o di circondari o l'istituzione di enti e aziende per servizi, rivelerebbe il disegno di creare precedenti di interpretazione al fine di acquisire una autonomia anche nel settore tributario.

Non occorre rilevare che a mente dell'articolo 119 della Costituzione le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei li

miti stabiliti dalle leggi della Repubblica che la coordinano con le finanze dello Stato, delle province e dei comuni e che alle regioni sono attribuiti tributi propri. Pertanto è manifesto che le regioni hanno poteri impositivi limitatamente ai tributi attribuiti e non hanno titolo di legittimazione per l'istituzione di tributi propri. Abbiamo già rilevato che le attribuzioni di competenze di ordine generale rientranti talora nell'ambito dei principi costituzionali e nella legislazione primaria dello Stato importeranno un travalicamento dei limiti voluti, il che moltiplicherà le cause di contrasto e di contestazioni tra Stato e regione. Ma ciò avverrà soprattutto nelle competenze tributarie laddove, a mente della Costituzione, non dovevano nè potevano sorgere conflitti di attribuzione.

Tenuto conto della posizione che gli statuti regionali verranno ad assumere nell'ordinamento e nel complesso della legislazione quali ponti di collegamento tra la Costituzione della Stato repubblicano e la legislazione regionale, bisogna essere prudenti prima di consentirne l'approvazione. Ora, le materie che le regioni rivendicano, come la proprietà della casa, la istruzione pubblica, la riforma fondiaria, la difesa del suolo, importerebbero senza dubbio un'autonomia finanziaria maggiore di quella consentita dalla legge. Perciò è da temere che la dizione relativa all'istituzione di tributi riveli intenzione di un disegno da attuare, se convalidato con legge primaria dello Stato qual è quella dell'approvazione degli statuti.

Su questo punto il relatore nulla ha detto e non se ne comprendono le ragioni, dal momento che all'acume del relatore e dei componenti della Commissione parlamentare non avrebbe dovuto sfuggire un rilievo di così impegnativa e seria incidenza. Su questo punto fulcrare dei rapporti fra Stato e regione occorre essere fermi per non ampliare la sfera impositiva, per non compromettere il disegno più impegnativo del tempo presente, quello di una politica economica programmata la quale, nei prossimi anni, andrà ad inserirsi, come ho rilevato innanzi, nel quadro delle direttive obbligatorie che le sei nazioni associate nel MEC andranno ad attuare

con l'unificazione economica e monetaria le cui tappe sono già felicemente segnate.

Nelle scelte programmate, soprattutto in quelle di contenuto primario, occorrono una fermezza ed una coerenza rigidamente controllate soprattutto per gli impegni di spesa. E, tenuto conto del fatto che le regioni imporranno dal basso un ampliamento della spesa pubblica, il ragionamento sulle cifre da impegnare mai potrebbe avere certezza e definitività, il che precluderebbe ogni serio e conseguente impegno di programmazione centralizzata.

Onorevoli colleghi, la storia economica del nostro Paese, così come quella di ogni altro Paese del mondo, ci avverte che il segreto del progresso economico è riposto nelle strutture organiche e nella forza dispositiva del potere centrale. La Sicilia — per restare nell'ambito nostro — era una terra squallida e povera, come ricorda in un suo saggio il Gabrieli dell'università di Roma, ma, potenziata da quello che venne definito lo « Stato opera d'arte », lo Stato della monarchia normanna che ebbe vita nel 1140 in Ariano dove venne convocato il primo Parlamento e che dette un solido ordinamento unitario a tutte le regioni dell'Italia meridionale, divenne il paese più ricco e più civilmente ordinato e progredito dell'Europa intorno ai secoli XIII e XIV. Lo Stato italiano unitario, negli anni '60, era riuscito a superare la barriera del ristagno economico e si avviava a percorrere speditamente le vie del progresso economico e sociale, ma accadde, in un certo momento, per debolezza dello Stato, che il progresso economico e quello sociale imboccarono, per le spinte venute dal basso, due strade diverse; e siamo ora in presenza di crisi economiche ricorrenti e di gravi disagi sociali che specie nel Sud, a causa dell'emigrazione e della disoccupazione, hanno assunto aspetti quanto mai preoccupanti per il progresso ordinato della nazione.

Questi statuti regionali potrebbero anche essere qualcosa di buono, ma non lo possono essere nell'ordinamento che l'Italia si è data nel 1946 e cadono inoltre in un momento di instabilità politica, di crisi economica, di lotte sociali.

Nella nostra funzione di interpreti delle regole statutarie, al fine di riconoscere la legittimità costituzionale degli statuti, affermiamo, senza possibilità di smentita, che gli statuti al nostro esame rivelano, pure con i miglioramenti apportati, sostanziali violazioni della lettera e dello spirito della Costituzione. L'approvazione degli statuti regionali, così come sono, costituirebbe un errore più grave rispetto ai precedenti, perchè si potrebbe giungere alla confusione dei poteri e perciò al crollo dello Stato unitario.

Non per ragioni preconcepite, ma per profonda meditazione, con il senso dei doveri che ciascuno di noi più che mai deve sentire in questa delicata fase della vita nazionale, la nostra parte dichiara che voterà contro, consapevole di dare in tal modo un responsabile contributo alla causa dell'unità nazionale. (*Applausi dalla estrema destra. Congratulazioni*).

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

V E N A N Z I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'importanza di questo dibattito, soprattutto per noi che ne siamo stati partecipi in tutte le sue fasi di preparazione, non consiste tanto e soltanto nell'oggetto, cinque disegni di legge di approvazione di altrettanti statuti regionali, ma nella certezza che finalmente dal Senato prende avvio il cammino delle leggi che daranno piechezza di vita alle esistenti regioni a statuto ordinario.

Prende così sostanza quella che è stata definita la complessità istituzionale della Repubblica, la sua articolazione come voluta e prefigurata dal costituente e, proprio per la ragione che alle autonomie locali è stata conferita rilevanza costituzionale, subito deve essere rimosso il primo e più grave ostacolo e cioè quella diffidenza nei confronti dell'istituzione, il timore che la regione, per il solo fatto di esistere e di avere, con il proprio statuto, organizzato la sua esistenza, possa sovvertire l'intero ordinamento dello Stato qualora una norma dell'atto possa suo-

nare, ad orecchie particolarmente sensibili, in modo stonato.

Non abbiamo mai nutrito e non nutriamo questo angoscioso sospetto. Per il nostro Gruppo, proprio in forza della rilevanza costituzionale che è stata conferita alle autonomie locali, è ben chiara e presente la coesistenzialità della regione alla struttura stessa dello Stato: la regione è parte dello Stato. Perciò, tutte le cautele, quali si sono manifestate nello svolgimento dei nostri lavori, sotto il profilo politico naturalmente e come giudizio politico, ci sono sembrate eccessive, dirette ad ulteriori perdite di tempo, così come alcune volte si è potuto rilevare un certo procedere inquisitoriale, diretto talvolta all'accertamento perfino delle intenzioni dei regionali.

È vero; il dare avvio alle regioni, nella pienezza dei loro poteri, vuole questo atto di approvazione del Parlamento; ogni deliberazione, è vero, esige un esame, la riflessione, il giudizio ma sinceramente tutto questo entro limiti di tempo ragionevoli ed i nostri (bisogna riconoscerlo) sono stati eccessivamente lunghi. Certo l'esame degli statuti compiuto dalla Commissione è stato laborioso, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale ed altre sotto certi aspetti di merito. Ma risolte e superate le più importanti questioni era augurabile la maggiore speditezza. Per noi, d'altronde, l'esame non può nè deve essere soltanto un esame tecnico-giuridico formale; è anche questo, ma non è tutto: è anche, quando ci è richiesto, l'atto legislativo, un esame politico che si riporta, sul terreno dell'opportunità e della concretezza, alla realtà che tra neppure tre mesi circa (ed il nostro tempo — lo sappiamo — è purtroppo estremamente breve) ricorre l'anno dalle elezioni. Non è possibile trascinare ancora più a lungo un'abnorme situazione (e ciò l'ha rilevato anche il senatore Cifarelli) e cioè che enti esistenti e funzionanti non abbiano ancora ottenuto il necessario legittimo riconoscimento.

Si opporrà che non tutte le regioni sono state adempienti; che c'è la Calabria, che c'è l'Abruzzo; ma sono appunto queste situazioni che definirei patologiche, le quali hanno clamorosamente denunciato particolari real-

tà, che impongono a noi, in primo luogo, il buon uso del tempo, il massimo buon uso del tempo.

Per questo siamo stati e siamo favorevoli alla procedura adottata: ci sembra che questa abbia evitato una pesante e delicata situazione, anche se non ci nascondiamo che la delicatezza dei problemi sollevati non è stata del tutto esaurita. Ma i rilievi fatti prima circa l'esistenza dell'istituto regionale, la sua autonomia costituzionalmente garantita, l'identità delle forze politiche rappresentate, l'ampio arco di consensi che in ogni consiglio regionale si è manifestato attorno agli statuti non potevano, a mio avviso, dar luogo ad altra procedura se non a questa per ribadire volontà politiche che si erano concordemente manifestate. Ed è stata in ogni momento profondamente rispettata — bisogna darne atto — l'autonomia di ciascuno, nella consapevolezza di una fruttuosa collaborazione. Ancora una volta le forze sinceramente autonomiste e regionaliste si sono incontrate e da tale incontro sono usciti favorevoli risultati.

La modifica apportata alla legge n. 62, entrata in vigore l'8 gennaio 1971, ha rimosso ostacoli imponenti e del resto, se le stesse regioni non avessero posto con forza questa questione a salvaguardia della loro autonomia, probabilmente tutto sarebbe come prima. E poichè si è in tema di procedura, con riferimento anche alla nostra materia regolamentare, bene, a mio avviso, ha fatto il Governo, una volta tanto, a presentare in questo ramo del Parlamento tutti gli statuti regionali per consentire, evidentemente, l'unità di esame, di valutazione e di giudizio complessivo, ed è corretta anche la formulazione, nonostante pareri diversi, dei disegni di legge e della relazione che li accompagna, che non poteva nè doveva essere diversa.

Siamo convinti che l'atto di approvazione dei singoli statuti regionali debba essere momento formale dell'espressione di una volontà politica che si determina nel corso di approvazione della legge stessa; ma ciò non comporta, nè deve comportare, un giudizio preventivo positivo o negativo da par-

te del Governo quale si verrebbe inevitabilmente a formulare qualora fosse messo per iscritto, come di solito accade nelle consuete relazioni che accompagnano i disegni di legge d'iniziativa governativa.

Perciò, correttamente, nell'opportuna sede di Commissione, il Governo ha fatto, e in Aula farà certamente, i suoi rilievi ed esprimerà il suo parere. Però non possiamo tacere che durante il corso dei nostri lavori abbiamo avvertito — e ne dobbiamo dare atto — in alcuni colleghi (non in tutti) il permanere di un senso di diffidenza e di sospetto nei confronti delle regioni, quasi che queste ultime non fossero, come ho già detto prima, parte o ripartizione della Repubblica.

Comprendiamo bene che l'aver dato finalmente attuazione per ora solo in fatto all'ordinamento regionale è senz'altro espressione di una volontà politica di riforma di rilevanti proporzioni nella struttura e nell'organizzazione dei nostri poteri pubblici. Ma certe resistenze e precisamente quelle gravi remore politiche che, dal 1948 fino al 1967-68, hanno impedito l'attuazione tempestiva dell'ordinamento regionale non sono evidentemente ancora del tutto superate e, se superate, non lo sono con profonda convinzione. Eppure, in tutte le regioni, i cui statuti sono davanti a noi in attesa di approvazione, un largo arco di forze politiche ha dato il proprio assenso agli elaborati nei quali si sono tenuti presenti gli apporti che in tema di autonomia e di decentramento hanno dato vita all'ordinamento regionale; ordinamento che dovrà — ne sono convinto — sulla base dell'esperienza, trovare ulteriori aggiornamenti in senso più ampio, in sede, quindi, di revisione di molte disposizioni di legge vigenti e di arricchimento, persino, di quelle costituzionali.

Gli statuti della Liguria, del Veneto, dell'Emilia-Romagna, della Campania e delle Puglie, di cui la Commissione raccomanda al Senato l'approvazione, manifestano tutti, pure nella loro diversità, una precisa volontà di partecipazione a rafforzare l'unità della Repubblica, a scoprire nelle dimensioni regionali uno spazio, si direbbe con brutti aggettivi, socio-economico e civile da colmare

con le specifiche proprie attività, con lo slancio e con l'entusiasmo che tradiscono l'impazienza di operare e sollecitamente secondo gli adempimenti costituzionali e quindi l'ansia di voler operare. Perciò noi non dobbiamo minimamente ritardare ancora nell'adempiere al nostro dovere, sottrarci al nostro compito e quindi deludere o frenare questa ansia e questo slancio che traspaiono dalla stessa lettera, dallo stesso spirito degli statuti regionali.

Quindi noi siamo favorevoli, proprio per queste ragioni, ed apprezziamo che l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni sia stata in tutti gli statuti finalizzata al conseguimento di scopi che sono in armonia con quelli della Repubblica. E non è questa una inutile ripetizione o ridondanza; ma, a nostro avviso, è presa di coscienza, è consapevolezza di rispondere alla norma di cui all'articolo 5 della Costituzione: è impegno, cioè, di far corrispondere al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali da parte della Repubblica, una ed indivisibile, l'affermazione dell'unità e indivisibilità degli scopi, delle finalità perseguite nell'attività legislativa ed amministrativa delle regioni. Ed è qui, nello statuto, che si salda, quindi, il collegamento tra le regioni e le riforme, non soltanto quelle di cui oggi stiamo discutendo, ma la sollecitazione riformatrice, l'indicazione riformatrice tutta contenuta nella Costituzione repubblicana. E mi torna opportuno ricordare che lo stesso nostro Parlamento — come indica lo stesso articolo 5 — dovrà adeguare « i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Dobbiamo quindi avere ben chiara la consapevolezza, mentre per quel che ci riguarda siamo favorevoli all'approvazione degli statuti, che su tutta la nostra attività legislativa è già posto, sia nel senso dell'iniziativa come in quello della garanzia, l'impegno di concorrere a creare tutte le migliori condizioni per l'attività e il corretto funzionamento delle regioni. Non è certamente questa la sede per fare un elenco delle cose che dovranno essere fatte. Ma è opportuno precisare e chiarire che le regioni a statuto ordinario che opereranno nel 1971 sono, sì, attuazione tar-

diva del disegno costituzionale, ma sono già esse stesse altra cosa, sono realtà economiche, sociali e politiche promosse in un'Italia le cui strutture da agricolo-industriali sono divenute industriali-agricole.

Sono espressioni quindi di una realtà sociale, economica e politica assai diversa da quella che fu osservata e normativamente concepita dal costituente nel 1946, ma che po-

ne però gli stessi — e forse alcune volte più acuti — problemi di allora soprattutto per quanto riguarda il Mezzogiorno, sebbene in maniera diversa e su altra scala.

Per questo, pur essendo ovviamente rispettosi della lettera costituzionale, non ci susciterà scandalo se in alcuni statuti possono esservi espressioni che alcuni ritengono non del tutto ortodosse.

Presidenza del Vice Presidente CALEFFI

(Segue V E N A N Z I). Mai come in questi giorni avvertiamo l'insufficienza delle norme vigenti e d'altro canto la difficoltà obiettiva di farne nuove. Siamo, direi, sempre in una fase di passaggio e di transizione e non dobbiamo ritenere che la letterale interpretazione di qualche norma vigente possa ostacolare o addirittura impedire o ritardare la piena efficienza delle regioni. Dobbiamo in sede politica valutare che la Costituzione stessa ha già minutamente regolato tutti gli attuali poteri e funzioni delle regioni, sì da rendere risolvibili facilmente tutte le questioni di legittimità costituzionale che possano sorgere per norme emanate in forza di disposizioni statutarie equivoche od opinabili o sorrette finora da una dottrina non del tutto condivisa.

L'esercizio dei poteri, l'attribuzione delle funzioni sono garantiti a loro volta da tali controlli da consentire solo in via di mera ipotesi conflitti di competenza o di interessi. Ma non sia scandalo il consentire la possibilità di errare da parte delle regioni e che l'eventuale errore sia corretto dal controllo di legittimità costituzionale che potrà sempre essere agevolmente esercitato.

Del resto una fase di sperimentazione, per un periodo di tempo che si può prevedere di una certa durata, è necessaria anche per gli adeguamenti normativi successivi. Non bisogna dimenticare che i cinque statuti regionali sottoposti al nostro esame sono la piccola avanguardia di un altro nutrito gruppo che sollecita la nostra approvazione co-

me atto iniziale necessario per una rifondazione giuridico-culturale e politica dello Stato, ovvero per la fondazione della Repubblica nella sua ripartizione in regioni, province e comuni.

Dal Senato, quindi, prende avvio con la legge di approvazione degli statuti un altro processo necessario di riforma e cioè una revisione di tutto l'ordinamento attuale degli enti locali: in primo luogo ci auguriamo che possa essere finalmente e al più presto rinnovata e modificata l'intera legge comunale e provinciale.

Per rispondere all'esigenza che l'organizzazione della regione deve avere riferimento continuo alla realtà politica, economica e territoriale della regione, noi in Commissione abbiamo sempre sostenuto, insieme ad altri Gruppi, che era necessario correlare il nostro giudizio solo al richiamo delle norme costituzionali in materia e nei limiti dalla Costituzione previsti. Quindi siamo stati e siamo tuttora favorevoli alla procedura seguita.

Ma se questo è stato il nostro atteggiamento — e siamo lieti che sia stato evitato un pericoloso braccio di ferro che, se teoricamente era deprecabile e politicamente insensato, poteva tuttavia intervenire in queste particolari circostanze e dare tutti i suoi frutti amari e intossicati — dobbiamo fare tesoro di ciò e comprendere che il rafforzamento di questa convergenza che si è verificata in un momento estremamente delicato e complesso tra le varie forze politiche nell'ambito dei consigli regionali si ritrova

in sede di approvazione di questi cinque statuti.

Siamo favorevoli, dunque, coerentemente alla nostra partecipazione appassionata ed attiva ai lavori preparatori, alla approvazione di tutti gli statuti delle costituenti regioni; ma con l'occasione mi sia consentito di esprimere il mio compiacimento che lo statuto dell'Emilia-Romagna sia proprio tra quelli che noi approviamo.

A quanti paventavano la famosa « regione aperta », a quanti paventavano chissà quali guasti nelle regioni dove altre maggioranze hanno assunto la responsabilità politica della direzione amministrativa e legislativa della regione, a quanti tutto questo paventavano si oppone il testo dello statuto redatto che bene, invece, e compiutamente esprime il senso di una partecipazione popolare, democratica e socialista alla regione, cioè lo spirito di una regione profondamente legata ai valori democratici ed ai valori nazionali affermati dalla Resistenza. (*Applausi dalla estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

D E L N E R O . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, con la presentazione in Aula dei disegni di legge concernenti l'approvazione, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, degli statuti delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia e Veneto si pongono le premesse per il concreto inizio dell'attività delle regioni a statuto ordinario.

Approvata la legge finanziaria per le regioni ed espletate le elezioni per i consigli regionali, è infatti con la definitiva approvazione degli statuti e con l'emanazione dei provvedimenti per il trasferimento dallo Stato alle regioni delle competenze e degli uffici che riguardano materie nelle quali la regione ha competenza primaria o che ad essa sono delegate che si potrà asserire che l'ordinamento regionale è effettivamente costituito e potrà iniziare concretamente la propria attività.

L'approvazione dello statuto è senza dubbio il momento determinante nella genesi

della regione ed è decisione qualificante per il Parlamento, che non è semplice registratore di volontà altrui, nè compartecipe in una sorta di atto complesso, ma è il tutore del rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli interessi nazionali globalmente intesi e di quelli delle singole regioni particolarmente nei rapporti tra di loro: tutore sempre come organismo politico-legislativo e non quale sostituto della Corte costituzionale, che mantiene integri i propri diritti e competenze anche in questo campo.

Si è parlato di fase costituente della regione non certamente nel senso che consigli regionali e Parlamento abbiano il potere di costituire un organismo regionale da immaginarsi e definirsi ora, essendo i principi ordinatori ed i limiti dei poteri e delle funzioni delle regioni fissati nella Costituzione, ma nel senso che occorre con celerità dare origine alle norme, alle strutture, agli uffici necessari per il funzionamento della regione ed insieme creare la mentalità regionalistica decentratrice ed autonomistica.

La regione è occasione irripetibile per la trasformazione dello Stato. Non si tratta di decentrare burocraticamente alcuni poteri o adempimenti statuali, ma di contribuire decisamente a istituire un nuovo rapporto tra Stato e cittadini, tra comunità locale e comunità nazionale. Lo Stato nei decenni scorsi ha rappresentato normalmente per il cittadino italiano, sia prima che dopo l'unità, o l'oppressore straniero o ristrette categorie dominanti. Lo stesso ente locale è stato considerato proiezione del potere centrale, più che autonoma espressione della comunità locale.

Lo Stato democratico moderno è sintesi delle volontà e degli interessi del popolo e in esso le autonomie locali e l'ordinamento regionale acquistano valore di partecipazione, di cosciente scelta, di libertà.

Per questo non abbiamo ritenuto improprio il richiamo che alcuni statuti hanno fatto alle origini dello Stato democratico nelle lotte per la liberazione e nei principi di libertà, di pluralismo sociale e di giustizia in esse affermati.

In effetti le autonomie locali e l'ordinamento regionale sono stati visti nel passato

più sotto una visuale garantista che di pluralismo sociale. Non si può negare che la stessa concezione di don Sturzo, pur chiara e lucida, risentiva del clima nel quale vivevano i cattolici, esclusi prima dalla vita politica e minoranza poi. Di fronte allo Stato laico e liberale si voleva affermare certamente la concezione pluralista, che è propria della sociologia cristiana; si confermava il principio che l'organismo sociale superiore non deve avocare a sé quello che più idoneamente e con maggiore immediatezza può fare l'organismo sociale inferiore, ma non si può escludere anche la presenza della componente più propriamente politica, che con le autonomie locali e il decentramento mirava a garantire la minoranza di fronte al potere centrale.

È la stessa preoccupazione politica che fece attenuare la volontà politica regionalistica nell'immediato dopoguerra, per paura che di fronte alle posizioni eversive comuniste fosse più difficile garantire lo Stato democratico con un potere decentrato e autonomistico. È la stessa logica di potere che fa sì che il Partito comunista sia accentratore, sia contro il *referendum* e le autonomie locali quando spera di conquistare la maggioranza e si trasformi in autonomista e difensore degli enti locali quando sfuma tale speranza.

Lo spirito con il quale la Democrazia cristiana affronta oggi i problemi relativi all'istituzione delle regioni e delle autonomie locali è dominato da una visione pluralista della società, è dominato dalla coscienza che la realtà sociale è mutata, che le masse (lavoratrici, studenti, cittadini) sono desiderose di essere protagoniste e di partecipare alle scelte, alle conquiste, alla costruzione del proprio destino.

È uno Stato vecchio, accentrato, senza mordente, divenuto elefantiaco, che va ristrutturato e rinvigorito con uno spirito nuovo in una società in sviluppo. È una grande occasione per un rilancio in libertà, consapevolezza, partecipazione popolare dello Stato democratico. Le regioni sorgono certamente in un periodo difficile, nel quale il potere centrale non è adeguatamente funzionante e forte, nè le strutture locali sono effi-

cienti e valide. Un diffuso clientelismo; la ricerca del potere; un confuso assemblearismo; un'astratta mitizzazione della regione e della partecipazione in un clima di contestazione, di indebitamento pubblico crescente, di sfiducia verso i pubblici poteri; il senso di vuoto di autorità in tanti problemi e situazioni impongono, in questa fase, particolare senso di responsabilità e di serietà.

Questi deprecati fenomeni possono essere aggravati dalla regione, se essa sorgesse come centro di potere in perenne conflittualità con lo Stato. Nascerebbe così una grave crisi politica alla quale potrebbe aversi una risposta autoritaria e tecnocratica, negatrice della libertà o un pericoloso tentativo di risolvere le situazioni non attraverso una cosciente mediazione politica, ma attraverso le trattative con le singole categorie, reintroducendo una gestione del potere in termini corporativi, facilmente succube degli interessi più forti e più violenti.

L'ordinamento regionale deve trarre dall'autonomia e dalla sua vicinanza alle realtà locali la capacità della ripresa democratica del Paese, di una democrazia che deve essere permanente nei suoi principi ed evolutiva nella sua organizzazione. Il suo rapporto con lo Stato dovrà essere di collaborazione anche perchè la regione è componente, membro vivo dello Stato, che a sua volta fa dell'autonomia e del decentramento regionale un suo modo di essere. Le grandi riforme per la casa, la sanità, la scuola, la programmazione sono legate alla capacità dello Stato di operare con efficienza, di interpretare la volontà e le esigenze dei cittadini, di essere comunità statale più che Stato-organizzazione o Stato-potere.

In questo quadro, grande rispetto deve essere portato alle libere scelte regionali, che siano autonomo tentativo di interpretare la realtà sociale locale nel rispetto dell'unità e dell'indirizzo generale dello Stato.

In questo spirito la Commissione ha esaminato gli statuti regionali con ampia comprensione e rispetto, non ponendo interpretazioni pregiudiziali o eccessivamente letterali, ma cercando di cogliere la volontà che si esprimeva negli statuti. Ha ritenuto pure di avere contatti con le regioni onde chiarire

e fare presenti ai consigli regionali proprie riflessioni, che hanno dato origine anche ad autonome decisioni di modifiche da parte dei consigli regionali stessi.

Mi sembra che questo sia un fatto altamente positivo. Il far sorgere le regioni aprendo uno stato di grave e permanente conflittualità con il Parlamento, non sarebbe certo stato un fatto positivo per la democrazia, come il Senato d'altra parte verrebbe meno ai suoi doveri qualora non rilevasse eventuali contrasti degli statuti con la Costituzione e i principi generali dell'ordinamento giuridico. Per cui è apparsa strana la posizione in alcuni casi delle opposizioni che, dopo aver osteggiato in sede regionale alcune norme, poi se ne sono fatte sostenitrici in Commissione, anche quando la maggioranza rilevava la incostituzionalità di dette norme, presa, l'opposizione, soltanto dall'idea di approvare gli statuti ad ogni costo.

La Democrazia cristiana ha operato un esame aperto, ma corretto e cosciente, consapevole di servire anche l'interesse delle regioni che dal permanere nel proprio statuto di norme incostituzionali impugnabili presso la suprema Corte costituzionale non avrebbero avuto nulla da guadagnare giuridicamente e avrebbero avuto gravi motivi di discredito politico proprio all'inizio della propria attività; la Democrazia cristiana è convinta che proprio quest'atteggiamento cosciente, serio e responsabile nell'esame degli statuti non abbia voluto significare ritardare l'approvazione degli statuti, seguire chissà quali oscure manovre, ma ha voluto dire esame riflessivo ed insieme apertura più completa affinché tutte le istanze regionali, le più aperte e le più chiare, potessero avere diritto di cittadinanza nei propri statuti.

A seguito della discussione odierna, il Senato è chiamato ad approvare gli statuti ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, della legge 6 febbraio 1953, n. 62 e della legge 23 dicembre 1970, n. 1084; non può apportare modifiche agli statuti stessi; l'esame è limitato al giudizio di conformità dello statuto alla Costituzione e ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, nonché all'esistenza o meno di norme contrastanti con

gli interessi di altre regioni o della comunità nazionale.

Si ritiene, presentando gli statuti, di accennare ad alcune riflessioni di carattere generale che servono per i cinque statuti in esame, come servono anche per gli altri statuti che saranno portati all'attenzione del Senato entro il corrente mese. Gli statuti, invero, risentono del particolare clima storico-politico nel quale sono stati elaborati ed approvati, con i suoi aspetti positivi e negativi.

Sul piano generale può rilevarsi che in essi vi sono affermazioni più proprie di un programma di legislatura o addirittura di un programma di politica regionale che di uno statuto. Talora l'aspetto politico, qualche volta anche velleitario, ha preso la mano su quello prettamente giuridico che è proprio di uno statuto. All'opposto, alcune norme hanno carattere particolare o addirittura regolamentare più che statutario, per cui sarebbe stato meglio lasciarne la disciplina in sede di regolamento consiliare o di legge speciale.

Altra osservazione riguarda una certa debolezza verso espressioni o motivi di moda, una particolare sfiducia ed una accentuata volontà di distacco dal potere centrale e dall'organizzazione statale ed un tentativo di sconfinamento in campi propri dello Stato, nonché una certa riserva anche verso il proprio esecutivo, al quale in genere si è cercato di ridurre i poteri a favore dell'assemblea.

Così non chiaramente sono state distinte le funzioni legislative del consiglio da quelle amministrative. Ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, invero, il consiglio regionale esercita la potestà legislativa e regolamentare, mentre la giunta è l'organo esecutivo della regione. Lo spirito della Costituzione è pertanto di distinguere anche negli organi la funzione legislativa da quella esecutiva. È pur vero che, aggiungendosi che al consiglio spettano anche le altre funzioni conferitegli dalla legge e asserendosi che la giunta è organo esecutivo e non detentore del potere amministrativo esecutivo, può apparire meno netta la distinzione sopra affermata. Ma ci sembra che il significato fondamentale del precetto costituzionale sia pur

sempre chiaro. In effetti, la regione costituisce un tipo diverso di ente che ha in sé potere amministrativo e legislativo, che ha caratteristiche proprie dell'ente locale e contemporaneamente di governo e parlamento.

Nell'esame da parte della Commissione il problema è stato posto. È sembrato che fosse necessaria una migliore precisazione dei casi nei quali il consiglio regionale deve esprimere la propria volontà con legge e di quelli nei quali è sufficiente e più propria la deliberazione amministrativa; ed è stato rilevato che talora l'espressione « deliberazione dei consigli » non fosse da intendersi in senso letterale. Ma si è anche convenuto sulla difficoltà della materia, specialmente in questa prima fase di istituzione della regione. Non si può tuttavia non raccomandare che, a seguito di un migliore approfondimento, di una prima esperienza e della conoscenza dei decreti delegati per il passaggio di funzioni e materie dallo Stato alle regioni, sia meglio chiarita la questione. Si raccomanda pertanto alle regioni di tener adeguatamente presente il problema in sede di approvazione del regolamento di attuazione dello statuto. In tale sede sarà pure opportuno che vengano meglio precisate le modalità per la partecipazione popolare, per il lavoro delle Commissioni, le procedure della programmazione, nonché i rapporti con le varie organizzazioni sociali ed economiche, onde non rendere farraginosa e dispersiva l'attività della regione e soprattutto dell'Esecutivo.

Le osservazioni e le raccomandazioni sopra espresse non rendono, a nostro avviso, non meritevoli di approvazione gli statuti, ritenendosi che alcune ripetizioni del testo costituzionale che sono riportate negli statuti stessi, alcune affermazioni programmatiche di principio, alcune indicazioni di intervento della regione vadano intese come sottolineature di particolari impegni e mete che la regione intende raggiungere o collaborare a raggiungere, tenendo presente il significato chiaro di premessa e, per così dire, di prelegge che è stato attribuito all'articolo 1 in tutti gli statuti, e cioè che i poteri e le funzioni della regione sono esercitati secondo i principi e nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Alcune espressioni generiche degli sta-

tuti vanno pertanto interpretate in armonia coi limiti di cui sopra. L'articolo 1 infatti in tutti gli statuti richiama esplicitamente l'unità della Repubblica italiana una e indivisibile ed afferma che i poteri e le funzioni della regione sono esercitati secondo i principi e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e, in riferimento al combinato disposto degli articoli 115, 117 e 123, richiama non soltanto i principi della Costituzione, ma anche i limiti fissati dalla stessa e dalle leggi dello Stato nonché dall'interesse nazionale e delle altre regioni. Tale concetto fondamentale è confermato di solito anche negli articoli che riguardano il potere legislativo della regione nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione e così in quelli che prevedono l'attività amministrativa della regione per l'esecuzione della quale si afferma l'impegno alla delega in via normale alle province, ai comuni e ad altri enti locali.

Le affermazioni di principio fissate nei predetti articoli consentono di non fare osservazioni su alcune norme che indicano i poteri del consiglio e le potestà della regione. Potrebbe infatti apparire che qualche potere esuli dalle competenze regionali, ma l'osservazione può considerarsi superata ritenendosi che si tratta sempre di competenze nei limiti della Costituzione e dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Si è fatto pure presente che gli statuti avrebbero sconfinato dai loro compiti dovendo essi disciplinare l'organizzazione interna della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa, del *referendum* nonché le norme sulla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. Lo sconfinamento sarebbe avvenuto per eccesso e per difetto: per difetto quando si fa un richiamo troppo esplicito a leggi dello Stato, lo ricordava anche poco fa il senatore Cifarelli; per eccesso soprattutto quando si parla in senso lato del concetto di organizzazione interna.

Ci sembra che la Costituzione non abbia inteso restringere il concetto di organizzazione interna all'organizzazione degli uffici regionali. Chi afferma tale tesi, travisa il concetto di regione: essa non è semplice ente autarchico territoriale, ma un ente dotato di poteri propri, di autonomia legislati-

va oltre che amministrativa, e quindi di autonomia politica.

La regione è pertanto un'entità politica con una propria individualità e volontà che sta, sia pure con subordinazione, di fronte alla volontà dello Stato e che lo Stato non può violare o sopprimere senza ledere la Costituzione. Stato regionale quindi e non semplicemente decentrato o, all'opposto, federalistico; Stato non accentratore, che riconosce e si adegua alle autonomie; Stato che vuole esprimere un nuovo modo di essere di se stesso senza che le autonomie divergano e si contrappongano allo Stato.

L'ordinamento della regione deve pertanto disciplinare il modo di operare e di esprimersi della regione nei vari campi: dall'assistenza sanitaria all'urbanistica, dai trasporti e lavori pubblici all'agricoltura, al turismo, all'artigianato, dalla programmazione ai servizi per la promozione sociale dei cittadini. La regione non si autoattribuisce poteri e funzioni, ma sottolinea quelli che la Costituzione e le leggi ad essa affidano; certo la regione non potrà interferire sui diritti e sui doveri dei cittadini, sia nei rapporti di diritto privato, sia nei rapporti con la pubblica autorità, essendo la sfera dei diritti individuali riservata allo Stato, nè potrà derogare ai principi generali o disporre proprie enunciazioni di principi autonomi.

In tale senso si conferma che la regione non può avere propri poteri espropriativi o di limitazione della proprietà, nè istituire propri organismi giuridici o istituti (vedi difensore civico) non previsti dalle leggi dello Stato in quanto istituti con propria specifica personalità. Così, alcune affermazioni imprecise in materia di controlli vanno ricondotte, per l'interpretazione, alle disposizioni costituzionali e alle leggi dello Stato vigenti in materia.

Un particolare richiamo faccio a quelle norme che riguardano il controllo sulle materie delegate dalla regione agli enti locali. Si è in questo caso in una situazione particolare: l'atto è del comune o della provincia e, come tale, soggetto al controllo della regione; la materia che è oggetto dell'atto è però una materia delegata dalla regione, è una materia regionale e su tale materia il

controllo non può spettare alla regione, ma all'ente che controlla la regione.

È chiaro quindi che si ha in questo caso una situazione tutta particolare di atto che ha forma di atto comunale o provinciale e ha una sostanza di carattere regionale, per esprimersi con parole semplici anche se tecnicamente non perfette. Solo una legge dello Stato in questa materia potrà disciplinare organicamente la particolare situazione che si va creando. L'avere gli statuti comunque, anche in questo punto, richiamato l'articolo 130 della Costituzione, vuol significare che essi anche in questa materia intendono applicare al controllo degli atti delegati dalla regione alle province e ai comuni quelle norme che discendono dalla corretta interpretazione della Costituzione e dai principi generali che lo Stato fisserà in materia.

Deve anche riaffermarsi che le regioni, nel rispetto della Costituzione, non devono diventare organismi di accentramento amministrativo o di burocraticismo regionale, ma si devono servire ampiamente della delega non solo verso le province e i comuni, ma anche verso gli enti locali e istituzionali qualificati nei vari settori, mantenendo come proprie la funzione legislativa e quella di indirizzo e di coordinamento.

È stato lamentato — lo ricordava poco fa anche il senatore Venanzi — che il Governo ha presentato gli statuti al Senato senza esprimere un proprio parere, riservandosi di farlo nel corso della discussione, quasi che questo fosse prova dell'incapacità del Governo di centro-sinistra di esprimere un giudizio concorde sugli statuti, come si afferma da parte del Movimento sociale.

Nel respingere tali interpretazioni mi sembra di poter affermare che il Governo ha agito correttamente. L'articolo 123 della Costituzione affida al Parlamento e non al Governo il diritto di approvare o meno gli statuti. Il Governo non aveva l'obbligo di esprimere un proprio parere in merito in sede di presentazione degli statuti, nè doveva esprimere una sua volontà politica e di indirizzo. Bene ha fatto a rimettere gli statuti al giudizio del Parlamento ed ivi ha partecipato

attivamente all'iter legislativo esprimendo il proprio parere in Commissione ed oggi in Aula.

Non si tratta invero di un normale disegno di legge, ma di un atto di controllo da parte del Parlamento al quale non è estraneo il Governo, ma senza che esso debba esprimere pregiudizialmente una proposta di approvazione o di disapprovazione. Il disegno di legge ha natura particolare. Esso non fa proprio nè dà valore di legge allo statuto, che resta esclusivamente atto della regione, ma si limita a controllarlo e ad approvarlo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa legislatura con l'approvazione del *referendum*, dello statuto dei lavoratori, della riforma dei codici penali, degli statuti delle regioni e tra breve delle riforme universitaria, tributaria, sanitaria e della casa sta veramente trasformando la società italiana. La Democrazia cristiana è consapevole dei profondi mutamenti verticali ed orizzontali che sta assumendo la società italiana; è consapevole della crisi, che confida essere di sviluppo, nella quale vive il Paese; conosce le irrequietezze dei giovani, le nubi che solcano spesso il cielo della pace. Ha fiducia però che al termine del travaglio si avrà una società più giusta, più libera, con cittadini più partecipi in una comunità europea prospera e protesa verso un avvenire di pace. Mentre lo Stato nazionale si dilata nell'Europa e nella maggiore comprensione tra i popoli, le regioni avvicinano il potere centrale al popolo per la realizzazione di un rinnovamento democratico che ci auguriamo sia di

idee, di azioni, di costume. Un programma così fortemente riformatore richiede stabilità dell'Esecutivo e clima di serenità e di collaborazione; richiede in particolare una maggioranza che, senza costituire blocchi chiusi e frontalmente contrapposti, sia unita negli indirizzi e nell'azione, che sia autosufficiente, coerente e sicura in sè e di sè, al centro e alla periferia, senza furbeschi ed equivoci aggiramenti; consapevole che la democrazia italiana è ancora giovane e debole, che la democrazia richiede pazienza, tolleranza, chiarezza di idee, decisione di propositi.

Nell'esprimere il parere favorevole all'approvazione degli statuti in esame, esprimo anche la fiducia che le regioni divengano strumento per la realizzazione di un sistema democratico, civile ed aperto, che sia al servizio dell'uomo e dei suoi ideali. (*Vivi applausi dal centro. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito del dibattito alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 12,55).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari