

SENATO DELLA REPUBBLICA

1^a COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio
e dell'interno)

GIOVEDÌ 22 MARZO 1956

(39^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente ZOTTA

INDICE

Disegni di legge:

« Costituzione in comune autonomo della frazione Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento » (200) (D'iniziativa del senatore Lepore) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag.	585, 586, 588, 589, 590, 593, 594, 595, 598, 599, 600, 601
AGOSTINO		588, 598, 600
ANGELINI, relatore		587, 599
BARACCO		593, 595
BISORI, Sottosegretario di Stato per l'interno		588, 589, 590, 591, 592, 596, 598, 599, 600, 601
GRAMEGNA		590
LEPORE		586, 589, 590, 599, 600
PIECHELE		593
RICCIO		588, 590, 594, 598, 599
TERRACINI		591, 592, 599

« Ricostituzione del comune di Donelasco, in provincia di Pavia » (286) (D'iniziativa dei senatori Farina e Gavina) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	601, 603
ANGELINI, relatore	603
BISORI, Sottosegretario di Stato per l'interno	601, 602
LOCATELLI	601, 602
TERRACINI	602

La seduta è aperta alle ore 10,15.

Sono presenti i senatori: Agostino, Angelini Nicola, Asaro, Baracco, Elia, Fedeli, Giustarini, Gramagna, Lepore, Locatelli, Lubelli, Mancinelli, Piechele, Raffener, Riccio, Schiavone, Terracini, Tupini e Zotta.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Molinari è sostituito dal senatore Cingolani.

Intervengono i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Natali e per l'interno Bisori.

LOCATELLI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Lepore: « Costituzione in Comune autonomo della frazione Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento » (200).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Lepore: « Costituzione in Comune autonomo della frazione Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento ».

Come gli onorevoli colleghi avranno rilevato, la discussione di questo provvedimento è seguita, nell'ordine del giorno, da quella di altri cinque disegni di legge relativi a costituzione o ricostituzione di Comuni.

Mi sembra quindi opportuno, prima di passare all'esame dei singoli disegni di legge, esaminare la questione generale che sorge a tale riguardo.

Nan facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Noi abbiamo una disciplina legislativa in materia: vi è la legge comunale e provinciale del 1934, e successivamente la legge 15 febbraio 1953, n. 71, che conosciamo sotto il nome di « legge Rosati », e che prende particolarmente in considerazione le ricostituzioni di Comuni soppressi durante il periodo fascista.

Ora, io vorrei richiamare la vigile e coscienziosa attenzione dei componenti la Commissione sul fatto che noi abbiamo una legge con la quale si dettano norme per i casi generali. È possibile, io mi domando, mutare questa legge con leggi relative ad alcuni casi particolari?

Un giorno, in Assemblea — non ricordo con precisione in quale circostanza — sorse il problema se, esistendo il Regolamento del Senato, si potesse per un caso specifico mutare il Regolamento in occasione di una votazione. Qualcuno disse che il Regolamento era stato emanato dal Senato e che il medesimo organo aveva potestà di modificarlo per un caso particolare. La tesi però non fu accolta, ed a ragione, perchè si sarebbe altrimenti verificato un caso di eccesso di potere e di violazione di legge.

LEPORE. In un altro caso, però, il Senato si regolò diversamente. Io dissi che ciò era illegittimo ed anticostituzionale, ma non servì a nulla!

PRESIDENTE. E fu commesso un atto di illegittimità; noi non possiamo certo seguire questa strada.

Nel campo amministrativo, se vi è un regolamento emanato dall'Amministrazione, può l'Amministrazione, in un caso particolare, modificare il regolamento da lei stesso emanato? No: non vi è nessuna eccezione. La giurisprudenza, tutte le volte che si è occupata dell'argomento, ha ravvisato l'illegittimità del contrario comportamento dell'Amministrazione.

Oggi vi è un giudice per le leggi: ed è la Corte costituzionale. Quando il Parlamento reputa che una legge sia inadeguata — parlo di leggi predisposte per la generalità dei casi e non per il caso singolo — può modificare la legge, ma non può, con una leggina, rendere

inoperante la legge stessa, perchè ciò facendo compirebbe un atto d'illegittimità costituzionale, e la nuova legge sarebbe impugnabile davanti alla Corte costituzionale.

Io, nella mia responsabilità di Presidente, tengo a fare questa dichiarazione, per tutto ciò che possa avvenire domani in una possibile sede di contestazione della legittimità dell'operato della nostra Commissione.

Desidero che su tale questione verta, anzitutto, la discussione preliminare. Dinanzi alla disciplina precisa data dal legislatore con le leggi cui ho fatto cenno poc'anzi, potrebbe — io penso — soltanto prendersi in considerazione il caso-limite; ma io pronuncio queste stesse parole con molta perplessità, perchè il principio è valido o non è valido.

Ad ogni modo, poichè l'Assemblea legislativa ha carattere politico, e la politicità importa un'aderenza ed una sensibilità finissima e profonda alle particolari contingenze che la realtà, di volta in volta, va offrendo — una realtà che spesso non può essere riassunta in una norma astratta — io, dal mio punto di vista, direi che non si debbano senz'altro rigettare tutti questi disegni di legge, ma che possano esaminarsi i casi che si presentano alla nostra attenzione senza una pregiudiziale di ordine costituzionale, sempre però che tali casi presentino una così pesante anomalia ed una così urgente configurazione, che il legislatore stesso sia autorizzato a pensare che nella norma generale non sarebbe stato possibile prevedere tali singolarità e tali eccezionalità d'aspetti.

I punti fissati dalla legge sono ben chiari: popolazione non inferiore ai 3.000 abitanti; autosufficienza finanziaria; separazione topografica; rispetto della volontà della popolazione.

Analizziamo questi singoli punti, per vedere se il Parlamento stesso possa disconoscere una norma generale da esso emanata. Io penso che non si possa, in sede di legge speciale, derogare al precetto della volontà della popolazione; questo deve essere considerato un principio basilare, poichè in caso contrario si verrebbe a distruggere lo spirito stesso dell'autonomia comunale, che costituisce l'elemento fondamentale della nostra Costituzione per ciò che attiene ad organizzazione degli enti locali.

Per quanto riguarda la separazione topografica, anche questa mi sembra un'esigenza basilare che non può essere trascurata, perchè oggi, con i moderni mezzi, è possibile raggiungere con facilità estrema anche luoghi situati a grande distanza. Bisogna dunque che vi sia una tale distanza topografica che spieghi la necessità di un particolare regolamento autonomo.

Terzo punto: l'autosufficienza finanziaria. Qui entrano in considerazione non solo le esigenze del Comune da istituire e del Comune la cui circoscrizione viene ridotta, ma anche le esigenze dello Stato, perchè è lo Stato che subentra, attraverso lo strumento dell'integrazione, a colmare i bilanci deficitari.

Pertanto, in ordine a questi tre punti, a me sembra che noi, ove non li tenessimo presenti, oltre che violare la legge andremmo anche contro il pubblico interesse.

Vi è poi un quarto elemento, il quale può consentire una considerazione di favore verso le istanze sottoposte al nostro esame, sempre che questo elemento effettivamente si presenti in una maniera veramente non vincolante: l'elemento della popolazione. Può avvenire che manchi qualche centinaio di abitanti per arrivare al limite dei tremila; non sarà proprio quella lieve differenza ad impedire la costituzione del Comune; mi sembra che noi saremmo, se non nella lettera, nello spirito della legge se volessimo indulgere, attenuando il rigore legislativo con una interpretazione che, come è proprio dell'ermeneutica interpretativa, comprende il caso concreto.

Questa è l'impostazione che mi sembrerebbe sia da seguire nei limiti della legge costituzionale e nei limiti della logica.

Dichiaro aperta la discussione, pregando il senatore Angelini, relatore sugli anzidetti disegni di legge, di voler esporre il suo pensiero in materia.

ANGELINI, *relatore*. Ogni qualvolta si pone il problema della costituzione di nuovi Comuni si presenta dinanzi a noi il quadro poco edificante della vita grama ed anemica di tanti Comuni che vanno avanti stentatamente per il peso delle funzioni che sempre più li gravano ed il costo dei servizi. Perciò la costituzione dei nuovi Comuni ci rende guardinghi; ma ciò non

significa che dobbiamo opporci a qualsiasi costituzione o ricostituzione di essi, specialmente in considerazione della gloriosa tradizione in Italia del Comune, che è stato ed è propulsore di civiltà e di progresso, fattore di libertà e di democrazia.

Vi è poi il precetto della Costituzione, che all'articolo 5 riconosce e promuove le autonomie locali. E la stessa Costituzione, al secondo comma dell'articolo 133, demanda alla Regione la istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle circoscrizioni e denominazioni comunali. Ma, nelle more della istituzione delle Regioni, la *subiecta materia* è regolata dagli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, n. 383 della legge comunale e provinciale, dalla legge 15 febbraio 1953, n. 71, nonchè da leggi speciali. Le citate norme degli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, richiedono: una popolazione non inferiore ai 3.000 abitanti; sufficienza finanziaria per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi; condizioni topografiche tali da giustificare e legittimare la separazione dal Comune cui si appartiene.

Le predette norme stabiliscono anche la procedura che va seguita quando si vuole costituire un nuovo Comune: 1) occorre una domanda firmata da una maggioranza numerica dei contribuenti della frazione, che sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali applicati nella detta frazione; 2) occorre sentire il Consiglio Comunale, il Consiglio Provinciale e il Consiglio di Stato; 3) occorre infine il decreto del Capo dello Stato. La legge 15 febbraio 1953, n. 71, che si occupa della ricostituzione dei Comuni soppressi in regime fascista, si riporta alle innanzi indicate norme del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, modificandole, nel senso di non richiedere più il requisito di una popolazione di almeno 3.000 abitanti, e stabilendo inoltre che la richiesta debba essere fatta da almeno tre quinti degli elettori.

Date queste premesse, è evidente che, quando esistono i requisiti occorrenti, secondo legge, per la costituzione o ricostituzione di un Comune, coloro che intendono promuoverla devono esperire la procedura amministrativa tracciata dalla legge e non far presentare, per tali costituzioni o ricostituzioni, proposte di

legge. Non è opportuno, secondo il modesto parere del vostro relatore, far intervenire il legislatore a costituire o non il nuovo Comune, quando già la legge attribuisce il relativo potere al Capo dello Stato, previe determinate procedure che mettono in condizione le popolazioni interessate di esprimere, con maggioranza qualificata, la propria volontà, nonchè farla esprimere agli altri organi, quali, come abbiamo detto innanzi, il Consiglio Comunale, il Consiglio Provinciale ed il Consiglio di Stato.

Ciò in via di massima. Ma vi sono delle ragioni veramente eccezionali per cui è necessario ricorrere a delle leggi speciali.

Quanto ho detto può servire di premessa per l'esame dei singoli disegni di legge.

AGOSTINO. La materia è estremamente delicata. Ci troviamo in una situazione dolorosa: il potere esecutivo, fino al 1948, abusò della propria facoltà legislativa, e ciò fu possibile perchè, fino a quando non entrò in funzione il nuovo Parlamento, quello successivo alla costituzione della Repubblica Italiana, il Governo aveva potere legislativo in ordine a determinate materie.

Ragioni particolari indussero spesse volte il Governo ad abusare di questo potere, istituendo dei Comuni autonomi in violazione delle norme dettate nella legge comunale e provinciale.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Molti dei Comuni rinati in quel periodo sono già pentiti della loro ricostituzione!

AGOSTINO. So bene che vi sono state per essi delle condizioni particolari, per cui gli uomini del Governo hanno fatto sì che si accontentassero quelle aspirazioni per dei fini che non voglio indicare. Il Consiglio di Stato avrebbe dovuto essere più severo; infatti, ogni qualvolta si è trovato in presenza di controversie relative a queste costituzioni di nuovi Comuni, è stato blando e ha detto: « vi è la legge: ma il legislatore può fare quello che crede. Poichè noi non abbiamo la possibilità di inficiare il suo operato, accediamo a quanto richiesto ».

PRESIDENTE. Cosa avrebbe potuto fare? Sostituirsi al legislatore?

AGOSTINO. Avrebbe potuto deplorarne il comportamento! Invece lasciò che si continuasse su questa via. Quante leggi sono intervenute! Come si usò e si abusò! Non ci si rese conto che meglio sarebbe stato attendere la costituzione delle Regioni, in quanto questa materia, estremamente delicata, è delegata alle Regioni.

Allo stato attuale come dobbiamo comportarci?

Abbiamo la legge comunale e provinciale la quale detta delle norme specifiche. Per conto mio sarei d'avviso che ci si attendesse a tutto quanto disposto negli articoli 33 e seguenti della legge comunale e provinciale del 1934 e non si cedesse minimamente.

Per quanto riguarda la ricostituzione dei Comuni, io penso che non si debba legiferare per casi specifici se non in conformità della legge Rosati.

PRESIDENTE. Ma allora basta l'atto amministrativo e non serve la legge.

RICCIO. Il potere esecutivo trattiene le pratiche.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Posso assicurare che i nostri uffici lavorano con ogni celerità; ma bisogna tener presente che in taluni casi il Consiglio di Stato ha dato parere negativo.

AGOSTINO. Dato che abbiamo una legge organica che riguarda la ricostituzione dei Comuni soppressi dal fascismo, io penso che ci si debba attenere ad essa. Ogni qual volta viene dinanzi a noi un disegno di legge avente per oggetto una ricostituzione di Comune, noi dobbiamo dire che in quanto tale non lo possiamo ricevere perchè c'è una legge *ad hoc* e cioè la legge Rosati. Per quanto riguarda la costituzione di Comuni autonomi, dobbiamo tenere presente che ancora non ci sono le Regioni ed allora occorre legiferare in ordine ai singoli casi poichè, anche per il disposto della Costituzione, non è più possibile che il potere esecutivo costituisca i Comuni autonomi; ma noi legislatori dobbiamo rigorosamente osservare i principi direttivi contenuti nella legge comunale e provinciale. Purtroppo

però vi sono stati numerosi casi in cui questi criteri, che vorremmo e dovremmo instaurare ora, non sono stati rispettati ed allora si verrebbe a creare una disparità di trattamento in ordine alle autonomie già concesse ed a quelle che si dovrebbero concedere. Quindi io mi affido alla prudenza della Commissione in ordine alla soluzione di tale quesito, se cioè si possa adottare, nei confronti delle nuove autonomie di cui ci dobbiamo occupare, il criterio rigido della legge comunale e provinciale oppure si debba addivenire ad un temperamento alla stregua di quanto si è fatto per le altre autonomie di cui si è parlato.

LEPORE. Quando nella nostra Commissione si discusse precedentemente di costituzioni di Comuni, ci soffermammo molto sul lato economico, sull'autosufficienza economica, per evitare che in futuro i nuovi Comuni pesassero sullo Stato con richieste di integrazione. Superato tale punto rettificammo anche un altro elemento: la richiesta. Infatti mentre prima si parlava di contribuenti poi si parlò di elettori. Io fui colui che sostenni — e non ebbi troppa fortuna — che il numero non avrebbe dovuto essere nè un elemento essenziale nè determinante perchè nessuno può costringere degli individui, delle famiglie a vivere a distanze proibitive, anche di 25 chilometri, dal capoluogo. Poichè ci trovavamo di fronte a casi anormali io sostenni che la creazione del Comune è uno dei mezzi per superare determinati stati di depressione in certi luoghi ed è un elemento di sviluppo e di progresso. Su quella base noi approvammo la costituzione di alcuni Comuni ma poi tutto fu bloccato perchè intervenne la questione relativa alla ricostituzione dei Comuni.

Oggi noi ci troviamo nella condizione di dover fare opera di giustizia. Infatti sarebbe stata necessaria una legge da parte della Regione, ma poichè tale ente non funziona, bisogna provvedere diversamente. Ci volevano delle richieste che sono state fatte. La Camera dei deputati, poi, ha sempre sostenuto il principio che i Comuni si dovessero costituire con legge.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Da che le risulta questo?

LEPORE. Da molte leggi già approvate, non solo, ma anche da ciò che dice il Ministero dell'interno. Infatti nell'ultima discussione sul bilancio di tale Ministero io ho svolto un preciso intervento per la costituzione di nuovi Comuni, mantenendo fede ai principi da cui sono mosso, ed il Ministro mi ha risposto che per la costituzione di nuovi Comuni, allo stato, bisogna provvedere con legge. La risposta diceva così: « Il Ministero dell'interno ritiene che le borgate o frazioni di Comuni possano essere costituite in Comuni autonomi con decreto del Presidente della Repubblica nei modi previsti dagli articoli 33-35 della legge comunale e provinciale, qualora abbiano una popolazione non inferiore ai 3 mila abitanti. Nei casi già istruiti, l'istruttoria è effettivamente lenta, dovendosi accertare la sussistenza dei vari requisiti formali previsti dalle citate disposizioni di legge e, in particolare, dovendosi compiere una accurata indagine per accertare se l'erigendo Comune abbia possibilità di autonomia finanziaria senza inasprire la funzione fiscale e se il vecchio Comune che viene a perdere il territorio possa risentire, dal distacco, un notevole disagio nel proprio bilancio. All'infuori dei casi previsti nelle disposizioni suindicate, è possibile procedere alla costituzione di nuovi Comuni soltanto con provvedimento legislativo ed infatti attualmente pendono dinanzi alla Camera dei deputati provvedimenti in tal senso ».

Ora, se un Comune ha autosufficienza finanziaria, se distaccandosi non porta danno al Comune da cui si separa, se c'è la volontà concordata delle due popolazioni, se ci sono la separazione topografica e le difficoltà di comunicazioni, non si può costringere della gente, anche se non molto numerosa, a rinunciare alla possibilità di avere una propria autonomia.

PRESIDENTE. I requisiti sono 4; abbiamo detto che i primi tre, anche in via legislativa, debbono assolutamente sussistere; resta allora da valutare quello della popolazione. Poichè la legge richiede un minimo di 3 mila abitanti, si può esaminare caso per caso se non ricorra l'opportunità di provvedere con una legge particolare. Resta però sempre la preoccupazione, che io ho già manifestato, della possibilità di

trovarci esposti in un domani ad un giudizio di ordine costituzionale per eccesso di potere.

LEPORE. Secondo la Costituzione i Comuni debbono essere costituiti per leggi delle Regioni, ma poichè le Regioni non sono costituite dobbiamo provvedere noi.

RICCIO. La materia evidentemente soffre di una carenza costituzionale, poichè, se oggi fossero state attuate le Regioni, non saremmo qui a fare questa discussione. La Costituzione con l'articolo 117 dà alle Regioni la facoltà di legiferare in materia, perchè esse sono gli organi più adatti a farlo in quanto conoscono meglio le condizioni ambientali e sono in grado di provvedere con maggiore cognizione di causa del potere centrale. Io sono un regionalista convinto, quindi non posso che essere d'accordo su questo criterio. Poichè però tutto l'apparato previsto dalla Costituzione in questo campo oggi non esiste, noi nel legiferare in materia dobbiamo tener presente anche questa situazione, ovviando alla suddetta carenza.

L'articolo 117 della Costituzione, deferendo alle Regioni questa materia, dice espressamente: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative » . . . ; quindi è chiaro che le Regioni in questo campo possono provvedere solo in via legislativa. Questo volevo mettere in evidenza. È altresì evidente che la legge comunale e provinciale, nello stabilire le norme a cui si deve attenere il potere esecutivo per emanare o per provocare un decreto di costituzione di Comune autonomo, non impedisce che in un singolo caso, sussistendo gli estremi della concessione della autonomia, si possa provvedere con legge e questo è stato anche il criterio che abbiamo tenuto presente nella passata legislatura.

Per quanto riguarda i Comuni soppressi dal fascismo, che si vogliono ricostituire, prima della approvazione della legge Rosati noi ne ricostituimmo parecchi attenendoci a norme che poi praticamente furono riportate nella legge Rosati. Tale legge è una specie di delega al Governo per la ricostituzione dei Comuni soppressi dal fascismo; quando si procedette alla sua approvazione si trovava dinanzi all'Aula una legge per la ricostituzione in Comuni di due centri abitati che il fascismo aveva

arbitrariamente assorbito nel territorio del comune di Casalpusterlengo. Noi volemmo allora rispettare quella norma della legge Rosati che noi stessi ci eravamo dati e soprassedemmo alla approvazione della legge per la ricostituzione di quei Comuni. Ormai però sono passati quattro anni, non si è fatto più nulla e le proteste piovono a centinaia da parte di quelle popolazioni e di quegli enti locali.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Mi riservo di accertare come le cose stanno.

RICCIO. Di fronte ad un caso di questo genere noi non possiamo impedirci di fare una legge speciale, poichè il legislatore è libero e non è tenuto da una legge precedente quando voglia modificarne il contenuto. Io quindi non mi porrei questa preclusione nè ritengo che si abbia una violazione di legge od altro impedimento per procedere all'approvazione di una legge di ricostituzione. Noi legislatori possiamo sempre modificare con una legge successiva la legge precedente. Se si obietta poi che bisognerebbe modificare una legge generale io risponderci che la legge speciale, proprio in quanto tale, deroga alla legge generale ed il Parlamento, nella sua sovranità, ha il potere di prendere tutte le decisioni che ritiene più opportune secondo la propria valutazione.

PRESIDENTE. Il Parlamento modifica la legge generale ma non applica la legge in modo diverso secondo i singoli casi.

GRAMEGNA. Io credo che nella presente discussione noi dovremmo partire da questo punto: posto per certo che nella passata legislatura, pur vigendo la Costituzione e la legge comunale e provinciale, sono stati ricostituiti dei Comuni, la questione che ora si pone è tardiva. Se le conseguenze di quello che potrebbe essere chiamato da alcuni un nostro errore non sono state riscontrate, poichè nessun cittadino di quei Comuni e nessun organo tuttorio è intervenuto per richiamarci al rispetto della legge, il problema va allora posto in modo diverso e cioè: vorremmo noi usare due pesi e due misure?

L'onorevole Presidente dice che vi è una legge generale a cui non si può derogare finché non sia stata cambiata. Ma nel caso specifico, onorevole Presidente, noi abbiamo una disposizione, sia pure programmatica, della Costituzione, la quale ha dato alle Regioni la facoltà di legiferare e di provvedere sulla autonomia comunale. Allora si potrebbe giungere a questa conclusione: se le Regioni non dovessero essere costituite o dovessero essere costituite fra molti anni, la situazione dovrebbe restare immutabile allo stato attuale, salvo che noi non modificassimo la legge comunale e provinciale. D'altra parte, oggi, con la delega alle Regioni prevista nella Costituzione per la legiferazione in questa materia, non vedo come si possa far richiamo agli articoli 33-34 della legge comunale e provinciale senza tenere presenti le citate disposizioni della Costituzione. Ecco perchè io reputo che, poichè nessuna insorgenza si è avuta e nessun danno si è determinato, trovandoci a deliberare per un piccolo numero di Comuni rispetto ai 50 già ricostituiti, dovremmo essere d'accordo nell'adottare un criterio non difforme da quello seguito in passato verso le popolazioni che ora ci chiedono la concessione dell'autonomia comunale.

TERRACINI. Io vorrei rivolgere innanzi tutto una domanda all'onorevole Sottosegretario di Stato per l'interno: sono attualmente in corso istruttorie presso il Ministero dell'interno per la ricostituzione di Comuni?

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Sì, ce ne sono e si sviluppano con celebrità, per quanto riguarda noi; però bisogna verificare se sussistono i vari requisiti voluti dalle leggi.

TERRACINI. Io volevo solamente porre un quesito, e lo pongo all'onorevole Presidente: se il Parlamento non può arrogarsi la facoltà di provvedere legislativamente alla costituzione di Comuni, poichè esiste una norma che deferisce in via legislativa tale funzione alle Regioni, non sorge una questione pregiudiziale ad ogni altra, e cioè quella della illegittimità delle procedure che sono in corso

presso il Ministero dell'interno per la costituzione di Comuni?

Sul fatto poi della rapidità con cui si esperiscono tali pratiche, io ho presentato, onorevole Sottosegretario, un'interpellanza, e spero di avere presto la soddisfazione di poterla discutere in Aula. La mia interpellanza si riferiva al caso di un Comune italiano il quale, avendo avanzato nel 1945 la richiesta, nelle debite forme, per la sua divisione con la ricostituzione dei vecchi Comuni, e non avendo ancora visto conclusa questa istruttoria, non ha ancora istituito il suo consiglio comunale. Ed ho saputo successivamente (ne parlerò quando svilupperò questa interpellanza) di un altro Comune nella stessa situazione, nel quale però — peggio ancora! — essendo stata la richiesta avanzata nel 1946, dal 1946 non si fanno più elezioni, ed il Consiglio comunale eletto nel 1946 è tuttora in carica, salvo che, dai 12 o 13 consiglieri che dovrebbero costituirlo, si è ridotto a cinque, che continuano a pontificare sui bisogni e sulle necessità di quella popolazione.

Ora, visto che l'Amministrazione non provvede, si vorrà contestare al Parlamento la facoltà di risolvere la questione, con la sua maggiore autorità? Se i cittadini dei paesi di cui ho parlato in questo momento, stanchi della loro paziente attesa nei confronti dell'Amministrazione, troveranno un parlamentare che presenti un disegno di legge apposito, potremo opporre a questi cittadini che non è in facoltà del Parlamento provvedere, e che il Parlamento deve rimettersi all'Amministrazione?

Ora, io so che il Parlamento non è costituito allo scopo di rimediare alle insufficienze o alle carenze o ai ritardi o agli errori dell'Amministrazione; ma tuttavia, ad un certo momento, il Parlamento deve sentire l'impulso a provvedere laddove l'Amministrazione in generale non riesce a provvedere.

Comunque, io voglio fare un'affermazione: se il Parlamento non può provvedere alla ricostituzione dei Comuni, non vi deve provvedere neanche l'Amministrazione, e ciò in base alla norma costituzionale, che a questo proposito è programmatica soltanto come formulazione di nuove disposizioni, ma è senz'altro abrogativa nei confronti della situazione precedente; è evidente che, dal momento in cui

la Costituzione dice che la costituzione a la ricostituzione di nuovi Comuni è deferita alla Regione, lo Stato non può assumersi questa facoltà e questo diritto. Si tratta dunque di una norma la quale abroga la legge e lascia un vuoto.

Onorevoli colleghi, non è qui il caso di indagare a chi risalga la responsabilità di questo vuoto. Voglio ricordare però che, proprio in Senato, venne presentato un disegno di legge da un nostro collega, sciaguratamente defunto da non molte settimane, relativo alla costituzione delle Regioni; il Senato l'approvò, impegnando evidentemente anche la sua dignità e il suo onore. Ma poi, ad un certo momento, non se ne parlò più. Siamo veramente in carenza di legge, e nessuno se ne accorge, e nessuno protesta.

Ma quando, in casi di particolare urgenza, si cerca di rimediare non in via extra-legale, ma attraverso la via legislativa, ecco che si contrappone, come giustificazione della mancanza minore, la mancanza maggiore, alla quale rimedio non si porta.

Credo che, arrivati alla situazione attuale, a nove anni di distanza dalla promulgazione della Costituzione, non si possa lasciare questi nuclei di base nella struttura amministrativa del nostro Paese nell'impossibilità di esercitare il loro diritto.

Ecco quale è il mio avviso in proposito, sebbene, quando discutemmo la legge Rosati — ma quanti anni fa! — io concordai con lo spirito e le parole di quella legge. Mi sembra però che quella legge si sostanziasse principalmente nello stabilire condizioni per la ricostituzione dei Comuni, ma che di per sé non rappresentasse un divieto per la ricostituzione legislativa dei Comuni la cui autonomia fu soppressa dal fascismo.

Credo che, arrivati al punto attuale, non essendo possibile arrestare questo processo, che chiamerei fisiologico, di riassetto basilare nella struttura amministrativa del nostro Paese, noi dovremmo giudicare nel merito i disegni di legge sottoposti al nostro esame senza porre delle pregiudiziali di diritto, ma stabilendo contemporaneamente — non certo con una decisione formale legislativa, ma come espressione del pensiero della Commissione — che in via amministrativa non si debba più pro-

cedere a deliberazioni di questo genere, per non andare contro l'espressa volontà del Costituente. D'altra parte, abbiamo visto quale esito infelice abbiano troppo spesso queste procedure amministrative. Onorevole Sottosegretario, creda pure che esula dalle mie parole ogni intenzione di critica, o di appunto, o di offesa personale a chiunque. Ma il fatto è che in via amministrativa sono troppi gli elementi che intervengono e che sono espressione di interessi di piccoli gruppi, di clientele o anche di singole personalità. E il giorno in cui discuteremo in Aula l'interpellanza alla quale ho fatto cenno poc'anzi, indicherò anche la personalità che, nel caso specifico di quel piccolo Comune del bergamasco, da nove anni impedisce che venga presa una decisione dagli uffici del Ministero dell'interno, e continua ad essere l'arbitro della vita locale; posizione che perderebbe se finalmente quel Comune venisse diviso, secondo la richiesta, nei quattro Comuni originari.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Come si chiama quel Comune?

TERRACINI. Ora mi sfugge il nome.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Suppongo che si tratti di una pratica sulla quale il Ministero dell'interno aveva espresso parere favorevole nella sua relazione al Consiglio di Stato; ma il Consiglio di Stato è andato in avviso contrario. Se è questo il caso cui si riferisce il senatore Terracini, l'esito negativo non è da imputare al Governo, ma al giudizio tecnico di un organo consultivo ammesso dalla Costituzione, il quale ritiene che quei Comuni non vadano ricostituiti.

TERRACINI. Di questo parleremo quando l'interpellanza sarà discussa in Aula. Comunque, il Consiglio di Stato è un organo consultivo, non è un organo deliberante. Il Consiglio di Stato ha espresso un parere: si trattava di soppesarlo e di valutarlo.

D'altra parte, se ci riferiamo al medesimo caso, vi sono stati dei passi successivi, con una nuova indagine da parte di un Ispettore del Ministero, che invece, in conseguenza dei dati che gli sono stati forniti sul luogo, ha ri-

conosciuto la possibilità dell'autosufficienza di quel Comune.

Ad ogni modo è chiaro che, quando si prendono queste misure in via amministrativa, possono intervenire molto più largamente quegli interessi che non sono comuni e generali, ma di carattere particolare; a ciò invece il Parlamento evidentemente sfugge e si sottrae.

In conclusione, pur ribadendo ancora una volta la doglianza e la critica per la mancata costituzione delle Regioni, che in molti casi intoppa ed ostacola lo svolgimento normale della vita del nostro Paese, e particolarmente in questo campo si oppone ad esigenze modeste ed oneste di alcuni gruppi della popolazione, io ritengo che il Parlamento abbia il diritto di entrare nel merito della decisione relativa a questi disegni di legge, su ciascuno dei quali esprimerò poi il mio parere.

PIECHELE. Concordo pienamente con quanto esposto dal collega Riccio e dal collega Terracini: anch'io sono del parere che noi possiamo entrare nell'esame del merito dei disegni di legge sottoposti alla nostra approvazione.

Mi voglio riferire a quanto avviene nella mia Regione a statuto speciale ed autonomo, dei Comuni è affidato all'autorità della Regione stessa.

Ricordo un caso recentissimo, riguardante l'ultimo Comune che è stato costituito nel mio Collegio: il comune di Orsino, che si è staccato dal comune di S. Lorenzo, non di propria volontà, perchè mancava, o almeno era molto discutibile, l'autosufficienza finanziaria. Il comune di S. Lorenzo, capoluogo, non voleva assolutamente essere più legato con questo comune viciniore, e ha detto: « se non ci liberate dal peso di questo matrimonio forzato che non può continuare, non vogliamo più saperne di amministrazione neppure nel nostro Comune ». Ebbene, si è arrivati, attraverso una legge regionale, a superare la difficoltà dell'autosufficienza finanziaria.

Pertanto, io credo che, ove ricorrono le condizioni prescritte — che naturalmente debbono essere giudicate anch'esse in via discrezionale dal potere legislativo — noi possiamo entrare nell'esame del merito dei disegni di legge sottoposti alla nostra approvazione, senza che ci faccia ostacolo alcuna disposizione di legge.

BARACCO. Concordo completamente con le argomentazioni dei colleghi Riccio e Terracini. Vorrei fare soltanto un'osservazione di carattere pratico, in ordine ai criteri che la Commissione dovrebbe seguire nell'accogliere o meno i disegni di legge in esame: e cioè, a mio parere la Commissione non dovrebbe seguire come principio fondamentale quello della popolazione.

Io parlo della mia regione, dell'Astigiano, che è una zona collinare. Col trascorrere del tempo è avvenuto questo fenomeno curioso: che i Comuni che erano in alto (a 400, a 500 metri), quando sono state costruite le strade e le ferrovie, hanno costituito a valle frazioni aventi una autonomia ed una economia di primissimo piano per lo sviluppo della Regione. Ora, questi nuclei trovano delle resistenze nelle vecchie tradizioni della zona, che vogliono mantenere in alto le situazioni preesistenti; pertanto queste comunità non si forniscono di acquedotti nè di altre opere di pubblica utilità. Ed è opportuno tener conto anche di questi casi.

E vorrei fare un altro rilievo dettato dalla esperienza. Si dice che i piccoli Comuni non possono avere l'autosufficienza finanziaria; ora, è pacifico — ed io sono d'accordo — che si debba garantire l'autosufficienza; ma tenete presente che nella mia provincia, dove si trovano 120 Comuni, vi sono 70 Comuni di 1.200 abitanti, e sono tutti in pareggio.

Quindi, questa preoccupazione di ordine generale deve cadere: noi dobbiamo valutare caso per caso le posizioni di questi Comuni, tenendo conto delle ragioni topografiche, delle ragioni di autosufficienza e delle ragioni di opportunità.

Ed un ultimo elemento da tener presente è il fenomeno dello spopolamento. Diamo la possibilità a questi centri di ricostituirsi, di darsi una vita autonoma e ricca, e trattieniamo una parte della popolazione che andrebbe in città, con tutte le conseguenze che conosciamo!

PRESIDENTE. Per chiarire il mio intervento iniziale, vorrei separare le questioni emerse dalla discussione, perchè mi sembra che non sempre esse siano state tenute debitamente distinte. Anzitutto, ritengo vadano se-

parate la questione della ricostituzione disciplinata dalla legge Rosati, e la questione della costituzione di nuovi Comuni, disciplinata dalla legge comunale e provinciale del 1934.

Ora, nei casi di cui alla citata legge comunale e provinciale ed alla legge Rosati, è il potere esecutivo che deve provvedere. Il Parlamento non dovrebbe interessarsi di tali questioni: altrimenti vi sarebbe confusione di poteri.

Si capisce, il Parlamento può legiferare su tutto e può intervenire ovunque, ma non è buona norma che il Parlamento intervenga nella materia che è di competenza del potere esecutivo.

Il senatore Riccio e il senatore Terracini, ciascuno richiamandosi a particolari situazioni, hanno lamentato che il potere esecutivo non abbia espletato con diligenza il proprio compito, e mi sembra che il senatore Terracini abbia esplicitamente affermato che non resta che andare al Parlamento a chiedere la legge. No: al Parlamento si va per esercitare il potere di critica e di controllo verso l'operato del potere esecutivo, ma non per sostituirsi al potere esecutivo.

RICCIO. Noi abbiamo anche sostenuto che tali deliberazioni non sono riservate al potere esecutivo!

PRESIDENTE. Senatore Riccio, poichè nelle due leggi poc'anzi citate si stabiliscono le condizioni richieste per la costituzione o ricostituzione di comuni autonomi, è il potere esecutivo che deve agire in proposito. Se il potere esecutivo non prenderà alcun provvedimento per un anno o due anni o cinque anni, voi da rete la sfiducia a questo Governo; voi potete esercitare tutte le forme di controllo parlamentare, attraverso interrogazioni ed interpellanze; e di fatto il senatore Terracini ha presentato una interpellanza al Governo. Potete giungere addirittura alla mozione, ma non potete sostituire la legge alla carente attività del potere esecutivo. A mio parere tale modo di procedere, oltre ad essere illegittimo — ed abbiamo, ripeto, una Corte costituzionale che può giudicare in materia — sarebbe anche contrario alle buone norme parlamentari.

Pertanto, se fra i sopra ricordati disegni di legge da discutere ne fossero compresi alcuni rientranti nella competenza del potere esecutivo, bene opererebbe la Commissione, a mio parere, rigettando tali disegni di legge.

Mi sembra poi che neanche la competenza deferita dalla Costituzione alle Regioni possa determinare il Parlamento ad intervenire volta per volta ove manchino i requisiti prescritti dalla legge.

Infatti, poichè le Regioni non esistono, il diritto positivo vigente si trova nella legge comunale e provinciale, che dispone in materia con quei determinati articoli; ed inoltre nella legge Rosati, che corregge ed integra la legge comunale e provinciale. Queste sono le leggi che esistono oggi, e queste leggi vanno applicate.

Ed allora io vorrei formulare un dubbio: può il legislatore, dopo aver emanato una norma in cui fissa criteri generali, derogare, per un caso particolare, al disposto della norma stessa? A me sembra che ciò rappresenterebbe una violazione della legge, così come, nel campo amministrativo, quando è stato emanato un regolamento da una autorità amministrativa, la medesima autorità non può modificarlo in rapporto ad una persona o ad un caso concreto. Prego il senatore Riccio di non prendere sotto gamba la questione, perchè si tratta di una materia molto delicata ed importante.

RICCIO. Non l'ho presa sotto gamba, ma di fronte, per rivendicare la sovranità del Parlamento in materia!

PRESIDENTE. E questo è l'errore; mi consenta di spiegarglielo. Anche il regolamento è emesso da un organo che è sovrano ad emanare quel regolamento, e tuttavia, per il caso particolare, tale organo non può modificare il regolamento.

Una sorpresa non lieve mi è venuta da quella parte (*indica la sinistra*) perchè questo principio sta a garantire le minoranze: io mi aspettavo da quella parte la massima adesione a questo principio fondamentale, che è una norma al di sopra della stessa Costituzione, perchè, quando l'organo che ha emesso il regolamento, o quando l'organo che ha emesso la legge, si accorge che nell'applicazione pratica del-

la norma si verificano inconvenienti, modifica il regolamento o modifica la legge, ma non con-
torce questo regolamento o questa legge nel
momento opportuno e contingente, per risol-
vere favorevolmente un caso concreto.

Questo è il principio che io ho inteso affer-
mare fin dall'inizio. Ritenete che 3.000 abitanti
siano troppi? E chi vi dice che dobbiamo la-
sciare immutata questa norma? Invece voi vi
preoccupate di una determinata frazione. Pre-
sentate piuttosto un disegno di legge di mo-
difica agli articoli delle leggi cui ci riferiamo!
Perchè non lo fate?

Il caso citato dal senatore Piechele è molto
diverso, perchè previsto dallo Statuto specia-
le della sua Regione ed ammesso dalla Costi-
tuzione, la quale, all'articolo 133, detta que-
sta norma: « La Regione, sentite le popolazioni
interessate, può con sue leggi istituire nel pro-
prio territorio nuovi Comuni e modificare le
loro circoscrizioni e denominazioni ».

Ma, a parte il caso delle Regioni, che pos-
sono provvedere con proprie leggi, nella legge
comunale e provinciale, agli articoli 33 e se-
guenti, è stabilito che i Comuni in generale
possono essere costituiti quando rispondano al-
le prescritte esigenze.

Di qui la mia perplessità sulla legittimità
costituzionale dei provvedimenti sottoposti al
nostro esame. Ho citato, nella gerarchia dei va-
lori, tre casi che sono esplicitazione dell'attività
normativa, la quale si dirige sempre alla ge-
neralità dei casi e mai al caso concreto: quello
della legge ordinaria, quello del regolamento
del Senato e quello del regolamento di ammi-
nistrazione.

Ora, poichè in questi tre casi, modificando
la legge disposta per la generalità dei casi per
riguardo ad un caso concreto, si compie vio-
lazione di legge, le mie osservazioni portereb-
bero a respingere senz'altro tutti i disegni di
legge sottoposti al nostro esame. Tuttavia, co-
me dicevo all'inizio, sul terreno politico in cui
si esplica l'attività legislativa, tenendo parti-
colarmente presente la situazione originata da
quella che è stata chiamata una carenza costi-
tuzionale, e cioè dalla mancata realizzazio-
ne delle Regioni, tenendo presente il fatto che
vi possono essere dei casi limite i quali sugge-
riscono una più attenta considerazione — e
qui potrei adeguarmi al pensiero del senatore

Riccio, ma soltanto nel senso di casi limite
che il legislatore può non aver previsto nella
sua norma astratta — si potrebbe provvedere,
per alcuni di questi casi, con una legge spe-
ciale.

Però i requisiti fissati dalla legge debbono
essere considerati come pilastri fondamentali.
Il primo di questi requisiti è la volontà della
popolazione: non si può sopraffare la volontà
della popolazione con una deliberazione del
Parlamento.

Il secondo requisito è l'autosufficienza finan-
ziaria. Non si può porre a carico della colletti-
vità statale il *deficit* del bilancio di un Comune
che vive una vita grama ed è incapace di ammi-
nistrarsi finanziariamente. Non si può far que-
sto. Anzi, direi di più: che se si ammettesse di
passar sopra a questa esigenza, già io comin-
cerei col fare il rilievo che il disegno di legge
dovrebbe andare alla Commissione di finanze
e tesoro.

È vero che non vi è una norma che fissi con
continuità l'obbligo dello Stato di intervenire
per sanare le situazioni deficitarie; però dal
dopoguerra ad oggi ogni anno lo Stato inter-
viene con apposita legge.

Terzo requisito: separazione topografica.
Anche questa è un'esigenza fondamentale. Non
potete dire che, sol perchè una frazione è a
due chilometri di distanza dal capoluogo, deb-
ba assurgere all'autonomia, quando si sa che
con i mezzi moderni si possono coprire distan-
ze anche maggiori senza alcun disturbo.

BARACCO. Si tratta di collegarle dove non
ci sono le strade.

PRESIDENTE. Naturalmente la separazio-
ne non va calcolata in linea d'aria, ma tenen-
do conto degli scoscendimenti, degli avvalla-
menti, della mancanza di strade, ecc.

Rimanendo fermi questi tre elementi, c'è
il quarto punto sul quale io debbo richiamare
l'attenzione della Commissione come quello che
potrebbe consentire il nostro intervento. Si
tratta del numero minimo degli abitanti, sta-
bilito in 3 mila unità. Se mancano 50, 100 o
200 unità per giungere a tale limite il po-
tere esecutivo non può far nulla, e se il Parla-
mento si trincerasse dietro questa pregiudiziale,
quei paesi vivrebbero una vita che indub-

biamente non è quella che noi vogliamo auspicare per il benessere del popolo. In casi del genere noi potremmo esaminare attentamente la situazione, intervenendo poi come potere legislativo, con la coscienza che per lo meno, qualunque sia il fondamento della preoccupazione di ordine costituzionale cui ho accennato all'inizio, facciamo questo per andare effettivamente incontro ai bisogni ed alle esigenze delle popolazioni interessate.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Vorrei chiedere innanzi tutto alla cortesia dei colleghi di non interrompermi, perché vorrei parlare molto pacatamente e con una certa ampiezza in merito a questo problema.

Sono state sollevate questioni molto alte; la prima dal nostro Presidente circa la possibilità di un eccesso di potere legislativo — com'egli lo ha chiamato — che potrebbe verificarsi quando la Commissione, con una legge speciale, risolvesse un caso concreto, disattendendo una legge generale.

Su questa questione, che è molto delicata, non mi sento preparato a rispondere adeguatamente. Rammento, se non erro, che in diritto romano si chiamava *privilegium* la legge che risolveva un caso concreto. So anche che successivamente la tendenza legislativa di tutti i tempi è stata nel senso di restringere sempre maggiormente la possibilità di emanare *privilegia*, finché è stato affermato il principio che la legge è uguale per tutti, principio al quale io — che sono portato da tutta la mia formazione a propugnare lo stato di diritto — sono molto sensibile. Quindi non nascondo che mi preoccupa il fatto che si intervenga con una legge per risolvere un caso concreto. Però, come ho già detto, non intendo pronunciarmi sulla questione, sollevata dal Presidente, della possibilità o meno, in astratto, di emanare per un singolo caso una speciale legge derogante ad una legge generale.

Vengo invece alla questione della competenza regionale. Nella prima legislatura questa questione già venne affrontata dal Senato, quando si discusse la legge Rosati. Era allora già in vigore la Costituzione, che all'articolo 117 stabilisce che la Regione emana norme legislative, fra l'altro, in materia di circoscrizioni comunali, nei limiti dei principi fondamentali

stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. E nell'articolo 133, secondo comma, la Costituzione soggiunge: « La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ».

Si poteva sostenere che, essendo ormai in vigore queste norme della Costituzione, gli organi statali — di Governo, o più alti (Presidente della Repubblica), o legislativi — non potessero interferire più in materia di circoscrizioni comunali.

Viceversa il Parlamento approvò la legge Rosati, la quale — innestandosi sul sistema, di cui parlerò dopo, tracciato dalla legge comunale e provinciale — stabilì: « Potrà essere disposta, ai sensi degli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, la ricostituzione di Comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922, ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3 mila abitanti, quando la ricostituzione sia chiesta da almeno tre quinti degli elettori ».

Questo significava che, pur essendo entrata in vigore la Costituzione, il legislatore ammetteva che potessero essere ricostituiti — con la procedura stabilita dalla legge comunale e provinciale, che evidentemente veniva considerata tuttavia operante in tema di circoscrizioni comunali — Comuni soppressi dal fascismo, anche se avessero meno di 3 mila abitanti come richiesto dalla legge comunale e provinciale, lasciando fermo per tutto il resto la stessa legge comunale e provinciale.

Ripeto che del sistema stabilito dalla legge comunale e provinciale parlerò dopo. Quanto alle Regioni, voglio osservare anzitutto che benissimo fecero i Costituenti ad attribuire questa materia alle Regioni, perché, come è stato esattamente detto, non si può per l'Italia intera, dalle Alpi alla Sicilia, creare un costume unico per tutti i Comuni. Ci sono regioni che hanno dei Comuni grandi, regioni che hanno Comuni piccoli, ci sono pianure, montagne ecc.: è giusto pertanto che ogni Regione, nell'ambito delle leggi dello Stato, detti proprie norme.

Seconda osservazione. Il fatto che il Parlamento — pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione che stabiliva la competenza regio-

nale in questa materia — lasciasse operante la legge comunale e provinciale, anzi abbassasse il limite degli abitanti per i Comuni soppressi dal fascismo, implica, secondo me, incontestabilmente che il Parlamento interpretò la Costituzione nel senso che, finchè le Regioni non siano operanti, coi provvedimenti previsti dalla legge comunale e provinciale si possono modificare, in via amministrativa, le circoscrizioni comunali e provinciali.

Quanto poi alla via legislativa, anche su questa si riverberò l'interpretazione, ora accennata, del Parlamento. Infatti — a prescindere dalla questione dell'eccesso di potere legislativo, accennata dal Presidente, e sulla quale non mi sono pronunciato — l'interpretazione della Costituzione resa dal Parlamento, emanando la legge Rosati, implica *a fortiori*, per necessario parallelismo, che il potere legislativo da parte sua, se può intervenire a modificare la legge comunale e provinciale in tema di circoscrizioni comunali — e intervenne in tal senso con la legge Rosati — così può anche intervenire, in tema di circoscrizioni comunali, a risolvere direttamente casi concreti.

Però, fino a che le Regioni non ci saranno, noi dobbiamo essere portati ad agire con cautela in questa materia che il legislatore vuole riservata alle Regioni.

Premesso questo, vengo ad illustrare quale è il sistema stabilito dalla legge comunale e provinciale per la modifica delle circoscrizioni comunali e provinciali.

Gli articoli 33 e seguenti del testo unico del 1934 stabiliscono in via generale che, perchè possa esser costituito un nuovo Comune, occorrono i seguenti requisiti: almeno 3 mila abitanti; autosufficienza finanziaria; separazione topografica rispetto al capoluogo del Comune. Queste norme stabiliscono anche la procedura che va seguita: occorre una domanda firmata da una maggioranza qualificata di contribuenti, si deve sentire il Consiglio comunale, quello provinciale, il Consiglio di Stato. Infine si provvede con decreto del Capo dello Stato.

La legge Rosati, come ho detto, mantiene questo sistema ma abbassa il livello dei 3 mila abitanti per i Comuni che furono soppressi dal fascismo.

Poste queste premesse, a me pare evidente che, quando esistono i requisiti occorrenti se-

condo la legge per la costituzione o ricostituzione di un Comune, coloro che intendono promuovere la costituzione o ricostituzione del nuovo Comune debbono seguire la procedura tracciata dalla legge e non far presentare per questo scopo delle proposte di legge. Su ciò credo che si possa essere tutti d'accordo. Vengo, comunque, a illustrare le ragioni che adducono a questa soluzione.

È conveniente — domandiamoci — riguardo al Capo dello Stato, riguardo alla volontà delle popolazioni, riguardo al Consiglio di Stato, riguardo ai Consigli provinciali e comunali, che con un atto d'imperio il Parlamento stabilisca di ricostituire un determinato Comune? Ma scusate: se i requisiti ci sono, a me pare che, a prescindere dalla questione costituzionale sollevata dal Presidente, un'ovvia ragione di convenienza rispetto ai rapporti tra i vari poteri dello Stato ci debba portare a rendere omaggio alle competenze stabilite dalla legge.

Resta la questione dei Comuni che non hanno i requisiti occorrenti secondo la legge: cioè che hanno meno di 3 mila abitanti e non sono stati soppressi dal fascismo; oppure non hanno la separazione topografica, o l'autosufficienza finanziaria; o non sono desiderati dalle volute maggioranze della popolazione. Dato e non concesso che la questione sollevata dal Presidente non sia attendibile, è chiaro che in questi casi il Parlamento può, in astratto, intervenire, giacchè la legge generale non soccorre ammettendo il procedere in via amministrativa. In questi casi, dunque, andranno esaminate nel merito, caso per caso, le singole proposte di legge.

A questo punto il Governo deve, però, raccomandare che in tale esame si proceda con cautela veramente estrema. Non comprenderei mai, infatti, come si potrebbe costituire un Comune quando si sa che questo Comune non ha l'autosufficienza finanziaria. Non vedrei mai come si potrebbe costituire un Comune quando non ricorre il requisito della separazione topografica, sia pure nel senso accennato dal senatore Baracco: infatti, se un Comune ha il capoluogo a 300 metri di altezza ed un'importante frazione in basso, capisco che si possa parlare di separazione; ma in tal caso la separazione c'è anche secondo la

legge comunale e provinciale e verrebbe riconosciuta dal Consiglio di Stato, perchè l'articolo 33 è molto elastico: dice semplicemente che, per le condizioni dei luoghi, i costituendi Comuni debbono essere separati dal capoluogo al quale appartengono. Mi pare, quindi, anticipando il giudizio su questi casi che, quando manca l'autosufficienza finanziaria e la separazione topografica, bisognerebbe essere contrari.

Importantissimo è poi il requisito della volontà delle popolazioni, requisito che va, a mio parere, rigorosamente rispettato: non per nulla la legge comunale e provinciale vuole che esistano delle maggioranze qualificate! Bisogna pertanto verificare che questa volontà vi sia: che cioè sia espressa con firme debitamente autenticate. Difficile è — allorchè si esce dal binario tracciato dalla legge comunale e provinciale per incamminarsi su un binario di leggi speciali, di *privilegia* — compiere accertamenti su questo punto: eppure bisogna compierli, con estrema cautela, se non si vuol violare la Costituzione che nell'articolo 133 esige siano « sentite le popolazioni interessate » perchè si possa procedere a cambiamenti nelle circoscrizioni comunali.

Resta infine il requisito dei 3.000 abitanti. Riconosco che possono esistere dei casi in cui, anche se proprio non si arriva ai 3.000 abitanti, si può costituire un Comune nuovo, quando ci sia una separazione topografica accentuata, l'autosufficienza finanziaria e la volontà delle popolazioni. Però, quando la popolazione sia eccessivamente scarsa, bisogna andare molto adagio nel costituire il nuovo Comune, perchè il costo dei servizi, particolarmente nei compensi dovuti ai dipendenti, crea oggi nei Comuni un onere tale che i piccolissimi Comuni non possono affrontarlo: non siamo più al tempo del Comune che si amministrava sotto la quercia. Perciò ci vuole un certo livello di popolazione che, direi, è spesso condizione della stessa autosufficienza finanziaria.

Questo è il pensiero del Governo. Premesse queste considerazioni, io credo che si potrebbe passare all'esame dei singoli disegni di legge.

AGOSTINO. Vorrei replicare brevemente per precisare ancor meglio il mio pensiero.

A mio avviso, alla stregua della Costituzione, non essendoci ancora le Regioni, i Comuni non

possono erigersi in autonomia attraverso il provvedimento previsto dalla legge comunale e provinciale, cioè attraverso l'atto del Capo dello Stato in funzione di potere esecutivo. Invero la legge dice che l'autonomia può essere deliberata con atto legislativo della regione: finchè la regione non c'è, l'atto legislativo non può essere emanato che dal potere legislativo.

RICCIO. Noi abbiamo fatto una delega.

AGOSTINO. Voi con la legge Rosati non avete detto che il potere appartiene all'esecutivo; avete detto soltanto che per la ricostituzione dei Comuni può derogarsi a qualcuna delle condizioni di cui alla legge comunale e provinciale.

Io ho l'impressione che, in seguito alla legge Rosati, siano avvenute delle ricostituzioni di Comuni con provvedimenti del potere esecutivo, e ritengo che proprio in ciò sia l'incostituzionalità. Penso che soltanto il legislatore possa, con proprie leggi, caso per caso, stabilire l'autonomia.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La legge Rosati dice invece che potrà essere disposta, ai sensi degli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, dal Capo dello Stato, sentiti determinati pareri, la costituzione o ricostituzione dei Comuni.

AGOSTINO. Ma è incostituzionale se dice esplicitamente questo.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ad ogni modo, siccome Camera e Senato, emanando la legge Rosati, ritennero che gli organi di cui negli articoli 33 e seguenti della legge comunale e provinciale potessero provvedere a cambiare le circoscrizioni comunali, credo che la prima Commissione del Senato non possa andare in opinione diversa da quella delle due Assemblee legislative.

PRESIDENTE. Se non si fanno altre osservazioni, passiamo alla discussione del disegno di legge di iniziativa del senatore Lepore: « Costituzione in Comune autonomo della frazione

Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento ». Dichiaro aperta la discussione generale.

ANGELINI, *relatore*. Dugenta ha circa 2.800 abitanti e non è stato soppresso dal fascismo, dimodochè la sua costituzione non può essere regolata nè dal testo unico del 3 marzo 1934, nè dalla legge 15 febbraio 1953, n. 71.

Dugenta, in tempi remoti, era Comune autonomo. Dista da Melizzano, suo capoluogo, undici chilometri. Mancano sicuri e periodici mezzi di trasporto e collegamenti. È posta sulla importante arteria stradale Napoli-Campobasso ed è uno dei tre centri agricoli più importanti della provincia di Benevento.

Ha uno scalo ferroviario, al quale fanno capo molti paesi.

Vi sono due parrocchie, la stazione dei carabinieri, l'ufficio dello stato civile, l'ufficio di conciliazione, l'ufficio postale, l'ufficio di imposte di consumo che ha giurisdizione anche nel Comune capoluogo; il medico condotto e l'ufficiale sanitario (soltanto per la frazione), una farmacia, dei molini elettrici.

Il suo territorio è di circa 1.500 ettari.

Ricorrono insomma tutte le condizioni topografiche, amministrative, ambientali, di viabilità, di popolazione, di autosufficienza finanziaria, per autorizzare la costituzione in Comune.

RICCIO. Il numero di coloro che hanno firmato la richiesta di costituzione in che rapporto è con il numero complessivo degli abitanti?

ANGELINI, *relatore*. Non sono in condizioni di poter dire se è stato mantenuto il rapporto richiesto dalle leggi, ma certo vi è un buon numero di firme

LEPORE. C'è il parere favorevole del Ministero dell'interno.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. C'è senza altro il parere favorevole, ma io credo che questo parere favorevole non lo debba recare il senatore Lepore anzichè il

rappresentante del Governo. Io domando se le firme ci sono.

TERRACINI. Vorrei portare un argomento che ritengo decisivo. Una richiesta analoga a questa proposta di legge presentata dal senatore Lepore era stata presentata anche dall'onorevole Amendola. Pertanto si traggano le conseguenze in linea di buonsenso: se in un Comune italiano, nell'anno 1956, i democristiani e i comunisti sono d'accordo, c'è senza dubbio la maggioranza della popolazione.

RICCIO. Comunque io riterrei che sarebbe bene acquisire alla nostra discussione anche questo elemento con una certa precisione, perchè nell'ipotesi che, ad esempio, solo un decimo della popolazione avesse sottoscritto la domanda, non ci sarebbe nulla di male che noi rinviassimo l'esame di questa proposta di legge per consentire il raggiungimento della proporzione richiesta dalla legge.

Pertanto, per la serietà stessa della nostra discussione, sono a richiedere la precisazione di questo elemento di proporzione dei 3/5, non essendo sufficiente, a mio avviso, l'osservazione perspicua del senatore Terracini.

ANGELINI, *relatore*. Se il Presidente avesse la cortesia di darmi dieci minuti di tempo per andare a consultare il fascicolo relativo al comune di Dugenta, sarei in grado di dare una risposta con una certa precisione.

PRESIDENTE. Suspendo la seduta per qualche minuto per dar tempo all'onorevole relatore di mettersi in grado di rispondere alle richieste che gli sono state poste.

(La seduta, sospesa alle ore 12,10, è ripresa alle ore 12,45).

LEPORE. Posso fornire agli onorevoli colleghi in via ufficiale i seguenti dati relativi alla pratica di autonomia comunale della frazione di Dugenta: la domanda è stata sottoscritta da 560 contribuenti su 760 residenti nella frazione, per un carico tributario di oltre 2/3 rispetto a quello che risulta intestato agli stessi contribuenti in oggetto.

Nel febbraio del 1950 il Consiglio comunale di Melizzano esprime il suo parere favorevole in merito alla richiesta della frazione di Dugenta. Nel settembre del 1950 la deputazione provinciale di Benevento esprime alla unanimità il suo parere favorevole per l'autonomia comunale della frazione di Dugenta. Il 5 dicembre 1950, la Prefettura di Benevento inoltra la domanda di autonomia comunale della frazione di Dugenta al Ministero dell'interno, Direzione generale amministrazione civile, corredata dai seguenti documenti: planimetria dell'intero territorio del Comune; parere del Consiglio comunale di Melizzano; parere della deputazione provinciale di Benevento; relazione favorevole del vice Prefetto; due schemi di bilancio, uno per Melizzano e l'altro per Dugenta; motivato parere favorevole del Prefetto. Nel luglio del 1952 la Prefettura di Benevento, avendone ricevuto richiesta, inviava altro progetto di bilancio distintamente per Melizzano e per Dugenta, al Ministero dell'interno.

È sulla base di questi elementi che io prima mi sono permesso di dire che c'era il parere favorevole del Ministero dell'interno.

La pratica avrebbe avuto la sua soluzione in via amministrativa se non ci fosse stato l'elemento numerico.

AGOSTINO. Sono favorevole in linea generale; piuttosto, secondo me, il disposto dovrebbe essere integrato per quel che riguarda la parte amministrativa.

PRESIDENTE. Sono atti amministrativi per cui non occorre una delega legislativa.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il Governo è favorevole a questo disegno di legge per le eccezionalissime circostanze illustrate dal proponente e dal relatore, e considerato che esistono i requisiti necessari. Mi riservo di presentare una nuova formulazione del disegno di legge quando si passerà alla discussione degli articoli.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo pertanto alla discussione degli articoli.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Propongo il seguente nuovo testo del disegno di legge:

Art. 1: « La frazione di Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento, è eretta in Comune autonomo con omonima denominazione e con la circoscrizione territoriale risultante dalla pianta planimetrica e dalla relazione descrittiva dei confini, annessi alla presente legge. Il Prefetto di Benevento, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvederà al regolamento dei rapporti patrimoniali e finanziari tra i Comuni interessati. Gli organici del costituito comune di Dugenta e del comune di Melizzano saranno stabiliti dal Prefetto sentita la Giunta provinciale amministrativa in modo che il numero complessivo dei posti non superi quelli attualmente assegnati al comune di Melizzano. Al personale in servizio presso il predetto Comune, che sarà inquadrato negli organici del comune di Dugenta, non potrà essere attribuita posizione gerarchica e trattamento economico superiore a quello fissato all'atto dell'inquadramento ».

Art. 2: « Il Governo della Repubblica è autorizzato a provvedere con decreto presidenziale all'esecuzione della presente legge ».

LEPORE. Proporrò che i due articoli del disegno di legge venissero così formulati: Art. 1: « La frazione Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento, è eretta in Comune autonomo con omonima denominazione ». Art. 2: « Il Governo della Repubblica è autorizzato a provvedere con decreto presidenziale all'esecuzione della presente legge ».

« Il prefetto di Benevento, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvederà al regolamento dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i Comuni interessati.

« Gli organici del costituito comune di Dugenta e del comune di Melizzano saranno stabiliti dal Prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa, in modo che il numero complessivo dei posti non superi quello attualmente assegnato al comune di Melizzano.

« Al personale in servizio presso il predetto Comune, che sarà inquadrato negli organici del comune di Dugenta, non potranno essere attribuiti posizione gerarchica e trattamento economico superiori a quelli fruiti all'atto dell'inquadramento ».

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'Interno*. Accetto il testo proposto dal senatore Lepore.

PRESIDENTE. Do lettura dell'articolo 1 del disegno di legge:

Art. 1.

Dugenta, frazione del comune di Melizzano, è distaccata dal capoluogo e costituita in Comune autonomo.

Do quindi lettura del testo dell'articolo 1 testè proposto dal senatore Lepore, accettato dal Governo:

« La frazione Dugenta del comune di Melizzano, in provincia di Benevento, è eretta in Comune autonomo con omonima denominazione ».

Lo metto ai voti.
(È approvato).

Do ora lettura dell'articolo 2 del disegno di legge:

Art. 2.

Il Governo della Repubblica è autorizzato a promuovere con decreto presidenziale quanto occorre per l'esecuzione della presente legge.

Do quindi lettura del testo dell'articolo 2 proposto dal senatore Lepore, accettato dal Governo:

« Il Governo della Repubblica è autorizzato a provvedere con decreto presidenziale all'esecuzione della presente legge.

Il prefetto di Benevento, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvederà al regolamento dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i Comuni interessati.

Gli organici del costituito comune di Dugenta e del comune di Melizzano saranno stabiliti dal Prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa, in modo che il numero complessivo dei posti non superi quello attualmente assegnato al comune di Melizzano.

Al personale in servizio presso il predetto Comune, che sarà inquadrato negli organici del comune di Dugenta, non potranno essere attribuiti posizione gerarchica e trattamento economico superiori a quelli fruiti all'atto dell'inquadramento ».

Lo metto ai voti.
(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

Discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Farina e Gavina: « Ricostituzione del comune di Donelasco, in provincia di Pavia » (286).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Farina e Gavina: « Ricostituzione del comune di Donelasco, in provincia di Pavia ».

Per questo Comune, essendo stato soppresso dal fascismo, è applicabile la legge Rosati. Inoltre, trattandosi di un Comune di appena 482 abitanti, con 353 ettari di terreno, mancherebbe l'autosufficienza.

Dichiaro aperta la discussione generale.

LOCATELLI. Conosco molto bene questo paese, che era Comune fin dal 1700. Il fascismo lo sopprime per ragioni politiche; pertanto a me sembra opportuno che si debba ricostituire immediatamente.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'Interno*. A questo Comune è applicabile la legge Rosati. Tanto basterebbe perchè, secondo me, dovesse ritenersi non conveniente che il potere legislativo — trascurando la volontà della popolazione, sulla quale qui nulla risulta, e senza tenere presente il riguardo dovuto al Capo dello Stato, al Consiglio di Stato ecc. competente

secondo quella legge — emettesse un suo provvedimento.

Nel merito, debbo aggiungere questo. Agli uffici risulta che la frazione di Donelasco, sita in zona collinosa, è collegata con il capoluogo da due strade, entrambe in buono stato di manutenzione, lunga l'una chilometri 1,300, l'altra chilometri 3,500. Risulta altresì che i vari nuclei abitati, che dovrebbero essere compresi nel ricostituendo Comune, comunicano più agevolmente con l'attuale capoluogo di Santa Maria della Versa, che non con la frazione di Donelasco. Risulta inoltre che l'economia di Donelasco è strettamente collegata a quella di Santa Maria della Versa dove si trovano persino le cantine sociali nelle quali affluisce l'uva raccolta nel territorio del Comune.

Dal lato finanziario attualmente il bilancio di Santa Maria della Versa è in pareggio. Ricostruire, invece, il comune di Donelasco comporterebbe, per quel Comune, una spesa obbligatoria per circa 3 milioni di lire a carico di 482 abitanti.

Per tutte queste ragioni il Governo è contrario all'approvazione di questo disegno di legge.

TERRACINI. Ho piena fiducia e verso il rappresentante del Governo e verso i nostri colleghi proponenti di questo disegno di legge, ma vi sono delle strane contraddizioni tra ciò che è scritto nella relazione ed alcune delle cose che abbiamo in questo momento udito. Nella relazione si parla di una pratica iniziata in via amministrativa, la quale aveva già avuto il parere pienamente favorevole del Consiglio provinciale di Pavia, della quale però poi non si dicono gli sviluppi ulteriori. Pertanto penserei che l'iniziativa legislativa sia stata conseguenza di una di quelle delusioni fatte sorgere in mezzo alla popolazione dall'estrema lentezza della pratica amministrativa.

Per ciò che si riferisce alle distanze, nella relazione del nostro collega si parla di 5 chilometri di strada carrozzabile tra Santa Maria della Versa e Donelasco.

Per ciò che si riferisce alle spese obbligatorie, se gli abitanti di questa frazione sono disposti a pagarle, non so se abbiamo il diritto di intervenire per consigliarli a devolvere al-

trimenti il denaro di cui possono disporre. Inoltre non possiamo dimenticare che questa frazione in passato era già Comune e ha dato dimostrazione di poter vivere in maniera autonoma. Per questi motivi sono favorevole alla approvazione del disegno di legge.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La pratica amministrativa della quale il senatore Terracini ha parlato si è arenata, anzi si è interrotta, non per l'intervento degli uffici, bensì per la presentazione di due opposizioni a firma di frazionisti di Donelasco, già firmatari della istanza di ricostituzione di Donelasco in comune autonomo. A seguito della presentazione di quelle due opposizioni, vennero meno alla istanza i requisiti richiesti dalla legge Rosati.

Quindi, approvando questo disegno di legge, calpesteremmo non solo la legge Rosati, ma anche la volontà della maggioranza delle popolazioni.

TERRACINI. L'onorevole Sottosegretario ha detto che l'opposizione è stata firmata da frazionisti: ciò non vuol dire che questi siano numerosi, ma semplicemente che sono abitanti di Donelasco.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ritengo che, essendo applicabile la legge Rosati, poichè si tratta di un Comune soppresso durante il fascismo, una delle due: o esistono i requisiti che il Parlamento ha stabilito nel dettare la legge Rosati e allora si deve agire in sede amministrativa; o quei requisiti non esistono, ed allora non è il caso che il Parlamento faccia una leggina *ad hoc*, contrastando perfino la volontà delle popolazioni.

LOCATELLI. Chiedo che sia sospesa la discussione e che si faccia un supplemento di istruttoria chiaro e preciso.

BISORI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. A me sembra assurdo che una frazione di 482 abitanti possa spendere 3 milioni all'anno. In ogni modo dichiaro che sono contrario alla proposta di sospensiva.

1ª COMMISSIONE (Aff. della Pres. del Ccons. e dell'int.)

39ª SEDUTA (22 marzo 1956)

ANGELINI, *relatore*. Gli atti della istruttoria si riducono solamente alla relazione fatta dal Prefetto di Pavia al Ministero dell'interno; non mi è stato possibile acquisire altri elementi. Debbo aggiungere che da detta relazione risulta che la distanza tra la frazione di Donelasco e il comune di Santa Maria della Versa è di un chilometro e mezzo.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare metto ai voti la proposta di sospen-

siva formulata dal senatore Locatelli, alla quale il Governo ha dichiarato di essere contrario.
(È approvata).

Il seguito della discussione di questo disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,10.

Dott MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.