

CMVII SEDUTA

GIOVEDÌ 11 DICEMBRE 1952

Presidenza del Vice Presidente ALBERTI ANTONIO

I N D I C E

Congedi	Pag. 37589
Disegno di legge (Trasmissione)	37589
Disegni e proposte di legge (Approvazione da parte di Commissioni permanenti)	37589
Disegno di legge: «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» (2056) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione):	
BERGMANN	37591
RIZZO Giambattista	37601
LOCATELLI	37616
MINIO	37618
Interrogazioni (Annunzio)	37630
Relazioni (Presentazione)	37590
Sull'ordine dei lavori:	
RICCIO	37590
CONTI	37591

Congedi.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il senatore Mott per giorni 1.

Se non vi sono osservazioni, questo congedo si intende concesso.

Trasmissione di disegno di legge.

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

« Norme integrative per la concessione di finanziamenti per acquisto di macchinari, attrezzature e mezzi strumentali vari » (2741).

Questo disegno di legge sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

Approvazione di disegni e di proposte di legge da parte di Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che nella riunione di ieri della 4^a Commissione permanente (Difesa), sono stati esaminati ed approvati i seguenti disegni di legge e la seguente proposta di legge:

« Modifiche al regolamento per le indennità eventuali dell'Esercito, approvato con regio

La seduta è aperta alle ore 16.

BORROMEO, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

decreto 19 aprile 1907, n. 201, e successive modificazioni » (2695) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

« Elevazione del limite massimo di età per la nomina a sottotenente in servizio permanente degli allievi dell'Accademia militare provenienti dai sottufficiali dei carabinieri » (2701) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

« Modificazioni alla legge 16 novembre 1950, n. 979, sulle promozioni per merito di guerra » (2727), d'iniziativa del deputato Sullo (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

Comunico altresì che nelle riunioni di stamane delle Commissioni sono stati esaminati ed approvati i seguenti disegni di legge e la seguente proposta di legge:

2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

« Disposizioni transitorie sull'avanzamento per anzianità e merito delle guardie scelte del Corpo degli agenti di custodia a vicebrigadiere » (2574);

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

« Soppressione dell'Ente edilizio di Reggio Calabria » (2405-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*);

« Assunzione, da parte dello Stato, della spesa per la sistemazione della tomba di Grazia Deledda » (2698), d'iniziativa del deputato Mannironi (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

« Proroga della legge 4 maggio 1951, n. 387, relativa alla concessione di un sussidio ai marittimi disoccupati in attesa di imbarco » (2699) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

« Assegnazione di nuovi termini per la esecuzione di determinate opere comprese nel piano regolatore di Bologna e per il godimento di agevolazioni fiscali, nonchè approvazione di una variante per la zona di via Marchi, lato di levante » (2702);

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

« Disposizioni relative alla previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo » (2657);

« Riorganizzazione giuridica dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro » (2705) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Comunico che il senatore Parri ha presentato, a nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri e colonie), la relazione sul disegno di legge:

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie ed artistiche, firmata il 9 settembre 1886, completata a Parigi il 4 maggio 1896, riveduta a Berlino il 13 novembre 1908, completata a Berna il 20 marzo 1914, riveduta a Roma il 2 giugno 1928 e riveduta a Bruxelles il 26 giugno 1948 » (2473);

Comunico altresì che il senatore Riccio ha presentato, a nome della 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), la relazione sulla proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Camposarcuno ed altri:

« Proroga del termine di cui alla XI delle "Disposizioni transitorie e finali" della Costituzione » (2632).

Queste relazioni saranno stampate e distribuite ed i relativi disegni di legge saranno iscritti all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Sull'ordine dei lavori.

RICCIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RICCIO. Desidero far presente che la proposta di legge n. 2632, di iniziativa dei deputati Camposarcuno ed altri, tratta della proroga di un termine che scade il 31 dicembre. Chiedo quindi che la data della discussione venga fissata in modo che l'approvazione della proposta di legge possa avere luogo prima che scada il termine di cui trattasi.

PRESIDENTE. Si terrà conto della sua raccomandazione.

CONTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CONTI. Signor Presidente, desidero sapere quando sarà portata alla pubblica discussione la proposta di legge di iniziativa parlamentare per il Consiglio superiore della Magistratura, che è stata presentata da me da quasi due mesi.

PRESIDENTE. Non appena sarà presentata la relazione.

CONTI. Prego la Presidenza di fare le debite rimozioni, se per caso la relazione non fosse approntata, perchè si tratta di un problema che esige, dopo quattro anni di attesa, una rapida soluzione.

Discussione del disegno di legge: « Costituzione e funzionamento degli organi regionali » (2056) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Costituzione e funzionamento degli organi regionali », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Primo iscritto a parlare è il senatore Bergmann. Ne ha facoltà.

BERGMANN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, fra le leggi di attuazione della Costituzione che il Parlamento ha il dovere di approvare, questa riguarda la materia forse più vasta e popolare.

Mentre la Corte costituzionale, della quale abbiamo approvato recentemente un testo che speriamo diventi definitivo, è destinata a coronare l'edificio della Repubblica, questa rappresenta invece l'atto di fondazione in profondità perchè le autonomie locali costituiscono l'insostituibile base della democrazia. Chiedo quindi di poter aggiungere ai motivi del mio consenso con la relazione presentata al vostro esame alcune considerazioni che inquadrano il problema nel suo complesso. Problema che questo disegno di legge tende finalmente a risolvere. Il bisogno di una partecipazione popolare e responsabile alle amministrazioni locali con i controlli riformati secondo il precepto della Costituzione è un bisogno secolare,

anzi la mancata soluzione del problema in questo senso ha portato a molti guai e a molti inconvenienti non solo nel nostro Paese ma anche in altri.

Quando il problema si pose per l'Italia dopo i felici eventi del Risorgimento, l'autonomia degli enti locali era auspicata perfino dai Ministri. Si è invece adottato il sistema centralistico francese di Luigi XIII e di Luigi XIV del quale il grande Jefferson, uno dei fondatori della Federazione americana, scriveva nel 1789: « Non vi è Paese dove la mania del troppo governare abbia posto più profonde radici che in Francia dove cagiona i maggiori mali ».

Il sistema fu poi aggravato da Napoleone, tanto che il grande storico Tocqueville, nei suoi studi comparati fra le democrazie autonomiste e i governi centralistici dell'Europa continentale, scriveva: « Il potere centrale nato dalla Rivoluzione francese si è spinto in questo (accentramento) più innanzi dei suoi predecessori perchè è stato più forte e più sapiente di tutti. Luigi XIV sottoponeva i dettagli della esistenza comunale all'arbitrio di un Intendente, Napoleone li ha sottoposti a quello del Ministro ». E il nostro Carlo Cattaneo: « La Rivoluzione francese non seppe uscire dalle tradizioni dei secoli e dalla fede nella onnipotenza dei governanti ».

Da noi tutti i maggiori studiosi durante il Risorgimento erano favorevoli alla istituzione delle autonomie locali. Esse sono auspiccate anche dai precursori, da Luigi Settembrini a Francesco De Sanctis nell'Italia meridionale, da Melchiorre Gioia a Giandomenico Romagnosi nell'Italia settentrionale. Sono parole del Romagnosi queste: « Il troppo potere sfugge di mano »; e le altre « la molla solida, attiva, reale e permanente del vero e sicuro patriottismo sta nel municipio ed oso dire che non può stare che in lui solo; aggiungo di più: che in lui solo sta la base della sicurezza di tutto l'ordinamento politico di uno Stato civile ».

Anche quando si perviene alla conquista dell'unità, la parola dei maggiori politici è in questo senso, da Cavour a Minghetti come da Mazzini a Cattaneo. È noto come il Mazzini invocasse i poteri per la Regione che egli chiamava « zona intermedia indispensabile tra la nazione e il comune ». È noto come Cattaneo additasse le fonti di attività da assegnare alla

Regione aggiungendo: « La libertà è una pianta dalle molte radici. I molteplici consigli legislativi e i loro consensi e dissensi e i poteri amministrativi di molte e varie origini sono condizioni necessarie della libertà ».

Veniva invece la legge 23 ottobre 1859 sull'assetto amministrativo delle provincie annesse al Piemonte che provocava vivo malcontento nella Lombardia la quale aveva ordinamenti più liberi sotto l'Austria.

Ed allora ecco l'iniziativa di Cavour con un disegno di legge 16 maggio 1860, divenuto rapidamente legge 24 giugno 1860, il quale istituiva una sezione straordinaria del Consiglio di Stato con il compito di rivedere l'ordinamento amministrativo: frutto di questo lavoro, il disegno di legge presentato da Cavour insieme al Ministro dell'interno Farini nel 1860; esso divideva il Regno (dico il Regno) in regioni, provincie, circondari, mandamenti e comuni. Questo disegno di legge veniva poi riveduto e ripresentato dal Minghetti, succeduto al Farini, il 13 maggio 1861. Esso conteneva la Regione ed era dallo stesso Cavour personalmente annotato.

Dal Cavour, il quale (il ricordo è forse superfluo ai colleghi liberali presenti) aveva definito la centralizzazione della Francia « una via fatale che deve condurre, ove non retroceda, ad una sicura rovina ». Il Minghetti, presentando il disegno di legge cui ho accennato, lamentava l'insufficiente autonomia assegnata fino allora agli Enti locali e dichiarava: « per la qualcosa trovandosi il cittadino da sé solo di fronte all'onnipotenza dello Stato si corre alla dittatura e al dispotismo ».

Come sappiamo, invece, il poco tempo trascorso dalla unificazione suscitava paure, paure che abbiamo sentito riecheggiare anche in questi anni, e la Camera approvava una relazione Tecchio nella quale si respingeva il disegno di legge esprimendo testualmente: « apprensione per qualsivoglia scompartimento che, per avventura, paresse rendere immagine alle antiche circoscrizioni politiche ». Così siamo rimasti all'ordinamento francese che dura tutt'oggi, con la esasperazione centralistica che ne è derivata sotto il fascismo.

Si giunse, con la Liberazione, agli studi preparatori promossi dal Ministero della Costituente, studi guidati dalla Commissione pre-

sieduta dal compianto professor Ugo Forti nel 1945-46, e in particolare dalle due sezioni presiedute dal professor Jemolo e destinate a studiare l'una il problema dell'autonomia locale, l'altra il problema delle Regioni. Il lavoro di quelle Commissioni, racchiuso in un libro ancora vivissimo di 650 pagine, è servito di traccia per l'opera dell'Assemblea costituente. Ne ha tenuto profondamente conto la Commissione dei 75 presieduta dal collega Ruini e poi l'Assemblea. Quindi siamo arrivati al titolo V della Costituzione e all'attuale legge che finalmente rappresenta la esecuzione dei precetti contenuti in quel titolo.

Esaminiamo dunque brevemente la legge. Quando una legge è stata ampiamente e lungamente studiata e discussa da uno dei rami del Parlamento, può, e a mio avviso dovrebbe sempre, essere oggetto di un esame più sollecitato dall'altro ramo. Così è accaduto per la legge sulla comunità del carbone e dell'acciaio che dopo l'ampia discussione nelle nostre Commissioni e nella nostra Aula è stata rapidamente approvata dall'altra Camera. Così dovrebbe avvenire reciprocamente per questa legge.

Come ben ha ricordato il nostro onorevole collega Fantoni nella sua ottima relazione, questa legge si è cominciata a discuterla nella I Commissione della Camera il 20 gennaio 1949, poi si sono svolti studi preparatori in tre Sottocommissioni della stessa I Commissione, poi si è preparata una eccellente relazione fatta da cinque membri della I Commissione, poi c'è stata la discussione generale in Aula nel novembre-dicembre 1949, poi la legge è stata restituita alla Commissione in sede redigente perchè tenesse conto dei suggerimenti derivanti dalla discussione generale; la I Commissione vi ha lavorato nel 1950 e nel 1951 ed alla fine del 1951 si è avuta la seconda discussione generale e l'approvazione finale.

Il relatore, illustrata questa triennale elaborazione dell'altro ramo del Parlamento, scrive: « È indubitato, invero, che la semplificazione dei servizi statali con il decentramento amministrativo a base regionale e la maggior possibile autonomia degli Enti locali per l'esercizio delle funzioni loro proprie, non può non servire, da un lato, ad irrobustire lo Stato togliendogli la debolezza organica dell'accentra-

mento attuale ed a favorire, dall'altro, lo sviluppo di ogni sana attività ed iniziativa democratica nel favore delle libertà amministrative ».

Fissato questo criterio e senza sminuire il riconoscimento dei meriti della legge, il relatore rileva che in molte parti la legge ha ristretto i poteri riconosciuti dalla Costituzione agli Enti locali, e non solo alle Regioni, ma alle Province e ai Comuni. La sua conclusione è tuttavia che si approvi il disegno di legge perchè è preminente la necessità di attuare senza dilazioni l'ordinamento amministrativo introdotto dalla Costituzione. Si potrà provvedere poi ad eventuali riforme o rettifiche suggerite dalle prime esperienze.

La domanda che si pone è dunque se è il caso di avviarcì per la via degli emendamenti dei quali è facile capire quale sarebbe la conseguenza grave di insabbiamento della legge, ovvero se è il caso di approvare la legge invitando Governo e Parlamento a provvedere per quelle manchevolezze che risultassero. Io sono esplicitamente per questa soluzione. La legge deve essere approvata come è stata meditatamente discussa ed approvata dalla Camera. Fissato questo concetto, mi sembra opportuno che ci soffermiamo solo sui punti della legge che meritano le maggiori critiche o i maggiori elogi senza indugiare su punti minori.

Il primo titolo è dedicato agli statuti regionali, al loro contenuto, alla loro approvazione e alla loro revisione. La legge cioè aggiunge alla norma fondamentale, che la Costituzione detta all'articolo 123, alcune prescrizioni forse non necessarie ma che ad ogni modo non danneggiano e serviranno a guidare i Consigli regionali.

Sul secondo titolo relativo alla potestà normativa sorge il primo punto di dissenso. L'articolo 9, come il relatore rileva a pagina 6 della sua relazione, è stato lungamente discusso anche alla Camera dei deputati. Si sono levate molte voci contro questa disposizione che nega al Consiglio regionale di deliberare sulle materie attribuite alla sua competenza dall'articolo 117 della Costituzione se prima non sono emanate leggi della Repubblica che stabiliscano i principi, per ciascuna materia, separatamente.

Si è detto, e a mio avviso con fondamento, che l'articolo 117 non pone questa restrizione: esso, regolando la potestà normativa della Regione, dice che essa per le materie ivi elencate emana norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. La Camera, pretendendo che per ciascuna delle materie previste dall'articolo 117 il Parlamento faccia una legge apposita, ha in sostanza aggravato il potere legislativo di un compito notevole, non indifferente date le note condizioni nelle quali si svolge il nostro lavoro. E la conseguenza di questo disposto di legge potrebbe essere, come rileva il relatore, assai grave. Il relatore si chiede cosa accadrà se lo Stato non emana queste leggi di principi che si usa chiamare leggi cornice; e risponde: « La Regione in concreto potrebbe vedersi privata dell'esercizio della potestà legislativa demandata dall'articolo 117 della Costituzione ».

Invece la garanzia contro eventuali errori o eccessi nell'esercizio di questo potere normativo regionale è nel principio universalmente riconosciuto del diritto preminente della legge dello Stato, che perfino quando sopravviene annulla la disposizione emanata dagli Enti locali. È il principio scritto nel successivo articolo 10 di questa legge, che recita (lo segnalo alla vostra attenzione): « Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro 90 giorni ». Questa norma, sostanzialmente ineccepibile, bastava a garantire il rispetto dell'articolo 117 ed il rispetto delle successive norme di carattere nazionale. Se a ciò si aggiungono la istituzione del Commissario del Governo presso la Regione con il notevole diritto di veto nei riguardi delle deliberazioni del Consiglio regionale e i controlli stabiliti in questa legge dall'articolo 41 in avanti, si può concludere che la disposizione dell'articolo 9 è superflua.

Accennato però alle ragioni giuridico-costituzionali che militano a favore dei colleghi dell'altra Camera i quali avevano censurato questa disposizione, concordo con il relatore che si debba accettarla e votare la legge come è.

D'altronde il disposto dell'articolo 9, che vieta l'opera normativa da parte del Consiglio regionale in attesa delle leggi della Repubblica contenenti i principi fondamentali, è stato in parte mitigato dall'aggiunta del capoverso il quale dà una parziale facoltà alla Regione, disponendo che per talune materie, che si possono considerare di più facile competenza locale, è ammessa l'attività normativa regionale anche senza l'emanazione delle leggi della Repubblica. Le materie previste sono: circoscrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di Enti locali, caccia e pesca nelle acque interne.

Come vedete, sono materie molto modeste e non credo che alcuno possa avere il coraggio di dichiararle pericolose. Inoltre, lo stesso relatore alla Camera dichiarava apertamente che lo Stato può rinunciare per queste materie ad emanare leggi di principi.

Nel titolo terzo della legge si regolano gli organi della Regione: il Consiglio, la sua presidenza, la composizione della Giunta, le attribuzioni, ecc. Sono disposizioni pratiche, ma anche qui c'è forse qualcosa di troppo. C'è, per esempio, un limite all'indennità mensile del presidente del Consiglio regionale e del presidente della Giunta. Questa limitazione significa uno scarso riguardo per le amministrazioni locali: ma qui va segnalato anche l'articolo 67 nel quale si stabilisce un massimo alle ricompense dei funzionari di Stato trasferiti agli Enti locali. Credo che questo sia ancora più dannoso, perchè questa limitazione riguarda funzionari che, se chiamati in Enti locali, saranno investiti di una maggiore responsabilità e potranno, se capaci, far risparmiare assai più di quel che sarebbe il loro stipendio; mi sembra utile che possano essere attratti da un maggior compenso, ma anche a questo si riparerà.

Semplice il quarto titolo che riguarda la delega della Regione alle Provincie, ai Comuni e ad altri Enti locali; la relazione bene distingue la delega maggiore prescritta dall'articolo 118 della Costituzione dalla delega minore per singoli oggetti.

Infine, ritengo ottime le disposizioni dettate dalla legge per quanto riguarda i controlli. Qui è la vera più importante riforma prescritta dalla Costituzione. Le norme dall'articolo

41 in avanti attuano i precetti dettati negli articoli 125 e 130 della Costituzione in conformità con lunghi studi e concordi voti di tutti i corpi amministrativi che si sono occupati della materia, e cioè la limitazione del controllo a quello di legittimità e la trasformazione del controllo di merito in una delibera che rimanda la decisione agli Enti locali, invitandoli a modificarla od a confermarla con la maggioranza assoluta.

Su questa materia sono state particolarmente lunghe le discussioni in Commissione ed in Assemblea alla Camera dei deputati. A me pare che le disposizioni degli articoli 41, 55, 56 e 60, come ci sono pervenuti elaborati dalla Camera, siano molto sagge perchè il principio dell'elemento elettivo, mitigato dalla scelta in terne di competenti indicati dal Consiglio regionale, è temperato con elemento di funzionari e con l'aggiunta, per il controllo sulla Provincia e sulla Regione, dell'elemento giudiziario; questa è una felice soluzione e offre una certa garanzia di buon lavoro.

Ma non deve sfuggire quella che è l'importanza di questa parte più attesa della legge, quali che siano i giudizi sulla Regione, di cui parleremo tra poco. La legge 9 giugno 1947, n. 503, « Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale », mentre ha abolito il controllo di merito del Prefetto, che era stabilito nella legge fascista del 1934, ha conservato il controllo di legittimità ed ha affidato alla Giunta provinciale amministrativa il controllo di merito su molte categorie di deliberazioni. Così sono centinaia di migliaia, forse qualche milione, le delibere di Enti locali — i colleghi che sono amministratori ne sanno qualche cosa — che vanno sottoposte ogni anno a questo controllo talvolta vessatorio. Non discuto i meriti delle Giunte provinciali amministrative: sono meriti che non si possono negare. Molte volte servono a impedire spese eccessive, molte volte ad evitare errori. È innegabile che si tratti di un'opera intelligente e che merita un riconoscimento. Siamo però tutti sempre prigionieri di un sistema che la Costituzione ha abolito e che deve essere sostituito dal nuovo. È un sistema, quello tuttora attuale, che rammenta in modo intollerabile lo svolgersi della vita amministrativa del passato, per cui le delibere

prese oggi attendono mesi, e qualche volta anni, prima di essere messe in attuazione; ed è un sistema che finisce per togliere responsabilità agli Enti locali, smorzare le volontà, le iniziative, allontanare le persone di buona volontà.

C'è un nostro collega che appartiene al Partito di maggioranza ed è Sindaco di una grande città, il quale parlando della G.P.A. dalla quale è controllato, usa nominarla, mediante una piccola sostituzione di vocale, col nome che era dato all'organo di controllo nel periodo della denominazione nazifascista: la Ghepeù.

A riparare a questi mali provvede l'attuale disegno di legge, e, come ho detto, provvede in modo lodevole.

Pesati quindi i motivi di rispettosa critica verso l'altro ramo del Parlamento e i motivi di lode per il diligente e profondo lavoro compiuto, credo si debba senz'altro decidere l'approvazione senza emendamenti. Questa conclusione della prima parte del mio discorso è appoggiata da una ragione essenzialmente politica: qualsiasi emendamento che venisse approvato significherebbe la volontà di insabbiare questo disegno di legge. Ora, nel momento in cui siamo, dopo che le altre leggi dirette alla doverosa attuazione di precetti costituzionali hanno subito, per ragioni che non voglio qualificare in alcun modo, le vicende da tutti deplorate di lungaggini e di mancato perfezionamento, se questo accadesse al disegno di legge di attuazione delle autonomie locali potrebbe determinare un giudizio molto severo a nostro carico.

Ho visto che fra gli emendamenti presentati ve ne sono alcuni, non direi numerosissimi ma piuttosto massicci, proposti dal Governo. Ora, mi permetto di far presente che questo disegno di legge, quando era in Commissione alla Camera, ebbe la particolare elaborazione e la firma nella relazione che lo ha presentato a quell'Assemblea dei seguenti deputati: onorevole Tosato, allora Presidente della I Commissione e oggi Sottosegretario alla Giustizia, onorevole Migliori, successivo Presidente della Commissione e oggi Alto Commissario per la sanità pubblica, onorevole Lucifredi, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, onorevole Resta, Sottosegretario alla pubblica istruzione, e infine onorevole

Carlo Russo relatore, come ho già detto, competentissimo e diligentissimo.

Ora, è proprio necessario che dopo quattro anni dalla presentazione del disegno di legge si facciano degli emendamenti? È proprio tempestiva la presentazione di questi emendamenti con la data del 10 dicembre 1952, cioè di ieri, quando nella stessa data di ieri il disegno di legge ha felicemente compiuto il quarto anno di gestazione, poichè è stato presentato alla Camera proprio il 10 dicembre 1948? È proprio necessario che questa gestazione quadriennale duri ancora? Perchè sappiamo che gli emendamenti di oggi significherebbero prolungare la discussione non si sa fino a quando. Non pensate che si possa trovare una via di soluzione che concili il grande interesse politico dell'approvazione del disegno di legge con l'interesse eventuale della precisazione di alcuni punti di esso?

Mi permetto di suggerire che gli emendamenti vengano convertiti in un disegno di legge da presentarsi subito dopo che questa legge sarà stata approvata da noi, sanzionata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica; il disegno di legge ha tutto il tempo di essere approvato prima che succeda qualsiasi guaio. Infatti, se le norme relative ai controlli possono in qualche mese, speriamo in pochi mesi, trovare attuazione, le norme relative all'istituzione dell'Ente regione, nella migliore delle ipotesi — dico la migliore dal punto di vista di coloro i quali sono fedeli alla Costituzione — non potranno essere attuate che tra due o tre anni almeno. Pensate, ci vuole la legge elettorale: bastano queste due parole scottanti per farvi comprendere che alcuni mesi saranno necessari; poi ci vogliono le elezioni dei Consigli regionali; poi i Consigli regionali per l'articolo 123 della Costituzione devono fare ciascuno il proprio statuto e ciascun statuto deve essere approvato con legge della Repubblica. Quando ho detto due o tre anni ho formulato un'ipotesi rosea! Quindi nessun pericolo approvando la legge oggi, perchè fra due o tre mesi, non fra due o tre anni, possiamo avere approvata la leggina di rettifica, di accoglimento di quegli emendamenti che il Governo ha presentato.

Credete voi che la pubblica opinione abbia una gran tenerezza per l'enigmistica degli emendamenti? La pubblica opinione comprenderebbe una sola cosa, che il Senato ha voluto con degli emendamenti insabbiare la legge e rimandarne l'approvazione. Questo potrebbe gettare discredito sul Parlamento e voi sapete che il discredito del Parlamento si traduce in discredito della democrazia.

Onorevoli colleghi, come vi dicevo al principio, penso che il nostro dibattito sarebbe gravemente incompleto se, limitandoci ad esaminare la legge nella sua struttura e nei suoi articoli, non prendessimo in considerazione anche il suo valore morale e di solidarietà sociale nella nostra vita locale. Questa considerazione che mi sembra ancor più importante dell'esame analitico delle disposizioni della legge e che suffraga la necessità di approvare la legge oggi e non in un futuro remoto e incerto, si presenta sotto tre aspetti. In primo luogo la legge è attesa: non troverete amministratori locali coscienziosi e competenti i quali non vi dicano che la riforma dei controlli è una delle più concordi aspirazioni negli Enti locali. In secondo luogo i pericoli temuti dai conservatori del centralismo sono inconsistenti. In terzo luogo la riforma vale anche come rimedio contro il ritorno di dittature.

Sul primo punto non mi pare dubbio che esso risponda ad una esigenza sentita. Tutti abbiamo notizia di richieste in questo senso; ogni volta che si discute il bilancio dell'Interno, e nella relazione e negli interventi dei colleghi, sentiamo gli stessi lagni e le stesse sollecitazioni. Anche l'onorevole Ministro ha detto altra volta che la legge comunale e provinciale non può essere riveduta se prima non si attua l'ordinamento regionale, premessa anche di altre leggi.

L'aspirazione è diffusa in tutti gli Enti locali. Ecco un voto del Consiglio comunale di Milano dove sono rappresentati tutti i partiti, dalla maggioranza di democratici cristiani, socialdemocratici e repubblicani, all'opposizione con liberali, movimento sociale, monarchici, socialcomunisti. Quel Consiglio comunale ha approvato all'unanimità questo voto: « Il Consiglio comunale, rilevata una volta di più in sede di discussione del bilancio di previsione

del 1952, come l'opera degli amministratori debba ancora e troppo gravemente soffrire dei danni imposti dalle complicate ed estenuanti pratiche burocratiche, sottolinea più che mai l'urgenza di una larga ed effettiva autonomia ed impegna i consiglieri appartenenti ai due rami del Parlamento in una concorde azione intesa a promuovere norme legislative che, nel rispetto della Costituzione e con le garanzie intrinseche ad ogni istituto democratico, consentano ai Comuni di realizzare con provvida tempestività le esigenze fondamentali della loro vita amministrativa ».

L'Amministrazione provinciale che ha retto la Provincia fino alle ultime elezioni, composta dai rappresentanti dei partiti aderenti ai Comitati di Liberazione nazionale, ha pubblicato un volume sulla propria opera e, presentandolo, scrive: « L'Amministrazione avrebbe potuto fare assai di più se i principi costituzionali delle autonomie locali avessero trovato rapida attuazione. Nella forma attuale i controlli di legittimità e di merito costituiscono degli ostacoli alla realizzazione di molti obiettivi ».

Identico è il pensiero dell'attuale Consiglio provinciale di Milano che anzi, come risulta dalla relazione al bilancio 1953, ha preso parecchie iniziative che vanno al di là dei compiti assegnatigli dalla legge, iniziative nel campo sociale e dell'istruzione. È una anticipazione lodevole.

Altra anticipazione la dobbiamo all'onorevole Ministro dei lavori pubblici, quella dei piani regionali. Si sono già fatti i piani regionali per la Campania, per la Lombardia e per il Veneto e vi sono studi già compiuti dei provveditori alle opere pubbliche per quasi tutte le altre Regioni. Questi piani sono stati illustrati al Congresso delle Regioni a Venezia ed al Congresso degli ingegneri a Milano. Lo onorevole Aldisio, nell'inaugurare il piano regionale di Napoli, ha detto che il piano regionale ha la giusta dimensione e che l'opera dello Stato nei riguardi della pianificazione non deve essere un intervento che si sovrapponga alle prerogative degli Enti periferici e locali, ma solo uno stimolo ed un aiuto ed ha aggiunto che alla costituenda Regione spetteranno il compito e le responsabilità di provvedere ai programmi futuri. Non vi sembra dunque tem-

po che a questi piani regionali si dia finalmente il collaboratore n. 1, cioè la rappresentanza elettiva della Regione?

Noi stessi nel nostro lavoro parlamentare non abbiamo dovuto più volte constatare l'incapacità e la lentezza di organi centrali perfino nello spendere i fondi già stanziati con regolari leggi? Questa lentezza ci è stata segnalata dallo stesso Ministro del bilancio. E la legge per la Cassa del Mezzogiorno non è stata forse una felice soluzione del problema di uscire dalle strettoie di norme che rallentano il funzionamento degli uffici centrali, per giungere a delle realizzazioni più sollecite? L'attuazione dell'ordinamento regionale rappresenta non solo l'applicazione di un precetto costituzionale, ma ci permette di cominciare ad alleggerire gli organi centrali e fa sì che le amministrazioni locali, quando decidono un'opera di carattere urgente, la possano intraprendere senza attendere degli anni per le necessarie pratiche.

Perchè allora si dovrebbe insabbiare una legge così provvida? Dalla Liberazione si è posto il problema della riforma della pubblica amministrazione, ma se non cominciamo ad attuare il titolo V della Costituzione, la riforma della pubblica amministrazione non si farà o, se si farà, sarà fatta in modo che costituirà una delusione; e sarà anche peggio.

Ma non si tratta solo di snellire il lavoro delle amministrazioni centrali, si tratta anche del nostro lavoro, del lavoro parlamentare. Quante volte non siamo noi costretti ad impiegare delle ore per ascoltare interrogazioni circa servizi che con una semplice attuazione dell'ordinamento regionale diventerebbero senz'altro di competenza degli organi locali? Quante volte siamo costretti ad occuparci in sede nazionale, ad esempio, di un Comune o di una frazione che non ha acqua (interrogazioni nn. 1919, 1975, 1978) o del completamento di un edificio scolastico (interrogazione n. 1962) o del funzionamento di un mutua o della scortesia di un medico (interrogazione n. 2111) o della piscicoltura in un torrente (interrogazione n. 2138); e questo elenco potrebbe continuare all'infinito. Queste non sono materie degne del Parlamento di una Nazione di 46 milioni di abitanti.

Altrettanto si dica delle discussioni dei bilanci dove innumerevoli legittimi desideri di carattere locale trovano l'unica sede politica. Ricordo i bilanci dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'interno, della pubblica istruzione e così via. A ciò aggiungiamo le cure che i parlamentari sono costretti ad addossarsi per appoggiare le esigenze di Enti locali, esigenze dei loro Comuni, delle loro Province, dei loro ospedali. Se tutto questo si esplicasse nelle sedi locali sarebbe tanto tempo risparmiato per noi che abbiamo soprattutto un mandato legislativo.

La Regione come è concepita dalla Costituzione avrà proprio e specialmente la funzione di drenaggio di queste attribuzioni trasferendole gradualmente per l'articolo 118 agli Enti locali ed avrà insieme l'altra funzione che è importantissima di chiamare l'interesse delle popolazioni e dei loro elementi migliori, specialmente dei giovani i quali hanno avuto una vita così disagiata e così piena di delusioni, di affezionarli ai problemi pubblici e di creare capacità e competenze anche agli uffici maggiori, di guarire — se non si comincia non si arriverà mai — la grande malattia di attendersi tutto dall'alto e dalla raccomandazione.

Ci vengono talvolta ricordati nei discorsi i fastigi dei nostri Comuni dei secoli dal XII al XV. Io non voglio trattenermi su questo punto perchè rifugio da ogni retorica. Ma non sono retorica gli splendori che si vedono ancora a Venezia, Repubblica durata dieci secoli, e a Genova, a Firenze, a Siena e le Università fondate allora e i lavori pubblici meno noti ma altrettanto significativi, perchè forse non tutti sappiamo che la canalizzazione a scopo idraulico e agricolo in Val d'Aosta risale al secolo XIV e che la regolazione dei fiumi lombardi è stata fatta dai Comuni della Lega lombarda all'indomani della pace di Costanza, nella quale strapparono all'Impero il diritto sulle acque come frutto della magnifica vittoria nella battaglia di Legnano nel 1176.

Passiamo al secondo punto, quello dei pericoli. Qualcuno dice: le nostre popolazioni saranno incapaci. Ma vogliamo pensare che le nostre popolazioni siano o meno capaci degli avi di sei, sette, otto secoli fa? Vogliamo pensare che il nostro popolo sia meno intelligente dei nordici o degli australiani che vivono con que-

sto sistema delle autonomie ed hanno Stati prosperi e felici? Sono paure inconsistenti. Sono state prospettate anche alla Camera, e la legge ha avuto alla Camera 209 voti favorevoli contro 91 contrari.

Ai conservatori del centralismo che per avventura fossero nel partito di maggioranza consiglieri di leggere il discorso efficacissimo tenuto all'altro ramo del Parlamento dall'onorevole ministro Scelba, quando si è discussa questa legge (atti della Camera da pagina 14668 a 14676). Vi troveranno un'ampia confutazione dei timori di particolarismo a danno dello Stato ed una altrettanto ampia confutazione dei timori di amministrazioni comuniste. Non credo che l'onorevole Scelba possa essere imputato di eccessiva simpatia per i comunisti! Del suo discorso, che non riassumo, citerò soltanto alcune parole che hanno carattere conclusivo nel denunciare le illusioni del decentramento burocratico, che taluno sventola come concorrente al decentramento istituzionale che è quello stabilito dalla Costituzione. Diceva l'onorevole Scelba: « Dalla mia esperienza di Governo posso dire che il decentramento amministrativo burocratico, cioè il trasferimento alle Regioni ed alle Province di compiti statali, non risolve il problema, talvolta lo aggrava. Quindi il problema non è di decentramento, il problema è più profondo. Si impone la partecipazione diretta degli interessati alla soluzione dei problemi locali. Si impone la possibilità di autodeterminazione, di autodecisione che soltanto possono realizzarsi attraverso istituti e organizzazioni autonome: le Regioni ». Ed aggiungeva: « Se noi oggi sosteniamo, nonostante le critiche, le opposizioni, i timori, la necessità di attuare l'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione, è perchè noi riteniamo in concreto che l'attuazione di questo postulato della Costituzione risponda ad una vera necessità della vita italiana ».

I colleghi di maggioranza mi consentiranno di ricordare loro anche qualche discorso dell'onorevole Presidente del Consiglio. A Predazzo nello scorso settembre ha detto: « I critici dell'ordinamento regionale temevano che si determinasse una frattura nella solidarietà dello Stato, ma ciò non si è verificato, il temuto campanilismo cantonale è mancato, e dopo quattro anni possiamo dire che la Regione non

è stata contro lo Stato, ma ha lavorato per lo Stato, ha saputo conciliare le esigenze della autonomia con quelle dello Stato ». Egli ha aggiunto che l'ordinamento regionale dovrà essere attuato secondo la lettera e lo spirito della Costituzione, tenendo conto delle diverse esperienze realizzate. E nel discorso recente del 10 novembre a Trento ha constatato altresì che la burocrazia regionale assorbe solo il 4 per cento delle entrate della Regione ed ha anche lodato la rapidità degli investimenti, rapidità ormai sperimentata anche nelle altre Regioni in atto. Che, se per qualcuna di esse vi sono lamentele di manchevolezze o di eccessi, questo dipende dalla legge speciale affrettatamente emanata, di gran lunga differente dai più modesti e cauti poteri che sono assegnati dalla Costituzione alle Regioni e Comuni che sono anche più prudentemente e restrittivamente regolati in questa legge.

Vorrei dire qualche parola ai colleghi liberali. Ora che la legge, approvata alla Camera, è finalmente alla sua seconda approvazione, che ci auguriamo sia definitiva, io oserei rivolgere ai colleghi liberali un appello perchè, tenuto conto di tutto quello che ho esposto e di alcune poche considerazioni che vorrei aggiungere, vogliano rivedere l'atteggiamento avversario che hanno tenuto finora, alla Costituente e alla Camera.

Io ho già ricordato grandi nomi e precise parole di Cavour, di Farini, di Minghetti, ma il loro ammonimento si ripete nei decenni successivi da autorevoli esponenti della loro scuola. Stefano Jacini nel 1889 denunciava « un connubio mostruoso tra il regime parlamentare che non è concepibile disgiunto dal decentramento, e l'accentramento amministrativo che doveva diventare una fonte inesauribile, un modo irresistibile, di falsare la vita pubblica, una causa permanente di instabilità di governo e una fonte di corruzione ». Jacini auspicava la costituzione delle Regioni, ne escludeva i pericoli per l'unità e riteneva che esse rafforzerebbero lo Stato esonerandolo « da una infinità di minute incombenze che lo screditano, lo inceppano ed aprono la via delle ingerenze indebite della politica nell'amministrazione ».

Giuseppe Saredo, grande cultore del diritto amministrativo, scrittore, presidente non di-

menticato del Consiglio di Stato, nella sua opera del 1901 « La legge sull'amministrazione comunale e provinciale », dopo aver ricordato le vicende delle aspirazioni autonomiste dal Risorgimento in poi, augurava la istituzione della Regione, alla quale avrebbe assegnato compiti assai più vasti di quelli previsti dalla nostra Costituzione, e che, come ho già ricordato, sono ulteriormente cautelati da disposizioni restrittive di questa legge.

Tre presidenti del Consiglio, proprio attraverso la loro esperienza di Governo, si sono avvicinati a riconoscere la necessità delle autonomie locali: Depretis, di Rudinì e Giolitti, il quale proponeva alla Camera, il 26 giugno 1921, proprio l'istituzione della Regione, creandovi rappresentanze elettive e dandole attribuzioni da togliere allo Stato.

Tutti poi ricordiamo che Luigi Einaudi, alla Costituente, approvando il titolo V della Costituzione, diceva: « Se daremo dei poteri ai Consigli comunali, ai Consigli provinciali e regionali, questi poteri dovranno essere tali che essi siano finiti in se stessi e gli amministratori locali non possano ripararsi dietro una autorizzazione che viene da Roma, da parte di un impiegato rispettabile quanto volete, ma che non conosce le condizioni locali ».

Io spero che questo mio appello ai colleghi liberali, assistito da così alti nomi, non riesca loro sgradito. E per i colleghi socialisti dirò due sole cose: ricorderò la lunga campagna condotta da Emilio Caldara, l'ottimo sindaco di Milano, e ricorderò parole dette da Filippo Turati nel 1919: « La Regione non è separatismo, ma sarebbe la ricostruzione del potere centrale. La Regione può ancora salvare lo Stato se lo Stato si vuole salvare ».

Onorevoli colleghi, sarei così al terzo ed ultimo tema, se la vostra cortese attenzione, della quale vi ringrazio, mi consente ancora alcuni minuti. Terzo tema, ma non il meno importante, è la difesa contro i rigurgiti fascisti. Abbiamo votato contro il fascismo la legge per l'attuazione della disposizione XII e finale della Costituzione: quella legge penale e repressiva. Ma questa legge è il solo rimedio preventivo. La storia recente lo dimostra, se noi confrontiamo la sorte che hanno avuto i Paesi dotati di autonomie locali e la sorte dei Paesi ad amministrazioni centralistiche.

I Paesi autonomisti sono quelli della comunità britannica (Gran Bretagna, Canada, Australia, Nuova Zelanda) gli Stati Uniti, i Paesi Scandinavi, l'Olanda, il Belgio, la Svizzera.

La Gran Bretagna non ha assunto le forme di accentramento nelle quali si è evoluto il feudalesimo negli Stati continentali d'Europa, in Gran Bretagna la lotta fra la monarchia e l'aristocrazia si è risolta a favore dell'aristocrazia, al contrario della Francia dove l'aristocrazia è stata soggiogata dai sovrani ed è diventata un'aristocrazia cortigiana. Le contee si sono conservate come veramente autonome e dal 1832 hanno svolto un processo di democratizzazione con la estensione del voto. Altrettanto è avvenuto nei Paesi a guida anglosassone d'oltre mare.

Non occorre dire dell'autonomia degli Stati Uniti; colà i Comuni sono nati spontaneamente, sono cresciuti per impulso proprio e il distacco dalla corona britannica nel 1776 e poi la Costituzione del 1789 non hanno trasformato le loro autonomie; nessuno sviluppo industriale, nessun accentramento per il crescere dei bisogni economici le ha toccate perchè i Comuni hanno in America il loro diritto da sé e non l'hanno ricevuto dallo Stato.

Anche nei Paesi Scandinavi le norme dell'autonomia comunale sono tenute salde contro qualunque attacco. In Svezia nobili e popolo hanno difeso nel secolo XVIII i loro diritti contro la monarchia assoluta di allora, e la Danimarca, che sotto il governo tedesco aveva perso le sue autonomie, le ha riconquistate nel 1834 e attraverso la cooperazione e la solidarietà ha fatto un Paese veramente prospero e di esempio per la democrazia; essa ha dimostrato che le libertà comunali, anche riconquistate dopo un dominio centralista, si possono benissimo sviluppare e non è vero che l'assunto pretende la necessità di un periodo di assuefazione prima di iniziare un esperimento nuovo. Simile è l'ordinamento dell'Olanda, nata come Federazione di repubbliche provinciali.

Poco occorre dire della Svizzera che è l'esempio più tipico di vita autonomistica locale; la Svizzera ha difeso le sue autonomie contro gli Asburgo e sotto Napoleone e le ha coordinate nella magnifica Costituzione del 1848 in termini così equilibrati che la continuità di governo nei Cantoni e nelle Federazioni è una

cosa naturale. Si cambia amministrazione ogni 20, ogni 30, ogni 60 anni. Ho saputo per caso che l'onorevole De Gasperi, in occasione del suo brevissimo e recente soggiorno in Svizzera, in un colloquio col presidente del Cantone di Lucerna, confrontando scherzosamente le gravi cure che sono sulle sue spalle con quelle del presidente del piccolo Cantone si sentiva dire: « Anche noi abbiamo i nostri dispiaceri e i nostri avversari che minacciano di prenderci il potere ». Era un conservatore e gli avversari erano radicali, pensate quale grave pericolo! Il presidente De Gasperi gli domandò: « Ma da quanto tempo siete al potere? » « Da 68 anni ». (*ilarità*). Dice il professor Zaccaria Giacometti dell'Università di Zurigo, che è lo studioso più noto di diritto cantonale e federale: « I Cantoni rappresentano un raggruppamento organico di Comuni, come la Confederazione rappresenta un raggruppamento organico dei Cantoni ». Con questo ha detto tutto.

Lo studioso inglese James Bryce, nel suo noto trattato sulle democrazie moderne che illustra norme costituzionali e vite democratiche comparate, elogia il vivo controllo dell'opinione pubblica svizzera sulle amministrazioni locali, l'alto senso del dovere civico, i servizi gratuitamente prestati, e dice che in nessun Paese come in Svizzera si sente più forte l'unità nazionale.

Circa i Paesi centralisti del centralismo napoleonico non occorre dir altro. Ma anche in Germania, nell'apparente federazione di regni e principati sotto l'impero, gli ordinamenti sono stati sempre determinati dal potere centrale e persino la Repubblica di Weimar sorta dopo la prima sconfitta, pur avendo fatto qualche passo verso le autonomie locali, ricade rapidamente nell'abitudine e nella regola legislativa del centralismo. Max Weber nel trattato « Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania » scriveva nel 1919, cioè in piena costituzione di Weimar: « La immaturità politica è effetto della mancanza di sindacato sulla burocrazia e dell'abitudine dei governati a farsene governare senza la propria partecipazione alla responsabilità ». E negli anni successivi altri studiosi che non vi cito hanno confermato che i Comuni della Repubblica di Weimar ricevevano istruzioni ancor prima che

venisse il controllo, e andavano a fare i bilanci presso le autorità tutorie facendosi dettare le diverse partite da iscrivere in bilancio. Quando la riforma di Erzberger tolse quel po' che avevano di autonomia finanziaria, ritornò completo il centralismo come prima.

Il significato di questo raffronto è illuminato dalla acuta dimostrazione che dà lo storico svizzero, il professor Adolf Gasser dell'Università di Basilea, nella sua opera « L'autonomia comunale come salvezza dell'Europa » scritta durante la seconda guerra. Egli divide le democrazie in due categorie: le democrazie sane e le democrazie malate. Quelle sane sono le autonomiste, quelle malate le centraliste.

Il crollo della libertà al quale abbiamo assistito dal 1922 al 1940 in tutti i Paesi dell'Europa (noi siamo stati purtroppo i primi, ma quanti ne sono seguiti!) non è la dimostrazione di questo? Dopo il crollo dell'Italia sotto il fascismo, abbiamo la caduta della Germania di Weimar sotto Hitler, la caduta della Spagna, la caduta dei paesi orientali danubiani e balcanici uno dopo l'altro ed infine la caduta della Francia. Quando venne occupata da Hitler nel 1940 tutti i Francesi erano petainisti, poche erano le eccezioni ed in Petain e nel Governo di Vichy andava la fiducia quasi unanime. Solo dopo è cominciata la Resistenza e la guerra dei partigiani, e la Francia deve, come dobbiamo noi, al sangue e all'eroismo della Resistenza il riscatto morale.

Invece i Paesi ad autonomia locale hanno resistito magnificamente. Non parliamo dei Paesi anglosassoni dai quali i cittadini hanno attraversato i mari per opporsi alla dittatura, ma anche i piccoli che per la loro scarsa forza militare sono stati sottomessi dall'ondata nazista, Olanda, Norvegia e Danimarca, hanno presentato una resistenza unanime tanto che il nome di Quisling è diventato sinonimo di traditore.

Questa è la grande distinzione che dobbiamo ricordare perchè è solo nello spazio limitato che si forma la solidarietà morale, è solo nello spazio limitato dove la vita è controllata che si possono apprezzare le capacità degli uomini e si crea la fiducia. Questo è autorevolmente confermato dallo stesso Einaudi, che dichiarava all'Assemblea costituente: « Se potremo creare con il titolo V qualcosa che sia vera-

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

mente vivo e vitale, avremo posto un impedimento, non sufficiente ma un impedimento, al ritorno della tirannia ».

Terminerò citandovi il Tocqueville, il grande studioso delle autonomie in Europa e in America. Già, qualcuno forse lo ricorderà, vi ho letto alcuni anni or sono l'impressionante profezia sull'America e sulla Russia: il Tocqueville nel 1835, studiati i due Paesi, diceva: « l'uno Paese di coloni e di pionieri, l'altro da poco in contatto con l'Occidente, l'uno teso alle conquiste con l'aratro, l'altro con la spada, l'uno cultore della libertà, l'altro concentrante tutta la potenza in un uomo solo ». E profetizzava: « Ciascuno di essi sembra chiamato da un segreto disegno della Provvidenza a tenere nelle sue mani un giorno i destini della metà del mondo ». Ed ecco allora l'altro ammonimento dello stesso Tocqueville che a distanza di un secolo costituisce anch'esso un ammonimento profetico: « Se il potere assoluto tornerà in Europa avrà nuove forme. I vecchi sovrani non si servivano di tutto il loro potere: freni di province, di nobiltà, di corporazioni aiutavano la resistenza: le libertà. Oggi tutto è distrutto e nessuna barriera si opporrebbe alla dittatura. Quando le province e le città erano indipendenti erano freno alla servitù, ma oggi, perdute le franchigie, gli usi e i ricordi, unite sotto una legge, le Nazioni possono essere tutte oppresse; l'individuo scompare nella folla, l'uomo non è sostenuto da istituti. Dove si fermerebbe la dittatura? ».

Lo abbiamo visto dove si è fermata: nei lutti, nel sangue, nella vergogna, nelle torture, nella miseria, nelle rovine. Stiamo attenti e non perdiamo l'occasione che la saggezza dell'Assemblea costituente ci offre, di attuare questa legge che applica il titolo V della Costituzione e risolve, o avvia a soluzione, finalmente il problema vitale delle autonomie locali. Occorre approvare questa legge ed attuarla con sollecitudine, con diligenza che vuol dire con amore; sarà amore vero di Patria, perchè la Patria è il nostro magnifico suolo, la nostra magnifica arte, ma è anche il popolo, tutto il popolo, e quello che si fa per innalzare il popolo, per renderlo consapevole e capace è vero amore di Patria. È questo il motivo principale che comprende e soverchia tutti gli altri e che mi spinge ad esortarvi ad approvare que-

sta legge, la quale attua la Costituzione ed è insieme la riparazione di antichi errori e il fondamento per la costruzione della democrazia. (*Vivissimi applausi. Moltissime congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Rizzo Giambattista. Ne ha facoltà.

RIZZO GIAMBATTISTA. Onorevoli colleghi, sono passati otto o nove anni dal rifiorire dell'idea regionalistica, che ebbe anche un significato di polemica contro l'eccessivo accentramento burocratico del periodo fascista, e cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, e circa quattro anni dalla presentazione del disegno di legge, che ora dobbiamo esaminare e votare. E qualcuno dice che ciò è male, è molto male; e tale critica si rinnova sempre nel contrasto quasi quotidiano tra i partiti di maggioranza ed i partiti di opposizione.

Io ritengo invece che questo ritardo non è un male, o, almeno, non è interamente un male. Perchè il ritardo fa sì che il disegno di legge sull'ordinamento regionale, che Ruini alla Costituente definì la innovazione più profonda e che può avere portata decisiva per la storia del Paese, viene esaminato non solo con maggiore serenità (e di ciò abbiamo avuto un esempio insigne nel discorso or ora terminato del collega ed amico Bergmann) ma anche con maggiore consapevolezza. La quale deriva non solo dalla maggiore esperienza politica ed amministrativa che la nuova classe dirigente (non parlo degli uomini eminenti del prefascismo che siffatta esperienza avevano) ha potuto acquisire in questi ultimi anni, ma anche dall'esame del concreto funzionamento di alcune regioni in cui già si è attuata l'idea regionalistica attraverso statuti speciali che peraltro non vengono oggi in discussione e di cui io non dovrò occuparmi, ma che indubbiamente ci forniscono materia di studi e di riflessioni assai importante ai fini del disegno di legge sottoposto al nostro esame.

In verità, da queste più larghe, più serene, più consapevoli osservazioni, si possono ora trarre alcune conclusioni, che vorrò esporre in forma del tutto obiettiva, tanto che in certi casi vi farò notare come, secondo il punto di

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

vista da cui può essere esaminato, un pregio si muta in difetto, un difetto si muta in pregio.

Debbo dirvi peraltro che noi dobbiamo limitare necessariamente il tema del dibattito al disegno di legge che siamo chiamati ad approvare, cioè al tema della costituzione e del funzionamento degli organi regionali. Tutto quello che si è detto, che si può dire, e che probabilmente si dirà ancora, a proposito del decentramento amministrativo o istituzionale, a proposito delle larghe autonomie locali e dei loro benefici, non ha indubbiamente stretta attinenza al tema, anche se può influirvi, per cui possiamo serenamente concludere, e questo già aiuta a distendere la discussione, che si può essere convinti autonomisti e non essere regionalisti od essere timidi e cauti regionalisti, mentre si può essere regionalisti e sentire meno le altre autonomie locali, ed infine si può desiderare soltanto quel decentramento burocratico, che, a mio avviso, è però insufficiente per la conveniente struttura e per l'efficace funzionamento dello Stato moderno.

Quali sono queste conclusioni? La prima, che ci aiuta a porre il problema nei suoi giusti termini e che deriva dalla considerazione non solo del disegno di legge ma degli stessi articoli della Costituzione, è che la riforma regionale non può avere nè avrà quel significato di palingenesi morale e politica, di rinnovazione totale del costume, come veniva vagheggiato nelle generose illusioni di coloro che nell'ultimo dopoguerra ripresero la bandiera del regionalismo.

Allora, forse con uno eccessivo spirito illuministico che traeva alimento dai contrasti spirituali e politici del tempo, si ritenne che bastasse mutare le istituzioni e crearne delle nuove, per risolvere i problemi fondamentali della vita dello Stato e della società, che sono innanzi tutto problemi spirituali e morali, mentre ora si riconosce che le forme di libertà e di democrazia, che stanno in cima ai nostri pensieri, possono vivere e fortificarsi con le più varie istituzioni politiche.

CONTI. Ciò è equivoco, parli chiaro.

RIZZO GIAMBATTISTA. Dico subito all'onorevole Conti, perchè non volga la sua attenzione verso altri argomenti, che sto parlando delle Regioni e non del cosiddetto pro-

blema istituzionale, che a mio avviso ha trovato già la sua soluzione.

Si è chiarito, in sostanza, che la Regione non può assumere il compito esclusivo di strumento di educazione politica. Se infatti a tale educazione giova la molteplicità delle assemblee, è da notare che, se si vuole veramente educare politicamente il popolo italiano, indubbiamente le assemblee, o politiche o amministrative, in Italia non mancherebbero in ogni caso.

Su questo punto possiamo obiettivamente concludere che l'ordine democratico si potrebbe sviluppare e perfezionare anche senza collegarsi ad un particolare istituto autonomistico, indipendentemente cioè dalla creazione della Regione.

Secondo punto di grande rilievo, e che ha trovato accenti veramente notevoli nel discorso di poco fa del senatore Bergmann, è se la libertà possa essere di per se stessa assicurata attraverso la formazione degli Enti regionali. Permettete che anche io vi richiami alcune parole che scrissi in un opuscolo che circolò clandestinamente alcuni anni or sono e che, con l'altro del collega Zanotti Bianco fu molto citato alla Costituente in funzione polemica contro i liberali che sedevano in quella Assemblea. Scrissi allora che « una fervida ed autonoma vita politica regionale, creando altrettanti centri di pensiero e di azione in grado di resistere alla dittatura, avrebbe potuto rendere meno agevole la conquista del potere da parte del fascismo ».

Su questo punto debbo confessarvi — poichè vi parlerò con assoluta sincerità — che oggi non ho la ferma fiducia che avevo nel momento in cui scrissi quelle pagine. Non soltanto l'esempio dei Paesi in cui pure esistevano autonomie non solo regionali ma federali (come la Germania) mi induce a dubitare, ma soprattutto la meditata convinzione che il totalitarismo è effetto di cause molto più profonde e complesse (cause politiche, cause economiche, cause sociali) di quelle che possono derivare o essere vinte da istituzioni di autonomia che si atteggiavano in un modo o nell'altro secondo i vari Paesi, senza però provocare gli stessi effetti favorevoli o dannosi alla libertà.

Tale opinione può essere accettata da uomini di diverso indirizzo politico: ho segnato, per esempio, in un appunto tutto quello che a questo proposito disse alla Camera l'onorevole Dugoni, per negare cioè che il problema della Regione potesse in qualche modo influire, o almeno influire decisamente, sulla essenziale difesa della libertà.

Anzi qualcuno dice addirittura: badate che se l'autonomismo è spinto al di là di certi limiti si possono paralizzare le forze di difesa e di reazione dello Stato e nell'anarchia imminente si possono anche favorire gli esperimenti dittatoriali.

Ma, onorevoli colleghi, quel che in sostanza muoveva parecchi di noi, nel momento in cui erano più decise le prese di posizione sul regionalismo, era ciò che può racchiudersi in poche parole che usammo tutti: giustizia per le Regioni. Il che, riferito alla nostra origine regionale, significava giustizia per le Regioni meridionali; voleva dire l'ansia per la soluzione di quel numero notevole, quasi infinito, di problemi che si racchiudono nella sintetica espressione di « questione meridionale ».

Anche a questo proposito i dissensi non sono mancati e si è detto: badate che se voi spingete le competenze delle Regioni al di là di certi limiti potete creare una pericolosa forma di solidarietà delle Regioni ricche contro le povere. Quindi correte il rischio di diminuire la possibilità di raggiungere il fine di rinascita del Mezzogiorno che voi volete. Si replicava però che la costituzione della Regione significa la creazione di centri di impulso e di energia proprio per risolvere i problemi secolari della vita e dell'evoluzione del Mezzogiorno.

La verità è che il problema dell'Italia meridionale è in gran parte al di fuori del problema della riforma regionale che siamo ora chiamati ad esaminare. Infatti la « questione meridionale » può risolversi e si risolve in base al principio della solidarietà nazionale, che nella sua essenza spirituale e politica trascende il problema delle autonomie locali. A poco varrebbero infatti centri di impulso ed assemblee locali in grado di agitare determinati problemi, se la collettività nazionale non fosse pervasa, come fortunatamente comincia ad essere pervasa, da questo sentimento di solidarietà che ha trovato già espressione concreta in alcuni

strumenti legislativi statali. Sentimento di solidarietà che peraltro si sposa ad un convincimento di convenienza nazionale, perchè finalmente si è capito da coloro che vivono nelle regioni più prospere d'Italia che la soluzione dei problemi della miseria di determinate parti del territorio nazionale giova anche a coloro che si debbono servire di mercati tonificati e di nuove energie di lavoro per raggiungere più alti livelli di comune prosperità.

Espressione concreta di questi sentimenti e convincimenti e vanto del Parlamento e del Governo è la Cassa per il Mezzogiorno che, con mezzi adeguati, si avvia a risolvere una parte considerevole di problemi da tempo insoluti. Ora è da notare che la Cassa per il Mezzogiorno opera in due Regioni in cui già funziona l'ente Regione, come la Sicilia e la Sardegna, le quali però dalla Cassa traggono gli stessi benefici che traggono le altre Regioni meridionali nelle quali non è stato ancora attuato un ordinamento regionale.

Sono un attento lettore di tutte le manifestazioni dell'attività dell'Assemblea regionale della mia regione ed esaminando il bilancio dei lavori pubblici sottoposto recentemente all'Assemblea regionale ho notato che la Regione, col suo bilancio, spende per i lavori pubblici nell'esercizio in corso circa 5 miliardi, che rappresentano una frazione addirittura minima di quello che in Sicilia lo Stato spende giustamente nello stesso tempo per i lavori pubblici in base ai bilanci dello Stato od attraverso l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno od in sede di attuazione dell'articolo 38 dello Statuto regionale (che anch'esso si ispira ad un principio di solidarietà nazionale) o per finanziare l'Ente siciliano di elettricità, e così via.

Se finora ho detto qualcosa che può forse spiacciare ai più vivaci regionalisti debbo subito aggiungere che io non vedo nella Regione molti pericoli che anche uomini vicini al mio orientamento politico hanno creduto di dovere scorgere e deprecare. Anzitutto, mi pare che il disegno di legge che noi esaminiamo abbia egregiamente risolto uno dei pericoli più gravi che possono derivare dal moltiplicarsi degli Enti locali, cioè il problema dell'appesantimento burocratico, in un'epoca in cui sembra che almeno una parte della nostra popolazione

abbia perduto lo stimolo antico verso l'iniziativa individuale e responsabile e non desideri altro che trovare la sicurezza di un sia pur modesto impiego pubblico.

Qua non posso che lodare pienamente un articolo rigoroso che è inserito nel disegno di legge, di cui peraltro apprezzo in genere la elaborazione accurata, fatta da uomini che veramente conoscono la materia del diritto pubblico; apprezzamento che non viene in nulla diminuito dal fatto che ci sono alcune parti che meritano di essere riviste dal Senato come suo diritto e, ancora di più, come suo dovere. Mi riferisco precisamente all'articolo 65 che io in verità non avrei collocato nelle disposizioni transitorie e finali perchè ciò può fare sorgere il dubbio che debba avere semplicemente valore transitorio, mentre, a mio avviso, ha più il carattere di una disposizione permanente anche se di natura finale. È l'articolo in cui si stabilisce che « le Regioni provvederanno alla prima costituzione dei propri uffici esclusivamente (su questo avverbio si impostò una battaglia notevole davanti la Camera dei deputati) con personale comandato degli Enti locali, degli uffici periferici dell'Amministrazione dello Stato nell'ambito della Regione e, in quanto sia necessario, degli altri uffici statali centrali o periferici ». Con questa formula rigida di divieto di « ogni assunzione a qualunque titolo di personale di diversa provenienza » si è impedito che la costituzione della Regione significasse un aggravio sensibile per l'Ente locale e quindi per la collettività nazionale perchè il contribuente è unico e non può essere diviso secondo gli Enti per i quali è chiamato a contribuire.

C'è solo un pericolo che sottopongo alla vostra attenzione. Si parla di « prima » costituzione degli uffici. Auguriamoci che se la prima ondata è così frenata non riesca in seguito vittoriosa la seconda ondata che, appesantendo il funzionamento dell'ente Regione, non contribuirebbe certo al suo successo.

In ogni caso esiste la garanzia, e su questo non posso dichiararmi d'accordo con la critica del collega senatore Bergmann, che il trattamento economico degli impiegati della Regione non può essere superiore al trattamento economico degli impiegati dello Stato. Ciò sia per evitare un depauperamento degli elementi mi-

gliori dell'Amministrazione statale che ne ha tanto bisogno, sia per impedire quella corsa verso i nuovi uffici che non conferirebbe certamente alla dignità e al buon funzionamento dell'Amministrazione pubblica.

Non ritengo che esista un altro più grave pericolo di cui tanto si è discusso, con accenti veramente patetici, nell'altro ramo del Parlamento. Non ritengo cioè che la Regione a statuto comune possa davvero costituire un attentato all'unità nazionale.

Se anche la Regione potrà intaccare l'unità dell'ordinamento giuridico, diminuire la certezza e sicurezza del diritto che costituiscono pure un pregio della vita civile, non credo proprio che l'unità politica del popolo italiano, che ha superato le prove più difficili nei recenti anni, possa essere davvero colpita dalla costituzione del nuovo ente autonomo.

Ma di fronte alla insistenza di svariati settori politici sul tema del danno all'unità nazionale, dello smembramento del Paese, bisogna domandarsi quale è mai l'effettivo significato di tale insistenza, perchè mai cioè i liberali hanno con parole così vivaci agitato questo pericolo davanti al Paese e perchè mai (poichè a questo riguardo c'è stata una strana inversione delle parti) in altro momento uomini notevoli dei Partiti di opposizione poterono definire la Regione « parto maligno di una bastarda progenitura », come l'onorevole Marchesi, o affermare che essa non aveva nessuna rispondenza nell'animo popolare, come l'onorevole Gullo.

Esiste la viva preoccupazione che la Regione, se anche non costituisce una menomazione dell'unità politica del nostro Paese, possa costituire una menomazione della sua unità spirituale e morale o, per esprimersi più chiaramente, possa costituire un centro di insurrezione contro la volontà collettiva della Nazione che si esprime nelle Assemblee nazionali. Ora indubbiamente esiste il pericolo di una assemblea regionale che si presenti non di un colore diverso da quelle nazionali, perchè questo è nel normale gioco della democrazia, ma si presenti in forma aggressiva rispetto alla volontà generale della Nazione.

So bene che le competenze delle Regioni sono limitate, che esistono i controlli sugli atti e sugli organi regionali, che il Consiglio regio-

nale può essere addirittura sciolto, che insomma, come disse l'onorevole Scelba con una affermazione indubbiamente molto franca, lo Stato ha i mezzi per « fare filare » le Regioni se escono dal seminato. Ma indubbiamente i contrasti continuati ed aspri provocherebbero inconvenienti notevoli; nè indubbiamente si potrebbero usare contro le Assemblee politiche quei mezzi violenti che pure nella storia non sono mancati. Non si può sempre trovare un Luciano Buonaparte o seguire l'esempio dei bolscevichi che nel 1917 sciolsero con violenza l'Assemblea di Pietroburgo!

Ora i mezzi legali per riportare alla ragione una assemblea che voglia insurrezionalmente resistere contro i poteri dello Stato sono necessariamente lenti; e fin quando non raggiungono i loro effetti viene portata nella vita dello Stato una nota di profondo turbamento.

Tutto quanto vi ho detto fa intendere che io approvo pienamente quel criterio di sana gradualità da cui sono stati mossi prima i presentatori e poi gli elaboratori della legge e successivamente coloro che hanno votato il testo ora sottoposto al nostro esame. Davanti la Camera dei deputati fu riconosciuto, l'onorevole Lucifredi lo disse chiaramente, che questo disegno di legge è qualcosa di meno di quello che pensavano i regionalisti nel 1945 e i Costituenti nel 1947. Pertanto attraverso la lunga remora tanto criticata da alcuni si è realizzato proprio quello che è un pregio delle leggi di attuazione della Costituzione, di adattare cioè le norme costituzionali che sono espresse in termini generici a quelle che sono le nuove necessità del momento di attuazione.

Il disegno di legge sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali che ora esaminiamo si adatta quindi alla idea regionalistica come è ammessa, nell'attuale situazione politica e sociale, dalla maggioranza del nostro Paese. Attraverso tale adattamento alle necessità concrete ed a causa dell'affievolimento del sentimento regionale la Regione viene introdotta nel nostro ordinamento pubblico con forme diverse da quelle che essa avrebbe potuto avere in base alla tradizione storica. Il centro di documentazione della Presidenza del Consiglio ha pubblicato una serie di fitte pagine, in cui ricorre anche il nome di qualcuno di noi, che contengono tutta la bibliografia sul

regionalismo in Italia dal 1860 al 1950. Ma, in verità, molti di quegli scritti possono essere malamente utilizzati al fine del problema concreto che dobbiamo ora risolvere, appunto perchè il problema parte oggi da diverse premesse politiche e tende a scopi che sono diversi da quelli che si ripromettevano altri in differenti situazioni storiche del nostro Paese.

Oggi con la Regione si è voluto, per usare un'espressione del Tocqueville pocanzi citato, creare soltanto un altro dei gradini intermedi dall'individuo allo Stato e, nel futuro, alla unione di Stati per soddisfare, in relazione con la estrema varietà del nostro Paese, determinati interessi collettivi differenziati che si spera possano essere soddisfatti meglio attraverso la costituzione del nuovo ente. Sono interessi di natura amministrativa che non possono essere soddisfatti dall'ente subregionale (cioè dalla Provincia che è stata mantenuta nel nostro ordinamento) e nemmeno possono essere convenientemente soddisfatti dall'ente superregionale, cioè dallo Stato. Tali interessi sono già bene elencati e classificati nella nostra Costituzione; a noi spetta di stabilire le forme con cui possano essere appagati.

Naturalmente, intesa la Regione in questo modo, come un mero strumento per raggiungere determinati fini amministrativi, tutto quello che nella stessa Costituzione si legge a proposito della funzione politica della Regione, dell'intervento della Regione in attività proprie dello Stato, viene in un certo senso sminuito: così per quanto riguarda l'intervento della Regione nella elezione del Presidente della Repubblica, così per quanto riguarda la base regionale dell'elezione del Senato. Sono norme costituzionali che naturalmente rimangono perchè nessuno ne propone ora la modificazione, ma che indubbiamente non si inseriscono bene in quella visione gradualistica e più ristretta della Regione che ha finito col prevalere e che ha trovato la sua espressione legislativa nel disegno di legge che stiamo esaminando.

La Camera dei deputati, nella sua lunga e pregevole elaborazione, si ispirò (lo dissero tutti) al principio dell'*adelante Pedro cum juicio*. Oggi se leggo la relazione pure pregevole dell'onorevole Fantoni non dico che viene tenuto conto soltanto del primo termine della proposizione (perchè non voglio essere irri-

verente verso il relatore e la Commissione) ma mi pare che il criterio dell'affrettarsi si voglia imporre su qualsiasi altro criterio ... (*Interruzioni e commenti*).

FANTONI, *relatore*. Se è una Regione striminzita quella che viene oggi ...

CARELLI. È un inizio.

RIZZO GIAMBATTISTA. Sono osservazioni queste che indubbiamente devono trovare una risposta, e la risposta l'avranno in quello che sto per dire, se avrete la cortesia di ascoltarli.

Perchè dico che si è puntato soltanto sul primo termine dell'« affrettarsi »? E l'affrettarsi, onorevoli colleghi, lo debbo naturalmente riferire a quello che è il nostro diritto e il nostro dovere di Assemblea politica di uno Stato che si ispira al principio bicamerale, di esaminare con tutta serenità e responsabilità il disegno di legge che viene sottoposto al nostro esame.

L'onorevole Fantoni infatti dice che non tutte le critiche possono dichiararsi infondate, anzi fa addirittura una osservazione critica che mi ha dato lo spunto per un emendamento che tende a rendere funzionante la legge; ma propone che il disegno di legge sia senz'altro approvato. E qua vorrei dire qualche cosa in linea generale — mi ripromettevo di dirla e la dirò anche se qualcuno troverà da ridire — e cioè che troppe volte in questo nostro Senato si sente affermare che, dato che un disegno di legge è stato approvato dopo una lunga elaborazione dell'altro ramo del Parlamento, non c'è null'altro da fare che approvarlo denunciando o nella relazione o (come qualche volta abbiamo fatto) in ordini del giorno, i difetti che il disegno di legge presenta.

Questo indirizzo, che in linea astratta può trovare qualche consenso, perchè i rapporti fra i due rami del Parlamento sono naturalmente fondati sulla reciproca correttezza e comprensione, si adatta però soltanto a determinate ipotesi in cui giustamente l'uno o l'altro ramo del Parlamento non può sofisticare sul testo legislativo sottoposto al suo esame. Si capisce, ad esempio, che se viene un'alluvione e il legislatore deve di urgenza provvedere (ove non provveda il potere esecutivo poichè nella nostra Costituzione è previsto pure il ricorso al decreto-legge) indubbiamente non si può andare alla ricerca di perfezioni formali laddove

si debbano raggiungere determinati risultati immediati. Così anche per quanto riguarda la materia tributaria ed altra materia di particolare urgenza. Ci sono insomma ipotesi in cui, nell'alto senso di coscienza e di responsabilità che deve pervadere la nostra azione, un ramo del Parlamento si convince che i danni derivanti dal ritardo nell'approvazione di un disegno di legge così come viene trasmesso dall'altro ramo del Parlamento superano di gran lunga i vantaggi di una migliore elaborazione legislativa.

Ma io voglio farvi osservare che il presente disegno di legge, se non è il più importante disegno di legge di attuazione della Costituzione, è certamente uno dei più importanti; e mi sembrerebbe davvero — ve lo dico con tutta sincerità e serenità — che il Senato della Repubblica mancherebbe ad un suo fondamentale dovere, se, pur riconoscendo (come riconosce la Commissione nella sua competenza e nella sua saggezza) alcuni errori del testo legislativo trasmesso dalla Camera, ritenesse di dovere approvare il testo, come gli è stato presentato.

Io vi ricorderò quello che ha fatto la Camera dei deputati a proposito di un altro disegno di legge di attuazione della Costituzione di importanza di gran lunga minore dell'attuale, che pure è stato lungamente discusso in questa Assemblea ed è stato approvato dopo una profonda rielaborazione e meditazione, cioè il disegno di legge sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che si può riconoscere oggettivamente come uno dei disegni di legge uscito meglio elaborato dalle nostre cure legislative.

Orbene, la Camera, come era suo diritto e suo dovere, ha nominato una Commissione speciale, che sta discutendo in una serie notevolissima di sedute in sede referente il disegno di legge, e già si annuncia che saranno presentati emendamenti che la Camera esaminerà e voterà secondo quanto riterrà giusto e conveniente. (*Interruzione del senatore Mazzoni*).

Senatore Mazzoni, non vorrei accrescere con risposte alle interruzioni la lunghezza notevole, se anche contenuta mano a mano che vi parlo, del mio discorso; ma le dico che io ritengo che uno dei primi doveri di quest'ultimo scorcio di attività legislativa sarebbe proprio quello

di fissare, in relazione con lo scioglimento della Camera, la sorte dei disegni di legge che sono stati discussi e approvati da un ramo del Parlamento nei confronti dell'attività che deve essere ancora prestata dall'altro ramo. Io personalmente non ritengo, dato che il legislatore costituzionale espressamente prevede la diversa durata delle Assemblies, che lo scioglimento delle Camere provochi senz'altro la decadenza di tutti i disegni di legge approvati soltanto dall'uno o dall'altro ramo del Parlamento.

Ma torniamo all'argomento. Debbo ora dire al senatore Bergmann che non credo conferisca alla dignità legislativa del Senato la proposta ora da lui fatta che pure nello stesso momento riconoscendo che il disegno di legge deve essere emendato non approviamo tuttavia gli emendamenti, per riservarci invece di presentare contemporaneamente un disegno di legge che modifichi la legge approvata senza alcun emendamento.

Poichè nostro compito è esaminare, discutere e votare i disegni di legge, se per avventura il testo dev'essere emendato, abbiamo non il diritto ma anche il dovere di emendarlo subito e di non fare entrare in vigore una legge che riteniamo non attuabile.

Vorrei ora portarvi un ulteriore argomento per indurvi a riesaminare senza preoccupazioni di sorta il disegno di legge. Se anche nella seduta di domani o di martedì approvassimo, come ci è stato autorevolmente richiesto, il disegno di legge nel testo approvato dalla Camera e se esso comparisse subito nella *Gazzetta Ufficiale*, non per ciò le Regioni comincerebbero a funzionare. Lo ha ricordato il senatore Bergmann; permettete che anch'io lo precisi.

Cosa mancherebbe infatti, anche nell'ipotesi dell'immediata approvazione testuale del disegno di legge, per il concreto funzionamento delle Regioni? Anzitutto la legge elettorale che è stata discussa lungamente alla Camera senza però giungere a conclusioni precise: legge che sarebbe stato bene discutere contemporaneamente al disegno di legge sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali perchè la scelta di un sistema di elezione diretta o di elezione indiretta significa anche organizzare e fare funzionare in un modo anzichè in un altro l'Assemblea regionale che deriva da quelle elezioni. In proposito bisogna anche notare

che nel disegno di legge in esame non esiste nemmeno un articolo che stabilisca il numero dei consiglieri regionali nelle varie Regioni, perchè stranamente, la composizione del Consiglio regionale, che è il presupposto evidente della stessa costituzione dell'organo massimo della Regione, non si ritrova nella legge odierna che pure esplicitamente si riferisce alla costituzione ed al funzionamento degli organi regionali ma nel disegno di legge elettorale regionale!

Oltre alla legge elettorale manca la legge sulla finanza delle Regioni; e chi ha vissuto, come io ho vissuto, l'esperienza del primo funzionamento di una Regione sa che i propositi più fermi e le aspirazioni più sicure si arrestano di fronte a difficoltà finanziarie che per un tempo più o meno lungo possono paralizzare del tutto l'attività della Regione e non permettere alla medesima di realizzare anche i risultati più modesti.

E poi mancano tutte le leggi dello Stato che devono fissare i principi fondamentali nelle materie che sono attribuite alla competenza legislativo delle Regioni. Infine, come se non bastasse, manca anche la legge sulla giustizia amministrativa nelle Regioni, cioè la legge che deve portare alla costituzione di quei tribunali amministrativi regionali che sono intimamente connessi con la riforma regionale, tanto da essere richiamati nell'odierno disegno di legge.

Tutto ciò vi dico, onorevoli colleghi, per confermarvi che abbiamo tutto il tempo per esaminare con assoluta serenità, nella pienezza dei nostri poteri e nella comprensione dei nostri doveri, il disegno di legge sottoposto al nostro esame tanto da approvarlo con o senza modifiche secondo che noi riteniamo che le modifiche siano o non opportune o necessarie. Il problema non è di sapere se il disegno di legge sarà approvato con questo o con quell'emendamento ma è di sapere se esista nel Paese, nel Parlamento, nel Governo, la volontà di costituire e di fare funzionare le Regioni perchè, se tale volontà esiste, indubbiamente essa si tradurrà anzitutto nella presentazione e nella discussione di quella serie assai numerosa di disegni di legge che io vi ho elencato e che costituiscono il presupposto indispensabile per il funzionamento dell'ente Regione.

Ma non basta! Noi abbiamo anche in esame un disegno di legge sulla delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali agli Enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo. È un disegno di legge che è stato già approvato dalla Camera il 17 luglio scorso e mi pare sia stato già discusso e approvato dalla competente Commissione del Senato. È vero che a proposito del ricordato disegno di legge si disse che il Governo non intendeva toccare la competenza delle Regioni e che il trasferimento di funzioni, pure ponendosi come una anticipazione dell'istituzione dell'ordinamento regionale, non lo vulnerava in alcun modo in quanto incideva solo su materie di interesse esclusivamente locale.

Ma se è una anticipazione della riforma regionale, si potrebbe anche supporre che debba trovare attuazione anticipata rispetto alla riforma regionale!

Peraltro io avrei preferito che i due disegni di legge fossero esaminati insieme. È vero che l'articolo 5 del disegno di legge sulla delega precisa che le norme delegate da emanarsi ai sensi della legge potranno essere modificate, attuandosi l'ordinamento regionale, dalle leggi che la Regione emetterà, nei limiti della sua competenza, per la disciplina delle deleghe previste dall'ultimo comma dell'articolo 118; ma appunto per ciò occorrerebbe, anzi sarebbe addirittura indispensabile, il più accurato coordinamento, come è stato chiesto da studiosi dei problemi locali.

Invece questo coordinamento non si vede, nonostante che la sostanziale identità dei fini (rendere efficiente l'ordinamento autonomistico) avrebbe richiesto una più stretta unità di ispirazione ed un collegato esame delle varie norme.

Debbo ora richiamare la vostra attenzione su alcune impostazioni fondamentali del disegno di legge in esame, che trovano anche rispondenza negli emendamenti che ho sottoposto al vostro esame.

Primo punto: statuto regionale. Il disegno di legge segue giustamente una via di mezzo, tra coloro che volevano uno statuto uniforme delle Regioni a statuto comune e coloro che invece volevano interamente rimetterlo alla discrezione della Regione. Esso ha fissato invero alcune norme inderogabili, rimettendosi per il resto al potere di autodeterminazione della Re-

gione. Naturalmente nei punti in cui lo Stato si è rimesso alla Regione valgono i controlli statali che sono previsti dal disegno di legge in esame, controlli che si sono voluti non solo di legittimità, ma anche di merito, in rispondenza con quanto avviene per le leggi regionali.

Ma anche in questo disegno di legge si nota una mancanza di coordinazione tra gli istituti di democrazia diretta e gli istituti di democrazia rappresentativa, cioè tra legge o statuto regionale e *referendum*, come in campo nazionale abbiamo constatato una mancanza di razionale coordinamento tra legge e *referendum* abrogativo. Ciò perchè (qua il discorso potrebbe farsi lungo ma lo voglio contenere al massimo) il *referendum* fu introdotto nel nostro sistema costituzionale senza una chiara visione dei fini che con esso si potevano e si dovevano raggiungere, anche se, come da alcuni si è detto, il *referendum* può provocare nella Regione minori inconvenienti di quanti ne può provocare nell'ambito nazionale. Ma vediamo quale è la disciplina che il disegno di legge ha voluto fissare per l'introduzione del *referendum* attraverso lo Statuto regionale. Anzitutto si pone questo quesito: la Costituzione — e qui vedete che io divento più autonomista di coloro che vi consigliano di approvare senza modifiche il disegno di legge — impone alla Regione di introdurre l'istituto del *referendum* abrogativo. Il Parlamento potrebbe approvare uno statuto che rifiutasse il *referendum*?

Io non credo che l'articolo 123 della Costituzione, che elenca una serie di materie con carattere indicativo e non tassativo, imponga inderogabilmente alla Regione di introdurre nel suo ordinamento l'istituto del *referendum*, ma ritengo che la lasci libera di decidere attraverso lo Statuto se il *referendum* è da ammettersi, purchè, nel caso che lo ammetta, sia in armonia con la Costituzione e le leggi dello Stato. Se l'articolo 123 della Costituzione dovesse essere inteso in forma tanto rigorosa allora si dovrebbe trarre anche la conclusione che è incostituzionale l'articolo 4 del disegno di legge in esame là dove ha voluto limitare il *referendum* abrogativo a proposito dei provvedimenti amministrativi regionali; *referendum* che viene ammesso solo per i provvedimenti amministrativi « di interesse generale »

della Regione, mentre l'articolo 123 parla genericamente di provvedimenti amministrativi.

FANTONI, *relatore*. L'articolo 123 regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* in termini generici.

RIZZO GIAMBATTISTA. Lei dà conforto alla mia tesi. Ciò, a mio avviso, dimostra che l'articolo 123 non ha voluto vincolare esplicitamente la Regione alla introduzione del *referendum* per date materie. E proprio riferendomi alle materie ho voluto, con lo stesso mio emendamento, che fosse precisata la possibilità del *referendum* abrogativo anche sugli atti regionali aventi forma di legge. Vi è stata disputa, anche nel campo dottrinario, sulla ammissibilità dell'atto regionale avente forza di legge, ma ormai la questione si può considerare superata perchè l'articolo 33 della legge sulla Corte costituzionale parla di atti della Regione aventi forza di legge, chiarendo così l'articolo 134 della Costituzione.

Ma il punto più decisivo è che attiene proprio alla funzionalità della legge che siamo chiamati ad esaminare è quello che riguarda l'inciso dello stesso articolo 4 che lo Statuto regionale deve contenere norme sul *referendum* abrogativo di leggi regionali « con le limitazioni e le modalità stabilite per il *referendum* abrogativo delle leggi dello Stato ». Ora, se queste limitazioni e modalità fossero intese come dovrebbero essere intese secondo la lettera e lo spirito dell'articolo, noi dovremmo arrivare alla conclusione che determinate modalità e limitazioni che vigono per il *referendum* nazionale, in tanto potrebbero essere adottate per il *referendum* regionale, in quanto si modificasse la Costituzione.

Onorevoli colleghi, ricorderete la lunga discussione in quest'Aula a proposito di quel particolare istituto che mira ad assicurare un giudizio di legittimità sulla richiesta del *referendum*; giudizio di legittimità che si riconobbe poi non potesse essere attribuito alla Corte costituzionale, se non in base a quella legge costituzionale che è stata già approvata con doppia votazione dalla Camera e da noi in prima votazione. Ora, siccome in questa legge costituzionale abbiamo esteso la competenza della Corte costituzionale solo per quanto riguarda l'esame della legittimità della richiesta di *referendum* abrogativo nazionale, per potere ul-

teriormente estendere l'esame di legittimità alla richiesta del *referendum* regionale, dovremmo indubbiamente modificare quella legge costituzionale: altrimenti se provvedesse lo statuto regionale sarebbe incostituzionale.

Tutto ciò vi dico per doverosa critica del testo proposto; ma il mio orientamento di pensiero è diverso. In sostanza sono d'accordo con quanto disse nell'altro ramo del Parlamento l'onorevole La Rocca, che cioè « certe modalità e limitazioni che vanno bene sul piano nazionale possono manifestarsi incompatibili con le esigenze regionali ». Perciò vi ho proposto un emendamento in cui ho detto: sì, modalità e limitazione del *referendum* nazionale, ma adattate alle particolari esigenze della Regione.

Per tornare all'esempio non vedo davvero perchè si debba scomodare la Corte costituzionale a pronunziarsi sulla legittimità della richiesta di *referendum* su un modesto provvedimento amministrativo della Regione, quando questo esame di legittimità può essere benissimo conferito eventualmente a quel tribunale amministrativo regionale che è previsto dalla nostra Costituzione.

Teniamo solo fermo che da tale esame di legittimità non si può assolutamente prescindere, poichè, avendo il *referendum* regionale le stesse limitazioni e modalità del *referendum* nazionale, una delle limitazioni più essenziali è che non si può concepire *referendum* in materia tributaria o di bilancio. E indubbiamente nel contrasto tra chi richiede un *referendum* e chi invece lo ritiene inammissibile deve esistere un organo imparziale che risolva la difficoltà e stabilisca se si chiede effettivamente un *referendum* per abrogare una norma tributaria. Sono invece favorevole al testo proposto per quanto riguarda il numero dei richiedenti, che è stato fissato in un venticinquesimo nonostante le critiche che furono fatte nell'altro ramo del Parlamento. E, per concludere questo argomento, vi dirò anche che per evitare gli indubbi inconvenienti delle eccessive consultazioni popolari con elezioni e *referendum*, domani, quando esamineremo il disegno di legge elettorale regionale, dovremo necessariamente preoccuparci di abbinare la elezione dei consigli regionali a quelle dei consigli provinciali e dei consigli comunali, sempre quando

naturalmente si accetti il sistema della elezione regionale diretta.

Vengo al secondo punto fondamentale, che è quello della potestà normativa della Regione. Anche qua la discussione potrebbe dilagare, ma ritengo che bastino pochi cenni per dimostrare che certe preoccupazioni di frantumazione del potere statale e certi casi aberranti di legislazione regionale sarda che sono stati citati nell'altro ramo del Parlamento, non si potrebbero verificare con le limitazioni introdotte dal disegno di legge in esame.

Del resto, onorevoli colleghi, le esigenze della vita dello Stato, che è vita anche nel campo del diritto, hanno già indotto gli organi giurisdizionali, e più specificamente la Corte di cassazione a sezioni unite, a tentare un coordinamento, a trovare una formula conciliativa tra i poteri legislativi di una Regione a statuto speciale ed i poteri legislativi dello Stato. E proprio recentemente è stata pubblicata una sentenza la quale è stata molto commentata, con la quale non solo si è ampliato il principio già affermato dall'Alta corte per la Regione siciliana che le leggi nazionali entrano in vigore in tutto il territorio nazionale anche quando si tratti di materie di competenza esclusiva della Regione siciliana (statuendosi che sino alla eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale le norme statali prevalgono sempre su quelle regionali), ma si è aggiunto che le regioni a statuto speciale non possono modificare, sia pure nella loro competenza legislativa esclusiva, le norme di diritto privato sui rapporti contrattuali. Se poi questa limitazione si connette con l'altra — su cui mi sono in altro momento soffermato — che la Regione non può imporre sanzioni penali, voi vedete come gli organi giurisdizionali dello Stato, attraverso una elaborazione ormai piuttosto lunga, sono arrivati ad alcuni criteri di certezza e di sicurezza del diritto fissati proprio per assicurare l'ordinato svolgimento della vita collettiva.

Nelle Regioni a statuto comune queste necessità non si presentano se si interpretano e si attuano convenientemente l'articolo 117 della Costituzione e la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione stessa. Non starò a dimostrare — perchè voglio affrettarmi il più possibile — che quando il legislatore costituzionale ha parlato di principi fonamen-

tali stabiliti dalle leggi dello Stato cui devono obbedire le leggi regionali, si è riferito (e non è necessario citare l'opinione di coloro che parteciparono alle elaborazioni di quel testo costituzionale) ai principi che sarebbero stati fissati in apposite leggi dello Stato relative alle singole materie che dovevano passare alla competenza regionale.

Da tale vincolo delle leggi regionali, necessario anche per attuare determinate riforme che la collettività nazionale ritenga indispensabili, discende legittimamente l'articolo 10 del disegno di legge in esame, cioè il cosiddetto « effetto di ghigliottina » delle leggi nazionali sulle leggi regionali, per cui la approvazione di leggi statali con nuovi principi ha per effetto l'abrogazione delle norme regionali contrastanti divenute costituzionalmente illegittime. Si impone anzi ai Consigli regionali l'obbligo di portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro 90 giorni; obbligo che sembra a prima vista senza sanzione, ma che in realtà non è privo di sanzione perchè in tali casi, se il Consiglio regionale rifiutasse di portare le necessarie modificazioni, incorrerebbe naturalmente in una grave violazione di legge, la quale, sia pure con tutte le garanzie giustamente stabilite nella Costituzione, potrebbe portare allo scioglimento del Consiglio stesso.

Ma il punto che è stato molto discusso un'ora fa dal senatore Bergmann, è se nella prima attuazione dell'ordinamento regionale il Consiglio regionale possa esso stesso trarre dalla legislazione statale vigente i principi fondamentali da rispettare che sono la cornice entro cui deve essere posto il quadro della legislazione regionale, oppure se la Regione debba aspettare che questi principi siano fissati con leggi statali senza che le sia concesso intanto di legiferare.

Io ritengo che la questione vada principalmente risolta in base all'articolo 117 della Costituzione. Per tale motivo con un emendamento ho chiesto — ciò può sembrare soltanto formale, ma tale non è — che nell'articolo 9 sia tolto l'inciso: « ai sensi della IX disposizione transitoria della Costituzione ». Io credo infatti che il dovere giuridico della Regione di attendere che lo Stato adotti con sue leggi i principi fondamentali discende dall'ar-

articolo 117 della Costituzione e non dalla IX disposizione transitoria e finale, che tende piuttosto ad altri fini e ricerca altri effetti.

L'articolo 117 della Costituzione, se dev'essere inteso come l'ha inteso la maggioranza della Camera, impone che la Regione debba in ogni caso vedere inquadrata preventivamente la sua attività legislativa dalle cosiddette leggi di cornice dello Stato; ed è esclusivamente lo Stato che, con una attività futura del Parlamento, dovrà costruire la « cornice ».

Non si dimentichi in proposito che l'onorevole Mortati, uno dei parlamentari che meglio collaborò alla formazione del testo costituzionale, aveva proposto, per giungere ad un fine diverso da quello cui giunse il Costituente, un articolo secondo cui la legislazione statale nelle materie di competenza regionale sarebbe stata abrogata e costituita da norme direttive e in ogni caso sarebbe rimasta « priva di efficacia decorsi due anni dall'entrata in vigore della Costituzione ». Ed invece fu approvata la diversa norma transitoria che lo Stato, entro tre anni (termine dichiarato non perentorio dall'onorevole Ruini) avrebbe adeguato le sue leggi alla competenza legislativa delle Regioni, mentre anche in quella occasione l'onorevole Tosato ribadì che tale « adeguamento » rientrava nella competenza esclusiva dello Stato senza che la Regione potesse legiferare in assenza delle leggi di principio dello Stato.

Questa conclusione porta però necessariamente ad un'altra che mi ha indotto ad un emendamento soppressivo del secondo comma dell'articolo 9. Se è vero che l'articolo 117 della Costituzione impone alle Regioni di non legiferare se prima lo Stato non abbia fissato i principi fondamentali, se la competenza di fissare norme di principio (che vincolano direttamente tutti i cittadini) spetta esclusivamente ed inderogabilmente allo Stato, non può il legislatore in sede ordinaria (noi non siamo in veste di legislatori costituzionali) derogare a quel preciso disposto costituzionale e stabilire che in alcune materie la Regione può legiferare subito anche prima che lo Stato abbia emanato le leggi di principio. Se rimanesse fermo il secondo comma dell'articolo 9 del disegno di legge, la Corte costituzionale, riconosciuta esatta l'interpretazione che poco fa ho ribadito dell'articolo 117 della Costitu-

zione, dovrebbe domani annullarlo per incostituzionalità.

Ma la questione ora sollevata ha maggiore rilievo ove si pensi che il ricordato secondo comma, che il relatore ha definito compromesso audace, deriva anche da un equivoco che in ogni caso va chiarito per evitare ancora più gravi violazioni costituzionali. Si è detto, infatti, che vi sono alcune materie (le sei materie del secondo comma) di così limitata importanza che non soltanto la Regione può per esse non aspettare le *lois des cadres* statali, ma non è nemmeno necessario fissare principi fondamentali. Ora se passasse tale interpretazione verrebbe sovvertito tutto il sistema dell'articolo 117 della Costituzione, perchè dovrebbe dedursi che, nelle materie del secondo comma dell'articolo 9, lo Stato non potrebbe fissare, nemmeno domani, i principi fondamentali non fissati prima delle leggi regionali, non potendosi così verificare in tali materie l'effetto di « ghigliottina » sulle leggi regionali previsto dal primo comma dell'articolo 10. Ed è perciò che vi ho chiesto in via subordinata (ed è una subordinata che non può non essere accettata) che, anche partendo dalle stesse premesse da cui è partita la maggioranza della Camera e la stessa Commissione del Senato, sia approvato un emendamento che chiarisca che, anche in quelle materie, le leggi regionali possono non aspettare le norme di principio fissate dallo Stato ma debbono essere sempre sottoposte a tali leggi di principio ove siano emanate.

Ma è poi proprio vero che quelle sei materie siano di così poco conto da essere non necessari i principi fondamentali o comunque da tollerare che la Regione legiferi anche in assenza di essi?

Io concordo pienamente con quello che disse nell'altro ramo del Parlamento l'onorevole Paolo Rossi che fece alcune assennate considerazioni proprio a proposito dell'emendamento Amadeo che fu all'ultimo momento presentato e fu votato dalla Camera dei deputati contro l'opinione del Governo allora espressa dal ministro Scelba.

Leggiamo, onorevoli colleghi, il secondo comma dell'articolo 9 e notiamo che in esso si comincia col parlare della materia delle circoscrizioni comunali. Io non contesto, lo dissi a

proposito del disegno di legge sulla ricostituzione dei Comuni soppressi, che la Regione possa anche subito, con sua legge, come previsto dall'articolo 133 della Costituzione, disporre l'istituzione di nuovi Comuni o la modificazione di questa o di quella circoscrizione comunale.

Ma qua il problema è tutt'altro: si tratta di sapere se la Regione, indipendentemente dalla soluzione di quei problemi generali di natura finanziaria oltrechè giuridica che hanno arrestato le deliberazioni del Senato proprio a proposito del disegno di legge sulla ricostituzione dei Comuni soppressi (problemi da risolversi con una veduta di insieme attraverso le norme di principio dello Stato), possa essa stessa con una sua legge disciplinare, senza alcuna direttiva fondamentale dello Stato, la materia delle circoscrizioni comunali.

C'è una seconda materia che può sembrare di piccola importanza: quella delle fiere e dei mercati. Ma se noi leggiamo i giornali economici e anche quelli politici, vediamo le continue proteste di una parte notevole degli operatori economici contro il moltiplicarsi di fiere che si accavallano l'una sull'altra, diminuendo reciprocamente la loro importanza. Come mai in questa materia è esclusa la necessità di una legge nazionale la quale, proprio nell'interesse di queste manifestazioni pur necessarie per lo sviluppo dell'attività economica del nostro Paese, le regoli e coordini con alcuni principi fondamentali?

Così anche per quanto riguarda la materia della istruzione artigiana e professionale per cui si presenta il delicato problema della validità nazionale dei diplomi.

Per la materia della caccia e della pesca io non ho la competenza del nostro collega Gasparotto che per la caccia è maestro a noi tutti! Ma anch'io posso farvi rilevare che, proprio per la necessaria protezione della selvaggina in tutto il territorio nazionale, è una delle materie in cui più può richiedersi la preventiva fissazione di principi fondamentali attraverso una legge dello Stato, legge che dovrà regolare anche la materia delle bandite, delle riserve, delle organizzazioni dei cacciatori. Ed è singolare che proprio uno degli autori che ha compiutamente studiato l'ordinamento regionale ha ritenuto che le leggi di

principio siano particolarmente utili in materia di caccia e di pesca. Infatti il professore Miele, nel suo studio sulla Regione, afferma testualmente: « le leggi regionali dovranno uniformarsi ai principi fondamentali che saranno formulati dallo Stato. In tal modo sarà possibile ottenere anche qui una certa coordinazione resa necessaria dalle conseguenze dannose che altrimenti una legislazione regionale, ispirata agli interessi esclusivi di ciascun ente, potrebbe avere sul patrimonio venatorio ed ittico nazionale ».

A coloro che più hanno sostenuto l'emendamento Amadeo (tradotto poi nell'articolo 9, secondo comma, del disegno di legge in esame) io vorrei infine fare rilevare — e qua entro nel campo delle considerazioni politiche che può fare chi è più favorevole agli istituti autonomistici — che se noi partiamo dal presupposto che solo in quelle limitate materie la Regione può legiferare indipendentemente dalla formulazione delle leggi di principio dello Stato, noi diamo vigore a coloro che ritengono soddisfatte con quel « contentino » le esigenze legislative della Regione e diminuiamo quella spinta di natura politica perchè lo Stato assolva al suo dovere di formulare tutte le leggi di principio in tutte le materie passate alla competenza regionale.

Sorvolo su una serie di altre questioni sulla organizzazione della Regione che debbo necessariamente rinviare al momento della discussione degli emendamenti. Prima di finire voglio però parlarvi di un problema fondamentale che ha provocato anche un emendamento presentato dallo stesso Ministro dell'interno. Mi riferisco al problema degli enti autonomi subregionali, dei rapporti tra la Regione, la Provincia, i Comuni e gli altri Enti locali e dei controlli che la Regione, in base alla Costituzione, può esercitare sulle Provincie, sui Comuni e sugli altri Enti locali.

Per la soluzione di tale problema acquista importanza preminente il fatto che nel nostro ordinamento è stata conservata e deve essere avvalorata la Provincia. Io ho presentato una proposta di legge, sulla ricostituzione della Provincia anche nella Regione siciliana dove fu improvvidamente soppressa dallo Statuto regionale, mentre ora viene riconosciuta da tutti la necessità della sua ricostituzione; proposta

di legge che sinora non ha purtroppo avuto corso perchè la Regione ritiene di dovere provvedere essa stessa alla ricostituzione della Provincia, cosa che dal punto di vista costituzionale non mi convince affatto.

In verità l'orientamento di pensiero originariamente del tutto sfavorevole alla Provincia si attenuò nel corso dei lavori della Costituente perchè la Commissione della Costituzione propose di mantenere la Provincia come circoscrizione di decentramento regionale con la costituzione di Giunte elettive; istituto questo molto interessante perchè si ispirava al principio del *self-government* inglese della formazione di Corpi elettivi locali per l'esecuzione delle leggi. La diffidenza verso la Provincia fu del tutto superata nella Costituzione che prevede la Provincia sia come circoscrizione di decentramento statale e regionale che come ente autonomo ed è stata si può dire travolta in sede di formazione del disegno di legge che stiamo esaminando. Infatti basta leggere, come io ora leggo, la relazione alla Camera dell'odierno disegno di legge redatta da egregi studiosi di diritto che nello stesso tempo sono insigni parlamentari, per notare l'affermazione che le funzioni della Provincia dovranno « essere più estese di quelle ad essa attribuitele in passato », cosicché « la Provincia nel nuovo ordinamento, lungi dal riuscire diminuita in ordine alla quantità ed alla qualità di compiti nei vari modi attribuitele, si rivelerà onerata di compiti più numerosi e maggiori » essendo soprattutto « potenziata come ente istituzionale di decentramento amministrativo della Regione ».

La formazione ed il potenziamento dell'ente Provincia serve ad attenuare un pericolo reale che può derivare dalla formazione della Regione, cioè il pericolo che ad un accentramento nel campo nazionale, accentramento che viene comunemente deprecato, si sostituisca un accentramento nel campo regionale. Ed il pericolo è accentuato dal fatto che alcune Regioni italiane sia per estensione che per popolazione possono stare alla pari di alcuni degli Stati minori del continente europeo.

In altro momento, mentre si discuteva la Costituzione, io ho detto che bisognava evitare ad ogni costo che le libertà locali, che non sono solo libertà regionali, potessero es-

sere soffocate da un nuovo accentramento sia pure regionale anzichè statale. Con ciò seguiva anche una tradizione illustre di pensiero che particolarmente piace ad alcuni componenti dell'Assemblea, cioè il pensiero del Mazzini che nel 1833 parlando delle autonomie locali in rapporto con le vagheggiate federazioni o confederazioni di Stati, diceva chiaramente che la formazione di confederazioni o federazioni di Stati non valeva a risolvere il problema delle libertà locali, « potendo le libertà comunali e municipali (e Mazzini nel Municipio vedeva sostanzialmente la Provincia) essere affogate dalla centralizzazione in ognuno dei diversi Stati confederati ». E pochissimo tempo dopo nella Camera dei Comuni della Sicilia del 1848, che segnò un momento notevole nella storia non solo locale ma nazionale, un deputato ribadiva che bisognava evitare che fosse uccisa la vitalità di tutti i corpi onde la Nazione si compone.

Il pericolo dell'accentramento regionale, che potrebbe esasperare il problema della scelta dei capoluoghi in certe Regioni, è stato visto e risolto egregiamente nella Costituzione, poichè vi è un articolo fondamentale che vale, se intelligentemente inteso ed intelligentemente applicato, ad eliminare il pericolo medesimo. L'articolo 118 della Costituzione all'ultimo comma statuisce: « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri Enti locali, o valendosi dei loro uffici ».

In tale essenziale articolo viene adombrata una serie di istituti. Si prevede una forma di delega, che ora si chiama comunemente delega maggiore, secondo cui determinate materie vengono trasferite stabilmente agli enti locali subregionali i quali, sia pure con le direttive della Regione e salvo il potere di revoca, possono autodeterminarsi in quelle materie in base ai loro poteri di enti autonomi. Tale delega-devoluzione si ritrova nell'articolo 39 del disegno di legge che stiamo esaminando.

Nell'articolo 1 dello stesso disegno di legge è poi previsto che lo Statuto possa contenere norme sulla delega delle funzioni amministrative agli stessi enti locali per oggetto definito e per tempo determinato.

Ed infine, accanto a tale forma di delega minore, è da considerare il decentramento

burocratico (passiamo così dal campo del decentramento istituzionale al campo del decentramento di tipo burocratico) secondo cui la Regione deve normalmente avvalersi degli uffici degli enti subregionali. Questa forma di decentramento, di cui non è necessario sottolineare l'importanza, non trova rispondenza nel disegno di legge in esame; e non trova rispondenza perchè non essendo stata ancora votata e neanche formulata la legge sulla finanza regionale, non si è potuto regolare, nel passaggio di determinate funzioni dalla Regione agli enti subregionali, il riparto della spesa. Pertanto il precetto costituzionale, per cui i titolari degli uffici di tali Enti locali vengono ad assumere anche la posizione di organi della Regione, allo stato attuale rimane senza attuazione concreta; ma auguriamo vivamente di vederlo attuato in sede di approvazione della legge sulla finanza della Regione.

È invece disciplinato accuratamente nell'articolo 39 dell'odierno disegno di legge l'istituto maggiore, cioè l'istituto della delega-devoluzione. A questo proposito io ho creduto di dovere proporre un emendamento, perchè il decentramento istituzionale, che è cosa molto seria, in tanto ha valore ed efficacia in quanto la *potestas directiva* che spetta alla Regione venga concepita in un certo modo. In sostanza se le direttive che la Regione può dare sono talmente strette e vengono poi rigorosamente controllate, il decentramento istituzionale viene quasi annullato e la Provincia od il Comune, cui vengono trasferite quelle funzioni regionali, viene quasi a trasformarsi in un organo burocratico della Regione medesima.

Un analogo pericolo è stato avvertito, badate, proprio a proposito dell'altro disegno di legge di delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali agli Enti locali, che io avrei preferito vedere esaminato prima dell'attuale. In una relazione che è stata discussa nei giorni scorsi a Milano all'assemblea dell'Unione delle Provincie, si è criticato tale potere dell'Ente delegante di dare direttive; potere che in quel caso è del resto più attenuato rispetto a quello che vorremmo introdurre nell'odierno disegno di legge, perchè si dice solo che le norme delegate potranno (non dovranno) consentire che ulteriori direttive obbligatorie di carattere generale per gli enti

medesimi abbiano ad essere impartite con determinate modalità da parte del Governo della Repubblica. Quello studioso fa voti che il Senato, in sede di discussione del testo approvato dalla Camera, sopprima la facoltà in parola prevista dall'articolo 4 del progetto ed affidi ad eventuali ulteriori leggi della Repubblica il potere di disciplinare l'attività che gli enti locali svolgeranno nelle materie trasferite alla loro autonoma competenza.

Venendo al nostro caso, se noi ammettiamo che la Regione dia le sue direttive originariamente con legge e solo con legge regionale possa revocare la delega, non possiamo permettere che nell'esercizio di dette funzioni delegate da parte dell'ente subregionale, la Giunta regionale, l'organo esecutivo della Regione, possa dare ulteriori direttive. Bisogna disporre almeno che tali ulteriori direttive siano impartite anch'esse con legge regionale, sottoposta beninteso ai controlli dello Stato previsti dall'articolo 127 della Costituzione.

Un ultimo punto voglio sottoporre alla vostra attenzione: controlli sugli atti delle Provincie e dei Comuni. A questo proposito il sistema proposto dal disegno di legge potrebbe portare proprio a quell'accentramento di funzioni in seno alla Regione, che noi dobbiamo assolutamente evitare. Se rileggete infatti il disegno di legge sottoposto al vostro esame, notate che per quanto riguarda il controllo sugli atti dell'ente provincia è previsto un Comitato di controllo che ha sede nel capoluogo della Regione, mentre per quanto riguarda il controllo sugli atti dei Comuni la Regione può attribuirlo allo stesso Comitato che controlla gli atti delle Provincie oppure può stabilire che si svolga in forma decentrata nei capoluoghi di Provincia creando sezioni staccate. È una alternativa questa che io ritengo si tradurrà spesso nel senso della unicità dell'organo di controllo, perchè l'Assemblea regionale che dovrà, a maggioranza assoluta, approvare lo statuto della Regione, preferirà avere accanto a sé nel capoluogo della Regione anche l'organo di controllo sugli atti dei Comuni.

Mi pare quindi assolutamente apprezzabile e tale da dovere avere la approvazione del Senato l'emendamento che in questa sede è stato riproposto dal Governo e che, lo dichiaro su-

bito, ha prevenuto un emendamento che avrei presentato nello stesso senso, tendente cioè a stabilire che il controllo sugli atti dei Comuni e delle Provincie sia esercitato, come oggi, attraverso un unico organo di controllo con sede nel capoluogo della Provincia. Si tratta infatti di sapere se si è autonomisti solo nel senso di desiderare l'attuazione dell'ordinamento regionale, o nel senso di volere garantite tutte le autonomie locali, non solo quelle regionali!

In verità la tesi che si oppone allo sdoppiamento dell'organo di controllo fu nell'altro ramo del Parlamento rigorosamente sostenuta da un oratore del Gruppo comunista, l'onorevole Martuscelli, il quale criticò vigorosamente lo sdoppiamento non giustificato nè dal punto di vista teorico nè dal punto di vista pratico. Egli concludeva dicendo che lo sdoppiamento è anche dannoso per quello spirito unitario che deve ispirare l'interpretazione delle leggi e che deve orientare anche l'esercizio del controllo di merito, sia pure in quella forma più attenuata che è prevista nella Costituzione.

E per quanto riguarda la necessità del decentramento dell'organo di controllo, vale l'osservazione ripetuta da molti nell'altro ramo del Parlamento: che il controllo è tanto più efficace e cosciente quanto più si esercita vicino agli enti controllati.

Ritengo quindi che l'emendamento proposto dal Governo debba essere senz'altro accolto.

Dissentito invece dal ministro Scelba per quanto riguarda un altro emendamento aggiuntivo da lui proposto alla Camera; e pertanto ho proposto la soppressione dell'articolo 64 del disegno di legge in esame. Su questo punto dovrei avere il consenso entusiastico di tutti gli autonomisti, che sembra siedano numerosi in questa Assemblea.

Io non contesto che il controllo non sugli atti, ma sugli organi, che trova la sua espressione massima nella facoltà di scioglimento dell'assemblea dell'ente territoriale locale, debba continuare a spettare allo Stato e non alla Regione, perchè la norma costituzionale dispone che l'organo regionale esercita il controllo sugli atti e non sugli organi della Provincia e del Comune.

Però la proposta dell'onorevole Scelba, approvata dalla Camera, mi pare tenda a cristallizzare in modo dannoso una situazione che tutti dobbiamo augurare transitoria. Con essa non soltanto si confermano le attribuzioni della legge 8 marzo 1949, n. 277, ma ci si limita a prescrivere che il Governo possa chiedere al Comitato di controllo degli atti dei Comuni e delle Provincie, ai fini di promuovere lo scioglimento e la sospensione dei Consigli comunali e provinciali o la rimozione e la sospensione dei sindaci, gli elementi ritenuti necessari, mentre lo stesso Comitato deve trasmettere alle Prefetture (e qui si riaccende l'insoluta questione della sopravvivenza e dei limiti dei poteri prefettizi) i provvedimenti di annullamento e di richiesta di riesame delle deliberazioni dei Comuni e delle Provincie.

Mi sembra che quest'articolo, che è l'ultimo prima delle disposizioni finali e transitorie, tenda a mantenere con leggerissime variazioni la attuale situazione che deve essere invece attentamente riesaminata, perchè se la Costituzione ha previsto giustamente notevolissime garanzie relativamente allo scioglimento delle Assemblee dell'ente Regione, altre garanzie pur meno rigorose dovranno essere necessariamente studiate per quanto riguarda la facoltà di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

Si dovrà insomma studiare un sistema per coordinare le due forme di controllo sugli atti e sugli organi degli Enti subregionali: altrimenti l'autonomia del Comune e della Provincia sarà veramente soffocata, perchè da un canto la Provincia e il Comune saranno sottoposti nei loro atti al controllo degli organi regionali, e dall'altro nei loro organi a un non coordinato controllo degli organi statali.

In proposito, per armonizzare le due specie di controllo, si potrà stabilire che la proposta delle massime sanzioni a carico degli organi degli enti subregionali parta dal Comitato di controllo previsto dall'odierno disegno di legge, oppure (e ritengo meglio) che il Comitato possa essere utilizzato come una specie di Consiglio di Stato, che dia pareri allo Stato sullo scioglimento del Consiglio o sulla rimozione o sospensione del Sindaco.

Ma bisogna assolutamente evitare che si supponga già risolto un problema che invece deve

essere accuratamente meditato; e sarà certamente bene meditato in sede di riforma della legge comunale e provinciale.

Oggi è meglio lasciare impregiudicata la questione, nell'augurio che il disegno di legge sulla riforma della legge comunale e provinciale, in base allo schema già studiato degli uffici legislativi del Ministero dell'interno, possa essere discusso al più presto dalle Assemblee legislative ed essere tradotto in legge.

E con ciò ho detto — e vi chiedo scusa se ve l'ho detto in tempo alquanto lungo pure procedendo spesso per cenni — tutto quello che, secondo la mia coscienza e il dovere che ritengo di assolvere come senatore della Repubblica, ritenevo di dire.

Onorevoli colleghi, vorrei finire sottolineando che questo disegno di legge veramente chiude una fase storica della nostra vita nazionale e sana una polemica che risale agli albori della nostra vita unitaria. Ma è necessario ricordare ora il diversissimo significato che la formazione di un Ente Regione, intermedio fra le Province e lo Stato, aveva nel momento della unificazione del nostro Paese e quello che può avere oggi nel momento in cui siamo chiamati a votare questa legge di attuazione della Costituzione sul funzionamento degli organi regionali, per cui i riferimenti che spesso si fanno a quella diversa situazione storica non pare che possano portare argomenti validi all'esame delle disposizioni legislative che stiamo discutendo.

Agli albori della nostra vita nazionale, la costituzione della Regione non era anch'essa che un mezzo per fare l'Italia e per saldare sia pure in forma meno rigida l'unità nazionale, non era che uno strumento per unire le membra sparse del corpo nazionale. Tanto è vero che anche i federalisti o confederalisti, sia quelli che volevano a capo della Federazione o Confederazione di Stati il Papa (come Gioberti e Rosmini), sia quelli che volevano un capo laico (come Cattaneo) si inseriscono pienamente nel magnifico moto che portò all'unità nazionale. Piuttosto in essi pesava troppo la preoccupazione che fosse molto ardito e poco conveniente passare dai tanti staterelli italiani ad un unico ordinamento unitario.

Questo ardimento lo ebbe la destra storica, uno dei movimenti più rivoluzionari, se rivo-

luzione s'intende nel senso di mutamento sostanziale dello stato di cose preesistente, che abbia avuto il nostro Paese. Tale corrente politica, superata la fase federativa, ritenne anche di dovere estendere a tutto il territorio nazionale gli ordinamenti amministrativi che erano propri di una parte di esso.

Di tale ardimento noi ancora oggi possiamo sostanzialmente compiacerci, anche se dobbiamo lealmente riconoscere che una unificazione in quelle condizioni poteva produrre notevoli inconvenienti che si sarebbero rivelati nei decenni successivi.

Oggi la situazione è radicalmente mutata, oggi non si tratta certamente di raggiungere una unità nazionale che, coronata a Vittorio Veneto, è stata collaudata anche in prove recentissime. E non si tratta nemmeno di permettere che sia scossa in alcun modo tale unità politica e morale, perchè dobbiamo sempre ricordare che, se nella Costituzione, in più articoli, si parla di autonomie locali, si parte però dal presupposto fermissimo che la Repubblica è una ed indivisibile, anche se, come la stessa Costituzione ammonisce, essa potrà consentire domani, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie alla convivenza dei popoli.

Ora se la Regione deve essere, come vi ho detto all'inizio, soltanto un mezzo per raggiungere determinati fini amministrativi, uno strumento per soddisfare localmente ed in modo più conveniente determinati bisogni collettivi, noi dobbiamo anche fare sì che, non solo nelle leggi ma anche nelle nostre opere, la Regione non rappresenti una nota discorde e temuta nel grande coro delle voci, che debbono essere unite ed armoniose, dell'Italia una ed indivisibile. (*Vivi applausi e congratulazioni*).

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

LOCATELLI. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, sarò brevissimo come sempre. Ho letta e meditata la relazione che il mio amico personale, onorevole Fantoni, ha compilato con la sua solita diligenza e con la sua grande esperienza di vecchio amministratore. È una relazione esauriente, e rispecchia, con fedeltà, il parere unanime della 1^a Commissione, della quale mi onoro di far parte.

La Regione è voluta dalla Costituzione, alla quale tutti dobbiamo ubbidire: dal Ministro al più umile cittadino.

Rammentare i suoi validi antichi assertori, da Cavour al Minghetti che la consacrò nella sua famosa legge sugli Enti locali; a Mazzini, a Cattaneo, apostoli della Repubblica, unici vivi « tra un popolo di morti »; ai più veggenti generali garibaldini, accorsi dal Nord a liberare il Sud e che si raccoglievano pensosi a parlar dell'avvenire d'Italia nelle soste serene dopo le dure battaglie; ai grandi spiriti liberali degli albori del Risorgimento; ai primi sindaci socialisti che si gloriavano d'aver nella loro schiera Emilio Caldara e Giacomo Matteotti; ai primi Presidenti dei Consigli provinciali; ricordare insomma i precursori è superfluo, come è vano rammentare i detrattori, mentre quasi tutti sono ormai convinti che soltanto con un sano decentramento si giova alle fortune del Paese.

Mi si consentano tre ricordi: uno lontano, uno recente, e uno recentissimo.

Nel periodo clandestino, quando eravamo perseguitati, irrisi, derisi, braccati, mentre incombevano su di noi quotidiani pericoli, bello era trovarsi tra persone di diversi partiti e parlar dell'avvenire dell'Italia, che nasceva come un bel fiore dalla rossa seminagione della Resistenza.

Il fascismo imperava, diceva baldanzosamente che « in sessant'anni l'Europa sarebbe stata fascistizzata » e molti tra noi pensavano invece alla Patria da ricostruire su più solide basi e con più liberi ordinamenti.

E certo l'amico personale onorevole Migliori, Alto Commissario per la sanità, ricorda il giorno in cui nella quiete del suo studio, in una via silenziosa di Milano, tra l'altro mi chiese: che pensi, che pensate, voi socialisti, della Regione?

I nostri sentimenti allora erano identici. I Comitati di liberazione, tanto ingiustamente vilipesi da qualcuno, e che pure, in un'ora triste della Patria, molto fecero per rompere le pesanti catene della schiavitù e avviare l'Italia a migliori destini, erano allora d'accordo nell'ente Regione.

È vero. Qualcuno s'è poi intiepidito e ha visto vacillare le sue convinzioni, ma la grande

maggioranza dei componenti i Comitati di liberazione è rimasta fedele alle sue luminose e antiveggenti speranze.

Pochi giorni or sono nella bella sala del palazzo Isimbardi, a Milano, sede del Consiglio provinciale, i presidenti delle novanta provincie d'Italia hanno riaffermato solennemente la loro fede incrollabile nell'ordinamento amministrativo, così come è voluto dalla Costituzione. Tre capisaldi: Comuni, Provincie, Regioni. Il Comune, l'ente primogenito, la famiglia grande che raccoglie tutte le famiglie d'una determinata località; poi la Provincia, la circoscrizione allargata che ha ormai le sue belle tradizioni amministrative; e infine la Regione, più allargata ancora, con i suoi chiari caratteri etnografici e fisici, le sue necessità generali, le sue coraggiose iniziative, e soprattutto il suo desiderio ardente di decentramento, per sottrarsi finalmente alla cappa grigia, pesante, ingombrante della lentissima, caotica, confusa burocrazia centrale.

Naturalmente i novanta presidenti delle Provincie d'Italia, convenuti a Milano, affermarono che la condizione *sine qua non* della rinascita è l'autonomia finanziaria degli Enti locali, così come afferma l'ordine del giorno Merloni che il nostro relatore propone al Senato.

Questo voto è necessario, è indispensabile, inderogabile.

Ma per affermare subito il principio regionalistico e per farlo presto trionfare è bene si approvi il progetto così come è venuto dalla Camera, perchè votare anche un solo emendamento vorrebbe dire ritardare una decisione che non deve assolutamente essere rimandata, per carità di Patria, alle classiche e malfide calende greche.

In una delle ultimissime cordiali riunioni della 1ª Commissione (e tra parentesi, è bene notare che il lungo, sfibrante e fecondo lavoro di tutte le Commissioni del Senato dovrebbe essere meglio conosciuto) all'onorevole Lucifredi, studioso di questioni amministrative, chiedevo, con l'improntitudine del vecchio giornalista mai sopita in me: ma tu sei un regionalista? Lucifredi rispondeva: lo sono! Veda di non dimenticare la sua chiara affermazione nella sua opera futura.

La 1ª Commissione del Senato fu — ripeto — unanime nell'approvare la Regione e si sa che nella Commissione sono rappresentati proporzionalmente tutti i partiti. E allora?

E poi le quattro Regioni che oggi funzionano: Sicilia, Sardegna, Trentino, Val d'Aosta, pur tra difficoltà grandi, che han segnato il loro nascere e contraddistinto i loro primi passi incerti, pur tra le lacune e i difetti inevitabili, fanno abbastanza bene.

I colleghi senatori raccolti in quel gruppo del turismo che è riuscito miracolosamente ad affratellare elementi dei diversi Partiti, lo sanno per diretta esperienza. Basta pensare quel che si è fatto, e più ancora e meglio si farà, nella piccola Val d'Aosta: strade tracciate, ponti aperti, scuole inaugurate, acqua potabile a profusione, foreste difese, torrenti incalanati, ardite cremagliere instaurate. Un fiorire di iniziative, un realizzarsi di propositi, di tanti sogni nutriti per lunghi anni e che vengono e verranno man mano tradotti in buone, serene, tangibili realtà.

Qualcuno dei nostri colleghi, ricordando a noi, amici della Valle da lunga data, le indimenticabili giornate trascorse a Courmayeur, a Saint Vincent, a Gressoney, diceva: avevo dei dubbi e sono spariti; la Regione è necessaria. I fatti concreti hanno lassù una maschia bellezza, che si sposa a quella sempre splendente delle alte cime immacolate, dei verdi prati, delle malghe riposanti, delle foreste infinite, dei paeselli bianchi, incantevoli, sparsi davvero sul pendio come « branchi di pecore pascenti ».

Ma l'argomento principe a favore della rapida nascita delle Regioni in tutta Italia è quello che ho già accennato e col quale mi è caro concludere il mio breve intervento. Votare la legge così come è venuta dalla Camera, in attesa delle necessarie modifiche che verranno poi, è nostro stretto dovere di parlamentari, chiaro dovere di ognuno e di tutti: non basta che la Costituzione sia scritta, deve diventare operante e presto.

All'ultimo momento, entrando nell'Aula, ci furono presentati emendamenti del collega Rizzo Giambattista e del Governo.

Il collega Rizzo Giambattista (da non confondersi con Domenico) è davvero insolitamente dinamico. Scherziamo! Ma non vorremmo che si profilasse dietro di lui una futura

sottopoltrona ministeriale. (*ilarità*). I suoi emendamenti sono, in parte, soltanto lievi correzioni di articoli del progetto e, in parte, norme che potrebbero essere discusse in una eventuale modifica della legge.

Gli emendamenti del Governo si basano invece specialmente sui controlli. Il controllo è uno dei punti più cruciali: ma bisogna dar tempo al tempo, vedere l'applicazione della legge e studiarne attentamente le reazioni.

Più presto si faranno le Regioni e meglio sarà, nell'interesse supremo del popolo che ansioso aspetta gli incalcolabili benefici di un decentramento che s'impone ogni giorno di più.

Gli italiani tutti ci guardano. Facciamo in modo che le loro speranze, lungamente nutrite, non siano amaramente deluse. A noi sembra che il Governo voglia insabbiare la legge: se questo accadrà, sia ben chiaro che il Governo assume, piena e intera, la penosa responsabilità di aver ritardato, e non si sa per quanti anni, il nascere e l'affermarsi della Regione così chiaramente voluta dalla Costituzione. (*Applausi dalla sinistra*).

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

MINIO. Signor Presidente, farà piacere alla maggioranza della nostra Assemblea se io ricorderò all'inizio del mio discorso, che fu proprio il Partito popolare italiano a fare dell'Ente regione e delle autonomie locali uno dei punti fondamentali del suo programma politico; e poichè una grande parte del merito spetta per questo a Luigi Sturzo c'è proprio da rammaricarsi che egli non abbia voluto cogliere questa occasione per onorare con la sua presenza la nostra Aula e portare qui il grande contributo che egli poteva dare all'esame ed alla discussione di questo disegno di legge. Noto però che, malgrado la sua assenza, non è mancata in questa circostanza la parola del senatore Luigi Sturzo da quanto si può leggere nel messaggio che egli ha inviato al presidente dell'Unione delle province italiane, in occasione del Congresso. In questo messaggio l'onorevole Luigi Sturzo si duole che si sia trascinata così a lungo l'applicazione degli articoli della Costituzione riferentisi alla costituzione dell'Ente Regione, ed aggiunge che è questo il momento, data la prossimità delle elezioni politiche, di riaffermare i prin-

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

cipi di autonomia locale, che sono stati sempre un punto fondamentale del suo pensiero e della sua azione. Il fatto che l'onorevole senatore Luigi Sturzo osservi che, in vista delle nuove elezioni, i partiti si debbano preoccupare di rimettere nel loro programma la rivendicazione delle autonomie locali, sta a dimostrare, purtroppo, che finora queste autonomie locali sono rimaste sulla carta e che non hanno trovato nessuna applicazione.

Ricordo che il 5 novembre 1950 don Luigi Sturzo scriveva: « Sembra che la macchina legislativa si metterà in moto, e salvo incagli imprevedibili si arriverà nel 1951 ad avere definita tutta la materia rimasta in sospeso ».

Noi siamo alla fine del 1952 e purtroppo non troviamo ancora il modo di definire questa questione così importante e non vorremmo che nuovi incagli, imprevedibili per don Luigi Sturzo, ma ben visibili a noi, venissero qui a rimandare ancora una volta l'approvazione di questo disegno di legge.

Dirò che sulla necessità di portare alla discussione dell'Assemblea questo disegno di legge, di approvarlo così com'è, come ci è pervenuto dalla Camera, malgrado gl'inconvenienti ed i difetti che gli uni e gli altri vi abbiamo trovato, si era creata una opinione comune nei vari gruppi e che, di conseguenza, non poca sorpresa ha destato in noi, della nostra parte, il fatto che, all'ultimo momento, proprio il giorno stesso in cui la legge doveva andare in discussione all'Assemblea, da parte del Governo si sia presa l'iniziativa di presentare tutta una serie di emendamenti, 11 o 12, che stanno a dimostrare una ben scarsa volontà di far sì che l'approvazione del disegno di legge da parte del Senato possa essere considerata fatto certo e definitivo. Gli emendamenti presentati dal Governo — mi riferisco soprattutto a questi perchè sono i più pericolosi per la parte dalla quale provengono — saranno esaminati quando, esaurita la discussione generale, passeremo all'esame degli articoli della legge. Ma non è male rilevare fin d'ora che questi emendamenti non portano nessuna modifica essenziale al disegno di legge quale ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento. Non si vede bene il perchè si sia ritenuto di dovere, proprio all'ultimo momento, senza nemmeno aver presentato questi emen-

damenti alla competente Commissione, messo il Senato di fronte a questo fatto nuovo. Si ha l'impressione, nel leggere questi emendamenti, che essi siano stati presentati in fretta e furia tanto per avere una ragione di rinviare la legge alla Camera dei deputati. Caso strano, si trova perfino un emendamento, quello all'articolo 62, che è esattamente identico al testo della legge. C'è quindi da pensare che i competenti uffici del Ministero che hanno elaborato questi emendamenti, nella fretta della stesura, non si siano nemmeno accorti di proporre alcuni eguali agli articoli della legge!

L'emendamento iniziale, dal quale derivano tutti gli altri, va, se non erro, incontro alle osservazioni dell'onorevole Giambattista Rizzo, il quale ha detto che è da preferirsi un organo di controllo regionale sulle Province che sia decentrato nelle Province stesse invece che accentrato nel capoluogo della Regione. Si deve osservare a questo proposito che, innanzitutto, per quanto si riferisce al controllo sugli atti dei Comuni, è prevista nel disegno di legge la costituzione di sezioni del Comitato regionale che possono effettuare il controllo sui Comuni, decentralizzate nelle Province stesse. Quindi sotto questo riguardo la preoccupazione dell'onorevole Rizzo e quella del Governo, se preoccupazione c'è, mi pare non abbia ragione di essere. Saranno le Regioni che, nell'attuare questi organismi di controllo, sceglieranno la migliore soluzione.

Per quanto si riferisce al controllo sugli atti delle Province, si deve pure tener presente, senza con questo entrare nel merito del meglio o del peggio, che le Province facenti parte d'una Regione non sono eccessivamente numerose: vi sono delle Regioni ove le Province sono due, tre, quattro, e dove quindi anche l'accentramento del controllo nel capoluogo della Regione non può essere causa di gravi inconvenienti, in confronto al gravissimo inconveniente di dover rinviare alla Camera l'intero disegno di legge.

Che cosa intende fare il Governo con la presentazione di questi emendamenti? Questa è una domanda che tutti ci siamo rivolti e ci rivolgiamo in questo momento: essi sono stati presentati al momento opportuno, quasi per rompere quella unità di intenti che si era creata quando abbiamo chiesto che il dise-

gno di legge venisse messo in discussione. S'intende rinviare alle calende greche l'approvazione di questa legge? Diciamolo francamente. Se il disegno di legge torna alla Camera è giusto quanto osservava il senatore Fantoni che la Camera non l'approverà più, o per lo meno non lo approverà in questa legislatura, e non sappiamo cosa accadrà quando avremo la nuova Camera.

FANTONI, *relatore*. Cade il disegno di legge.

MINIO. Non entro nel merito della questione perchè riguarda i costituzionalisti, e difatti il senatore Rizzo ha espresso un parere diverso sostenendo che la legislatura non finirebbe mai dato che uno dei due rami del Parlamento resta sempre in vita; ma il fatto indiscutibile è quello affermato dal senatore Fantoni nella sua pregevole relazione, e cioè che quali possano essere le osservazioni da muovere al disegno di legge, la cosa peggiore che potremmo fare è quella di rinviarlo alla Camera. Significa questo che neghiamo al Senato il diritto e il dovere di esaminare tutti i disegni di legge che sono stati approvati dalla Camera? Non credo che ciò si debba affermare: sia la Camera che il Senato hanno sempre esaminato, e riesaminato talvolta, i disegni di legge approvati da uno dei due rami del Parlamento, apportandovi modifiche; non è però un fatto nuovo — ricordo l'ultimo disegno di legge approvato in materia di finanza locale che fu rapidamente approvato dalla Camera, pur sollevandosi delle critiche, per impedire che si insabbiasse e venire incontro alla attesa dei nostri Comuni — che un ramo del Parlamento, in considerazione dell'urgenza di approvare un disegno di legge lo esamini e lo approvi pur ritenendolo non del tutto soddisfacente.

Siamo a cinque anni di distanza, quasi, dalle elezioni che hanno costituito il primo Parlamento della Repubblica, e tutti dobbiamo rilevare che esso non ha assolto al compito storico che gli spettava. Qual'era questo compito? Evidentemente non poteva essere che quello di attuare i principi fondamentali della Costituzione realizzando i postulati contenuti nella Carta costituzionale, quelle riforme economiche, sociali, politiche e amministrative

che costituiscono il fondamento e il contenuto del patto stabilito tra gli italiani e approvato dall'Assemblea costituente. Anche questa riforma della struttura dello Stato italiano, quale è prevista dalla Costituzione, la costituzione delle Regioni, non è stata attuata, e tutti sappiamo che anche con l'approvazione di questo disegno di legge noi non avremo ancora l'Ente regione. Su questo ha insistito a lungo l'onorevole Rizzo Giambattista nel dirci che non bisogna preoccuparci eccessivamente di rinviare all'altro ramo del Parlamento il disegno di legge in quanto che, in fondo, noi, anche approvando la legge così come è, non avremo le Regioni. Ma non è soltanto il collega Rizzo che ha fatto questa osservazione, l'abbiamo fatta anche noi e, se non sono in errore, il primo a farla è stato il relatore di questo disegno di legge, il senatore Fantoni, che ci avverte come manchi tutta una serie di leggi che debbono dar vita effettiva all'Ente regione e permetterne la costituzione e il funzionamento. Sappiamo che non c'è ancora la legge elettorale e quindi che non si potranno fare le elezioni per i Consigli regionali; sappiamo che mancano quelle leggi cornice che, in base ad una interpretazione discutibile della Costituzione, dovrebbero essere emanate per consentire alle Regioni di esercitare la loro facoltà legislativa; manca l'autonomia finanziaria. Ma quello che manca soprattutto, onorevoli colleghi, e che ci preoccupa di più, è la buona volontà alla quale faceva riferimento l'onorevole Giambattista Rizzo. Io non credo che l'intervento del collega Rizzo sia proprio da definirsi come un esempio della buona volontà di dare vita all'Ente regione. Comprendo che oggi, dopo l'approvazione della Carta costituzionale, dato che questi sono i principi della Carta costituzionale, non si possa più mettere in discussione se si debbano o no fare le Regioni. Questa è una discussione che l'onorevole Rizzo avrebbe potuto fare all'Assemblea Costituente e che perciò si è ben guardato dal fare in quest'Aula; ma ci sono tanti modi per violare la Costituzione, ed uno è quello di impedire che venga applicata e di trovare sempre nuovi espedienti anche in forma suggestiva, col pretesto di migliorare una legge,

per impedire che queste riforme tanto attese possano trovare attuazione.

Che la Regione non nasca con l'approvazione di questo disegno di legge, siamo d'accordo, ma il problema è un altro, onorevole Rizzo. Dobbiamo noi stessi aggiungere altre difficoltà a quelle che già conosciamo e che sono state apertamente sollevate e denunciate nella stessa relazione dal collega senatore Fantoni? Questo è il problema. Se dobbiamo creare altre difficoltà, non abbiamo che da scegliere la strada, cioè a dire, portare nuove modificazioni, approvare degli altri emendamenti, rimandare la legge alla Camera dei deputati. Tra l'altro lei non può garantire, come nessuno lo può, che la Camera dei deputati accoglierà senz'altro i nostri emendamenti, quando invece è da pensare che la Camera ci restituirebbe ancora una volta modificato questo disegno di legge.

RIZZO GIAMBATTISTA. Questa è una conseguenza del sistema bicamerale.

MINIO. Lo sappiamo bene, è un diritto dei due rami del Parlamento; ma qui si tratta di dimostrare se almeno noi l'abbiamo questa buona volontà di dar vita all'Ente regione e alle autonomie regionali e locali. Concludiamo almeno i lavori della prima legislatura del nostro Parlamento dando al Paese questa riforma della struttura dello Stato. In fondo, se riusciamo a portarla a termine, è la sola realizzazione che noi faremo della Carta costituzionale. Non è questo certo il momento per portare su questa dolorosa questione la nostra attenzione, ma è certo che se compito del primo Parlamento della Repubblica era di attuare la Carta costituzionale, a questo compito siamo venuti meno. È vero che recentemente alla Camera dei deputati l'onorevole Scelba se ne è uscito con la frase che in fondo se tante cose sono stabilite nella Carta costituzionale, non è stabilito in quanto tempo debbano essere attuate, ma credo che questa sia solo una trovata spiritosa per giustificare le carenze del Governo e del Parlamento. C'è poi da osservare che, almeno in questa materia, un termine era chiaramente indicato nella Costituzione, ma certi costituzionalisti hanno trovato il modo di giustificare l'opera del Governo e della maggioranza sostenendo che questi termini non sarebbero perentori. Comunque la

Costituzione stabiliva che le elezioni dei consigli regionali dovevano avvenire entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione e che entro tre anni dovevano essere emanate le norme per adeguare le leggi della Repubblica alle esigenze dell'autonomia regionale. In questa situazione credo che non sarà certamente troppo se noi almeno concluderemo i nostri lavori con l'approvazione di questa legge e di quei provvedimenti necessari perchè le Regioni possano aver vita.

Non sono mancati da parte degli oratori che mi hanno preceduto accenni alla questione generale della riforma regionale e della posizione assunta in materia. L'onorevole Bergmann è risalito molto lontano nei tempi, nel suo lucido ed interessantissimo intervento. Io non lo seguirò su questo terreno. A me basta ricordare che questa questione fu una delle più dibattute all'Assemblea costituente. Non dirò nemmeno una cosa nuova se ricorderò che la parte democristiana fu a quell'epoca la pattuglia di punta nel sostenere questa riforma della struttura dello Stato e la costituzione del nuovo Ente regione. È vero che da allora è passata molta acqua sotto i ponti ed è vero altresì che oggi tanto calore e tale entusiasmo regionalista e autonomista non sono più così vivi come in quell'epoca. Ricordo che l'onorevole Lucifredi alla Camera dei deputati, nel riconoscere questo fatto, affermava che esso è dovuto al ricostituirsi di una salda coscienza nazionale. Ora non so se questo debba essere riconosciuto per vero e per esatto, perchè farebbe supporre che l'indebolimento della coscienza nazionale fosse proprio nella parte alla quale l'onorevole Lucifredi appartiene, e che certamente fu quella che più si spinse in quella direzione fino a prendere un indirizzo addirittura federalista, la qual cosa ad un certo momento ci fece credere che fosse messa in pericolo la stessa unità della Nazione che si stava così difficilmente ricostituendo in quel tragico momento della vita nazionale.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'Interno*. È stato anche il mantenimento della Provincia. Dico questo a titolo personale.

MINIO. Comunque mi piace ricordare in questa occasione le parole che su questa questione pronunciarono alcuni dei colleghi che siedono oggi in quest'Aula e che allora ebbero

parte notevole nella elaborazione della Carta costituzionale e soprattutto della parte relativa alla costituzione dell'ente Regione. L'onorevole Tessitori diceva che il Paese attendeva una riforma radicale della struttura organizzativa e amministrativa dello Stato, aggiungendo: « Non so se vinceremo la battaglia; so però che se saremo perdenti continueremo la lotta ». L'onorevole Uberti definiva questa parte della Costituzione una riforma strumentale « perchè con essa faremo della nuova democrazia italiana veramente una democrazia potente e libera nelle mani del popolo ». E l'onorevole Piccioni affermava che questa sarebbe stata una riforma da realizzare ad ogni costo se si voleva creare un'autentica democrazia in Italia, e definiva la Regione come « uno degli strumenti più validi del rinnovamento e del progresso sociale per il quale lavoriamo ».

Non voglio credere che i colleghi della maggioranza abbiano così radicalmente modificato il loro parere e le loro opinioni, tanto più che il disegno di legge quale ci è venuto dall'altro ramo del Parlamento, per ammissione stessa dell'onorevole Lucifredi ed anche dell'onorevole relatore, senatore Fantoni, dà molto meno di quello che la Carta costituzionale prevedeva e ammetteva. Vi fu effettivamente in quel periodo in Italia tutta una serie di manifestazioni che suscitarono la più viva preoccupazione nella nostra parte. Debbo ritornare su questo perchè non posso dimenticare quanto ha detto poc'anzi l'onorevole Giambattista Rizzo riferendosi alle parole che all'Assemblea costituente pronunziarono rappresentanti della nostra parte, quali gli onorevoli Marchesi e Gullo: non siamo stati contro la Regione. Lo dimostra il voto favorevole che all'Assemblea costituente abbiamo dato agli articoli che riguardano questa parte della Costituzione; ma è fuori dubbio che ci fu in quel momento nel Paese tutto un movimento a carattere federalista e separatista contro il quale il nostro partito, il Partito comunista italiano, prese fin dal suo quinto congresso una decisa posizione. E mi piace ricordare la risoluzione che fu presa al quinto congresso del nostro partito in questa materia, risoluzione che diceva: « Preoccupato di difendere e rinsaldare l'unità politica e morale

della Nazione, il Partito comunista è contrario ad ogni forma di organizzazione federativa dello Stato perchè vede in essa un pericolo per l'unità così difficilmente e così tardi conquistata ». Questa fu la posizione che allora assumemmo e che è giustificata da quelle numerose manifestazioni che allora fecero temere del mantenimento e della conservazione dell'unità nazionale. Oggi, mi sia permesso di dirlo a tanti anni di distanza, comprendiamo un po' meglio di allora le ragioni di quella volontà di dare vita ad enti ed istituti che avrebbero potuto effettivamente minacciare l'unità dello Stato italiano. Quelle erano manifestazioni della volontà delle vecchie classi dirigenti italiane, che erano state sempre il sostegno dello Stato centralizzato e reazionario, di voler conservare il potere e i privilegi in un momento in cui si erano manifestate e sviluppate nel nostro Paese delle forze unitarie nazionali il cui progresso minacciava appunto le posizioni e i privilegi delle classi reazionarie. Queste manifestazioni federaliste e separatiste di allora avevano non un carattere progressivo e rivoluzionario, ma essenzialmente reazionario. Si trattava per queste classi di voler conservare in altro modo i propri privilegi, per impedire le riforme di struttura che in quel momento si presentavano al Paese come necessarie e possibili, e soprattutto di impedire alle forze nuove, che erano state l'espressione della liberazione italiana, di dare un contenuto nuovo all'unità del Paese.

Non è per un caso che, passato il pericolo immediato, considerata non più immediata la perdita o la minaccia delle loro posizioni e dei loro privilegi, queste forze abbiano rapidamente abbandonato quelle posizioni e siano diventate di nuovo il sostegno delle forze burocratiche centralizzate e reazionarie dello Stato. Noi, onorevole Rizzo Giambattista, siamo stati una grande forza e un elemento decisivo, in quel periodo, per la conservazione e la difesa dell'unità nazionale del nostro Paese; non è solo questa risoluzione che sta lì ad affermarlo, lo afferma il contributo decisivo che abbiamo dato alla lotta per la riconquista dell'indipendenza del nostro Paese e per la ricostituzione dell'unità nazionale. Lo dimostra il fatto che si deve ai comunisti, ed al loro capo Palmiro Togliatti, il primo Governo di unità nazionale, che se-

gnò l'inizio della ripresa nazionale e democratica del nostro Paese in un periodo in cui la Italia era lacerata dal fascismo ed invasa dallo straniero. Noi siamo stati invece sostenitori delle più ampie autonomie regionali e delle autonomie locali. È questo il senso della posizione che abbiamo preso all'Assemblea Costituente ed il senso dell'approvazione che diamo oggi a questo disegno di legge.

L'onorevole Bergmann nel suo intervento ha affermato che il regionalismo è considerato da lui soprattutto come una garanzia della libertà e delle istituzioni democratiche, e nella sua rassegna, quasi europea, è giunto fino a sostenere che, se in alcuni paesi il fascismo ha potuto affermarsi, mentre in altri ciò non è accaduto, questo deve essere soprattutto ricercato nel fatto che in questi paesi, come l'Italia, come la Germania, sarebbero mancate le autonomie locali e regionali, che altrove si sarebbero elevate come barriera al sopravvento della reazione. Mi consenta l'onorevole Bergmann di non condividere appieno questi suoi giudizi e questi suoi entusiasmi regionalistici. Noi non vediamo davvero in questo, e soprattutto in questo, la causa dell'avvento del fascismo nel nostro paese. Se l'Italia è stato un paese nel quale la democrazia ha fatto così deboli passi in avanti, se lo Stato italiano ha conservato fino al fascismo e soprattutto con il fascismo una caratteristica così reazionaria, così retrograda, se il fascismo in Italia ha potuto infine prendere il sopravvento ed instaurare la sua sanguinosa tirannia per oltre un ventennio, la ragione, secondo noi, non va ricercata nel fatto che l'unità nazionale del nostro Paese si sia compiuta sotto forma di Stato unitario centralizzato, piuttosto che sotto forma di uno Stato a carattere decentrato o federalista, ma nel carattere reazionario del capitalismo italiano e delle classi dirigenti. Sappiamo che la questione interessò molto gli uomini del Risorgimento, e non voglio qui ripetere cose che sono state dette e che del resto tutti sanno, però dobbiamo riconoscere una cosa, che nemmeno i federalisti di allora e quelli di dopo hanno afferrato il contenuto della questione e saputo individuare dove stava la debolezza strutturale dello Stato italiano. Il fatto stesso che il dibattito tra federalisti e unitari del secolo scorso sia rimasto infecondo

di risultati e sterile, sta a dimostrare che gli stessi federalisti non seppero trovare la strada per interessare le grandi masse del popolo italiano alla questione, e il dibattito tra federalisti ed unitari rimase sterile appunto perché non vi partecipò la grande massa del popolo, con i suoi problemi vivi e reali. La debolezza dello Stato italiano e dell'unità nazionale non va ricercata nella forma dello Stato italiano, unitaria piuttosto che federativa, ma nel modo stesso con il quale si concluse il Risorgimento italiano, ossia non con una rivoluzione democratica portata fino in fondo, ma con un compromesso con le vecchie forze feudali e reazionarie del Paese, compromesso che è stato la base della monarchia dei Savoia e dello Stato centralizzato prima e durante il fascismo: il fatto, cioè a dire, che scarso o debole comunque fu l'intervento delle masse popolari nel Risorgimento italiano.

Ai federalisti di allora spetta gran parte di questa responsabilità perché essi non seppero comprendere che la questione fondamentale di una rivoluzione democratico-nazionale, quale la nostra, era il problema della terra e della riforma agraria; essi non seppero legare al Risorgimento italiano le grandi masse del popolo, che erano appunto le masse dei contadini. Si verificò quindi quello che lo stesso Marx disse una volta, quando affermò che i movimenti di masse ampi sono i soli che garantiscono la profondità dell'azione.

L'azione del Risorgimento italiano non fu profonda appunto perché i suoi gruppi dirigenti non seppero interessare i contadini italiani ai problemi fondamentali della Nazione. Di qui l'unità italiana che fu formale, burocratica, centralizzata; di qui la debolezza congenita dello Stato italiano di qui i lenti passi in avanti della democrazia italiana. Però è un fatto che l'unità della Nazione si era costituita in quel determinato modo, sulla base cioè di uno Stato unitario. Questo e non altro era il nostro punto di partenza, che nessuno poteva più mettere in discussione. La storia non si fa con i « se » e con i « ma »; quindi era perfettamente inutile discutere come sarebbero andate le cose se l'Italia avesse avuto una forma federativa piuttosto che unitaria. Sta di fatto che lo sviluppo del capitalismo italiano avvenuto su questa base rese possibile lo svi-

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

luppo a sua volta della classe operaia, che è stata la prima e vera classe nazionale nel senso profondo della parola. Voi tutti sapete come Antonio Gramsci, quando pose il problema del meridione d'Italia e della rivoluzione democratica italiana, non lo pose come problema di federalismo, ma come problema dell'alleanza degli operai con i contadini del meridione; e favorire le manovre federaliste della classe reazionaria nell'immediato dopoguerra avrebbe voluto dire da parte nostra rinunciare a compiere la funzione rivoluzionaria e unitaria che spettava e spetta alla classe operaia italiana.

Entro ora nell'esame del disegno di legge. Noi voteremo a favore di esso così com'è perchè approvandolo come ci è venuto dalla Camera approviamo, nel suo insieme, anche la relazione del senatore Fantoni di cui condividiamo il giudizio complessivo che egli così riassume: « Si ha l'impressione tuttavia che questa legge non costituisca lo sforzo massimo che si sarebbe atteso per l'attuazione dell'ordinamento regionale ».

Il fatto di approvare il disegno di legge così com'è, il fatto che abbiamo rinunciato a presentare emendamenti e quindi a ripetere le posizioni che durante la discussione furono assunte dai nostri compagni alla Camera, non ci esime però dal presentare le nostre riserve al disegno di legge e tanto più possiamo farlo noi in quanto queste riserve non sono mancate nella stessa relazione sia al disegno nel complesso, sia agli articoli.

Mi limiterò solo ad alcune osservazioni. Ne condivido alcune esposte dal senatore Rizzo e dirò pure il mio parere sull'articolo 64 che se non sbaglio fu introdotto su emendamento presentato dal ministro Scelba. Posso anticipare l'affermazione che condivido appieno le critiche che l'onorevole Rizzo ha mosso a questa disposizione: non comprendersi bene perchè dovrebbe essere inclusa in un disegno di legge che riguarda la costituzione dell'Ente regione.

L'articolo 9 è fondamentale. Non sono d'accordo con l'interpretazione del senatore Rizzo di questo articolo e soprattutto non sono d'accordo sul fatto che il senatore Rizzo ritenga incostituzionale la seconda parte dell'articolo, ossia il secondo comma. Credo invece che si

debbano approvare a questo riguardo le osservazioni che muove il relatore onorevole Fantoni. In fondo si è detto giustamente nell'altro ramo del Parlamento, lo si è ridetto qui ed ancora lo si ripete, che quando noi avremo approvato questo disegno di legge, e anche quando fossero costituiti i Consigli regionali, questi Consigli regionali non saprebbero cosa fare e non avrebbero nulla da fare. Mancano le leggi cornice che costituiscono i limiti entro i quali la Regione può legiferare, mancano i mezzi finanziari e quindi le leggi che debbono dare alle Regioni la loro autonomia finanziaria e credo che manchino molte altre cose. Si è detto perfino alla Camera dei deputati che mancano anche gli impiegati, gli uffici e l'inchostro per mettere su il primo ufficio dell'Ente regione.

Senonchè la critica che devo muovere all'articolo 9 di questo disegno di legge si avvicina molto di più alle osservazioni dell'onorevole Fantoni che a quelle dell'onorevole Giambattista Rizzo. Si dice che l'Ente regione non può legiferare se non nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Tutta la questione sta nel vedere quale interpretazione si deve dare alla dizione della Carta costituzionale « principi stabiliti ». Credo che alla Camera dei deputati la discussione sia stata soprattutto su questa questione. Nel disegno di legge approvato si è finito per ritenere che i « principi stabiliti » dalle leggi dello Stato debbano essere i principi che devono venire e quindi le leggi cornice entro il quadro delle quali la Regione deve legiferare. La discussione che possiamo fare in questo momento può sembrare oziosa poichè non presentiamo nessun emendamento e nessuna proposta di modifica. Ma dal momento che qualcosa bisogna pur dire e chiarire la posizione ed anche i limiti del nostro voto favorevole, credo opportuno dirne qualcosa. Se non sono in errore si dice in una norma della Costituzione che lo Stato aveva tre anni di tempo per adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali; ma nello stesso tempo la Costituzione afferma che le regioni devono essere costituite entro un anno dall'entrata in vigore della Carta costituzionale. Sappiamo che i costituzionalisti hanno dato a questo termine il valore di termine non perentorio, sappiamo che si è già

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

trovato il modo di prorogare questo termine, e non sappiamo se esso verrà ulteriormente prorogato, ma c'è da pensarlo. Ora mi domando: se è esatta l'interpretazione della norma costituzionale che le Regioni non possano legiferare se non quando saranno emanate queste famose leggi cornice, e siccome lo Stato aveva tre anni di tempo per adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali, ciò dovrebbe significare che la Costituzione prevedeva che per tre anni i Consigli regionali non dovessero far nulla, il che mi sembra una interpretazione abbastanza strana. Comunque oggi la cosa sta così e nessuno può pensare di modificarla. Mi sembra poi che l'emendamento proposto dal collega Rizzo non migliori la situazione ma la peggiori. Alla Camera dei deputati si giunse, per lo meno, ad un compromesso rappresentato dal primo e dal secondo comma dell'articolo 9, riconoscendo che per certe materie i Consigli regionali non potranno emanar norme di legge se non quando ci saranno le leggi cornice, mentre per altre materie di carattere secondario potranno legiferare sin d'ora. Se accettassimo invece la proposta Rizzo, i Consigli regionali non potrebbero legiferare in nessun caso. Il pericolo è proprio qui: se noi ammettiamo che le Regioni non possono emanar norme legislative se non quando saranno approvate le leggi cornice, si corre il rischio che questi Consigli regionali non potranno far nulla. Questo pericolo è tanto più sentito in quanto ci sembra di dover constatare — e i colleghi della maggioranza non ce ne facciano torto — che manchi appunto la buona volontà da parte del Governo com'è sufficientemente provato dalla sua inerzia e dagli ultimi emendamenti proposti.

Questo disegno di legge, del quale è stata fatta la cronologia dall'onorevole Bergmann, è stato presentato, infatti, nientemeno che nel 1948 ed è stato approvato nel 1951. Noi lo affrontiamo dopo un anno. Ricordo che nel corso della discussione alla Camera dei deputati fu approvato un ordine del giorno nel quale si invitava il Governo ad emanare quei provvedimenti legislativi che dovevano consentire all'Ente regione di funzionare. Giustamente l'onorevole Fantoni si preoccupa che quell'ordine del giorno sia rimasto lettera morta.

RIZZO GAMBATTISTA. Potrebbe provvedere l'iniziativa parlamentare.

MINIO. D'accordo, quando manca l'iniziativa governativa può sostituirsi ad essa l'iniziativa parlamentare. Ciò non toglie che il Governo sapeva bene che la Camera dei deputati aveva approvato questo disegno di legge e anche l'ordine del giorno, e non ha dato prova di buona volontà per far sì che quando venisse discusso al Senato il disegno di legge stesso fossero già stati presentati gli altri ad esso strettamente congiunti.

Per brevità, data l'ora tarda, mi tratterò solo sulla parte che concerne gli organi di controllo sulle Province e i Comuni, tralasciando quanto riguarda la Commissione di controllo sugli atti delle Regioni, della quale altri hanno discusso.

Mi fermerò sulla questione che più ci interessa e che si riferisce alla sostituzione degli attuali organi di controllo, rappresentati dal Prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa, con l'organo di controllo della Regione previsto dalla Costituzione.

L'onorevole Fantoni scrive, nella sua relazione, che quanto è contenuto nel disegno di legge supera la proposta contenuta nella proposta di legge n. 2009 del senatore Scoccimarro, anzi aggiunge che questa proposta non è più attuale dal momento che siamo di fronte a questo disegno di legge già approvato dall'altro ramo del Parlamento e che dichiara superiore in certi aspetti, non foss'altro perchè la proposta di legge del senatore Scoccimarro rimetteva ancora alla Giunta provinciale amministrativa il controllo di merito sui Comuni da esercitarsi nei limiti del controllo di merito quale è previsto dalla Carta costituzionale.

Ma la proposta di legge del senatore Scoccimarro non poteva prevedere altro organo che la Giunta provinciale amministrativa perchè c'era solo quello e gli organi della Regione non esistevano. In quella proposta si prevedeva che il controllo di merito fosse effettuato dalla Giunta provinciale amministrativa apportando però ad essa alcune modificazioni nella composizione. D'altra parte, onorevole Fantoni, lei sa meglio di me, perchè è stato amministratore comunale come lo sono io, come una gran parte dell'attesa di questo disegno di legge sia proprio in relazione a queste norme.

FANTONI, *relatore*. Ne sono persuasissimo perchè se non viene approvato questo disegno di legge non avremo nè questo nè la proposta del senatore Scoccimarro e continueremo su questa strada.

MINIO. Una gran parte dell'attesa di questo disegno di legge è in relazione a queste norme che si propongono di realizzare non soltanto un'aspirazione degli amministratori comunali e provinciali e della popolazione che segue la vita degli Enti locali, dei Comuni e delle Provincie, ma anche un postulato della Carta costituzionale.

Lei sa, onorevole Bubbio, come sia sancito dalla Costituzione che il controllo di merito venga effettuato soltanto nella forma di riesame delle deliberazioni. Si è sostenuto ad un certo momento che questa norma costituzionale fosse precettiva e non programmatica, e quindi, a giusta ragione, che il controllo di merito, che si continua ad esercitare oggi nel modo che tutti sappiamo, sia incostituzionale. Credo che la giustificazione trovata sia che mancavano gli organi per effettuare il controllo di merito nel modo previsto dalla Costituzione, ossia l'organo di controllo della Regione. Si potrebbe rispondere che ove non ne fosse mancata la volontà si poteva demandare alla Giunta provinciale amministrativa il compito di esercitare il controllo nel modo e nei limiti previsti dalla Carta costituzionale. Si continua invece come prima e peggio di prima, e dicendo questo non si esagera perchè la vita dei Comuni e delle Provincie oggi sta soffocando sotto un controllo che diventa sempre più esasperante e che rende impossibile ai Comuni e alle Provincie una vera vita e lo sviluppo delle autonomie locali. Su ciò porterò alcuni esempi e citerò alcuni casi tra i più gravi di quello che sta accadendo.

L'onorevole Scelba si è vantato in uno dei suoi ultimi discorsi pronunziati al Senato che egli in fondo è un Ministro dell'interno molto migliore dell'onorevole Giolitti, il quale non so quanti Consigli comunali soleva disciogliere ogni anno, mentre l'onorevole Scelba ne avrebbe disciolti molto meno. Vorrei dire all'onorevole Scelba, e lo dico all'onorevole Bubbio che lo rappresenta in questo momento, che ciò che soprattutto soffoca la vita dei Comuni e delle Provincie, ciò che rende così anemica la nostra

vita comunale e provinciale, che tarpa le ali a quell'ansia di sviluppo e di progresso degli amministratori diligenti, che rende impossibile lo sviluppo di tutte le iniziative che le forze nuove espresse dalla Nazione hanno preso o vorrebbero prendere, non è lo scioglimento del Consiglio comunale, ma la persecuzione, la meschinità dei controlli e degli interventi, per i quali oggi creda, onorevole Bubbio, fare il sindaco e l'amministratore di un Comune o di una Provincia significa diventare il nemico della Prefettura ...

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Io ho fatto il sindaco per quattro anni e posso assicurare che non ho mai subito l'assillo prefettizio. (*Interruzione del senatore Terracini*). Non so se ora le cose siano praticamente mutate; molto dipende dal fatto che si manca di mezzi economici per potenziare i Comuni e la finanza locale, per cui i prefetti debbono intervenire per impedire certe spese ed illegalità.

MINIO. Non so quando l'onorevole Bubbio abbia avuto l'onore...

TERRACINI. Allora c'eravamo anche noi al Governo e le cose andavano diversamente.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Copersi la carica di sindaco dal 1945 al 1949, quando da oltre due anni voi avevate cessato di partecipare al Governo!...

MINIO. Comunque sia, onorevole Bubbio, deve anche essere ammesso qualche volta in quest'Aula di concedere fiducia ad un sindaco che qui parla più che come senatore, come amministratore comunale, che esprime un po' le sue pene e le preoccupazioni generali degli amministratori dei Comuni. Guardi che non mi riferisco soltanto ai nostri amministratori, agli amministratori comunali di parte socialista e comunista; so benissimo che nei nostri confronti c'è tutta una azione particolare che viene effettuata dagli organi di controllo, so anche però che del peso schiacciante del controllo burocratico, che viene esercitato sulle amministrazioni comunali, si lamentano tutti gli amministratori. Basti leggere a questo proposito la pregevolissima relazione presentata da Dell'Amore, presidente dell'Unione delle Provincie e vedere con quanta preoccupazione egli parla di questa legge e come si preoccupi che essa possa essere insabbiata dal Parlamento.

E con questo entro nel merito dell'articolo 64. La nostra parte è stata avversa a questo articolo nell'altro ramo del Parlamento e lo è anche qui; dirò che ci siamo posti persino la domanda del perchè mai l'onorevole Scelba abbia insistito nel volerlo introdurre in questa legge, perchè non appare necessario. Avrei una facile polemica se volessi ricordare quello che tutti, o quasi tutti i colleghi dell'Assemblea costituente, pensavano dei prefetti, ivi compreso l'onorevole Scelba, ma mi limiterò a ricordare le parole dell'onorevole Piccioni: « Il Prefetto è l'espressione tipica del centralismo », per avere un'idea di quale fosse il parere dei colleghi della maggioranza al riguardo.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Basterà cambiare loro nome!

MINIO. Noi non vorremmo cambiare il nome del Prefetto, ma l'istituzione. Silvio Spaventa, a proposito dei prefetti, soleva dire: « Il Prefetto è un funzionario, in cui non si sa se la mancanza assoluta del carattere possa essere giustificata dalla necessità dell'ufficio »; cosa avrebbe egli detto dei prefetti di oggi?

Comunque sia quest'articolo, c'è, e noi non ne proponiamo la soppressione per le ragioni che ho abbondantemente esposto all'inizio del mio intervento: non vogliamo in nessun modo dare il pretesto a qualcuno di far passare emendamenti.

Rimane la questione dei controlli. Si dice: al prefetto rimane il controllo sugli organi, perchè la Carta costituzionale attribuisce alla Regione solo il controllo sugli atti dei Comuni e delle Provincie, ed io non sono così dotto costituzionalista da poter entrare nel merito di questa faccenda. Ad ogni modo, il disegno di legge attribuisce agli organi della Regione il controllo sugli atti, rimandando al prefetto il controllo sugli organi. Ma la cosa più strana è il modo con il quale il prefetto deve seguire il controllo sugli atti, che viene esercitato dal Comitato regionale. Si prescrive nella legge che il Comitato regionale di controllo trasmette al prefetto tutti gli atti dei Comuni e delle Provincie annullati per illegittimità, ed anche quelli — questa è la cosa più strana — rinviati per il riesame. La Prefettura diviene l'ufficio di un pubblico Ministero, nel quale si vanno accumulando gli atti di accusa che ad

un certo momento debbono servire al prefetto per iniziare il processo contro gli amministratori comunali e provinciali!

Che si trasmettano al prefetto gli atti viziati da illegittimità, si potrebbe ancora comprendere; ma che si trasmettano quelli rinviati per il riesame di merito, come si spiega? Cosa è il controllo di merito sotto la forma di riesame previsto dalla Carta costituzionale? Una specie di dialogo, di spiegazione che interviene fra le due parti: l'Ente ha preso una certa deliberazione, l'organo di controllo, che ha qualche cosa da osservare su di essa, la rinvia per ottenere delle spiegazioni; non è detto che l'errore di valutazione sia sempre dalla parte dell'Ente, ma può anche essere dalla parte dell'organo di controllo. Quante volte non capita anche a noi amministratori comunali e provinciali, di prendere deliberazioni che vengono rinviate per il riesame e che poi vengono approvate perchè riusciamo a spiegare come stanno le cose e a dimostrare che abbiamo ragione? Non mi pare vi possa essere dunque motivo per sostenere una simile disposizione salvo quello di continuare a far pesare la dura mano dei prefetti sulle amministrazioni comunali e provinciali.

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Si tratta solo di una formalità di rinvio, non è che si faccia un secondo ulteriore esame. In sostanza la Giunta provinciale amministrativa anche attualmente, ove si fosse già applicata quella famosa disposizione, se non approva una deliberazione per ragioni di merito, la rimanda perchè il Consiglio comunale la riprenda in esame, ed esso la può confermare. Ora, questa conferma va in qualche modo comunicata alla Prefettura; io penso che ciò sia unicamente a questo fine. Non è dunque un nuovo controllo, ma una formalità da adempiere.

MINIO. Guardi che nel disegno di legge si dice: « ai fini dello scioglimento dei Consigli comunali e della sospensione o rimozione dei sindaci »; ora perchè ai fini dello scioglimento dei Consigli comunali o della rimozione o della sospensione dei sindaci si debbono mandare al prefetto le deliberazioni rinviate solo ai fini del loro riesame?

Senatore Bubbio, ella mi diceva che io esageravo nell'esprimere le preoccupazioni degli am-

ministratori comunali nei confronti del controllo attuale, ma l'attesa di tutti gli amministratori comunali di qualunque parte politica, purchè diligenti e volenterosi e che sentono le loro responsabilità, dimostra che la preoccupazione è più che fondata. Le prefetture e le Giunte provinciali amministrative sono sempre venute meno al loro compito fondamentale che doveva essere quello di aiutare le amministrazioni comunali dando loro degli indirizzi e sostenendole nel loro lavoro spesso non facile. Io sono sindaco da ormai quattro anni e non ho mai avuto nè un consiglio nè una parola d'incoraggiamento, nè un controllo benevolo; quando arrivano vengono solo per fare dei danni, per mettere i bastoni fra le ruote, per rendere insomma più difficile la vita dell'amministrazione comunale. A volte hanno un comportamento meschino, odioso. Ricordo che il Ministro Scelba nell'ultima discussione del bilancio degli Interni, rispondendo ad alcuni oratori che facevano la stessa domanda per l'ennesima volta, riconobbe la necessità di assicurare ai sindaci un compenso adeguato per l'attività da essi esplicata. Nella mia Provincia la G.P.A. ha respinto pur misere indennità di 10-12-15 mila lire mensili col solito pretesto che il bilancio non consente questa pazzia e condannando così alla miseria cittadini che hanno avuto il solo torto di essere stati eletti dal popolo e di ricoprire una carica in una pubblica amministrazione.

Ma questo non è che uno dei tanti aspetti della continua oppressione che grava sulle amministrazioni comunali e provinciali. Potrei raccontare ben altre cose, ma vedo che ho già rubato troppo tempo all'attenzione dell'Assemblea e non vorrei tediare di più il Senato con delle cose che potrebbero sembrare anche di scarsa importanza. Aggiungerò che qualche volta si deve subire persino i capricci dei prefetti. Un prefetto mi ha rimproverato una volta perchè non ho concesso la sala comunale per una riunione del M.S.I. ed un altro si è creduto in diritto di vietare la concessione della sala a chicchessia!

BUBBIO, *Sottosegretario di Stato per l'Interno*. La sala comunale non bisognerebbe darla a nessun partito.

MINIO. E così in moltissimi Comuni avremo soppresso di fatto il diritto di riunione! Lei

certo crederà che io, disposto a dare la sala a tutti avevo una ragione per non concederla al Movimento sociale italiano e non riconoscere un diritto democratico a chi la democrazia ha calpestato e distrutto nel nostro Paese.

TERRACINI. Ricordate che erano i tempi in cui il ministro Scelba proibiva il Congresso nazionale del M.S.I. C'è una certa armonia!

MINIO. Ma di una questione voglio riferire al Senato, ed è su quanto è avvenuto in merito ad una delle più importanti leggi approvate dal Parlamento e recentemente andata in vigore, le nuove disposizioni per la finanza locale. È bene che si sappia in quale modo i prefetti hanno operato per la giusta applicazione della legge e che il Parlamento che fa leggi conosca in quali mani vanno a finire e lo scempio che si fa di loro. L'onorevole Bubbio farà bene ad ascoltarmi perchè la questione deve interessarlo direttamente, poichè riguarda l'opera dei prefetti nelle Commissioni provinciali per la determinazione dei valori, organismi essenziali per l'applicazione delle imposte sui consumi. È noto come una delle innovazioni della nuova legge per la finanza locale fosse la estensione dell'imposta di consumo a dei generi non compresi nella vecchia tariffa, sì da consentire ai Comuni una imposizione sui consumi non più esclusivamente limitata a generi di consumo fondamentali. Una innovazione di questo genere è uno strumento nelle mani delle Amministrazioni comunali che va usato con una giusta interpretazione e con una giusta applicazione della legge. Quello che hanno fatto le Commissioni provinciali per la determinazione dei valori, presiedute dai Prefetti, costituisce lo scandalo più grande che si possa immaginare. L'onorevole Bubbio mi dirà che parlo delle Commissioni provinciali per la determinazione dei valori e che esse non hanno niente a che fare con i Prefetti. Ma queste Commissioni erano presiedute dai Prefetti mentre le nuove sono presiedute, come si sa, dagli intendenti di finanza. Se i Prefetti erano in quelle commissioni come presidenti, penso che non ci fossero nella qualità di esperti dei valori delle merci, ma come tutori dei Comuni e soprattutto come garanti dell'imparzialità delle commissioni nella giusta determinazione dei valori, e dell'osservanza delle leggi. Ebbene, cosa si è fatto in queste commissioni pro-

vinciali? Le dirò che in certi casi, come nella provincia di Viterbo, queste nuove imposte sui consumi non si sono potute applicare perchè la Prefettura non ci ha mandato la determinazione dei valori sulle tariffe stabilite dalle amministrazioni comunali. Infatti mentre la legge sancisce che il compito esclusivo delle commissioni provinciali è quello di determinare i valori, queste commissioni provinciali hanno determinato esse stesse le tariffe, antepoendosi alle amministrazioni comunali, includendovi certi generi e non certi altri, non graduando le merci secondo la qualità ed il pregio, facendo cadere invece il peso principale sulle qualità più povere e quindi sui consumi più popolari. Poichè una gran parte dei Comuni della provincia di Viterbo non ha voluto accettare questo arbitrio della Commissione provinciale, ancora oggi si attende di poter applicare l'imposta di consumo per la seconda metà del 1952. Praticamente questi Comuni hanno perso milioni, di cui nessuno risponderà.

Ma dove si è manifestato l'abuso maggiore delle commissioni provinciali presiedute, ripetuto, dal Prefetto, è nel fatto che si è violato lo spirito della legge, non solo della legge 703, ma del testo unico sulla finanza locale e del Regolamento. Innanzi tutto il regolamento sulle imposte di consumo stabilisce che la determinazione delle medie dei valori dei generi deve essere fatta per gruppi comprendenti solo qualità affini e stabilendo medie distinte per ciascun gruppo, onde evitare la formazione di medie che porterebbero a sperequazioni in più o in meno. Del resto la legge 703 afferma chiaramente che le Amministrazioni comunali possono applicare l'imposta distinguendo qualità e pregio, dando quindi facoltà ai Consigli comunali di non applicare l'imposta sui generi di minor pregio ed invece gravando su quelli di pregio e valore maggiore.

In realtà che cosa si è fatto? Tutta una serie di commissioni provinciali hanno determinato i valori dei generi e delle qualità di largo consumo popolare senza determinare i valori dei generi e qualità di lusso. Se osservate la deliberazione della Commissione di Viterbo vedete che vi è determinato il valore dell'aceto, dei fichi secchi, delle castagne, ma non trovate la determinazione del valore delle pietre preziose; quindi il Consiglio comunale non

può applicare l'imposta su di esse. Invece di distinguere i generi secondo la qualità ed il pregio, come si distingue, ad esempio, la carne di vitello da quella di manzo, tra le quali non c'è tuttavia una grande differenza, sono state messe insieme le voci e qualità più disparate. La deliberazione della Commissione di Perugia, stabilisce per la terracotta, le maioliche e la porcellana, una voce unica, 200 lire al chilo. La porcellana vale cioè meno dei fagioli, delle castagne, dei fichi secchi ecc. Nella prima deliberazione della Commissione di Viterbo le calzature erano indicate con una voce unica (lire 2.800 al paio!) e quindi la scarpa di 3 mila lire, quella della povera gente, pagherà tutta l'imposta e quella di 10 mila lire, calzatura di lusso, pagherà solo per la quarta parte. Questa non è soltanto una discriminazione di consumatori ma anche di commercianti e ciò spiega perchè accada tutto questo. È indubitato che anche nel commercio vi è una differenza tra commercianti di generi di largo consumo e commercianti di prodotti di lusso. In questo modo invece tutti pagano la stessa imposta. Così, per continuare, trovate che gli apparecchi radio sono indicati sotto una voce unica per 15 mila lire l'uno (!), senza tenere conto dei vari tipi. Nella deliberazione della Commissione di Roma trovate i tessuti di lana in una sola voce rendendo impossibile ai Consigli comunali di graduare l'imposta secondo la qualità dei tessuti di lana che possono essere di poco pregio o finissimi. Valore: 200 mila lire al quintale, e dato che un metro di stoffa pesa in media 400 grammi, la stoffa di lana è stata valutata a circa 800 lire al metro, quando i tessuti di lana fini si vendono a 6-7 mila lire al metro! La Commissione di Perugia è arrivata perfino a mettere gli orologi tutti sotto una unica voce: orologi: lire mille (!), comprendendo così in questa voce tanto gli orologi di marca che costano 40-60 mila lire come la sveglia del bracciante che ne costa un migliaio. Le 40 lire d'imposta che gravano sui due oggetti corrisponderanno al quattro per cento sulla sveglia e all'uno per mille sull'Omega! L'imposta diventa così regressiva: più il genere è di scarso pregio, più esso paga e viceversa. Il gioco è fatto e la legge calpestata. Questo è il modo con cui i Prefetti hanno garantito l'osservanza della legge, questo è lo

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

strumento che hanno dato ai Comuni per una giusta applicazione dell'imposta. Non parliamo poi dei milioni che vengono truffati ai Comuni con questa determinazione di valori arbitrari e fittizi! E questi sono gli organi di tutela, onorevole Bubbio, i nostri controllori, coloro che dovrebbero tutelare gli interessi dei Comuni, che dovrebbero dare ai Comuni gli strumenti per una giusta applicazione delle leggi, e garantire soprattutto l'osservanza delle leggi che noi facciamo e delle quali invece degli irresponsabili fanno scempio in questo modo! E sono poi costoro che, mentre ci fanno perdere milioni, ci contestano una spesa di 1000 lire e negano ai Sindaci una misera indennità!

Onorevoli colleghi, credo di aver abusato eccessivamente della vostra pazienza. Forse sono andato al di là del tema che dovevo trattare, ma non credo di aver detto cose che abbiano annoiato l'Assemblea o che non siano state interessanti per coloro che hanno avuto la pazienza e la bontà di ascoltarmi. Giungo alla conclusione, onorevole Presidente: dichiaro ancora una volta che voteremo a favore della legge con le riserve che abbiamo fatto, accettando in gran parte, come dicevo poc'anzi, le osservazioni e le riserve contenute nella stessa relazione dell'onorevole Fantoni. Dal momento che l'onorevole Fantoni chiude la sua relazione proponendo al Senato di riapprovare l'ordine del giorno Merloni già approvato dalla Camera dei deputati, dichiaro che ci associamo alla proposta e che voteremo anche l'ordine del giorno; ma non posso non osservare, onorevole Fantoni, che, dovere approvare, ad un anno di distanza, quello stesso ordine del giorno sta a dimostrare che per il Ministro dell'interno e per il Governo gli ordini del giorno approvati dal Parlamento hanno press'a poco lo stesso valore delle grida di manzoniana memoria. Voteremo a favore perchè non vogliamo in nessun modo ostacolare l'approvazione del presente disegno di legge, o porre ostacoli e ritardi alla sua entrata in vigore. Ci auguriamo in questo modo di avere fatto tutto quello che è nelle nostre possibilità per dare al Paese questa riforma che è attesa da una gran parte di esso e comunque è un principio della Carta costituzionale. Ci auguriamo che i colleghi della maggioranza, facendo omaggio ai loro impegni

e alla loro tradizione, vorranno respingere gli emendamenti del Governo non tanto per il loro contenuto ma per il pericolo che essi comportano di fare insabbiare per sempre la legge. In ogni caso noi ci siamo assunti e ci assumiamo le nostre responsabilità. Colleghi, (*rivolto ai settori di centro e di destra*), sta a voi assumere le vostre. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato ad altra seduta.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Invito il Senatore Segretario a dare lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

CERMENATI, *Segretario*:

Ai Ministri degli affari esteri e di grazia e giustizia, per sapere quando sarà provveduto alla presentazione al Parlamento della « Convenzione Europea dei diritti dell'uomo », che proprio in questi giorni è stata approvata dall'Inghilterra e dalla Repubblica federale tedesca, mentre era già stata approvata precedentemente dalla Svezia e dalla Norvegia. Ciò perchè soltanto dopo il deposito a Strasburgo, presso la Segreteria generale del Consiglio di Europa, di dieci strumenti di notifica, la convenzione stessa entrerà in vigore, con tutte le importantissime conseguenze giuridiche e pratiche che ne derivano (2210).

PERSICO.

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere quali provvedimenti ha preso o intenda prendere contro l'E.N.A.C. provinciale di Pavia per il mancato pagamento ai frequentatori del corso di riqualificazione « Radio-riparatori » i quali in numero di circa 25 sono in credito di lire 8.400 per ogni frequentatore.

Se ha dato disposizioni per la ripresa del corso stesso affidandolo, se del caso, ad altro ente che dia più affidamento (2211).

FARINA, GAVINA.

PRESIDENTE. Il Senato si riunirà nuovamente in seduta pubblica domani, venerdì

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

12 dicembre, alle ore 10 col seguente ordine del giorno:

I. Discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Convalidazione dei decreti del Presidente della Repubblica 13 giugno 1952, numero 706 e 28 giugno 1952, n. 894, emanati ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio 1951-52 (2561).

2. Conti consuntivi dell'Azienda autonoma delle poste e dei telegrafi, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e dell'Azienda autonoma statale della strada per l'esercizio finanziario 1944-45 (2580).

3. Indennità di volo al personale militare e civile dell'Esercito e della Marina comandato a compiere voli di servizio (2564).

II. Seguito della discussione del disegno di legge:

Costituzione e funzionamento degli organi regionali (2056) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

III. Discussione dei seguenti disegni di legge e della seguente proposta di legge:

1. Deputati PETRONE, BELLAVISTA, VIGORELLI ed altri. — Incompatibilità parlamentari (2318) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Modificazione al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (1819).

3. Concessione di una sovvenzione straordinaria di lire 18 miliardi e 800 milioni a favore dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, per il ripristino del parco del materiale rotabile (2461) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

4. Modifiche al testo unico delle norme per la tutela delle strade e della circolazione, approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, relativamente ai requisiti fisici e morali di cui devono essere in possesso gli aspi-

ranti al conseguimento delle patenti di guida e i titolari delle stesse, in sede di revisione (2365) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

5. Tutela delle denominazioni di origine e di provenienza dei vini (1875).

6. Modificazioni alla legge 22 giugno 1950, n. 445, concernente la costituzione di Istituti regionali per il finanziamento alle medie e piccole industrie (2541).

7. Delegazione al Governo della emanazione di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (2276).

8. Modifiche alla legge 8 marzo 1951, n. 122, contenente norme per l'elezione dei Consigli provinciali (2283) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

9. Riorganizzazione dei servizi relativi alle opere marittime (2470) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

10. Modifiche al decreto legislativo 26 aprile 1948, n. 754, relativo ai servizi marittimi sovvenzionati di preminente interesse nazionale (2590).

11. Modificazioni alla legge doganale approvata con regio decreto 25 settembre 1940, n. 1424 (2487).

12. Proroga del funzionamento dell'Ufficio per il recupero delle opere d'arte e del materiale storico e bibliografico nazionale (1625).

13. Esami di abilitazione alla libera docenza (2263) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

IV. Seguito della discussione dei seguenti disegni e proposte di legge:

1. Soppressione del Ministero dell'Africa italiana (2180) (*Rinviata la discussione alla seduta antimeridiana di mercoledì 17 dicembre 1952*).

2. Provvidenze per i mutilati ed invalidi e per i congiunti dei Caduti che apparten-

1948-52 - CMVII SEDUTA

DISCUSSIONI

11 DICEMBRE 1952

nero alle Forze armate della sedicente repubblica sociale italiana (2097).

3. Disposizioni sul collocamento a riposo dei dipendenti statali (1869).

4. MICELI PICARDI. — Elevazione del limite di età per il collocamento a riposo degli impiegati statali con funzioni direttive (1703).

5. MACRELLI ed altri. — Rivendica degli immobili trasferiti ad organizzazioni fasciste od a privati e già appartenenti ad aziende sociali, cooperative, associazioni politiche o sindacali, durante il periodo fascista (35).

V. Discussione del disegno di legge:

Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile) (1790) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

VI. Discussione della seguente proposta di legge (*da abbinarsi ad un disegno di legge in esame presso le Commissioni*):

PORZIO e LABRIOLA. — Provvedimenti speciali per la città di Napoli (1518).

VII. Seguito della discussione del disegno di legge:

Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, sull'ordinamento dei Consorzi agrari e della Federazione italiana dei Consorzi agrari (953) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (ore 20,50).

Dott. MARIO ISGRÒ

Vice Direttore dell'Ufficio Resoconti