

CAMERA DEI DEPUTATI N. 699-A

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO
AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

RELATORE **LUCIFREDI**, per la maggioranza;
Relatore [di minoranza **CORONA ACHILLE**

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUCIFREDI, TOSATO, MIGLIORI, ANGELUCCI NICOLA, ARCAN-
GELI, BOVETTI, CARIGNANI, CONCI ELISABETTA, DELLI CA-
STELLI FILOMENA, DE MICHELE, DONATINI, DOSSETTI, FA-
BRIANI, GATTO, LOMBARDI COLINI PIA, LOMBARDI RUGGERO,
MELLONI, MOLINAROLI, NUMEROSO, POLETTI, QUINTIERI,
RESTA, RIVA, RUSSO CARLO, SAMPIETRO UMBERTO, SPATARO,
TOZZI CONDIVI, TUPINI**

Annunziata il 16 luglio 1949

Proroga del termine per l'effettuazione delle elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali

Presentata alla Presidenza il 21 luglio 1949

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Ritorna all'esame della Camera, attraverso la proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati democratici cristiani della Commissione dell'interno, su cui ho l'onore di riferire, il problema dell'effettuazione delle elezioni regionali e provinciali, sul quale la Camera già ebbe a deliberare nel dicembre scorso, approvando

la proposta di legge d'iniziativa del senatore Bergmann, che divenne poi la legge 24 dicembre 1948, n. 1465.

Secondo detta legge, le elezioni regionali e provinciali, che non avessero avuto luogo in precedenza, avrebbero dovuto effettuarsi entro il 30 ottobre 1949. Presupposto della fissazione di tale termine era che nel frattempo

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

fosse possibile elaborare e portare ad approvazione le leggi organiche concernenti l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni regionali e provinciali, nonché la relativa legge elettorale, che pochi giorni prima il Governo aveva presentato all'Assemblea, e che erano *conditio sine qua non* della effettuazione delle elezioni e della realizzazione dell'ordinamento regionale.

Tali previsioni peraltro non ebbero conforto dalla realtà. Per vero, come è spiegato nella relazione dei presentatori della proposta di legge, sebbene la Commissione dell'interno abbia svolto un intenso lavoro, rifacendo *ex novo* i progetti governativi che ha ritenuto inadeguati ad un'organica e completa disciplina legislativa della materia, il lavoro ancora non è compiuto, e sarebbe voler deliberatamente chiudere gli occhi di fronte alla realtà ritenere che esso possa compiersi in tempo utile perché dai due rami del Parlamento le leggi necessarie vengano approvate con la sollecitudine necessaria, perché già a settembre le elezioni possano indirsi, e conseguentemente entro il 30 ottobre possano svolgersi. Si potrebbe al massimo, entro tale termine, elaborare una legge elettorale purchessia, che consentisse la tempestiva indizione dei comizi: ma si andrebbe contro evidenti ragioni di logica e di metodo se si desse vita ai Consigli regionali prima che avessero precisa determinazione legislativa le funzioni dell'Ente Regione, le modalità del suo funzionamento ed i suoi rapporti con lo Stato, con le provincie e coi comuni, ed infine e soprattutto finché non si fossero stabiliti i mezzi finanziari a disposizione della Regione per le sue esigenze. Né può d'altronde dimenticarsi che è impossibile giungere alla compilazione di una legge elettorale provinciale se prima non è risolto il grave contrasto sulla composizione degli organi provinciali (Consigli provinciali tipo legge 1915 o Deputazioni provinciali ristrette?).

In questo stato di cose, la necessità di un rinvio si imponeva, come ha riconosciuto la maggioranza della Commissione approvando in data 16 luglio un ordine del giorno all'uopo presentato dagli onorevoli Russo Carlo e Lucifredi. All'attuazione di tale rinvio tende la proposta di legge in esame, che la maggioranza della Commissione dell'interno raccomanda al vostro suffragio.

Nella discussione svoltasi in merito a questa proposta davanti alla Commissione dell'interno è stato esaminato il problema se, ai fini della proroga desiderata, fosse necessaria la legge costituzionale proposta o fosse suffi-

ciente una legge ordinaria, come ha sostenuto un autorevole membro della Commissione. La maggioranza della Commissione — pur non ignorando che da parte di alcuni studiosi si esclude il carattere di norma costituzionale delle disposizioni transitorie della Costituzione — ha ritenuto di accedere alla tesi dei proponenti e di conservare alla proposta il carattere di legge costituzionale per le seguenti considerazioni:

a) La Commissione si era esplicitamente pronunciata in quel senso fin dal 15 dicembre 1948, nella quale seduta, essendo dissenziente il solo onorevole Colitto, approvò un ordine del giorno presentato dagli onorevoli Russo Carlo, Amadeo, Lucifredi, Bovetti e Migliori, nel quale si affermava appunto che la disposizione transitoria VIII « non poteva essere modificata se non seguendo la procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione ».

b) Essa è d'avviso che, quand'anche possa essere dubbio il carattere costituzionale della norma della disposizione transitoria VIII, cui si tratta di derogare, la procedura della legge costituzionale sia preferibile, perché tronca in radice ogni possibile dubbio polemico in merito alla costituzionalità del rinvio, ed al tempo stesso attesta il deliberato, scrupoloso rispetto che il Parlamento ha per la Costituzione della Repubblica.

c) Essa ritiene il carattere costituzionale della legge particolarmente idoneo a sottolineare, col maggior prestigio formale della norma, l'importanza dell'impegno che il Parlamento assume di fronte al Paese, perché entro il nuovo termine, e non oltre, si addivenga finalmente alle elezioni e si faccia entrare in funzione l'ordinamento regionale.

Contrariamente a quanto venne osservato dalla minoranza della Commissione, siamo convinti che questa impostazione del problema non sia menomamente in contrasto con quella accolta dal Parlamento, quando approvò la legge Bergmann nella forma della legge ordinaria. La posizione infatti è oggi ben diversa da quella del dicembre scorso. Allora si trattava di esercitare la potestà d'indizione delle elezioni, che la disposizione transitoria VIII attribuiva al potere esecutivo o al potere legislativo, e che quest'ultimo ha legittimamente e costituzionalmente esercitato. Ma oggi coll'esercizio fattone coll'emanazione della legge 24 dicembre 1948, n. 1465, quella potestà deve ritenersi esaurita, e la Commissione reputa che una modifica del termine già fissato nell'esercizio di tale potestà non sia possibile, senza un nuovo intervento del potere costituente, che sostituisca un nuo-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

vo precetto a quello del primo comma della disposizione transitoria VIII, che per le ragioni già esposte non è possibile osservare.

Nella discussione in seno alla Commissione fu pure prospettata l'opportunità di ridurre la durata della proroga prevista dalla proposta. La maggioranza della Commissione si è però pronunciata in senso contrario, sia per il preciso suo proposito che questa sia l'ultima e definitiva proroga, sia perché ha ritenuto che, in un eventuale e opportuno scaglionamento delle elezioni provinciali e regionali, in connessione con quelle amministrative per la rinnovazione dei consigli comunali, anche gli ultimi mesi dell'anno sia bene che possano essere utilizzati.

Onorevoli Colleghi! Nell'invitarvi a dare la vostra approvazione alla proposta di legge in esame, la maggioranza della Commissione, mentre riafferma, contro ogni insinuazione ed ogni sospetto, la sua salda fiducia nella bontà dell'ordinamento regionale e la sua ferma intenzione di darvi attuazione, desidera assumersi in pieno la responsabilità del rinvio, che così vi propone. Di fronte a taluni errori compiuti nelle prime realizzazioni dell'istituto regionale, di fronte ad alcuni inconvenienti rivelatisi nelle sue prime concrete attuazioni, di fronte alla larga campagna di stampa che, ingigantendo ad arte tali errori e tali inconvenienti, ha alzato con ogni mezzo l'opinione pubblica italiana contro l'istituto regionale, ed ha suscitato nel Paese perplessità e preoccupazioni, la Commissione ha ritenuto suo preciso dovere impegnarsi con tutte le sue forze per realizzare l'ordinamento regionale con lineamenti precisi, chiari e concreti, in modo da dissipare

ogni dubbio ed elidere ogni preoccupazione. La Commissione reputa che il lavoro da essa svolto a questo fine abbia già dato buoni frutti nel senso desiderato; in tale lavoro essa intende proseguire, in modo da predisporre un complesso organico di leggi, che diano alla materia regionale una efficiente disciplina, idonea a far germinare dall'istituto regionale gli innumerevoli benefici effetti di cui può essere determinante, evitando al tempo stesso tutti quegli inconvenienti, che una sua malcauta attuazione potrebbe produrre.

La Commissione è dell'avviso che, così facendo, anche quella parte del Paese, che oggi guarda con diffidenza all'ordinamento regionale, potrà essere indotta da un meditato esame delle leggi di attuazione che il Parlamento approverà a rivedere la sua opinione, e ad accettare coscientemente l'istituto regionale, non dissolutore dell'unità nazionale, ma potenziatore di essa, per il contributo che al benessere ed al progresso democratico dell'intero Paese darà lo sviluppo armonico e ordinato, nel quadro dello Stato, delle autonomie regionali. Così orientando il suo lavoro, la Commissione reputa di aver fatto cosa utile a quella buona attuazione della Costituzione, cui il Parlamento deve tendere: essa è certa che la realizzazione di questo risultato ha tale importanza, che di fronte ad esso non si può esitare a disporre il rinvio, che per la realizzazione di quel fine è presupposto indispensabile.

Con questo spirito, ed insieme con questo auspicio, la maggioranza della Commissione raccomanda alla vostra approvazione l'alleghata proposta di legge.

LUCIFREDI, *Relatore della maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Per la seconda volta, il Parlamento è posto dalla maggioranza governativa dinanzi al rinvio delle elezioni regionali. Nonostante la solennità degli impegni nei confronti del Paese, impegni sanciti nella Carta costituzionale, ribaditi in dichiarazioni ufficiali, riaffermati perentoriamente nell'atto stesso in cui per la prima volta se ne spostavano i termini, si mostra di voler evitare una consultazione democratica del popolo italiano, rinviando nello stesso tempo la creazione di quegli organismi di autonomia amministrativa, che ora appaiono un incomodo intralcio all'invadente opera accentratrice.

Questo è il significato politico della proposta di legge costituzionale che siete chiamati ad approvare.

Nella sua sostanza, essa non è altro che la traduzione in termini legislativi della volontà già dichiarata dal Ministro dell'interno non dinanzi al Parlamento, ma di fronte al Congresso del suo partito, come corrispondente agli interessi esclusivi di questo. Una volontà che prima ancora di diventare legge del Parlamento, si rivela così legge al Parlamento, menomandone la dignità e il prestigio di fronte al Paese.

La verità è che il partito dominante si mostra contrario a una consultazione elettorale a carattere nazionale perché ha fondate ragioni di ritenere che essa smentisca la posizione di predominio strappata con le precedenti elezioni politiche. Non vuole oggi la realizzazione delle autonomie regionali — delle quali in altri tempi fu così acceso fautore — perché non tollera limitazioni alla sua onnipotenza.

La presente proposta di legge risponde obiettivamente a queste finalità, indipendentemente dalla volontà e dagli scrupoli dei singoli presentatori, che non sono qui posti in discussione. Tale oggettivo significato trova conferma in tutti i precedenti della questione: dal ritardo nella presentazione dei disegni di legge relativi alle regioni, che un autorevole membro del Governo affermò già ultimati il 28 luglio del 1948, e che furono invece presentati solo nel dicembre dello stesso anno, a pochi giorni di distanza dalla scadenza del termine costituzionale; alla evidente e significativa trascuratezza della loro redazione; alle continue reticenze sull'adempimento de-

gli obblighi assunti; al modo come si giunse al primo rinvio, forzando la lettera e lo spirito della Costituzione; agli impegni altrettanto solenni che lo accompagnarono, fino alla loro definitiva sepoltura, che ora dovrebbe trovare la sua sanzione puramente formale.

Tali precedenti tolgono ogni valore al nuovo impegno che si pretende oggi di assumere. Risulta confermato che la precedente legge Bergmann del 24 dicembre 1948 non offriva nessuna garanzia, e si pongono le premesse di una nuova violazione. Si accentua così il processo del rinvio *sine die*, effettuato a mezzo di successivi spostamenti, quali che siano le dichiarazioni solenni che li accompagnano e la dignità formale dello strumento legislativo che di volta in volta li sancisce. La stessa lunghezza del rinvio, maggiore oggi di quanto non lo sia stata la prima volta, è già chiaro indice della tendenza a percorrere tutta intera questa strada, anche se invece sono diminuiti i motivi che fornirono il primo pretesto dilatorio. È la stessa solennità e serietà della legge che viene con questo procedimento gravemente compromessa. Si esercita così soltanto un'opera diseducatrice, offuscando sostanzialmente la certezza del diritto: il Paese si abituerà a non ritenere vincolativi gli impegni sanciti nella Costituzione e nella legge, se ogni volta un colpo di maggioranza può eluderne il rispetto.

La presente proposta apre però altri problemi, che accentuano la gravità della sua portata. Il primo rinvio fu giustificato con lo specioso argomento che la legge che lo sanciva fosse in realtà una legge di attuazione della Costituzione. L'opposizione non mancò a suo tempo di dimostrarne l'infondatezza, ribadendo come in realtà ci si trovasse in presenza di una violazione costituzionale, che si tentava di sanare con un'altra violazione. Per sfuggire a questa accusa, già allora da parte dei membri del Governo si affacciò l'insostenibile tesi che la norma VIII delle disposizioni transitorie della Costituzione non avesse carattere costituzionale. Ma la maggioranza che impose l'approvazione della legge Bergmann la giustificò come legge esecutiva di un disposto costituzionale. In tale maniera si tentò di far salvo il rispetto della Carta fondamentale della Repubblica, mentre si rigettava con indignazione ogni accusa che si trattasse soltanto di un espediente dilatorio.

DOCUMENTI — DISÈGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Oggi il fatto stesso dell'attuale proposta conferma quanto l'accusa fosse vera. Ma la giustificazione che si è data da parte della stessa maggioranza alla legge Bergmann importa di conseguenza che la nuova legge di rinvio non possa non essere che una legge di revisione costituzionale. Ogni diversa configurazione nasconderebbe soltanto il tentativo di eludere la norma costituzionale degradandola a legge ordinaria per mascherare la sua sostanziale violazione, e rendere più agevole la strada per successivi inadempimenti.

Questa necessità — cui non hanno potuto non ubbidire i presentatori della proposta, pur cercando di attenuarne nel testo la portata — apre però un problema di eccezionale gravità per la vita politica e istituzionale del Paese: quello della stabilità del nostro ordinamento costituzionale, quale è ordinato nella Carta fondamentale della Nazione. È la prima volta che si pone in atto la revisione della Costituzione della Repubblica. Se anche fosse vero che la procedura venga formalmente rispettata secondo l'articolo 138 della Costituzione stessa, non si può tacere la gravità eccezionale dell'avvenimento, e il significato e le ripercussioni politiche di un simile precedente. Il carattere di rigidità della Costituzione fu sancito per garanzia di stabilità degli istituti democratici del paese. Dopo nemmeno due anni dall'entrata in vigore, già se ne propone la modificazione, e non perché il funzionamento si sia mostrato inadeguato ai tempi e quindi bisognoso di essere perfezionato, ma prima ancora che per questa parte le norme costituzionali siano state nemmeno attuate! In tale maniera, si apre una falla nell'ordinamento democratico del paese, che può servire di pretesto a più profonde e radicali modificazioni, e che certamente non contribuisce a rialzare il prestigio delle istituzioni democratiche.

Ma è poi assai contestabile che si possa oggi per questa materia applicare lo stesso procedimento di revisione. Lo stesso carattere esecutivo di una norma costituzionale che si è attribuito alla legge Bergmann impedisce che sia lecito rivedere la disposizione VIII. Questa norma transitoria ha concluso il suo ciclo col 31 dicembre 1948. Prima di quel giorno, essa poteva essere oggetto di revisione costituzionale; ma una volta trascorso tale termine, e trovata la sua esecuzione nella legge 24 dicembre 1948, n. 1465, la disposizione VIII non può più essere oggetto di modificazioni. Si è, per ammissione della stessa maggioranza, in fase puramente esecutiva, e non resta giuridicamente che dare pratica esecuzione a quanto già è stato disposto.

Questo per quanto riguarda l'oggetto della revisione, cioè la disposizione VIII. Ma esiste poi la difficoltà che sorge dallo stesso procedimento di revisione, non ancora perfetto in una sua parte essenziale, e pertanto non esperibile. La procedura proposta ripete la sua validità dell'articolo 138 della Costituzione; ma l'articolo 138 prevede l'applicazione del *referendum*, e il *referendum* non è ancora disciplinato dalla legge. L'opposizione non ha mancato, per supplire alla interessata carenza del Governo, di presentare da gran tempo una apposita proposta di legge, che porta la data del 25 ottobre 1948. Ma la maggioranza si è ben guardata di farne progredire la discussione, e tanto meno l'approvazione. Nuova conferma degli ostacoli che vengono frapposti a tutti gli strumenti di consultazione della volontà popolare.

Come si può quindi mettere in atto una procedura di cui si sa dall'inizio che manca di un elemento essenziale? Tanto più che in questo caso il *referendum* previsto dall'articolo 138 sospende la stessa promulgazione della legge, e ne impedisce quindi la validità. Il diritto a richiederlo sussiste, nelle condizioni dell'articolo 138, indipendentemente dall'esistenza delle norme di attuazione; ma il suo esercizio non sarà possibile — e quindi la presente legge costituzionale non potrà promulgarsi — proprio per l'assenza di quelle norme.

Né si dica che si provvederà nel frattempo, ammesso che l'impegno presenti alcuna garanzia: se si dichiara di non avere la materiale possibilità di elaborare le leggi regionali, la stessa ragione vale per la legge sul *referendum*. Comunque, è al momento in cui il procedimento si inizia, e cioè oggi, che devono essere presenti tutte le modalità costituzionali previste per la sua applicazione.

Né si può eliminare l'obiezione con la presuntuosa speranza di raggiungere la maggioranza richiesta nella seconda votazione in ciascuna della due Camere per escludere il *referendum*. Anche se essa fosse una certezza, questa valutazione politica non può mai sostituire una garanzia giuridica sancita dalla Costituzione. La sua inosservanza costituisce di per sé una nuova violazione costituzionale, e rende quindi nuovamente impossibile il ricorso alla procedura di revisione.

Queste inevitabili conseguenze di carattere politico e giuridico rivelano quali gravissimi inconvenienti e inesplicabili contraddizioni derivino dalla volontà di rinvio delle elezioni. Da una parte non è ammissibile altra procedura che non sia quella della revisione costituzionale, dall'altra questa stessa procedura

si dimostra inapplicabile per la giustificazione che si è data alla legge precedente, per il carattere transitorio della disposizione VIII, e per l'assenza di una legge disciplinatrice del referendum. Nell'uno e nell'altro caso, insistere nella proposta può determinare soltanto il discredito della Costituzione e degli istituti democratici.

Di fronte a queste conseguenze, appaiono veramente irrilevanti i motivi addotti a sostegno della presente proposta di legge. Non esiste oggi lo stato di necessità che imponga il rinvio. Siamo ancora a tre mesi di distanza dalla scadenza dei termini per le elezioni; e il Parlamento non può, senza grave danno al suo prestigio, sostenere di non essere in grado di approntare in tempo i necessari strumenti legislativi. Il Paese non capirebbe come si preferisca ricorrere all'eccezionale procedura della revisione costituzionale piuttosto che non interrompere i lavori nel periodo estivo. Nè d'altra parte è esatto che non si sarebbe comunque in tempo, poiché la Commissione della Camera ha già elaborato gran parte delle norme sui nuovi istituti regionali, e potendosi sempre ricorrere per la legge elettorale a quelle già applicate per le regioni a statuto speciale, in particolare la Sicilia. Si tratterebbe in questo caso soltanto di stabilire gli opportuni adattamenti, come si potrebbe fare per le elezioni provinciali, prendendo a base la legge del 1915. L'obiezione, che in tal maniera si contraddirebbe al metodo di lavoro accettato all'unanimità dalla

Commissione stessa, non ha alcuna validità per giustificare il mancato rispetto di un impegno solenne nei confronti del Paese e della Costituzione della Repubblica.

Onorevoli colleghi, sono queste le ragioni per le quali la minoranza rinnova la sua decisa opposizione alla presente proposta di legge. Il suo stesso testo, che pur presentandosi sotto forma di revisione della Costituzione non affronta direttamente la norma costituzionale, manifesta l'imbarazzo sostanziale di tale iniziativa. La lunghezza del rinvio, sproporzionata ai motivi che si adducono a sua giustificazione e allo stesso precedente in materia, ne chiarisce il carattere puramente dilatorio al cui fondo sono soltanto delle ragioni politiche.

La minoranza non ha mai mancato di ribadire in sede di Commissione che nessun metodo di lavoro potesse in ogni caso giustificare un ulteriore rinvio delle elezioni, e la sua precisa volontà di operare perché i termini venissero rispettati. Essa riafferma oggi questa sua ferma posizione dinanzi all'Assemblea, cui compete il dovere di mantenere alto il prestigio del Parlamento, non avallando una proposta che sarebbe in contrasto coi principi del nostro ordinamento e con gli impegni solennemente assunti dinanzi a tutto il popolo italiano.

CORONA ACHILLE, *Relatore di minoranza.*

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ARTICOLO UNICO.

Il termine per l'effettuazione delle elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali, indette, a norma della disposizione transitoria VIII della Costituzione della Repubblica, con legge 24 dicembre 1948, n. 1465, è prorogato al 31 dicembre 1950.

TESTO DELLA COMMISSIONE

ARTICOLO UNICO.

Identico.