

N. 1807-1342-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE DELFINO, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(BOSCO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CARON)

alla Presidenza il 17 settembre 1969

Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni
a statuto ordinario

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

INGRAO, CERAVOLO DOMENICO, TAORMINA, IOTTI LEO-
NILDE, LUZZATTO, BARCA, RAFFAELLI, ORILIA, CAPRA-
RA, PASSONI, RAUCCI, FINELLI, VESPIGNANI, BOIARDI,
TERRAROLI, FERRI GIANCARLO, FLAMIGNI, LATTANZI

Presentata il 18 aprile 1969

Finanza delle regioni a statuto ordinario

Presentata alla Presidenza il 30 ottobre 1969

ONOREVOLI COLLEGHI! — Iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri tenutosi venerdì 12 settembre 1969 con il titolo di « Legge finanziaria delle regioni » il disegno legislativo in esame ne usciva con quello con cui è stato presentato alla Presidenza della Camera il 17 settembre successivo: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario ».

Le fonti giornalistiche che hanno dato più tempestiva e particolareggiata notizia di tale mutamento parlavano di « grossa battaglia ». E il settimanale *Sette Giorni*, qualificato portavoce di una corrente democristiana che conta autorevoli ministri, teneva ad annunciare che tale battaglia « aveva lasciato sul terreno più di un ferito » pur senza precisare chi fossero i ministri maggiormente bersagliati e... colpiti. Fra le righe, però, non era difficile identificare proprio nel Ministro delle finanze, e cioè nel primo firmatario del disegno di legge in discussione, colui che, legando il proprio nome a questa normativa, aveva riportato nella migliore delle ipotesi una vittoria di Pirro.

Il citato settimanale « forzanovista », nel suo numero datato 21 settembre 1969, dopo aver sottolineato il radicale mutamento della stessa epigrafe, faceva seguire il seguente, significativo, commento: « Un declassamento notevole, come si vede, essendo divenuto da progetto di legge definitivo, risolutivo e presumibilmente finale, provvedimento iniziale, *in fieri*, non definitivo, che prospetta un apporto più allargato delle forze politiche ».

Quest'ultima affermazione — sulla quale varrà la pena di richiamare l'attenzione della Camera — riecheggia fedelmente le tesi sostenute, in polemica con il repubblicano onorevole Mammi, dal Ministro Vittorino Colombo in una dichiarazione diramata dall'agenzia giornalistica *Forze Nuove* in data 18 settembre. Parlando impersonalmente, e cioè impegnando, fino a prova, o smentita, contraria, l'intero governo, il Ministro della marina mercantile, membro della « delegazione ministeriale » della sinistra DC, affermava fra l'altro che « il risultato che si è voluto ottenere attraverso la nuova formulazione del disegno di legge governativo è stato proprio

quello di un provvedimento che dovesse sopprimere all'iniziale funzionamento ordinario delle Regioni... e che restassero salve le facoltà discrezionali del potere politico di poter decentrare nelle fasi successive ai nuovi enti regionali ulteriori competenze svolte dagli organi burocratici centrali dello Stato... ».

Il Ministro Vittorino Colombo, ovviamente con piena e diretta conoscenza, aggiungeva: « Evidentemente il rappresentante del PRI ignora che l'iniziale progetto predisposto dai tecnici non consentiva un pieno rispetto di questa esigenza di carattere politico e che è stata proprio l'azione della sinistra DC che ha rovesciato il tipo di impostazione politica che appariva legato rigidamente allo schema di studio della Commissione Carbone ».

Lasciamo al Ministro delle finanze Bosco, e con lui ai cofirmatari di una normativa definitiva, dal loro collega Vittorino Colombo, « rovesciata » — e cioè ai titolari dell'interno, onorevole Restivo, del tesoro, onorevole Emilio Colombo e del bilancio, onorevole Caron — di confermare, tacendo, o di smentire, parlando, le gravi affermazioni citate, e le altre contenute nella stessa dichiarazione. Fra le quali cogliamo, fior da fiore, anche la seguente: « Per la sinistra DC il decentramento regionale deve essere una cosa seria per cui bisognerà attentamente valutare se, pur nel rispetto degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione italiana, bisognerà demandare ai nuovi enti territoriali il 20 o il 40 o addirittura l'80 per cento delle attuali competenze dei singoli ministeri ».

La Camera, però, ha il diritto e il dovere — non fosse che in adempimento dello spirito e della lettera dell'articolo 81 della Costituzione, ultimo capoverso — di approfondire il significato che si può e si deve attribuire al « rovesciamento » dell'originario testo governativo, proprio alla luce della « interpretazione » che il citato numero di *Sette Giorni* — portavoce della corrente DC, autrice, a detta del Ministro Vittorino Colombo, di tale « rovesciamento » — ritiene di enunciare nei seguenti, testuali, termini: « ... i 700 miliardi destinati alle Regioni non costituiscono più una cifra " chiusa ", ma essa potrà essere opportunamente aumentata mano a mano che

l'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione consentirà alle Regioni iniziative più ampie ed autonome nell'ambito di leggi-quadro che via via trasferiranno alle Regioni oneri superiori a quelli iniziali ».

La Camera dei deputati, il Parlamento della Repubblica nel suo insieme bicamerale, non possono neppure fingere di non sapere quanto la stessa fonte giornalistica rende noto senza incertezze, e cioè che « il senatore Bosco, nella relazione di presentazione dello schema di legge, non aveva mancato di sottolineare, come già la Commissione Carbone, che lo sforzo finanziario di 700 miliardi per l'attuazione delle regioni era il massimo che lo Stato poteva concedere senza aggravare ulteriormente il contribuente italiano ».

E che « ...la relazione introduttiva è stata interamente depennata dal testo approvato ».

Come appare evidente dalle testuali citazioni fin qui riprodotte, prima che il Governo nella sua organica unità abbia chiarito i termini « attribuibili » al proclamato « rovesciamento » dell'originario schema ministeriale — frutto, se non altro, di uno studio annoso effettuato da « tecnici » responsabili — lo stesso schieramento regionalistico avrebbe, ed ha, il dovere politico e giuridico di segnare il passo di fronte ad una normativa dichiaratamente proiettata verso un baratro finanziario e predisposta alle più sconcertanti avventure istituzionali.

DISATTESO L'IMPEGNO DEL GOVERNO.

Del resto, lo stesso Presidente del Consiglio e l'intera maggioranza di centro-sinistra dovrebbero meditare su quanto il semplice « rovesciamento » dell'epigrafe — da « legge finanziaria delle regioni », ricordiamo, a « provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni » — radicalmente smentisca i propositi inequivocabilmente enunciati in materia nel contesto delle dichiarazioni programmatiche esposte dall'onorevole Mariano Rumor all'assemblea di Montecitorio il 16 dicembre 1968 a nome del centro-sinistra « organico » da lui presieduto, e del quale facevano parte tanto gli onorevoli De Martino e Mancini, che l'onorevole Nenni, che gli onorevoli Tanassi e Preti, che l'onorevole Reale.

« La legge per la finanza regionale, che ha carattere pregiudiziale » — affermò il presidente Rumor — « non dovrà limitarsi ad assicurare soltanto i mezzi per il primo finanziamento degli organi regionali al fine di evi-

tare fin dall'inizio le note difficoltà della finanza locale. Essa deve tradurre, sul piano finanziario, quel coordinamento tra poteri centrali e responsabilità autonome delle regioni che è stato precisato nel disegno di legge sulle procedure della programmazione, e dovrà conseguentemente essere concepita in modo da correggere da un lato i noti squilibri economici territoriali e da assicurare dall'altro una reale autonomia finanziaria delle regioni ».

Questi concetti, così precisi, e così radicalmente disattesi dal disegno di legge ora in discussione, l'onorevole Rumor li aveva enunciati in un quadro che definiva la riforma regionalistica un « banco di prova », che « investe l'organizzazione stessa dello Stato » e « richiede quindi chiarezza di idee e di obiettivi, severità di indirizzi, vigile attenzione per la spesa delle strutture pubbliche in rapporto alla loro produttività ».

Tant'è che in un succinto ma preciso disegno di priorità, l'onorevole Rumor affermava che se si deve « com'è indicato nella stessa legge elettorale, prima delle elezioni dei Consigli, emanare la legge finanziaria per le regioni, occorre anche impiegare il tempo che ci separa dalla prevista scadenza elettorale nel delineare un primo e preciso complesso di norme che metta in moto un organico rinnovamento dei poteri centrali, periferici e degli enti locali ».

Il che, fino a prova contraria, avrebbe dovuto significare che, almeno contemporaneamente all'approntamento della legge finanziaria « definitiva » per le regioni, si sarebbe dovuto a dir poco « delineare » un primo, ma altresì « preciso », complesso di norme per l'auspicata da tempo, e da sempre rinviata, riforma dello Stato, nonché per quell'aggiornamento dell'amministrazione pubblica che viene generalmente e genericamente indicato come riforma burocratica. E a maggiore — perché più specificamente pertinente — ragione, aggiungiamo, per la non meno auspicata, e... rinviata, riforma tributaria.

A quest'ultimo proposito, pur senza entrare più particolarmente nel merito, varrà la pena di ricordare almeno una precisa affermazione contenuta nella relazione governativa che ha accompagnato il disegno di legge presentato il 1° luglio 1969 alla Presidenza della Camera dal Ministro delle finanze, onorevole Reale di concerto con il Ministro del tesoro, onorevole Emilio Colombo, sotto il titolo: « Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria ». A

pagina 55, prima colonna, di tale relazione si legge: « Per le regioni a statuto ordinario, non essendo possibile stabilire le fonti di entrate fino a quando non saranno specificati compiti e strutture il n. 7 dell'articolo 13 stabilisce il principio che il legislatore delegato dovrà disciplinare la materia delle entrate tributarie in relazione all'ordinamento finanziario delle regioni stesse ed imperniata sull'attribuzione di tributi (anche per la norma dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione) o di quote di tributi istituiti o lasciati in vigore: essendo ovviamente escluso che possano essere fatti rivivere a favore delle regioni dei tributi che con la riforma verranno soppressi, perché incompatibili con il nuovo sistema o perché negativi per le altre ragioni esposte ».

Al richiamato n. 7 dell'articolo 13 si stabilisce come principio e criterio direttivo: « Disciplina delle entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario coordinata con la regolamentazione delle funzioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse ed imperniata sull'attribuzione diretta o indiretta di tributi o di quote di tributi istituiti o rimasti in vigore ai sensi della presente legge ».

Appare evidente che tanto la relazione governativa quanto la stessa normativa della legge-delega per la riforma tributaria indicano nella « regolamentazione delle funzioni » un *prius* imprescindibile per l'ordinamento finanziario delle regioni, e tale ordinamento come una pregiudiziale statuizione intorno alla quale dovrebbe svolgersi la funzione coordinatrice della riforma in parola. Se così non fosse, la relazione governativa non avrebbe infatti affermato il principio che il legislatore delegato dovrà disciplinare la materia delle entrate tributarie « in relazione all'ordinamento finanziario delle regioni ». Ma avrebbe dovuto capovolgere il rapporto delineando un ordinamento finanziario delle regioni « in relazione » alla disciplina stabilita dal legislatore delegato alla riforma tributaria.

INVERTITA LA LOGICA LEGISLATIVA.

Tutto, dunque, concorre a denunciare la frettolosa inversione della logica legislativa cui si è incorso col disegno di legge in esame, eludendo il pregiudiziale assetto strutturale delle funzioni regionali in base al quale soltanto si sarebbe potuto decidere l'entità delle esigenze finanziarie cui far fronte con i mezzi tributari assegnati alle regioni.

« *L'iter* che corrisponde ad una logica e ad una correttezza giuridica », come disse alla Camera nella seduta del 20 maggio 1964 l'onorevole Mauro Ferri, fu d'altronde costantemente seguito — al contrario di quanto affermato in sede referente dal Ministro Bosco — sin dal 1948 e poi ancora dal 1960 al 1967.

Lo testimonia la presentazione avvenuta il 10 dicembre 1948 alla Camera, da parte del Presidente del Consiglio, onorevole De Gasperi, di concerto con il Ministro dell'interno, onorevole Scelba, di un disegno di legge, in attuazione della Carta costituzionale, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, mentre il termine per le prime elezioni regionali — da tenersi entro il 1948 secondo la VIII disposizione transitoria della Costituzione — veniva prorogato con leggi ordinarie prima al 30 ottobre 1949 e poi al 31 dicembre 1950, per essere successivamente disatteso senza neppure l'avallo di un provvedimento legislativo. Il disegno di legge sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali fu approvato alla fine della I legislatura (legge 10 febbraio 1953, n. 62), ma risultò così lacunoso e insufficiente da reclamare in seguito una revisione da tutte le parti politiche.

Dopo un lungo silenzio, il tema regionale fu riproposto il 2 agosto 1960 dal Presidente del Consiglio del tempo, onorevole Fanfani, nel presentare il Governo delle cosiddette « convergenze parallele », appoggiato da liberali e socialisti, dopo il colpo di Stato contro il governo Tambroni: « Il Governo, subito dopo il voto di fiducia, nominerà una ristretta Commissione composta di esperti parlamentari, di presidenti di organi giurisdizionali e di controllo, di studiosi. Essa in breve termine, sulla base dell'esperienza regionalistica di oltre un decennio dovrà indicare in primo luogo se devono essere apportati emendamenti alla legge del 1953 ed in secondo luogo di quale tenore debba essere il progetto di legge sul finanziamento delle regioni. Sulla base di questo responso il Governo si propone di sottoporre al Parlamento i testi idonei a consentire anche in questo settore il pieno adempimento della Costituzione ».

LA COMMISSIONE TUPINI.

La Commissione che fu costituita e fu presieduta dal senatore Tupini rese noti i risultati dei suoi lavori alla fine del 1961 arrivando a conclusioni talmente assurde e inattendibili da dover essere subito disattese. Mentre infatti la Commissione confermò la

validità della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e valutò la spesa delle regioni a statuto ordinario in soli 220 miliardi (di cui appena 57 aggiuntivi), lo stesso Presidente del Consiglio, onorevole Fanfani, nel presentare il 2 marzo 1962 al Parlamento il nuovo governo di centro-sinistra « pulito » affermava: « Entro il 31 ottobre 1962 saranno presentati al Parlamento gli emendamenti eventualmente necessari alla legge istitutiva, fatta approvare dal Ministro dell'interno onorevole Scelba nel 1953. Saranno presentate entro il suddetto termine anche la legge finanziaria; alcune leggi-quadro per le materie più importanti quali ad esempio l'agricoltura; la legge sul passaggio dei funzionari dello Stato alle amministrazioni regionali. Per le elezioni dei consigli regionali si provvederà passando all'esame finale della proposta Reale, che prevede elezioni di secondo grado. Il Governo e la maggioranza che lo sostiene si propongono di orientare le decisioni del Parlamento in modo da favorire — secondo le norme della Costituzione e gli interessi del paese — la nascita di istituzioni che evidentemente non debbono indebolire in alcun modo l'unità dello Stato, ma, con tempestiva azione e decentrate amministrazioni, accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione e quindi, dando soddisfazione e fiducia agli amministrati, rinsaldano l'unità nazionale ».

Il 21 novembre 1962 furono conseguentemente presentati quattro disegni di legge:

- 1) di modifica alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla istituzione e il funzionamento degli organi regionali;
- 2) per il personale delle regioni;
- 3) per il passaggio alle regioni di funzioni in materia di circoscrizioni comunali;
- 4) per la finanza regionale.

La medesima precedenza logica venne ribadita dal primo Governo di centro-sinistra organico presieduto dall'on. Moro nel programma esposto in Parlamento il 12 dicembre 1963; e il 4 marzo 1964 furono ripresentati — con le modifiche apportate in sede referente dalla Camera — gli stessi disegni di legge di modifica alla legge del 1953, per il personale e per il passaggio di funzioni. Mentre si ritenne di dover soprassedere per la legge finanziaria.

IL COMITATO CARBONE.

Anche il secondo Governo Moro (discorso programmatico alla Camera del 31 luglio 1964) confermò la suddetta precedenza, mentre per la legge sulla finanza regionale si riservò « un

rigoroso accertamento degli oneri che ricadranno sulla finanza pubblica in relazione all'attuazione dell'ordinamento regionale » e nominò un Comitato tecnico presieduto dal Presidente della Corte dei conti, Carbone, che concluse i suoi lavori il 2 febbraio 1966. Sempre le solite precedenze furono nuovamente affermate dal terzo Governo Moro il 3 marzo 1966.

La successione logica dell'iter di approvazione delle leggi regionali fu infranta con la approvazione della legge elettorale (n. 108 del 17 febbraio 1968), ma fu concretamente ripristinata con la decisione del Presidente Moro di costituire una Commissione di studio, presieduta dal Ministro dell'interno, con il duplice e contemporaneo compito di valutare i risultati del Comitato tecnico Carbone e di studiare l'organizzazione e le funzioni dei nuovi enti regionali.

Cinque giorni dopo l'avvenuta approvazione della legge elettorale regionale alla Camera, l'onorevole Moro affermò in un pubblico discorso: « La Commissione che io ho nominato si propone di esaminare l'insieme di questi problemi, di avere una idea più chiara delle competenze da trasferire mediante l'elaborazione delle leggi-quadro. Si tratta di un esame critico, promosso in vista delle preoccupazioni manifestate dall'opposizione e anche dalla maggioranza. Ci siamo riservati di elaborare una nuova legge finanziaria per definirla con maggiore scrupolo ».

Ai lavori di tale Commissione fece esplicito riferimento il Presidente Rumor nel suo ricordato discorso programmatico del 16 dicembre 1968: « La Commissione istituita dal Presidente Moro ha già raggiunto importanti risultati e predisposto le prime elaborazioni normative. Il Governo conferma quella Commissione e i compiti a essa affidati, impegnandola a completare celermente i suoi lavori per consentire ad esso e al Parlamento le necessarie, tempestive determinazioni. Si tratta in sostanza di cogliere l'occasione per far compiere alla società italiana una avanzata democratica, richiamando, nella vitalità degli organi pubblici, un grande, accresciuto patrimonio di disponibilità civili ».

Non solo le vie dell'inferno, ma anche quelle dei programmi governativi sono lastricate di buone intenzioni se poi « l'avanzata democratica » si risolve, con il disegno di legge in esame, in una « ritirata disordinata » che ha tutte le caratteristiche di una vera e propria fuga dagli impegni riformatori e dai doveri costituzionali. Impegni e doveri che l'attuale Governo aveva ribadito nel presentarsi alla

Camera lo scorso 8 agosto: « Presenteremo altresì alla responsabile valutazione del Parlamento il più sollecitamente possibile i provvedimenti relativi agli organi delle costituenti regioni e ai problemi connessi al personale. Servirà per questi provvedimenti il lavoro preparatorio svolto dalla Commissione istituita dal Governo Moro e presieduta dal Ministro dell'interno ».

In sostanza — e per riassumere il forse lungo ma doveroso riferimento a vent'anni di valutazioni e impegni di parte governativa e regionalista — il disegno di legge in esame rappresenta il capovolgimento di una logica legislativa affermata, riconosciuta e ribadita come indispensabile alla creazione delle regioni a statuto ordinario su basi di serietà legislativa, di correttezza costituzionale, di certezza giuridica, di chiarezza politica, di efficienza funzionale, di consistenza finanziaria.

IMPOSSIBILE CALCOLARE LA SPESA.

Oltretutto la capriola della legge finanziaria anteposta a quella sulle funzioni vanifica la serietà di ogni possibile previsione di spesa e di costo aggiuntivo delle regioni a statuto ordinario. Senza specificare funzioni e attribuzioni, senza neppure impostare i problemi del passaggio del personale statale alle regioni, è impossibile precisare attendibilmente la spesa, calcolarne il costo aggiuntivo e definire conseguentemente una adeguata legislazione sulla finanza regionale.

Tale insuperabile difficoltà è testimoniata dalle previsioni tanto diverse che — in assenza di normativa sulle funzioni e sul personale — sono state formulate sul costo delle regioni da vari studi, commissioni e comitati.

Ricordiamo:

1) lo studio di Einaudi che prevedeva una spesa variabile da 328 a 1.305 miliardi di lire 1956;

2) la relazione della Commissione Tupini (fine 1961) che limitava le previsioni di spesa a soli 220 miliardi, 163 dei quali come trasferimento di oneri dallo Stato alle regioni ed appena 57 miliardi aggiuntivi per l'ordinamento degli uffici regionali;

3) i risultati del Comitato tecnico Carbone (comunicati il 2 febbraio 1966) che elevava la previsione di spesa a 377,1 miliardi nel primo anno con un tasso medio annuo d'incremento dell'11,37 per cento che al quinto anno avrebbe determinato un costo di 580,1 miliardi, con una spesa aggiuntiva da 137,7 a 243,6 miliardi.

Come la previsione di spesa del disegno di legge La Malfa del 1962 si ispirava con i 196 miliardi ai risultati della Commissione Tupini, così l'attuale disegno di legge ha evidentemente come base di valutazione i risultati del Comitato Carbone. I 700 miliardi previsti in partenza dal disegno di legge in discussione rappresentano infatti il valore aggiornato della spesa prevista dalla relazione Carbone.

Ma quale attendibilità può avere la relazione Carbone? Il suo esame suscita infatti numerose e non lievi perplessità: quando ad esempio si stima in complessivi 2.676,3 milioni la spesa per la prima dotazione di mobili, arredi e mezzi meccanici per tutte e quindici le regioni a statuto ordinario, mentre nella sola regione del Friuli-Venezia Giulia c'è nel bilancio di quest'anno una previsione di spesa maggiore (2.913 milioni) per l'impianto dell'ufficio della programmazione; quando si valutano in 3.824 milioni le spese totali per gli organi elettivi delle quindici regioni, mentre la sola regione siciliana nel bilancio in corso ne prevede 3.385 per la sola Assemblea regionale; quando si limitano le spese aggiuntive per il personale a 9.381 milioni, ma si formulano una serie di riserve che « si traducono in un impulso diretto ad incrementare le voci di spesa, sicché la cifra indicata è suscettibile di aumento che non si tenta di quantificare perché non previsto dal disegno di legge n. 1063-A ».

Le riserve sono poi continue nella valutazione del trasferimento sia delle spese correnti che di quelle in conto capitale dal bilancio dello Stato a quello delle regioni: « Il gruppo di lavoro non ha elementi per giudicare sulla effettiva possibilità di un trasferimento totale della spesa stessa dipendendo tale trasferimento da scelte ad altre sedi riservate. Al limite, potrebbe essere trasferita l'intera somma, così come, sempre al limite, l'intera somma potrebbe essere considerata aggiuntiva ».

E le medesime riserve sono espresse per il costo del personale: « Alcuni membri del gruppo hanno tuttavia prospettato alcune perplessità sulla possibilità di contenere nei limiti indicati il costo del personale ».

I limiti di una legge finanziaria che pone le sue basi su una relazione così incauta e contraddittoria sono resi ancora più evidenti dal confronto con gli unici elementi di paragone che il Governo doveva tenere e non ha invece tenuto presenti: i bilanci in corso delle già costituite regioni a statuto speciale. Da tale esame risulta che, a fronte di una pre-

visione di spesa di lire 15.515 *pro capite* per le quindici regioni da istituire, la regione Friuli-Venezia Giulia — con un bilancio di 41.505 milioni e una popolazione di 1.227.165 abitanti — ne spende circa 34.000 *pro capite*; la regione sarda — con un bilancio di lire 62.153.355.493 e una popolazione di 1.484.127 abitanti — ne spende circa 42.000 *pro capite*; la Sicilia — con un bilancio di lire 190.130.882.760 e una popolazione di 4.890.738 abitanti — ne spende circa 39.000 *pro capite*, per non parlare delle 100.000 *pro capite* della Val d'Aosta.

INSUFFICIENTE LA PREVISIONE DI 700 MILIARDI.

Altro dato significativo che emerge dalla lettura di tali bilanci è l'elevatezza delle spese correnti che in Sicilia e in Sardegna superano nettamente quelle in conto capitale e in larga misura si identificano nelle spese generali.

Se ne deduce obiettivamente che i 700 miliardi previsti dal disegno di legge in esame non saranno sufficienti neppure a coprire le spese correnti delle quindici regioni a statuto ordinario ed appare assurda e falsa l'affermazione della relazione: « I provvedimenti finanziari sottoposti all'esame del Parlamento sono per altro intesi a dare alle Regioni un assetto che risponda ai requisiti di certezza e di congruità dei mezzi finanziari occorrenti per l'espletamento delle loro funzioni istituzionali. Pertanto con la previsione di una spesa di 700 miliardi — di cui 120 per tributi propri e 580 per quote di tributi erariali — si è ritenuto di dare al disegno di legge un contenuto rispondente alle effettive esigenze funzionali delle regioni a statuto ordinario ».

È certissimo — e sarebbe mera ipocrisia negarlo — che le « esigenze funzionali » delle quindici nuove istituende regioni saranno pressappoco le stesse di quelle già costituite e che pertanto la spesa minima effettivamente occorrente sarà più del doppio di quella prevista dal disegno di legge in esame e sicuramente non inferiore a 1.500 miliardi, valutandola di un quarto inferiore alla media del costo *pro capite* delle regioni a statuto speciale.

Che la nostra non sia una valutazione casualistica — e propagandisticamente allarmistica — lo confermano sia il progetto di legge comunista sulla finanza regionale, che assegna alle regioni a statuto ordinario entrate per oltre 2 mila miliardi, che la ricordata affermazione del ministro Vittorino Colombo,

assertore del « rovesciamento »: « I 700 miliardi destinati alle Regioni non costituiscono più una cifra " chiusa " , ma essa potrà essere opportunamente aumentata mano a mano che l'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione consentirà alle Regioni iniziative più ampie e autonome nell'ambito di leggi-quadro che via via trasferiranno alle Regioni oneri superiori a quelli iniziali ». E si può essere certi che l'aumento desiderato dal Ministro della marina mercantile non è inferiore a quello preventivato dai comunisti, assieme ai quali la sinistra democristiana aspira a realizzare le regioni, in attuazione del « nuovo patto costituzionale ».

MANCA LA COPERTURA FINANZIARIA.

Altro fondamentale aspetto da chiarire è quello relativo al costo aggiuntivo delle regioni a statuto ordinario: secondo i calcoli della relazione Carbone sarebbe superiore a un terzo della spesa complessiva. Percentuale da aumentare sia tenendo presenti le già ricordate riserve contenute nella relazione, sia soprattutto valutando l'esperienza delle regioni a statuto speciale.

Come hanno fatto presente in sede referente due colleghi di notevole esperienza regionalista, l'onorevole La Loggia per la Sicilia e l'onorevole Pazzaglia per la Sardegna, nelle regioni a statuto speciale non solo non è avvenuto il trasferimento di una sola unità del personale statale alle regioni, ma gli uffici periferici dello Stato non hanno diminito di una sola unità i loro organici.

La valvola del trasferimento contestuale delle spese con quello delle funzioni e del personale, prevista dall'articolo 16 del disegno di legge, è destinata a saltare sia per pressione periferica che per resistenza centrale: « L'ammontare delle spese aggiuntive connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni » è rimessa ai decreti legislativi di cui all'articolo 15, ma essa date le ricordate esperienze non sarà certamente elevatissima.

La relazione governativa preferisce non parlarne affatto, non prospettando neppure una previsione dell'entità di tali spese aggiuntive e del modo della loro copertura. Si tratta di un numero imprecisabile di centinaia di miliardi da aggiungersi ai 120 miliardi di tributi propri, di cui all'articolo 1 del disegno di legge, che vengono già sottratti alle entrate statali senza alcuna previsione di copertura.

In sede referente lo stesso relatore di maggioranza, onorevole Tarabini, non ha negato la validità della nostra contestazione sul mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, che al quarto comma recita: « Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Trincerarsi dietro la prassi della Commissione Bilancio che, per le leggi di spesa poliennale, ritiene sufficiente la copertura nel bilancio dello Stato della prima *tranche*, è, nel caso delle spese regionali, veramente l'impossibile nascondersi dietro il dito. La sproporzione tra le spese previste per il primo anno di funzionamento delle regioni — coperte formalmente dall'articolo 18 del disegno di legge — e quelle prevedibili (si fa per dire) negli anni successivi, è troppo macroscopica per consentire la disinvolta assimilazione governativa della legge finanziaria regionale a precedenti piani poliennali. Il rapporto quantitativo tra le spese previste e coperte per il primo anno e quelle imprevedibili e non coperte degli anni successivi è di uno a venti, o a trenta, o a quaranta, o anche più, per un numero illimitato di anni.

La Corte costituzionale, con la sua sentenza n. 1 del 7 gennaio 1966, è stata in merito molto chiara: « Si deve pertanto affermare che l'obbligo della "copertura" deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione delle spese di esercizi futuri. È evidente che l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato. È altresì evidente che una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri ».

Nel disegno di legge in discussione la disinvoltura governativa è stata tale che l'obbligo di indicare la copertura per gli esercizi futuri non è stato assolto né rigorosamente né superficialmente. Non è stato assolto affatto: certo, per nascondere il conseguente inasprimento fiscale che condannerà i contribuenti italiani a pagare l'orgia regionale e spingerà la pressione tributaria oltre i limiti della rottura dell'equilibrio economico-finanziario.

Ma non è, quello del mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, il solo aspetto incostituzionale del disegno di legge n. 1807. Fra gli altri — rilevati da più parti in sede di pareri e in sede referente — sottolineeremo quelli che ci sembrano i più significativi.

CAOS TRIBUTARIO.

Il disegno di legge in esame è incostituzionale anche nella parte che si riferisce ai tributi regionali e alla partecipazione a quote di tributi erariali, in quanto contrasta con il disposto dell'articolo 119 della Costituzione che al primo comma afferma: « Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni ».

Nelle norme cui si fa riferimento manca invece ogni e qualsiasi coordinamento con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni, coordinamento che viene rinviato — sarebbe più appropriato dire pregiudicato — al disegno di legge-delega sulla riforma tributaria, la cui approvazione avrebbe dovuto precedere e non seguire il disegno di legge in esame.

Al rilievo sulla costituzionalità si accompagna quello altrettanto negativo di metodo, in quanto si compie un forse irreparabile passo indietro sulla strada di una riforma tributaria da attuarsi sulla base di un unico accertamento e di un unico tributo, da ripartire poi tra Stato, regioni e enti locali. Mandando avanti il bue della finanza regionale sganciato dal carro della riforma tributaria e lasciando dietro l'altro bue della finanza locale si alimenta il caos laddove è indispensabile mettere ordine e raggiungere un equilibrio, oggi inesistente, ed anzi progressivamente sempre più compromesso da provvedimenti finanziari parziali e spesso contraddittori.

Valutazioni negative dobbiamo esprimere anche nel merito.

Il disagio e l'incertezza con cui già in sede di Costituente ci si mosse sul terreno della normativa regionalistica risultano ancor oggi particolarmente pressanti proprio in questa materia della finanza regionale. Non poteva, infatti, sfuggire neppure in quella fase legislativa — la meno direttamente impegnata con la concretezza dell'immediata applicazione — la pericolosità insita in qualsiasi statuizione che aprisse la possibilità di un qualsiasi attentato alla « sovranità tributaria » dello Stato.

E i più lungimiranti e pensosi fra i costituenti non potevano sottovalutare neppure la insufficienza delle preesistenti e sperimentate misure di coordinamento, di armonizzazione e di controllo con l'autonomia finanziaria di enti, autarchici per antica tradizione italiana, i comuni, la cui potestà non trascendeva, tuttavia, la sfera « amministrativa », né minimamente invadeva quella legislativa che, viceversa, stava per essere attribuita all'ente regione.

In tale senso, ad esempio, si può senz'altro interpretare la risposta che lo stesso presidente della Commissione che aveva redatto la nuova normativa costituzionale, l'onorevole Meuccio Ruini, diede, nella seduta del 15 luglio 1947 dell'Assemblea Costituente, all'onorevole De Vita che aveva proposto di stabilire che fosse la regione a deliberare i tributi, se pur nei limiti fissati dallo Stato. « Il significato del testo del Comitato — replicò l'onorevole Ruini — è che la legge della Repubblica assegna alla Regione la facoltà di emettere tributi in determinate materie; la Regione ne farà l'uso che crede. Se usassimo la formula De Vita, potrebbe sorgere l'equivoco che la Regione possa essa determinare tributi che non sono previsti dalla legge dello Stato. Poiché la materia imponibile è sempre la stessa, è necessario che sia lo Stato con le sue leggi a precisare i tributi ai quali può attingere la Regione. Resta fermo che la Regione delibererà ed applicherà essa i tributi che la legge le attribuisce ».

Malgrado lo scrupolo di chiarezza dell'onorevole Ruini, non può oggi dirsi che la formula adottata risulti tuttavia estremamente inequivoca, tant'è vero che a pagina 3, primo capoverso, della relazione governativa che ha accompagnato la presentazione in Parlamento del disegno di legge in esame si legge: « Non risulta esattamente definita la nozione di tributo regionale, potendosi per tributi propri intendere tanto tributi che la Regione abbia la potestà di istituire, sia pure nei limiti delle leggi dello Stato, quanto tributi dei quali la Regione sia soggetto attivo quanto, infine, tributi devoluti alla Regione nel senso di attribuzione ad essa dell'intero gettito. Scartata la prima soluzione, che avrebbe portato come conseguenza inevitabile una differenziazione fra il regime tributario delle varie Regioni tale da poter persino incidere sull'equilibrio economico dell'intero Paese o quanto meno da alterare i rapporti tra Regione e Regione, si è peraltro ritenuto che il precetto costituzionale non potesse considerarsi soddisfatto con la sola devoluzione alle Regioni dell'integrale

gettito di alcuni tributi erariali. In definitiva, perciò, si è affermato che per aversi tributi propri regionali è necessario riconoscere alle Regioni la titolarità di alcuni tributi, ma, nello stesso tempo, che una autonoma potestà tributaria delle Regioni è configurabile anche se è la legge statale che indica quali siano i tributi e quale la disciplina giuridica di ciascuno e alla Regione sia lasciato il potere di determinare gli importi e le aliquote, nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale ».

Questa integrale citazione di alcuni periodi della relazione governativa ci è sembrata qui opportuna, e forse addirittura necessaria, anche per sottolineare come balzi evidente la contraddizione in termini riscontrabile fra la lodevole preoccupazione di evitare un caotico regime differenziato fra regione e regione, che potrebbe « persino incidere sull'equilibrio economico dell'intero Paese » e la volontà di sancire comunque una « autonoma potestà tributaria delle Regioni » ad esse accordando « il potere di determinare gli importi e le aliquote, pur se in limiti e con criteri prefissati da leggi dello Stato ».

Parlare di « autonomia finanziaria » significa, in buona sostanza, autorizzare la regione a fare, come dice l'onorevole Ruini, « l'uso che crede » del gettito di determinati tributi « assegnati » alla regione dalla legge dello Stato. Viceversa quando si parla di « autonomia tributaria » si rischia di ammettere, sia pure in linea generica e in termini solo parziali, una usurpazione della inalienabile e indelegabile « sovranità tributaria » dello Stato: oltre tutto, da parte di enti autarchici che non hanno soltanto attribuzioni meramente amministrative, come i comuni, ma anche larghi poteri legislativi.

Laddove è impossibile dimenticare, né sottovalutare, che unica è la fonte cui ogni tributo attinge: la capacità contributiva dei cittadini, sui cui limiti di gravabilità è inconcepibile creare altra competenza di giudizio che non sia quella, unica e sola, dello Stato; che non sia quella di una unitaria volontà politica, espressa attraverso i legittimi organi istituzionali centrali.

Cosicché già in via di principio ci pare del tutto inopportuno parlare di « autonomia potestà tributaria », anche se riferita soltanto a un subordinato potere di limitate determinazioni di importi ed aliquote. Sul piano pratico e concreto, poi, ci sembra addirittura inopportuna anche questa delimitata facoltà. E non soltanto per l'esperienza che ci viene dalle regioni a statuto speciale, né solamente

per la imprevedibilità di una « discrezione » che induca una o l'altra regione a tenersi nei limiti minimi, anziché in quelli massimi, consentiti nella determinazione di importi e di aliquote. C'è, infatti, un'altra ben più grave preoccupazione, e cioè che ogni singola regione veda i propri organi istituzionali naturalmente orientati a incutire, attraverso la propria attività legislativa, i settori economici per essa più e più direttamente prolifici di tributi, se non addirittura a boicottare quelli con essi direttamente concorrenziali. Senza tener conto, nell'uno come nell'altro caso, delle esigenze generali della economia nazionale, e tanto meno della necessità di colmare i perduranti squilibri e, almeno, di non contribuire in nessun modo a crearne altri.

Se è vero — come ha reso noto in sede referente il sottosegretario De Mita — che la grande maggioranza degli esperti interpellati ha espresso il suo orientamento per l'« autonomia finanziaria » e non per quella « tributaria » e se è significativa la constatazione che le regioni a statuto speciale non si sono mai avvalse della facoltà di imporre tributi propri, sarebbe stato doveroso evitare l'introduzione di norme destinate a creare ulteriori, pericolosi equivoci oltre che disparità fiscali, settoriali e territoriali.

Completa il giudizio negativo sulla parte tributaria la constatazione che i ricorsi, regolati dall'articolo 6, non sono assolutamente coordinati con le norme del contenzioso tributario.

LEGGI-DELEGA INCOSTITUZIONALI.

Il riferito contrasto del disegno di legge in esame, nella sua parte finanziaria e in quella tributaria, rispettivamente con l'articolo 81 e l'articolo 119 della Costituzione, non è stato in alcun modo rilevato dalla Commissione affari costituzionali che ha anzi espresso il parere che « il disegno di legge n. 1807 nel suo contenuto strettamente finanziario è rispettoso del dettato costituzionale ». Non può costituire attenuante a tale non dimostrata quanto incredibile affermazione, l'implicito riconoscimento dell'esame superficiale compiuto dalla maggioranza della I Commissione per questa parte del disegno di legge: le incostituzionalità sono infatti di una evidenza macroscopica e non averle rilevate rappresenta solo una ulteriore testimonianza degli apriorismi rigidi e faziosi che ormai informano i lavori di produzione legislativa.

La Commissione affari costituzionali è riuscita comunque a fare — e non era facile — molto di peggio. L'aver richiesto — come aveva richiesto — l'esame del disegno di legge in sede primaria era il riconoscimento che il suo contenuto non è solamente finanziario ma attiene anche all'ordinamento delle regioni. Tesi ribadita in sede di parere — dopo che la Giunta del Regolamento non aveva accolto la richiesta della sede primaria — con la seguente affermazione: « La Commissione ha con maggiore profondità esaminato gli articoli 10 e 15 che attengono esclusivamente alla sua propria competenza ».

I citati articoli 10 e 15 rappresentano in effetti il tentativo di insinuare subdolamente in un disegno di legge recante il titolo: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario » addirittura tre leggi-delega per il trasferimento delle funzioni, del personale, del demanio e del patrimonio dallo Stato alle regioni.

È l'articolo 15 a svolgere questa funzione politicamente truffaldina, giuridicamente scorretta e costituzionalmente inaccettabile.

La 76ª norma costituzionale statuisce, infatti, tassativamente che: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ».

Le poche, affrettate, superficiali affermazioni nelle quali si esaurisce l'articolo 15 del disegno di legge in discussione non rispondono ad alcuno dei requisiti richiesti dalla legge fondamentale dello Stato.

Non c'è, in concreto, « determinazione di principi e criteri direttivi ». Ma non risponde neppure all'istanza di « tempo limitato » una prospettiva biennale affidata, per di più, come dice il testo in oggetto, imprecisamente a « uno o più decreti ». Formula che priva, dunque, la delega anche del requisito di « oggetti definiti » inequivocabilmente richiesto dalla Costituzione.

Come se non bastasse, si sancisce che « almeno per un paio d'anni » le regioni avranno vita e mezzi finanziari senza che le loro funzioni abbiano alcuna specifica piattaforma giuridicamente valida.

Il che, se contraddice lo spirito dell'articolo 117 della Costituzione, contrasta radicalmente tanto con lo spirito che con la lettera dell'articolo 118, che reclama esplicitamente l'esistenza di leggi della Repubblica per il coordinamento delle funzioni amministrative, anche e persino in riferimento alle materie specificamente attribuite alle regioni dall'arti-

colo 117 (« salvo quelle di interesse esclusivamente locale che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali », recita infatti il citato articolo 118 al primo comma), nonché per « l'esercizio di altre funzioni amministrative » che, per il secondo comma, « lo Stato può con legge delegare alla Regione ».

L'ultimo comma della 119ª norma costituzionale, poi, e cioè proprio dell'articolo relativo alla finanza regionale, stabilisce che: « La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica ».

A questo specifico proposito, l'articolo 10 del disegno di legge in esame alla macroscopica incostituzionalità già denunciata per l'articolo 15, che almeno nella sottotitolazione parla esplicitamente di « delega », aggiunge una duplice dose di ipocrisia che, per altro, ne aggravava la illegittimità ai fini della legge fondamentale dello Stato che, come abbiamo già visto, all'articolo 76 regola l'esercizio della delega legislativa.

L'articolo 10 della normativa in esame, sottotitolato « beni di demanio e patrimonio regionale » si limita, infatti, ad affermare che: « le leggi statali che disciplinano il passaggio delle funzioni attribuite alle Regioni, stabiliscono i criteri e le modalità della devoluzione alle Regioni stesse dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato che siano necessari all'espletamento delle funzioni e dei servizi di spettanza regionale ».

Il presente indicativo appare evidentemente adoperato del tutto a sproposito, se si considera che il successivo articolo 15 delega il Governo ad emanare « entro un biennio » le leggi che, pertanto, « disciplineranno » (e non « disciplinano » !) il passaggio delle funzioni, e che di conseguenza « stabiliranno » (e non « stabiliscono ») i criteri e le modalità ecc.

Ma, se si considera poi che l'articolo 15 non affronta per nulla né i criteri né le modalità della devoluzione dei beni del demanio e del patrimonio, quella che risulta essere nell'articolo 10 una delega impropria, non rientra neppure nella delega prevista all'articolo 15, che fa riferimento esclusivamente alle funzioni e al personale: per altro insufficientemente ai fini della prescritta determinazione di principi e criteri direttivi, in quanto si limita a far « salve le competenze statali che si ricollegano ad esigenze di interesse nazionale ».

Oltre che per queste manifeste incostituzionalità le richieste deleghe debbono poi es-

sere rifiutate per queste altre significative considerazioni:

1) precedenti iniziative legislative governative avevano correttamente previsto di regolare per legge e non per legge-delega il passaggio dallo Stato alle regioni sia delle funzioni, sia del personale, sia del demanio e del patrimonio;

2) le regioni infatti non possono nascere nell'incertezza e nella confusione in una *vacatio* legislativa che potrebbe dar vita a complessi conflitti di competenza con lo Stato, oltretutto caoticamente differenti da regione a regione;

3) la delega legislativa deve essere correttamente interpretata come un rapporto fiduciario tra il Parlamento e il Governo che la richiede: una delega biennale è nel caso impossibile, essendo quello in carica un Governo programmaticamente a termine (un termine al massimo di mesi) per sua stessa volontà.

Per tutti questi motivi, che non ci sembrano né peregrini né pretestuosi, la Commissione affari costituzionali avrebbe dovuto o chiedere lo stralcio di questa parte del disegno di legge o chiedere di sostituire alle deleghe articoli di legge per la regolamentazione immediata del passaggio delle funzioni, del personale, del demanio e del patrimonio dallo Stato alle regioni, richiamandosi, nel caso, ai disegni di legge governativi presentati nella scorsa legislatura.

ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE.

Le « vestali » della costituzionalità delle iniziative legislative, hanno invece espresso — a maggioranza — la proposta di una semplice riformulazione degli articoli 10 e 15, cogliendo l'occasione per suggerire l'introduzione di ulteriori incostituzionalità nel disegno di legge in discussione. Risultano infatti eliminate — secondo tale riformulazione — anche « le competenze statali che si ricollegano a esigenze di interesse nazionale o che riguardino interessi di più Regioni » e le funzioni e gli interventi dello Stato vengono ridotti a « compiti di coordinamento e di promozione », in contrasto con la lettera e lo spirito del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

La Carta costituzionale risulterebbe poi del tutto stracciata se la Camera approvasse la seguente ulteriore proposta della I Commissione: « l'articolo 9 della legge 10 feb-

braio 1953, n. 62, è abrogato». A parte la considerazione che la legge 10 febbraio 1953, n. 62, è quella relativa alla costituzione e al funzionamento degli organi regionali e che una sua eventuale modifica dovrebbe richiedere una originale iniziativa legislativa e non realizzarsi mediante un emendamento a un articolo di legge-delega già scorrettamente introdotto in un disegno di legge di diverso oggetto, la gravità della proposta risulta evidente dalla lettura del primo comma dell'articolo che si vorrebbe abrogare: « il consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'articolo 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale ».

Si tratta in sostanza di una norma di corretta attuazione dell'articolo 117 della Costituzione (« La Regione emana per le seguenti materie norme legislative, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato... ») e della norma transitoria IX della Costituzione stessa (« La Repubblica... adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni »).

Con l'abrogazione di tale articolo i Consigli regionali, non appena costituiti, potrebbero iniziare a legiferare nei più vasti settori, dall'agricoltura all'urbanistica, dal turismo ai lavori pubblici, non solo non inquadrando la legislazione prodotta nella cornice delle leggi statali, ma senza limiti e senza principi cui doversi attenere.

La proposta è un vero e proprio tentativo di colpo di Stato, in quanto capovolgerebbe i rapporti tra lo Stato e le regioni, e si spiega con lo schieramento politico che l'ha messa in atto, che va dai comunisti, ai socialisti, ai socialproletari fino alla sinistra democristiana.

È la « nuova maggioranza » — come spiegheremo meglio nella parte politica di questa relazione — che straccia la Costituzione e strumentalizza le regioni per la realizzazione del « nuovo patto costituzionale ». Si tratta di un disegno troppo scoperto per non essere evidente in tutti i suoi contorni strategici e fino alle sue sfumature tattiche: la nostra Nazione diventerebbe l'« Italia di Arlecchino » nelle sue leggi e nei suoi ordinamenti e il contenzioso tra Stato e regioni assumerebbe le dimensioni di una gigantesca

rissa nella quale lo Stato sarebbe il sicuro soccombente.

Che le nostre non siano denunce e preoccupazioni esagerate e isolate lo testimoniano gli allarmati interventi in Commissione affari costituzionali anche degli onorevoli Lucifredi (che ha affermato trattarsi di un atto improprio dal punto di vista degli interessi dello Stato) e Tozzi Condivi e la stretta maggioranza con la quale è stata approvata la proposta di abrogazione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Richiamiamo pertanto su questo, più che su ogni altro aspetto del disegno di legge, la responsabile attenzione della Camera per una decisione che sia chiara ed esplicita nei suoi moventi e consapevole delle sue conseguenze di ordine costituzionale e di ordine politico.

NESSUN COORDINAMENTO CON LA PROGRAMMAZIONE.

Altra grave carenza del disegno di legge in esame è quella relativa alla mancanza di qualsiasi coordinamento con il disegno di legge sulle procedure della programmazione e con il programma di sviluppo economico.

Se il precedente disegno di legge La Malfa sulla finanza regionale era tutto imperniato su una programmazione economica ancora inesistente, l'attuale testo ha completamente disatteso una impostazione che ha invece oggi riscontro nella realtà legislativa oltre che in una reiteratamente conclamata volontà politica. L'unico riferimento contenuto nell'articolo 11 ci sembra anzi limitativo delle funzioni della programmazione nazionale, quasi si tema di intaccare con essa le autonomie regionali. Con tali limiti sia i contributi speciali previsti appunto dall'articolo 11, che il fondo comune previsto dall'articolo 8, ci sembrano assolutamente inadeguati a preservare le regioni più povere, e particolarmente quelle meridionali, dal pericolo di vedere irrimediabilmente compromesse dal regionalismo le residue speranze di rinascita che non possono essere affidate a contributi assistenziali, ma a un disegno organico di sviluppo economico nazionale che non sia costretto ad arrestarsi ai confini degli egoismi e dei campanilismi regionali, o ad arenarsi nelle secche delle incapacità locali, come sta succedendo in Sardegna, ove, ad oltre metà del periodo d'attuazione della legge sul piano di rinascita, la regione è riuscita a spendere solo un quarto della somma stanziata e ben duecentomila emigrati hanno abbandonato l'isola nei ven-

t'anni dell'autonomia; come continua ad accadere in Sicilia, secondo il drammatico promemoria consegnato il 25 settembre 1969 al Presidente del Consiglio da una delegazione ufficiale dell'Assemblea regionale e nel quale, tra l'altro, si apprende che « il conto economico della Sicilia per il 1968 denuncia in maniera inequivocabile l'ulteriore appesantimento delle condizioni generali dell'isola, già in precedenza assai preoccupanti, nonostante gli investimenti, talora notevoli, effettuati tanto dallo Stato che dalla Regione in favore delle popolazioni siciliane... Di fronte a questa amara condizione, continua l'esodo di mano d'opera dal settore agricolo e di lavoratori dall'isola, in mancanza di nuove e adeguate offerte di lavoro certo e stabile... »; come accade nel Friuli-Venezia Giulia, ove 126 miliardi di residui passivi battono proporzionalmente i già enormi residui passivi del bilancio dello Stato.

Non possiamo infine non sottolineare che l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, nella presente situazione economica, contribuirà pesantemente ad aggravare la già decisamente cattiva condizione del settore della finanza pubblica, per la certa, ulteriore dilatazione delle spese correnti. Mentre restano irrisolti i gravi problemi della finanza locale che ha raggiunto un indebitamento ormai astronomico.

Le osservazioni e le obiezioni di merito, che abbiamo sin qui avanzato, sono anche l'eco di non celate preoccupazioni emerse in sede referente negli stessi settori della maggioranza.

Preoccupazioni che si sono manifestate anche in ordine alla necessità di inquadrare la riforma regionale nella più vasta riforma dello Stato e alla esigenza di modificare la legge elettorale regionale, sulla base di collegi elettorali unici regionali, per evitare la provincializzazione degli interessi e il soffocamento delle province minori da parte di quelle più grandi.

LE REGIONI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE.

Le polemiche interpretative sulla legge in esame, che abbiamo ricordato all'inizio di questa relazione, sono d'altronde solo un aspetto del più esteso contrasto che divide e travaglia sul tema regionale il partito di governo, i partiti della maggioranza parlamentare e tutto lo schieramento regionalista.

Per comprendere meglio i motivi reali, oltreché quelli apparenti, di tale contrasto

sarà bene ricercarli e ricordarli anche storicamente.

All'Assemblea Costituente lo schieramento politico favorevole o contrario all'istituzione delle regioni a statuto ordinario fu diverso da quello attuale.

Favorevoli democristiani e repubblicani storici, con l'appoggio di costituenti liberali, contrari comunisti e socialisti.

Il regionalismo democristiano era motivato — oltre la non confessata ispirazione del federalismo giobertiano — da una concezione pluralistica della società e dello Stato che intrecciava però intimamente i corpi intermedi sociali alle entità territoriali.

Il « Programma della democrazia cristiana per la nuova Costituzione », approvato dal I Congresso nazionale della democrazia cristiana svoltosi dal 24 al 27 aprile 1946 in Roma, auspicava una « struttura democratica dello Stato » orientata verso « un sistema parlamentare rappresentativo » così precisato:

« La rappresentanza deve essere organica e quindi duplice:

a) una rappresentanza politica ed individuale, espressione diretta della volontà del singolo;

b) una rappresentanza istituzionale degli interessi di enti ed organismi morali, economici, territoriali (come la famiglia, il sindacato, la regione, gli enti di azione cattolica, culturale, assistenziale, i corpi delle alte magistrature dello Stato, ecc.) ».

In sede di Assemblea Costituente questa impostazione veniva reiteratamente ribadita dai rappresentanti democristiani.

Ricordiamo, tra le altre, le richieste di due costituenti che dovevano fare molta strada, gli onorevoli Fanfani e Moro: il primo per la « formazione di Commissioni economiche regionali e di un Consiglio economico nazionale costituito dai rappresentanti delle professioni e degli interessi »; il secondo, nel prospettare la necessità di una Camera corporativa da affiancare a quella politica, ne specificava la composizione attraverso « i gruppi nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali » ed affermava che « tale rappresentanza deve essere realizzata secondo un criterio di ripartizione a base territoriale regionale ».

Il regionalismo dei repubblicani si collegava certo più al federalismo del Cattaneo che alle concezioni unitarie del Mazzini, secondo il quale « Nazione e comune sono soltanto i due soli elementi naturali di un popolo, le sole due manifestazioni della vita generale e locale che abbiano radice sull'essenza

delle cose. Gli altri sono elementi artificiali e hanno quale unico ufficio quello di rendere più agevoli e giovevoli le relazioni tra la nazione e il comune e di proteggere il secondo dall'usurpazione del primo quando è tentata. Quanto rappresenta l'unità della coscienza italiana, l'autorità morale della patria per tutti i suoi figli, la tradizione nazionale da conservarsi come deposito sacro, il progresso da attuarsi per tutti e la vita internazionale, spetta alla potestà centrale, allo Stato, quanto rappresenta l'applicazione pratica delle norme generali, gli interessi economici locali, la libertà nella scelta dei modi per compiere il dovere sociale, il diritto di iniziativa da serbarsi intatta per tutti, spetta, sotto la vigilanza della nazione, alle unità secondarie e segnatamente al comune, nucleo primitivo di quella unità ».

Quanto all'atteggiamento dei liberali citiamo, a titolo di curiosità, questa affermazione fatta in sede di Assemblea Costituente dall'onorevole Nitti: « Come è cominciata questa tragica farsa delle autonomie regionali? Non voglio darne la colpa neppure solo ai democristiani. La farsa tragica è cominciata con un liberale. Un liberale, di cui non avevo mai sentito il nome, e che si chiamava credo, Brosio, e che, quando tornai qui, trovai indicato nei giornali come Vicepresidente del Consiglio, titolo che non esisteva e credo non esista nella legge italiana, propose la cosa più spaventevole e più assurda. Questo singolare studioso, che ora credo sia ambasciatore in Russia, non so per quali studi speciali, trovò che vi era un paese a cui occorreva proprio dare subito l'autonomia: la Val d'Aosta ».

L'ANTIREGIONALISMO SOCIALCOMUNISTA.

L'opposizione dei comunisti e dei socialisti al progetto regionalista fu nella prima fase dei lavori dell'Assemblea Costituente non solo netta e senza equivoci, ma assunse anche toni drammatici.

L'onorevole Laconi affermò: « ...Ma è indubbio che quando alle Regioni si attribuiscono poteri che esorbitano da quelli della semplice amministrazione, che giungono, come in questa parte del progetto, ad una potestà legislativa esclusiva, a cui segue una potestà legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi dello Stato, quasi per meglio specificare e caratterizzare quel carattere pieno e primario, che ha il primo tipo di legislazione; è indubbio che in questo caso non possiamo più essere favorevoli... Credo che in

questo modo verremmo a stabilire nel corpo della democrazia italiana una serie di compartimenti stagni, che servirebbe unicamente a frenare, a ritardare, a rallentare quanto più possibile la circolazione delle idee e del progresso, la circolazione delle leggi del nostro paese, ad impedire un'azione conseguente decisa dallo Stato democratico... ».

L'onorevole Nenni, a sua volta, dichiarava: « Per me è evidente che, come l'Italia non poteva formarsi se non attraverso lo Stato uno e indivisibile, così oggi sarebbe un errore politico e un errore economico voler attuare le autonomie locali e amministrative sotto forma di federalismo regionale. Sarebbe un errore politico, perché l'Italia è un Paese a formazione sociale, troppo diversa, perché una differenziazione legislativa nel campo regionale non metta la Regione in concorrenza con lo Stato. Non ci sarebbe nessuna difficoltà a ordinare l'Italia sulla base del federalismo regionale, se le condizioni della Calabria fossero identiche a quelle della Lombardia, se la Campania si trovasse allo stesso piano di sviluppo economico, e quindi di sviluppo politico, della Liguria o del Piemonte. Ma, in una nazione dove all'antagonismo sociale fra poveri e ricchi si unisce il dislivello fra le regioni settentrionali e quelle meridionali, un simile esperimento non può essere tentato prima di aver operato una vasta riforma sociale. Si rischia in caso contrario di mettere in pericolo l'unità della Nazione.

Il federalismo regionale è anche un errore economico. Non è serio dire alle popolazioni del Mezzogiorno che attraverso un sistema regionalista esse potranno meglio salvaguardare i loro interessi economici di quanto non lo abbiano fatto nel passato con lo Stato unitario. Le regioni meridionali hanno il diritto di contare sull'assistenza di quelle settentrionali, ciò che è possibile soltanto sulla base di una legislazione unitaria ».

Ecco poi quanto ammoniva l'onorevole Togliatti: « Nessuno può dire oggi se sia stato giusto organizzare l'Italia come è stata organizzata dopo il 1860. Il tipo di organizzazione centralizzata, che è stato dato allora all'Italia, è stato il risultato della unione di classi dirigenti diverse: lo volle la classe dirigente meridionale, lo volle la classe dirigente del Nord. Poteva essere presa un'altra strada? Non so. La storia è stata così e basta. Però è un fatto che camminando per quella strada abbiamo fatto del cammino, abbiamo raggiunto determinate posizioni, ed essenzialmente dobbiamo dire che l'unità nazionale, grazie a un ordinamento che aveva senza

dubbio gravi e anche gravissimi difetti, è stata ad ogni modo mantenuta. Orbene, l'unità nazionale è un bene prezioso, soprattutto per un paese il quale la possiede da poco tempo. Da quanti anni siamo noi un paese nazionalmente unito? Da 70 o 80 anni, non più, e per arrivare a conquistare questo risultato abbiamo impiegato secoli di lotta, di travaglio, di sofferenze, di sconfitte e di umiliazioni.

Ci sconfissero e umiliarono tutti o quasi tutti i popoli vicini perché non eravamo uniti, perché non avevamo un esercito e uno Stato unitari, mentre essi li possedevano da secoli. Dobbiamo stare attenti a non perderla ora, questa unità...

...Per concludere su questo punto, dico una cosa sola: colleghi democristiani, colleghi repubblicani, non risolvete, col colpo d'una maggioranza, che oggi avete, ma che domani potreste non avere più, una questione così grave di organizzazione dello Stato italiano. E soprattutto in questo momento — ha ragione l'onorevole Nitti — in cui già sono attive forze centrifughe, che non riusciamo a controllare oggi completamente e che forse non potremmo più controllare in nessun modo domani, se ci mettessimo su una strada sbagliata di organizzazione dello Stato. Stiamo attenti a quello che facciamo... ».

L'onorevole Preti, tra l'altro, affermava: « ...Ora, ripeto, la sola esistenza di una qualsiasi potestà legislativa regionale, con la implicita possibilità di creare conflitti tra la legislazione dello Stato e la legislazione della regione, conflitti che finirebbero inevitabilmente per impostarsi sopra uno sfondo politico, basta a porre in essere la possibilità di slittamento centrifugo e federalistico... ».

Con l'intervento dell'onorevole Gullo l'antiregionalismo comunista sconfinava nel lirismo patriottico: « ...Come sarebbe a dire? Sul serio si ritiene di aderire alla tradizione e al sentimento naturale del popolo italiano, nel momento in cui si accentua la necessità delle autonomie regionali e della conseguente partizione del territorio nazionale? O non è vero, invece, che la nostra tradizione, lo slancio naturale del popolo italiano, l'anelito che secoli e secoli di schiavitù non sono riusciti a distruggere e che congiunge, attraverso cinque secoli con filo ininterrotto, l'invocazione "Italia mia" di Francesco Petrarca a quella "O Patria mia" di Giacomo Leopardi, è quello di conseguire l'unità del territorio e del popolo italiano? »

È questa la tradizione, questo il sentimento del popolo italiano! È ben strano che in tema di autonomie regionali si parli di aderenza

alla tradizione e alla naturale struttura della nostra Nazione.

È vero, ripeto, perfettamente il contrario.

È vero, cioè, che il popolo italiano ha lottato sempre per la unità del paese ed è vera un'altra cosa, che noi capovolgiamo il processo storico nel momento in cui, ottenuta l'unità, noi vogliamo ritornare al federalismo o quasi. Molte erano già le ragioni che non mi facevano guardare affatto con simpatia al decentramento regionale; ma devo dire sinceramente che molte altre ne ho tratte dal discorso dell'onorevole Einaudi, specie quando egli accennava a tutti i pericoli già contenuti nella legislazione in atto sulla regione siciliana. Ma egli forse ha dimenticato un argomento ancora più importante che si ricava da una costante legge naturale: creato un organo, si crea anche lo sviluppo necessario di una funzione. Che cosa accadrà, nonostante i limiti che saranno fissati dalla legge, quando avrete creato la regione autarchica, fornita di facoltà legislativa primaria e complementare? Che cosa accadrà quando voi avrete creato questo organo? Avrete senz'altro messo in cammino una funzione che, per legge naturale, tenderà necessariamente ad estendersi. E non sarà la sfera di attribuzioni propria del comune, il quale, appunto per essere una piccola circoscrizione, non potrà mai costituire un serio pericolo politico per lo Stato. Si tratterà della regione, che è tanto più vasta, che ha una somma di bisogni e di interessi che si impone allo Stato. E che cosa accadrà, quando, pur avendo limitato con la legge le attribuzioni della regione, il Parlamento regionale, ribellandosi alla legge, varcherà i limiti e legifererà su materie che non sono sue? Dovete pur prevedere tale pericolo. E che cosa accadrà quando questo fatto si ripeterà per tre, quattro, cinque regioni?

Come si può concepire uno Stato che viva la sua vita in continuo contrasto, in continua battaglia con le regioni del proprio paese? ».

Da queste premesse e da queste posizioni tanto contrastanti si arrivò in sede di redazione della Costituzione ad un compromesso di ordine politico, dettato non da convergenze ideologiche, ma da calcoli strettamente politici.

Dopo vent'anni l'onorevole Laconi — uno dei maggiori protagonisti della polemica anti-regionalista del Partito comunista italiano — doveva spiegare alla Camera che alla base del voltafaccia comunista c'era l'intesa con la democrazia cristiana di una distribuzione equilibrata del potere tra il centro, ove i comunisti stavano per perderlo, e la periferia ove

i comunisti l'avrebbero acquisito in alcune regioni-chiave.

L'ordinamento regionale imposto dall'Assemblea Costituente non fu quindi ispirato da una precisa concezione dello Stato, così come non poteva certo collegarsi a esigenze storiche e a necessità presenti della Nazione italiana.

STATO UNITARIO E REGIONI.

Le tradizioni italiane non sono quelle della riforma protestante che è alla base delle tradizioni autonomistiche regionali dell'Europa germanica. Le tradizioni italiane sono quelle dei comuni, come esigenza di autonomia, quelle delle province, come entità di decentramento gerarchico, quelle della Nazione, come traguardo del processo e della passione unitaria del nostro popolo.

Se è vero che subito dopo la conseguita unità nazionale furono avanzate proposte regionaliste per il riordinamento amministrativo del Regno da parte del Farini e di Marco Minghetti è pur vero che in tali proposte « la regione veniva presentata non come una esigenza durevole, ma, al tempo stesso, come un temperamento di transizione dell'antica situazione politica italiana alla nuova realtà, e un esperimento. Un temperamento di transizione per facilitare il trapasso dallo stato di divisione, in cui l'Italia fu per tanti secoli, a uno stato normale ». Affermava infatti il Minghetti che « quando la libertà avrà verificato e svolto tutti i germi di ingegno, di ricchezza, che sono purtroppo latenti nella nostra patria, quando l'esercizio delle pubbliche funzioni sarà divenuto un abito generale dei cittadini, potrà allora la provincia sola compendiare in sé molti degli uffici che il Governo deporrebbe nelle mani del governatore e dell'amministrazione regionale, e la regione stessa scomparirà ».

Il progetto di Minghetti — comunque non accolto dalla Camera e dal Senato e poi ritirato dal suo successore al Ministero degli interni, Bettino Ricasoli — non era quindi di ispirazione federalista, ma aveva il fine di favorire la non facile attuazione dello Stato unitario. Un fine per altro conseguito lo stesso anche se « soltanto attraverso le prove dure che la nostra generazione ha attraversato dal 1915 al 1918 » come affermò l'interventista onorevole Nenni parlando contro la proposta di ordinamento regionale nella seduta del 10 marzo 1947 dell'Assemblea Costituente.

Ma un fine che l'approvazione del progetto Minghetti avrebbe senz'altro compromesso

alla luce della grave crisi che nei decenni successivi specie sul finire del secolo travagliò sempre più lo Stato unitario, scuotendo la fiducia popolare verso la classe dirigente politica. Giustamente ammoniva in proposito lo storico Carlo de Cesare, di fronte alla sfiducia che si era instaurata verso il Governo costituzionale: se « accordate una rappresentanza locale alle regioni, dopo un anno o due vedrete insediati gli antichi principi tutt'ora atteggiati a pretendenti ».

Se quindi storicamente il regionalismo non aveva alcuna giustificazione, ancora meno poteva averne nella realtà del dopoguerra che richiedeva, come osservò l'onorevole Nitti all'Assemblea Costituente, unità e non « divisioni interne di regioni e movimenti autonomisti ».

IL COMPROMESSO COSTITUZIONALE.

L'introduzione dell'ordinamento regionale nella Costituzione fu quindi solo il risultato di un cattivo compromesso tra un residuo di nostalgie neoguelfe e un calcolo strumentale dei comunisti. Alla restaurazione meccanica di istituti e strutture superali dalla dinamica della storia si accompagnò nella Costituzione l'introduzione di istituti e strutture come quelli regionali, non solo estranei alla nostra tradizione civile e politica, ma in contrasto con i problemi del tutto opposti di integrazione sovranazionale che l'economia e la realtà storica ponevano e pongono alla nostra Nazione e a tutte le Nazioni, quelle europee in specie.

Nella Costituzione del 1948 non si è introdotto tanto il principio del decentramento amministrativo da nessuno e tanto meno da noi negato, ma quello del decentramento legislativo e politico dello Stato, condannato inesorabilmente al progressivo svuotamento di autorità, oltre che di funzioni e di compiti.

I costituenti non ebbero il coraggio o la capacità di delineare uno Stato moderno e riproposero una fatiscente facciata ponendo alle fondamenta dell'edificio le mine regionali.

La DC se ne rese conto solo dopo che al compromesso costituzionale seguì la rottura governativa con i socialcomunisti.

Per questo l'onorevole De Gasperi non ottemperò alla VIII norma transitoria della Costituzione che imponeva le elezioni regionali entro un anno. Per questo, cioè per motivi politici, si determinò il rinvio *sine die* della costituzione di quelle regioni a statuto ordinario, di quelle « aberrazioni » e di quel

« fungo del disordine » come le chiamò l'onorevole Nitti, che erano state introdotte nella Costituzione precipuamente per calcolo politico, essendosi riscontrato il più totale disaccordo sulle loro funzioni e sui loro compiti rinviati alle leggi di attuazione costituzionale.

Ed è in questa medesima logica politica che il tema regionalista fu ripreso proprio nel 1960, nella nuova prospettiva politica del centro-sinistra che avrebbe dovuto garantire, a un tempo, la liberazione dall'ipoteca comunista di alcune importanti regioni e una gestione politica omogenea del governo centrale con tutti i governi regionali. Che fine abbia fatto tale prospettiva è cronaca di questi giorni. Il centro-sinistra non è più formula di governo ed è cadavere ambulante come formula politica. Anche chi si affanna nella sala di rianimazione lo fa scopertamente solo per preconstituirsì un alibi politico di fronte all'elettorato.

IL « NUOVO PATTO COSTITUZIONALE ».

In tale realtà si vuole realizzare l'ordinamento regionale non per attuare la Costituzione o riformare lo Stato, ma per dare una giustificazione di sopravvivenza al Governo fino alla prossima primavera e mascherare l'incapacità dei partiti a riformare lo Stato.

Lo Stato lo doveva già riformare il centro-sinistra, che ha fallito il compito che si era prefisso. Ora lo si vorrebbe riformare attraverso un « nuovo patto costituzionale » che dovrebbe essere alla base della inclusione dei comunisti nella maggioranza.

Le regioni dovrebbero essere — secondo esplicite dichiarazioni in sede referente — le palestre per le esercitazioni neocostituzionali, delle vere e proprie costituenti con il compito di indicare modi e termini della riforma dello Stato.

Delegando la riforma dello Stato alle regioni, si completerà il dissolvimento dello Stato: dal caos non potrà nascere un nuovo ordine, per le spinte sovvertitrici e le spinte « selvagge » di autonomismo antistatale che si verificheranno e per il sicuro condizionamento che sarà in grado di esercitare il partito comunista.

Le regioni non saranno quindi organi di decentramento amministrativo, ma di decentramento politico che di fatto decentreranno il potere verso il partito comunista. Il quale userà come regioni-grimaldello verso lo Stato le regioni-chiave che controllerà con il PSI e quelle ove dialogherà con la DC.

La legge finanziaria in esame è stata definita « aperta » in quanto non sono definite le funzioni e quindi il costo delle regioni. E non sono state definite le funzioni perché è stato impossibile in tanti anni raggiungere un accordo tra i partiti del centro-sinistra sia sui compiti che sulle strutture delle regioni in un completo riassetto del decentramento.

Non è il tempo che è mancato per un tale accordo: è l'inconciliabilità di visioni e di tesi programmatiche lontanissime tra loro che l'ha impedito.

La delega al Governo per definire le funzioni delle regioni è la confessione della impotenza dell'attuale maggioranza a proporre un progetto unitario al Parlamento, nel quadro di una impostazione organica della riforma dello Stato. Di fronte a questa fuga della maggioranza di centro-sinistra dalle sue responsabilità, i fautori della nuova maggioranza e del « nuovo patto costituzionale » hanno pensato bene di organizzare una corsa in avanti per determinare le condizioni più favorevoli al successo del loro disegno politico.

Il centro-sinistra farà le regioni senza sapere come saranno e cosa faranno, ma le regioni favoriranno la formazione della « nuova maggioranza » che a sua volta erediterà e utilizzerà la delega delle funzioni regionali ai fini del « nuovo patto costituzionale ».

CHIARIFICAZIONE POLITICA.

Se così gravi equivoci politici sono alla base del disegno di legge in esame e se la sua approvazione comporterà certamente pericoli ancor più gravi, il discorso di alternativa che noi dobbiamo proporre è pregiudizialmente un discorso di chiarificazione e di alternativa politica.

Un discorso che non può né esaurirsi nelle grandi manovre tattiche in atto all'interno della DC, né restringersi alle polemiche tra i quattro partiti del vecchio centro-sinistra, né essere condizionato solo dalla « strategia dell'attenzione » verso il PCI.

Noi riteniamo infatti che una delle principali cause del deterioramento della situazione politica italiana sia quella dello squilibrio determinato dalla emarginazione progressiva dall'area non del potere, ma della stessa dialettica, delle forze collocate sulla destra dello schieramento politico.

La messa al bando è iniziata nel 1960 con il MSI, responsabile solo di aver dato i suoi voti parlamentari ad un governo monocoloro

democristiano che li aveva chiesti a tutti i partiti in una situazione definita di « emergenza » e colpevole di voler celebrare un Congresso nazionale a conclusione di cento pregressi provinciali che avevano ribadito l'accettazione del metodo democratico. È continuata nei confronti del PDIUM e poi del PLI per varcare infine le frontiere degli stessi partiti dell'« area democratica » ed emarginare le varie destre repubblicane, democristiane e socialiste, a definitiva dimostrazione che i motivi reali della discriminazione sono quelli relativi ai rapporti con il comunismo e non già quelli pretestuosi della democrazia e della socialità.

Per quel che ci riguarda noi neghiamo che « destra » sia in Italia sinonimo di reazione, di conservazione, di autoritarismo.

Nella sua « Storia d'Italia », commentando il voto parlamentare del 18 marzo 1876 che segnò la caduta della destra storica colpevole di proporre la ...nazionalizzazione delle ferrovie osteggiata dal capitalismo e dalla sinistra, Benedetto Croce scriveva: « la differenza fra destra e sinistra non sta nella conservazione e nel progresso, essendo noto che la destra può essere anche più arditamente riformatrice della sinistra e nemmeno nella pratica del cesarismo, ma nel diverso abito di vita pubblica, nel diverso modo di trattare progresso e libertà. Per la destra la libertà importava la spontanea autorità del sapere, la volontà della rettitudine, della capacità, della coerenza tra il pensiero e l'azione. La destra sdegnava la demagogia e ritiene arte di corruttela la combinatoria degli interessi individuali o regionali o di gruppo ».

A circa un secolo di distanza questa differenza morale e politica tra il senso dell'universale, e cioè dello Stato, della destra, e il prevalere degli interessi particolari, che porta alla dissoluzione anarchica, della sinistra, ha acquisito dimensioni di gran lunga maggiori le cui conseguenze negative sulla vita nazionale sono destinate ad accrescersi nello squilibrio che la discriminazione delle forze di destra determina, anche per la presenza di un forte partito comunista alla guida di un vasto schieramento di sinistra le cui propaggini sconfinano nella stessa area governativa.

La situazione politica italiana è talmente grave e deteriorata da non consentire impunemente che — per quel che ci riguarda — la logica di questo discorso possa venire ulteriormente elusa col ricorso ad una polemica astiosa quanto pretestuosa che cerca di relegarci nel passato e di considerarci fuori dalla realtà storica.

Se è vero che la storia è andata e va avanti è anche vero che la storiografia sul fascismo non si è fermata ai luoghi comuni del dopoguerra che restano il monotono riferimento della polemica politica nei nostri confronti. Il maggiore storico del fascismo, l'antifascista Renzo De Felice, così conclude il suo più recente saggio: « Il problema dell'interpretazione del fascismo è entrato in una fase del tutto nuova, nella quale, da un lato, tutte le interpretazioni sin qui avanzate finiscono sostanzialmente per vanificarsi e, da un altro lato, una nuova interpretazione sarà il frutto di una rianalisi e di un ripensamento assai profondo non solo delle particolari vicende degli anni tra le due guerre mondiali, ma di tutta la storia contemporanea italiana, prefascista, fascista e postfascista, vista come un tutto unico e senza cesure ». (Le interpretazioni del Fascismo — Edizione Laterza 1969).

A nostra volta non possiamo che ribadire quanto tre anni orsono, nella relazione di minoranza al disegno di legge sul programma di sviluppo economico, scrivevamo in merito: « A chi non voglia, come noi non vogliamo, prestarsi al gioco della dialettica socialcomunista, il problema fascismo-antifascismo si pone soltanto in due sensi: l'uno " storiografico ", nel quale si può, e si deve, essere liberi di esercitare la ricerca, la critica, l'opinione; e l'altro " politico " che impone al presente, nell'interesse del futuro, di respingere il pervicace tentativo posto in atto, dai socialcomunisti o comunque nel loro interesse, di epurare la storia, e cioè di stralciare dal divenire della Nazione tutta una serie di conquiste culturali, giuridiche, economiche e sociali, oltre che tecniche e scientifiche, molte delle quali, peraltro, se anche erano giunte a conclusione dopo il 1922, in effetti erano andate maturando da decenni.

Inevitabilmente chi pretende di " stralciare " dalla storia — e dalla vita — della Nazione italiana il ventennio 1922-43 finisce con l'epurare " anche l'esperienza precedente: per ciò che di essa determinò le successive vicende e per ciò che non seppe evitarle; per ciò che il ventennio rispettò e fece suo, e per ciò che all'avvento del fascismo non seppe opporsi; per ciò che in quei vent'anni continuò ad evolversi, e per ciò che in quei vent'anni fu superato.

Anche a voler ammettere che il 1922 segnò non una soluzione di una crisi già in atto, ma l'inizio di una crisi, resta comunque da stabilire su quali basi, per quali motivi, da quali cause originò tale crisi. Da disfunzioni di istituti? Da inefficienza di classe dirigente?

Da immaturità " democratica " del popolo ?
Da incapacità del settarismo dei partiti di tradursi in unitaria volontà politica ?

Quale che fosse la causa, ed in ispecie se si preferisce considerarle tutte insieme, come motivi concorrenti, è indiscutibile che il post-fascismo, specie perché instaurato in nome dell'antifascismo, avrebbe dovuto in primissimo luogo preoccuparsi di rimuoverle. Per evitare che una restaurazione meccanica riproponesse altre " crisi ", forse diverse, probabilmente più gravi. Com'è avvenuto.

Aggiungiamo ancora che riproporre all'Italia degli anni settanta, nella mutata realtà storica e politica, il modello degli anni venti e degli anni trenta ci sembrerebbe assurdo almeno quanto non sembra assurdo ad altri riproporre dopo più di un secolo il federalismo di Gioberti o l'anarchia di Bakunin.

Altri sono i problemi che stanno oggi di fronte alla responsabilità delle forze politiche per l'esistenza di due diverse, anche se contemporanee crisi: quella tipica della nostra società nazionale e quella propria dell'umanità del nostro tempo.

UN MODELLO ALTERNATIVO.

In una Nazione sorpresa dalla dinamica della storia nelle arcaiche condizioni politiche strettamente connesse con i paradigmi ottocenteschi della proliferazione ideologica, la crisi degli istituti, dei metodi, del costume è esplosa nelle sinistre dimensioni di crisi dello Stato. A dare il nostro contributo alla soluzione di tale crisi noi ci sentiamo impegnati nel metodo della libertà e della democrazia.

Ma « democrazia » non è solo quella di uno Stato in crisi anche perché articolato soltanto sui partiti. Afferma Giovanni Gentile in *Genesi e struttura della Società*: « Educare l'individuo al senso politico e all'interesse per la cosa pubblica è stato l'ideale della democrazia laddove l'assolutismo stava invece per l'allontanamento del popolo dalla materia riservata al governo. Ma il difficile è nel sistema di quella educazione. Partiti e parlamenti sono forme astratte che traggono la loro efficacia dal costume, che possono favorire e promuovere, non creare. E diseduceranno il popolo da ogni reale e sano interesse per la cosa pubblica finché rimangono forme artificiali, rispondenti a meri principi convenzionali, anziché alle tendenze e ai bisogni degli individui, secondo i loro effettivi interessi ».

Noi conseguentemente crediamo che la denunziata frattura tra la società civile e la classe politica - frattura che testimonia la crisi di un sistema inadeguato alla effettiva e organica partecipazione del popolo alla vita democratica - possa essere avviata a soluzione solo integrando alla rappresentanza politica quella delle categorie.

Anche i problemi delle autonomie e del decentramento possono, a nostro avviso, trovare più giusta e adeguata soluzione nel quadro di una visione diversa della rappresentanza.

Potrebbe sembrare che una tale rappresentanza, realizzando la propria unità al vertice di una struttura verticalmente differenziata finirebbe per centralizzare oltre ogni limite tutta la vita della Nazione. Ma la realtà socio-economica vede le categorie e i settori della produzione articolarsi non solo verticalmente, ma anche in una dimensione orizzontale, tanto territoriale che aziendale.

Per quest'ultima noi riteniamo che il lavoro debba entrare oltre che nello Stato, anche al vertice dell'azienda, con dignità e responsabilità adeguate alla sua importanza nella produzione: la risoluzione delle contraddizioni che rendono problematica, se non addirittura impossibile, una politica dei redditi, si ha nella partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, e cioè alla base del sistema produttivo.

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale, che peraltro risulta in parte cospicua in diretta correlazione con quella produttiva, ci sembra ovvio che la prospettata nuova rappresentanza organica non potrebbe prescindere dalla realtà delle zone economiche quali naturalmente si presentano, ed anche dalla opportunità di favorire il formarsi di nuove zone in base a valutazioni di utilità per lo sviluppo economico.

E che il decentramento sia, anche tecnicamente, congeniale ad una strutturazione democratica fondata anche sulle categorie economiche e sui settori produttivi, può dimostrarlo il fatto stesso che già la legge urbanistica del 1942 - quando cioè neppure si parlava di regionalismo né si poneva il problema di eluderlo con un « meno peggio » - prevedeva la obbligatorietà dei piani territoriali di coordinamento sulla base di zone omogenee per tutta la Nazione.

La stessa programmazione economica, sia per la formazione che per l'attuazione dei piani territoriali di sviluppo sarà indubbiamente favorita da una rappresentanza certamente più idonea ai compiti da assolvere.

Che le nostre non siano proposte al di fuori della realtà storica, ma anzi adeguate a questi nostri tempi, lo testimonia il tipo di riforma regionale prospettato recentemente in Francia, con assemblee regionali costituite da tre gruppi paritetici: deputati, rappresentanti della base, categorie socioprofessionali. Una riforma moderna — a superamento delle secolari polemiche delle tradizioni giacobine e girondine sull'accentramento e sul decentramento — in attuazione del principio della « partecipazione » quale superamento del capitalismo e del comunismo.

Le assemblee delle regioni italiane delle quali il disegno di legge in discussione vuol promuovere la formazione, sarebbero invece le proiezioni periferiche della medesima forma di rappresentanza centrale alla cui inadeguatezza e alla cui crisi non si porrebbe certamente rimedio facendola proliferare nelle regioni.

Noi non pretendiamo di far passare come verità assoluta questa nostra proposta alternativa: viviamo in un mondo ove l'impenata del progresso tecnologico impone alla

organizzazione sociale continue, implacabili trasformazioni.

È, questo, tempo di rivoluzione e di ricerca anche nelle strutture sociali e statuali.

Ma perché l'analisi sia veramente aperta e le nuove sintesi risultino veramente adeguate a dare una risposta ai problemi del nostro tempo occorre abbandonare la strumentale adorazione di feticci costituzionali che, nel caso in esame, recepiscono regioni storiche assolutamente inadeguate a compiti ed esigenze odierne che non siano quelli — né utili né voluti dalla maggioranza del popolo italiano — di immettere irreversibilmente il PCI nell'area del potere.

È necessario invece iniziare un processo di vera chiarificazione politica solo dopo il quale si potrà procedere verso una riforma dello Stato nel cui ambito dovranno essere inquadrata la ristrutturazione e le funzioni delle autonomie.

Per questo, invitiamo la Camera a respingere il disegno di legge n. 1807.

DELFINO, *Relatore di minoranza*