

209.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 19 NOVEMBRE 1969

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

INDICE		PAG.
	PAG.	
Disegno di legge (Deferimento a Commissione)	12503	
Disegno e proposta di legge (Seguito della discussione):		
Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario (1807);		
INGRAO ed altri: Finanza delle regioni a statuto ordinario (1342)	12504	
PRESIDENTE	12504, 12519	
ALESSANDRINI	12514	
		PAG.
		ERMINERO 12523
		FINELLI 12504
		Proposte di legge:
		(Annunzio) 12503
		(Deferimento a Commissione) 12503
		(Svolgimento) 12504
		Sullo sciopero generale di oggi:
		PRESIDENTE 12499, 12501, 12503
		BARCA 12499, 12501, 12502
		BOZZI 12500, 12503
		CERAVOLO DOMENICO 12499, 12502
		DE MARZIO 12500, 12501
		RICCIO 12500

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

PIGNI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(È approvato).

Sullo sciopero generale di oggi.

BARCA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. A quale titolo, onorevole Barca ?

BARCA. Signor Presidente, chiedo di parlare sull'ordine dei lavori per rilevare come nel momento in cui un grande sciopero ha fermato tutto il nostro paese con l'adesione di categorie e di gruppi sociali che vanno molto al di là della classe operaia, sciopero che ha lo scopo di porre all'attenzione del nostro paese un drammatico problema quale è quello della casa, sarebbe sbagliato se questo sciopero non trovasse una adeguata eco in questa Camera, se non levassimo in questo momento la nostra voce e non prendessimo impegni precisi a conforto di questo movimento.

Senza fare un discorso, che d'altra parte non sarebbe consentito, ma utilizzando lo strumento regolamentare del richiamo all'ordine del giorno, io mi permetto di sollecitare la Presidenza affinché vengano approvate leggi ben definite che sono di fronte alle Commissioni legislative.

I lavori di quest'aula sono purtroppo paralizzati da un ostruzionismo che impedisce di discutere le questioni urgenti e gravi. Ma noi abbiamo la possibilità, signor Presidente, di affrontare in Commissione i provvedimenti che stanno a cuore a tutti i lavoratori. Si tratta dell'equo canone, delle norme per la distribuzione dei prodotti agricoli il cui costo incide direttamente sul caro vita, della legge n. 167 che si ricollega direttamente al problema della casa.

Per questo, signor Presidente, le chiedo di farsi interprete affinché questa nostra richiesta sia accolta e affinché i presidenti delle Commissioni interessate vengano sollecitati a fare quanto è in loro potere perché questi

progetti di legge, che percorrono un cammino troppo lento, siano rapidamente approvati, dando in tal modo una risposta positiva alle attese che oggi questo grande sciopero sottolinea, alle richieste che questo grande sciopero pone all'attenzione delle forze politiche e parlamentari.

CERAVOLO DOMENICO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CERAVOLO DOMENICO. Signor Presidente, vorrei ribadire il concetto espresso dal collega Barca, poiché nel Parlamento non può non trovare eco il movimento in atto nel paese con questo grande sciopero. Ci sono anche responsabilità precise del Governo. Le tre grandi organizzazioni sindacali si sono decise a questo grande sciopero proprio a causa della carenza di proposte del Governo e delle carenze, direi, del Parlamento o, meglio, della maggioranza. Infatti il documento con cui le tre grandi organizzazioni sindacali proponevano al paese e al Governo il problema della casa terminava così: « Se il Governo tuttavia dovesse rispondere negativamente a tale sollecitazione ed eludere ulteriormente le aspettative dei lavoratori e delle loro famiglie, le organizzazioni sindacali intendono utilizzare tutta la loro capacità di lotta perché una nuova politica della casa possa attuarsi ».

È un problema che richiede misure concrete e urgenti, perché milioni di lavoratori ne attendono la soluzione; in particolare richiede il blocco prolungato dei contratti e non solo dei fitti, la riduzione degli affitti o l'equo canone, l'esproprio generalizzato dei suoli edificabili, lo sviluppo dei poteri comunali, l'unificazione degli istituti per la casa, l'ampliamento della spesa pubblica, il controllo del territorio e del suo sviluppo.

Queste sono alcune delle questioni la cui soluzione viene oggi rivendicata dai lavoratori. Di fronte alla carenza di iniziative della maggioranza, noi dobbiamo richiamare il Governo a dare quanto prima una risposta, sia nelle Commissioni in sede legislativa sia in

Assemblea in sede politica, ai drammatici problemi sollevati da una lotta che è eccezionale. È quasi tutto il paese che sciopera, contro il Governo e contro la linea seguita dal Governo.

Propongo che la Camera sospenda per mezz'ora la seduta, come segno dell'immedesimazione con i problemi posti dai lavoratori e di una precisa assunzione di responsabilità in ordine ad essi.

Pregherei poi la Presidenza di invitare durante questa sospensione, il Governo a rispondere urgentemente alle interrogazioni e alle mozioni presentate sulla questione della casa e sugli altri problemi, ad essa strettamente connessi per i quali pure si batte il movimento di lotta in atto nel paese.

RICCIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RICCIO. Signor Presidente, giacché la richiesta della sospensione, soprattutto per la sua motivazione, assume un contenuto politico, in primo luogo rivendico la superiorità del Parlamento. Respingo, poi, le affermazioni contenute nell'intervento dell'onorevole Ceravolo, cioè che lo sciopero abbia un contenuto politico contro il Parlamento.

CERAVOLO DOMENICO. Contro la maggioranza del Parlamento!

RICCIO. Se noi dovessimo pensare questo, dovremmo dire chiaramente che il Parlamento respinge ogni intimidazione. Ma non è così. Crediamo piuttosto ad un'altra cosa, cioè che vi è un'agitazione nel paese che richiama l'attenzione su alcuni problemi. Il Parlamento, che è attento, saprà trarre dall'agitazione i motivi che la ispirano, e giungere alle conseguenze.

Poiché si coglie l'occasione per attaccare il Governo, respingiamo, come ho detto, la proposta di sospensione della nostra attività e pregherei, ove si dovesse giungere ad una votazione, di sospendere, sì, brevemente la seduta, ma per avvertire tutti i gruppi in maniera che i rispettivi deputati vengano in aula. Pregherei inoltre la Presidenza di fare avvertire anche il Governo, in modo che sia presente, per potere in qualche modo dare una risposta concreta soprattutto, ripeto, ai motivi che sono stati prospettati a sostegno della proposta di sospensione della seduta.

Io, però, personalmente respingo tale richiesta; sarebbe una forma di sciopero di solidarietà, che è incostituzionale, che il Par-

lamento non può fare. Il Parlamento rappresenta la sintesi degli interessi del paese, la sovranità popolare, l'unità degli italiani. Perciò non posso che respingere quanto è stato chiesto, tenuto conto dei motivi politici addotti, e chiedere al Presidente di limitarsi ad intervenire presso i presidenti delle Commissioni, affinché siano sollecitamente esaminati i provvedimenti relativi alle materie della casa e del lavoro.

DE MARZIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE MARZIO. Ieri sera il gruppo del Movimento sociale italiano ha sollecitato la discussione di una nostra mozione sul problema della casa e sul problema del carovita in genere. Abbiamo anche notato che non è il nostro ostruzionismo che blocca i lavori parlamentari, ma la volontà di una larga maggioranza, che va fino ai comunisti, di considerare prioritario l'esame della legge finanziaria regionale.

Indipendentemente dallo sciopero, che a nostro giudizio si propone chiare finalità politiche, noi abbiamo sollecitato più volte il Governo a prendere in esame i provvedimenti che toccano direttamente gli interessi delle masse popolari.

Alla proposta di sospensione di mezz'ora della seduta noi siamo nettamente contrari, sia per le motivazioni che sono state addotte, sia per il carattere politico dello sciopero.

Infine non mi sembra, signor Presidente, che si possa decidere su una richiesta così importante mentre tutte le Commissioni sono riunite.

Se la Presidenza vuole che la Camera si pronunci sulla proposta Ceravolo è necessario che siano sospesi i lavori delle Commissioni in modo che i deputati impegnati nelle Commissioni stesse possano venire in aula.

BOZZI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOZZI. Non intendo parlare della natura di questo sciopero; però mi rifiuto di pensare ciò che si potrebbe trarre dalle argomentazioni dell'onorevole Ceravolo e cioè che si tratti di uno sciopero di carattere politico. Uno sciopero ha una ragione, una validità se è fatto per motivi professionali. Uno sciopero politico, soprattutto contro il Governo e - ancora peggio - contro il Parlamento, sa-

rebbe veramente una stortura inammissibile, in contrasto con la natura stessa dello sciopero e la sua legittimazione democratica.

Quanto al punto di immediato esame, cioè alla richiesta di una sospensione, credo che sia nel potere-dovere della Presidenza, da chiunque essa al momento sia impersonata, respingerla; diversamente, creeremmo un precedente nuovo nella storia parlamentare.

La Camera, come tutti sanno, è un organo sovrano; e gli organi sovrani non scioperano.

Io ricordo, per l'autorità che indiscutibilmente questo richiamo ha, un messaggio del Presidente della Repubblica, con riferimento allo sciopero di un'altra categoria importantissima, non mai comunque dell'importanza del Parlamento: quella dei magistrati. Egli disse che gli organi sovrani non scioperano. Guai se dovessimo creare un precedente che, sia pure attraverso la forma della sospensione, instaurasse lo sciopero temporaneo, l'adesione della sovranità dello Stato, attraverso il Parlamento, ad una manifestazione dei sindacati, che hanno una loro autonomia e la devono avere e guai se non l'avessero! Guai se ci fossero delle contaminazioni fra i gruppi professionali od i sindacati e i gruppi politici! Veramente sconvolgeremmo tutti i principi fondamentali di una società democratica.

È per questo che io mi affido alla sensibilità ben nota del Presidente di questa nostra seduta, perché respinga, sulla base di queste motivazioni e di altre che egli vorrà aggiungere, la richiesta di sospensione formulata dall'onorevole Ceravolo.

BARCA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARCA. Signor Presidente, nessuno di noi, io credo, vuole impadronirsi e far politicamente proprio questo grande movimento unitario che oggi investe tutto il paese. Allo sciopero di oggi partecipa tutta la classe operaia. Abbiamo attraversato Roma per venire qui e abbiamo visto tutti i negozi chiusi, tutta una città ferma. Noi salutiamo innanzi tutto questa unità e vorremmo fare di tutto perché questa unità vada avanti e non sia più rotta da divisioni e da fratture tra i sindacati.

Noi, signor Presidente, riteniamo che i sindacati abbiano un loro compito e una loro autonomia e che tocchi a noi politici racco-

gliere le spinte e le sollecitazioni che il sindacato autonomamente pone. Questo è il problema, signor Presidente, che a nome del mio gruppo io avevo posto quando avevo indicato alcune leggi concrete che si possono immediatamente portare avanti, in questa sede o nelle Commissioni in sede legislativa, per raccogliere questa spinta e raccoglierla nel modo più sollecito.

Per quanto riguarda la proposta di sospensione della seduta, noi ci rimettiamo, signor Presidente, alla sua decisione, accettando in ogni caso quello che sarà il suo orientamento.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, in relazione all'ordine dei lavori, anche se in una forma non consueta ma che tuttavia la Presidenza non poteva non consentire avendo i rappresentanti di tutti i gruppi chiesto la parola, sono state prospettate due questioni diverse. Credo - nelle funzioni di Presidente di questa seduta, in questo momento - di interpretare il pensiero di tutti osservando che la richiesta che siano segnalate alle Commissioni questioni di particolare importanza, che si collegano all'agitazione in corso, risponde a quello che è stato detto dalle diverse parti e quindi posso assicurare gli onorevoli proponenti che la Presidenza si farà interprete di questi sentimenti presso i presidenti delle Commissioni e sottoporrà anche all'esame dei presidenti dei gruppi, per il programma dei lavori, le questioni in parola. In questo senso riferirò al Presidente della Camera. Tutti sentiamo la gravità del momento e l'importanza di quanto oggi fuori del Parlamento sta avvenendo. Guai se il Parlamento non fosse sensibile a ciò che avviene nel paese, attorno alla sua stessa sede!

Sulla seconda questione si innestano due proposte, una dell'onorevole Ceravolo e una dell'onorevole Riccio, assecondata dall'onorevole De Marzio. Di fronte alla proposta dell'onorevole Ceravolo di una sospensione di seduta - mi pare che sia questa la proposta - c'è invece la richiesta di una preliminare sospensione...

DE MARZIO. Io sono contrario alla sospensione, signor Presidente. Ho chiesto che, nel caso in cui si decidesse di votare sulla proposta dell'onorevole Ceravolo, si provveda a sospendere i lavori delle Commissioni parlamentari.

PRESIDENTE. In sostanza, onorevole De Marzio, ella si è associato alle osservazioni

dell'onorevole Riccio: dunque non avevo male interpretato il suo pensiero.

La proposta dell'onorevole Riccio era di una sospensione dei nostri lavori prima dell'eventuale decisione sull'accoglimento o meno della proposta di sospensione.

Ora la sospensione della seduta, comunque motivata, rappresenta un provvedimento di carattere eccezionale, dati anche gli accordi assunti dalla conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari circa il calendario dei lavori. Dubito per altro, onorevole Bozzi e onorevole Barca, che sia nelle funzioni del Presidente di seduta di accogliere o respingere una richiesta di sospensione, quando essa sia formalmente richiesta, indipendentemente dalla motivazione, tenuto anche conto dei precedenti.

Poiché nel caso in cui non si raggiungesse un accordo dovrebbe essere posta preliminarmente in votazione la proposta dell'onorevole Riccio, che è pregiudiziale, chiedo all'onorevole Ceravolo se dalla discussione svoltasi nell'aula e dalla posizione assunta dai vari gruppi tragga elementi per ritenersi soddisfatto nel suo desiderio che la Camera esprima una sua voce sulle questioni che formano oggetto delle lotte sindacali in corso e se ritenga pertanto di non insistere per la votazione della sua proposta di sospensione, che si presenta alquanto particolare.

CERAVOLO DOMENICO. Desidero precisare, signor Presidente, che vi sono stati dei precedenti in merito.

PRESIDENTE. Già ho fatto cenno ai precedenti in materia di sospensione di seduta.

CERAVOLO DOMENICO. Più volte, in occasione di avvenimenti di significato eccezionale di cui abbiamo avuto notizia, abbiamo chiesto e ottenuto la sospensione della seduta. Non è dunque una cosa abnorme quanto io ho chiesto. Né, tanto meno, ho sollecitato uno sciopero del Parlamento: anzi, il Parlamento è chiamato semmai a lavorare di più per la soluzione dei problemi posti dalle lotte operaie.

La sospensione da noi richiesta aveva il senso di un atto simbolico, tendeva a dimostrare al paese e ai lavoratori in sciopero, che guardano al Parlamento e alle più alte istituzioni del paese, che la Camera è sensibile ai loro problemi. Noi chiedevamo, onorevole Bozzi, non uno sciopero ma un atto che mostrasse a milioni di persone che siamo consapevoli dell'importanza delle questioni

sollevate dallo sciopero in corso; un atto, cioè, che riecheggiasse quelle rivendicazioni e avesse il significato di un richiamo del Governo alle sue responsabilità.

D'altra parte le stesse organizzazioni sindacali, nel comunicato di cui ho dato prima lettura, hanno denunciato le carenze e le inadempienze del Governo.

Ora il problema non è tanto di mantenere in quest'aula una unità che non corrisponde all'unità del paese. L'unità del paese è fatta dai lavoratori, mentre qui vi è una maggioranza governativa...

RICCIO. Il Parlamento rappresenta l'unità del paese e la sovranità popolare!

CERAVOLO DOMENICO. ...che continua nella sua linea di ritardi e di inadempienze.

Questo era il significato della nostra proposta di sospensione. Se essa tuttavia apre grossi problemi e se è interpretata come un fatto abnorme, possiamo affidarci a quello che riterrà di fare il nostro Presidente, nel rispetto degli accordi dei capigruppo sul calendario dei nostri lavori.

BARCA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARCA. Non vorrei, signor Presidente, che la proposta che il collega Ceravolo ed io abbiamo avanzato, di rimettere a lei una decisione, diventasse, anziché un gesto di ossequio alla sua persona, un modo per caricarla di una responsabilità e per toglierla contemporaneamente dalle nostre spalle.

Ritengo che in parte il risultato che i colleghi del PSIUP e del mio gruppo volevano conseguire — quello cioè di sottolineare di fronte alla Camera l'importanza dei fatti in corso nel paese — sia stato raggiunto.

Non possiamo, però, signor Presidente, non rilevare che, di fronte all'insistenza con la quale il gruppo del PSIUP e il mio gruppo hanno posto determinati problemi, da parte della democrazia cristiana e soprattutto da parte del Governo vi è stato il silenzio, se non addirittura una ripulsa. A questo punto, insisto perché si voti su una sospensione di cinque minuti, al fine di dare modo al Governo, se crede, di fare una dichiarazione, per togliersi dal suo silenzio; infatti, mi sembra che, di fronte alle sollecitazioni e ai problemi che sono stati posti, la maggioranza e il Governo potevano, in modo responsabile, dire almeno una parola.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 19 NOVEMBRE 1969

PRESIDENTE. Onorevole Barca, mi è doveroso farle presente che, avendo ieri sera l'onorevole Roberti annunciato che questa sera chiederà la fissazione della data per la discussione di una mozione del suo gruppo sui problemi della casa, questa sera stessa — in sede di formazione dell'ordine del giorno — avrà luogo il dibattito durante il quale il Governo comunicherà la sua posizione riguardante la fissazione della data; quindi, avrà luogo un'altra discussione.

Pertanto, in riferimento a quanto ella poc'anzi diceva, circa l'opportunità che la Camera esprimesse il suo pensiero su quanto oggi è in atto nel paese, questo risultato può ritenersi senz'altro raggiunto, sia pure senza che si sia giunti ad un voto.

BOZZI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Onorevole Bozzi, le consentirei di parlare, salvo che gli onorevoli Barca e Ceravolo non insistessero per la votazione, poiché in tal caso potremmo ritenere chiusa la discussione ed io la pregherei di non insistere nel chiedere la parola.

BARCA. Signor Presidente, mi rimetto a quanto ella ha dichiarato.

CERAVOLO DOMENICO. Anch'io.

PRESIDENTE. In questo caso, dunque, ritengo che la discussione possa considerarsi chiusa. Come ho già detto, la Presidenza terrà conto delle segnalazioni che sono state fatte.

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

BALASSO ed altri: « Modifiche degli articoli 4 e 8 della legge 23 gennaio 1968, n. 34, concernente provvedimenti per la profilassi della peste bovina, della pleuro-polmonite contagiosa dei bovini, dell'afte epizootica, della morva, della peste equina, della peste suina classica e africana, della febbre catarrale degli ovini e di altre malattie esotiche » (2028);

PIGNI: « Istituzione di una zona franca nel territorio della provincia di Como » (2029).

Saranno stampate e distribuite. Poiché importano onere finanziario, sarà fissata in seguito — a norma dell'articolo 133 del regolamento — la data di svolgimento.

Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva, ritengo che il seguente provvedimento possa essere deferito alla VIII Commissione permanente (Istruzione) in sede legislativa, con parere della V Commissione:

GIANNANTONI ed altri: « Liberalizzazione degli accessi all'università » (1883).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

I seguenti altri provvedimenti sono, invece, deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti, in sede referente:

alla I Commissione (Affari costituzionali):

CERVONE ed altri: « Modifiche alla carriera delle guardie di sanità » (665) *(con parere della V e della XIV Commissione);*

« Modifica della lettera a), punto D), dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1959, n. 750, concernente modifica del titolo di studio per accedere alla carriera di guardia di sanità » *(approvato dalla XI Commissione del Senato) (1990) (con parere della XIV Commissione);*

alla VII Commissione (Difesa):

CERVONE e **LETTIERI:** « Trattenimento in servizio a domanda degli ufficiali di complemento dell'esercito — compresi i carabinieri — della marina e della aeronautica che hanno prestato servizio militare durante la guerra 1940-45 » (1071) *(con parere della V Commissione);*

LENOCI ed altri: « Benefici in favore degli ufficiali di complemento e della riserva di complemento » (1340) *(con parere della V Commissione);*

MANCINI VINCENZO ed altri: « Modifica all'articolo 1 della legge 14 novembre 1967, n. 1145, concernente l'avanzamento degli ufficiali della guardia di finanza » (1612) *(con parere della V Commissione);*

alla IX Commissione (Lavori pubblici):

MATTARELLA: « Autorizzazione all'Istituto autonomo case popolari di Trapani a contrarre mutui » (1872) *(con parere della V e della VI Commissione).*

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 19 NOVEMBRE 1969

Svolgimento di proposte di legge.

La Camera accorda la presa in considerazione alle seguenti proposte di legge, per le quali i presentatori si rimettono alle relazioni scritte e il Governo, con le consuete riserve, non si oppone:

URSO, LAFORGIA, BOVA, SGARLATA, PAVONE e DE LEONARDIS: « Norme integrative della legge 22 dicembre 1960, n. 1600, concernenti la sistemazione del personale dei corpi delle guardie di pubblica sicurezza e della guardia di finanza in particolare situazione » (1446);

DURAND DE LA PENNE: « Modifiche alla legge 27 luglio 1967, n. 658, sul riordinamento della previdenza marinara » (1560);

MENICACCI, NICOSIA, FRANCHI, PAZZAGLIA e SANTAGATI: « Modificazione alla legge 2 dicembre 1967, n. 1213, sull'impiego di personale docente e direttivo in attività parascolastiche e istituzione del ruolo di posti di applicato di segreteria nelle direzioni didattiche e negli ispettorati scolastici » (1763).

Seguito della discussione del disegno di legge: Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario (1807) e della proposta di legge Ingrao ed altri: Finanza delle regioni a statuto ordinario (1342).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario; e della proposta di legge Ingrao ed altri: Finanza delle Regioni a statuto ordinario.

E iscritto a parlare l'onorevole Finelli. Ne ha facoltà.

FINELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che ognuno di noi nel corso del presente dibattito abbia prima di tutto il dovere di individuare quale visione regionalista sottintenda il disegno di legge governativo. Tanto più che al riguardo nulla dice la relazione che lo accompagna, quasi si trattasse di una normale operazione di trasferimento di competenze, di spesa e quindi di risorse.

E vero che il testo governativo, passato al vaglio delle varie Commissioni della Camera, è stato modificato, e in alcuni punti non marginalmente. Non sappiamo al riguardo quale coscienza della implicita curvatura ironica abbia avuto il relatore per la maggioranza onorevole Tarabini quando ha scritto: « Tut-

tavia non si può disconoscere il merito del Governo il quale ha presentato un progetto che, se appare criticabile in alcuni aspetti particolari, dimostra una sana e valida visione dell'ordinamento regionale ». E non si tratta soltanto, mi riferisco alle modifiche apportate in Commissione al testo governativo, di alcune operazioni di estetica facciale, quale l'aggiunta di un articolo — l'articolo 18 nel testo della Commissione — riguardante il coordinamento tra finanza erariale e finanza regionale nella redazione dei bilanci regionali. Non si tratta neppure di quel poco di maggiore spazio offerto alla manovra tributaria delle regioni, relativamente, per esempio, alle imposte sulle concessioni statali o alla tassa di circolazione, né della completa e diretta disponibilità da parte delle regioni delle quote di tributi erariali, garantita dalla soppressione degli ultimi due commi dell'articolo 8 che prevedevano la costituzione di un fondo speciale alimentato dal maggiore gettito annuo dei tributi stessi per la parte spettante alle regioni.

Vi è poi, sotto il profilo strettamente finanziario, da sottolineare le modifiche sostanziali apportate all'articolo 9, riguardanti mutui ed obbligazioni, elevando dal 10 al 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie della regione l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui e dei prestiti in estinzione e riconducendo ai soli prestiti obbligazionari la necessità del previo conforme parere del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Il testo governativo — non è solo questione di lessico, mi preme sottolinearlo — parlava invece di previa autorizzazione.

Le modifiche centrali, riguardanti problemi di carattere più generale, si trovano tuttavia all'articolo 15 e si sostanziano nell'abrogazione dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, nella riaffermazione del principio che l'attività amministrativa viene esercitata normalmente dalla regione mediante delega agli enti locali minori o mediante utilizzazione dei loro uffici, e infine nella garanzia che le norme delegate saranno emanate con la collaborazione delle regioni.

Su tali modifiche ci sembra sia opportuno soffermarsi. L'abrogazione dell'articolo 9 può essere stata suggerita dalla necessità di armonizzare il momento amministrativo e quello legislativo proprio delle regioni. Le conseguenze positive vanno comunque ben oltre. Le stesse leggi-quadro che potranno essere emanate saranno il frutto di una sperimen-

tazione legislativa cui sin dal momento del loro insediamento sono abilitati i consigli regionali.

È forse questo il primo esempio, in un sistema legislativo quale è il nostro, più propenso al momento deduttivo, di un modo di legiferare empirico induttivo. Ci pare questo, sotto il ben più importante profilo politico, un fatto di estremo interesse e rilievo, in quanto dà vita a una collaborazione legislativa tra il Parlamento, da un lato, ed i consigli regionali, dall'altro.

Circa il rapporto regioni-enti locali per quel che concerne l'esplicazione delle funzioni amministrative, può darsi che la preoccupazione di non creare apparati burocratici sia stata determinante nel richiamare la necessità che le regioni si avvalgano degli enti locali nella esplicazione delle loro funzioni amministrative, secondo quanto stabilito dall'articolo 118 della Carta costituzionale. Quel che è certo è che l'indicazione ha un valore ben più ampio. Si afferma cioè l'esigenza che l'istituzione delle regioni a statuto ordinario rappresenti il momento della esaltazione degli enti locali e non di una nuova o diversa compressione dei medesimi.

A ben osservare, però, le modifiche di un certo rilievo apportate in Commissione, che hanno diretta attinenza con il contenuto e le finalità finanziarie del provvedimento, sono solo quelle che riguardano la capacità e la possibilità di contrarre mutui o di emettere obbligazioni. Non sottovalutiamo questo fatto; al più, si può al riguardo sottolineare che tale capacità e possibilità tocca il momento straordinario di intervento delle regioni e non i loro compiti, le loro funzioni istituzionali, e che essa è comunque sempre condizionata dalle riserve poste a loro disposizione.

La modifica che, a nostro giudizio, ha più rilevante significato e portata politica (l'abrogazione dell'articolo 9 della legge n. 62), in effetti non incide direttamente sul contenuto finanziario del provvedimento governativo, ma lo travalica, lasciandone immutata la sostanza, e fa insorgere un contrasto, una contraddizione che deve essere sciolta. E il nostro impegno è diretto a scioglierla nel solo modo politicamente corretto; attribuendo cioè alle regioni maggiori risorse finanziarie che le pongano in grado di fare fronte ai loro compiti amministrativi e legislativi.

Il contrasto è palese tra la struttura finanziaria del provvedimento, così miope ed avara, e il campo di iniziativa aperto alle regioni ponendole in condizioni di legiferare al di

fuori e prima della emanazione delle leggi-quadro. Lo stesso relatore per la maggioranza lo rileva, quando afferma testualmente: « Si ha, cioè, il dubbio (e qualcosa più del dubbio) che il disegno di legge, nel testo originario dell'articolo 15, muova da una interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione che è restrittiva rispetto a quella del testo deliberato dalla Commissione. Se il dubbio è fondato, le conseguenze finanziarie riguardano non solo l'ammontare dei costi sostitutivi, i quali, di per sé, non costituiscono ragione di preoccupazione, ma altresì quello dei costi aggiuntivi connessi con il trasferimento delle funzioni... ».

In un certo senso si può affermare che le modifiche apportate costituiscono una sorta di bomba posta sotto l'edificio finanziario costruito con il testo originario del disegno di legge governativo. Bisognerà vedere se tale bomba scoppierà.

Si è posto così in evidenza l'essere delle regioni, così come delineato dalla volontà governativa, ed il dovere essere delle medesime, così come è prospettato da forze più convintamente regionaliste. Le modifiche apportate all'articolo 15, più che mutare la portata delle proposte finanziarie del testo governativo, contribuiscono a porne in rilievo i limiti e delineano, sia nel corso dell'attuale discussione parlamentare, sia domani nell'impegno di mobilitazione delle regioni, la via per mutarlo. E sono proprio tali modifiche che ci hanno offerto la prospettiva da cui considerare e giudicare il testo governativo, quel testo che, proprio per il fatto che nella sua portata finanziaria è rimasto immutato, abbiamo avuto costantemente presente quale punto di riferimento.

Il metodo giusto da seguire, d'altra parte, per esprimere un giudizio sul disegno di legge nel suo insieme e nelle sue singole parti, ci pare sia quello di avere presenti le finalità che intende perseguire, il tipo di regione che prospetta. Nella relazione alla proposta di legge presentata il 18 aprile di quest'anno dall'opposizione di sinistra di questa Camera si afferma testualmente: « Questione preliminare al discorso finanziario è il discorso sul tipo di regione che si vuole: una istanza in più nell'attuale assetto centralistico oppure una trasformazione radicale dello Stato su basi autonomistiche e decentrate? ». Continua poi la relazione: « Dalla risposta dipendono i poteri e le funzioni delle regioni e conseguentemente le dimensioni, il tipo e i tempi delle risorse finanziarie da attribuire. Ci pare che solo su tali basi possa

essere correttamente impostata la questione ». Nulla, quindi, di straordinario se, come già è avvenuto in questi giorni e come sicuramente avverrà nei prossimi, il discorso strettamente finanziario, l'arido richiamo alle cifre, si intreccerà strettamente a considerazioni di carattere più generale. Indubbiamente, come è già successo, ascolteremo discorsi già fatti, sentiremo argomentazioni mille volte ripetute; in un certo senso tutto appare già scontato, come quando si assiste alla rappresentazione di un noto classico: possono al più cambiare gli attori, lo svolgimento degli avvenimenti e le battute restano però gli stessi.

Nella seduta della Camera dei deputati del 28 luglio 1948 il vicepresidente del Consiglio, onorevole Piccioni, annunciava, fin da allora, la costituzione presso il Ministero dell'interno di un apposito ufficio per le elezioni regionali. Prima di allora — e ne è passato del tempo — nei dibattiti alla Costituente, e dopo di allora nelle più varie occasioni, particolarmente nel corso del dibattito sulla legge 10 febbraio 1953, n. 62, « Costituzione e funzionamento degli organi regionali », e di quello sulla più recente legge 17 febbraio 1968, n. 108, « Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale », ogni parte politica è venuta esponendo e ripetendo le proprie posizioni e tesi generali in merito all'istituto regionale. Abbiamo a volte assistito ad un serio sforzo di aggiornamento e approfondimento; vorremmo qui ricordare particolarmente l'inizio degli « anni sessanta », quando si è imposta la problematica della programmazione e quindi la problematica delle istanze decisionali e degli strumenti di attuazione delle scelte fatte.

Nel complesso, però, bisogna dire — basta al riguardo scorrere gli atti parlamentari — che troviamo sovente ripetute tesi e posizioni; e non siamo ancora alla fine, se pensiamo che il Parlamento sarà ulteriormente impegnato a discutere, in un modo o nell'altro non importa, gli altri necessari adempimenti per portare a compimento la costruzione dell'ente regione. Abbiamo presente l'attenzione che sarà rivolta dal Parlamento ai decreti legislativi che, in forza dell'articolo 15 del disegno di legge, il Governo è chiamato ad emanare per regolare il passaggio delle funzioni e del personale statale alle regioni. Abbiamo infine presente che il Parlamento, sarà pure chiamato, nei modi e nei tempi stabiliti dall'articolo 6 della richiamata legge n. 62, a discutere ed approvare gli statuti regionali. Se fossimo rimasti fermi — merita sottolinearlo —

al testo governativo dell'articolo 15, non vi è dubbio, stando all'avvilente esperienza di un ventennio e più di continui silenzi e rinvii, che grande avrebbe dovuto essere l'impegno espresso dalle forze sinceramente regionaliste di questo Parlamento per giungere al dibattito ed all'approvazione delle leggi quadro e mettere le regioni in grado di esplicare compiutamente la propria potestà legislativa.

Assumendo per buono il biennio previsto dall'articolo 15 per l'emanazione dei decreti legislativi, entro il 1971 l'edificio legislativo per ospitare le regioni dovrebbe essere compiuto. Sarebbero così trascorsi 24 anni. E come non ricordare, a testimonianza di un metodo ed a critica di un modo di governare, che la ottava delle disposizioni transitorie finali della Costituzione afferma che « Le elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione » ?

Non si può certo dire che si sia proceduto in modo affrettato a dare vita alle regioni. Se il Parlamento è stato, e sarà impegnato tante volte in dibattiti generali, di principio, non fruenti di alcuna specifica esperienza, ciò va imputato a responsabilità delle varie maggioranze che si sono via via succedute nel nostro Parlamento e in modo più specifico al partito di maggioranza relativa che ha scelto, più spesso nolente, raramente e solo in suoi limitati settori volente, il sistema del pagamento a rate del debito contratto nel lontano 27 dicembre 1947.

Nel corso di tutti questi anni abbiamo spesso sentito, dentro e fuori il Parlamento, i dirigenti democristiani, nazionali e periferici, reclamare e rivendicare, a volte irritati ed offesi di fronte alle critiche, i loro lontani meriti regionalisti e il loro più recente contributo al dibattito in sede di Assemblea Costituente. Essi sono spesso passati al contrattacco, rinfacciando alla sinistra di ispirazione marxista il suo tiepido regionalismo.

Lo spirito polemico non ci annebbia il giudizio, non ci porta ad ignorare quanto è ormai definitivamente consegnato alla storia. Sappiamo della ispirazione profondamente autonomista e quindi regionalista che animò il partito popolare, il suo fondatore particolarmente; conosciamo l'apporto quanto mai fecondo e determinante degli uomini del partito della democrazia cristiana nel configurare nella Carta costituzionale uno Stato così largamente autonomistico e decentrato nel momento del decidere e dell'amministrare.

Al riguardo vogliamo qui solo accennare — e si sa che è problema aperto nella ricerca storica — al fatto che resta da considerare quanto abbiano influito nell'assumere quelle posizioni e la tradizionale posizione cattolica di diffidenza e di ostilità verso lo Stato unitario di origine liberale e la tendenza conservatrice, storicamente accertabile, al decentramento, ogni qualvolta il potere centrale è portatore di una profonda spinta innovatrice.

Sappiamo pure che è stata propria del filone centrale della elaborazione teorica e della prassi del movimento operaio e socialista la sopravvalutazione del momento della centralizzazione, quello che nella polemica politica viene definito statalismo. Basterebbe pensare, anche per quel che riguarda il nostro paese, al peso esercitato dal giacobinismo attraverso tutta la tradizione politico-culturale del positivismo e da tutto quel cumulo di tesi o esperimenti che va sotto il nome di stalinismo.

Resta però da rilevare che proprio l'esperienza della Resistenza, i contenuti nuovi che ha espresso, particolarmente da parte dei gruppi e centri interni (mi piace, tra gli altri, fare qui il nome di Rodolfo Morandi), nonché il fatto che proprio il movimento operaio ha, in Italia, anche organizzativamente, raccolto l'eredità della tradizione democratica risorgimentale, hanno posto socialisti e comunisti sul terreno autonomistico, mettendoli in condizione di contribuire efficacemente e senza riserve a delineare « lo Stato delle autonomie », per richiamare il titolo di un recente libro.

In questi venti anni e più le forze socialiste e comuniste sono state le più tenaci e combattive nel difendere la prospettiva dello Stato delle autonomie, e nel lottare per realizzarla, e non per calcolo politico contingente o per formale ossequio, neppure questo disprezzabile coi tempi che sono corsi e coi tempi che corrono, al dettato costituzionale.

Ma non è soltanto questo che va rilevato. Nel vivo della lotta politica, alla luce delle fallimentari esperienze dello statalismo e della centralizzazione e particolarmente di fronte alla domanda di una gestione democratica della società e dei suoi interessi, che avanza dal fallimento del vecchio Stato accentratore, nelle condizioni oggettive di sviluppo della società, nello sviluppo della coscienza delle grandi masse popolari, la sinistra di classe nel nostro paese riscopre l'esperienza profondamente libertaria del marxismo in un modo tale da farne, anche teoricamente, la forza portante della battaglia autonomista.

Problema centrale resta però quello di vedere quanto è stato fatto dalle varie forze politiche dal 1947 ad oggi e non quello dei meriti che tali forze possono avere acquisito nel passato; venti anni e più di inadempienze hanno gettato se non altro più di un'ombra sulla sincerità della ispirazione autonomista e regionalista del partito di maggioranza relativa.

Per quanto grandi possano essere stati nel passato i meriti dei padri, non saranno mai tali da poter cancellare del tutto le colpe dei figli.

E tuttavia — lo diciamo francamente — non ci interessa tanto, in questa sede, denunciare di nuovo (lo abbiamo fatto tante volte nel corso di questi anni) le inadempienze della democrazia cristiana, ma piuttosto rilevare che, in un così lungo arco di tempo, ogni qualvolta ha pagato una rata del debito, lo ha fatto con spirito sempre diverso.

Esaminando l'ispirazione dei vari disegni di legge (giunti in porto o meno, non ha importanza) non si fa soltanto opera di storici ma ci si pone nella condizione di meglio rilevare, fatto estremamente necessario, come dicevamo all'inizio, la visione regionalista sottostante al disegno di legge sulla finanza regionale che stiamo esaminando.

Ci riferiamo in modo particolare alla legge n. 62 del 1953 e al disegno di legge, rimasto tale, presentato nel corso della terza legislatura. Ci pare che essi offrono la possibilità di affermare che, negli anni del centrismo, il partito della democrazia cristiana e i suoi alleati del momento pensavano alla regione come si può pensare ad un fastidioso debito contratto a cuor leggero e in un certo senso in tempi eccezionali, in stato di costrizione: non pagarlo se si può, pagarne il meno possibile se si deve.

Non ci sospinge verso questa affermazione soltanto la lunga serie di rinvii, ma l'esame nel merito dei progetti presentati.

D'altra parte, in quegli anni la democrazia cristiana ha sempre avanzato soltanto promesse di pagamento; il denaro in banca, con le norme per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto normale, non lo ha mai depositato. Se poi — pare si sia pensato da parte della democrazia cristiana — un giorno, speriamo mai, o in un lontanissimo futuro, le regioni dovessero proprio nascere, è bene che diano il meno fastidio possibile; una struttura che si aggiunge alle esistenti, con tutti gli inconvenienti che insorgono nel tentativo di trovarle un posto.

Come appaiono lontani i tempi in cui all'Assemblea Costituente l'onorevole Piccioni affermava testualmente: « Noi non vogliamo creare l'ente regione perché l'organismo dello Stato continui a vivere così come ha vissuto finora, perché questo sarebbe assolutamente sterile e fuori di ogni evoluzione storica. Noi concepiamo l'ente regione come lo strumento determinante per una trasformazione, per una riduzione dei compiti e dei servizi dello Stato, perché lo Stato si snellisca, diventi più agile e più pronto e risponda meglio alle sue specifiche alte funzioni il cui potenziamento può garantire in maniera veramente seria e concreta l'unità e l'avvenire del paese ».

Così l'onorevole Piccioni allora. Non stupisce, quindi, che preoccupazione preminente sia stata quella di ridurre le future regioni, di fatto, ad enti amministrativi, di garantire i controlli e infine di offrire i mezzi finanziari: quanto occorre per una regione che non sia un ente dinamico capace di una sua vita propria, ma sia, di fatto, un insieme di uffici periferici dello Stato.

Vi è profondo contrasto tra questa preoccupazione e lo spirito e la lettera della Carta costituzionale, che chiaramente configura la regione quale ente che deriva direttamente poteri e funzioni dalla Costituzione; un ente con potere legislativo.

Tutto ciò, comunque, non può stupire in chi — come la democrazia cristiana all'epoca del centrismo — ha considerato la regione quale un obbligo cui si è costretti a mantener fede. Non ci pare — va detto con tutta onestà — che lo stesso atteggiamento sia al fondo del comportamento delle forze di centro-sinistra nei confronti del problema regionale. Non ci pare, in particolare, che stia alla base del disegno di legge che stiamo esaminando.

Si può, a nostro giudizio, con tutta serenità, affermare che il centro-sinistra ha saltato il fosso dell'attuazione dell'ente regione sforzandosi di piegarlo e di inserirlo nella sua strategia generale: una strategia di modernizzazione dell'apparato statale che consenta una sua più efficace ed efficiente presenza, una strategia di ricerca e di organizzazione del consenso popolare.

Non si può dire (si farebbe, se non altro, torto all'impegno dei socialisti) che il fine del centro-sinistra sia stato quello di non rispettare l'impegno costituzionale. Esso ha cercato invece di digerirlo lentamente e sicuramente per pervenire ad una regione efficiente, liberata di tutta l'irruenza autonomistica che si è espressa nella Carta costituzionale: in una parola, potremmo dire una re-

gione asettica. È ciò che sta alla base del disegno che stiamo esaminando nella parte portante, quella finanziaria, non toccata dalle modifiche della Commissione.

Per rendercene conto dobbiamo prima di tutto aver riguardo al recupero delle risorse da parte delle regioni. Noi tutti abbiamo presente l'articolo 119 della Costituzione, quando afferma da un lato che le regioni hanno autonomia finanziaria e dall'altro che alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali. L'interpretazione più ovvia, quella che con tutta evidenza scaturisce dagli atti del dibattito svoltosi all'Assemblea Costituente su tale articolo, è che abbia ad esserci un certo equilibrio tra tributi propri e quote di tributi erariali, e una certa potestà di manovra impositiva da parte delle regioni.

A tale duplice esigenza ci pare corrisponda correttamente la proposta di legge presentata dall'opposizione di sinistra, che assicura un giusto equilibrio tra entrate proprie ed entrate derivanti da quote di compartecipazione a tributi statali riscossi regionalmente su base nazionale, e nel contempo lascia un sufficiente margine di manovra impositiva alle regioni. Così non è di certo nel disegno di legge governativo. Su 700 miliardi di entrate previste, solo 90 sono di tributi propri. Perveniamo a 120 se aggiungiamo i 30 dei tributi erariali devoluti (l'imposta sul reddito dominicale dei terreni, sui redditi agrari, sui fabbricati). 120 su 700 miliardi — il 17 per cento — è un po' poco, bisogna convenirne, per affermare che si è rispettato il dettato costituzionale che prevede tributi propri e quote di tributi erariali. Si rasenta poi, a nostro giudizio, il ridicolo quando, nell'ambito dei tributi propri (imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, tassa sulle concessioni regionali, tassa automobilistica di circolazione, tassa sull'occupazione di spazi ed aree), si esamina la potestà di manovra impositiva lasciata alle regioni. Per la tassa sulle concessioni regionali la manovra è costretta entro il 20 per cento in aumento o in diminuzione rispetto all'attuale.

Se si ha presente, da calcoli che sono stati fatti, che su 15 regioni il gettito è di un miliardo, si ha la cifra di 70 milioni in media per ogni regione: tale è la pista di corsa riservata alle regioni. Probabilmente c'è da dire che costeranno di più le sedute dei consigli regionali nei quali si dovrà decidere.

Non ci rendiamo poi conto di quale spirito bizzarro abbia suggerito la manovra sulla tassa di circolazione, non inferiore al 90, non

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 19 NOVEMBRE 1969

superiore al 110 per cento della corrispondente tassa erariale. Si tratterà di decidere mediamente, per regione, su 500 milioni l'anno.

Infine, che cosa dire poi degli altri due tributi, la imposta sulle concessioni statali e la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il cui gettito è rispettivamente previsto in 600 e 400 milioni? Il fatto che le regioni possano pervenire al doppio, al triplo secondo la modifica della Commissione, del canone di concessione per l'una, e giostrare da un minimo dell'80 ad un massimo del 120 per cento di quella corrispondente delle province per l'altra, è talmente insignificante da non meritare il minimo commento.

Si tratta con tutta evidenza di un ossequio puramente formale pagato all'impegno costituzionale. Che senso ha infatti riconoscere, come si fa nella relazione che accompagna il disegno di legge, che « 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 » e che « tributi propri sono quelli per i quali, una volta indicati e disciplinati dalla legislazione statale, alla regione sia lasciato il potere di determinare gli importi o le aliquote », quando poi si indicano tributi col gettito complessivo che abbiamo richiamato, quando la potestà e lo spazio di manovra è quello che si è detto, quando l'accertamento, la liquidazione e la riscossione sono totalmente nelle mani dello Stato?

Sodisfatta (la verità è questa) formalmente la richiesta e l'esigenza d'una potestà tributaria da parte della regione, ci si sottrae alla domanda di cogestione della manovra tributaria. È problema che il progetto di legge Governativo ignora, problema sul quale punta l'attenzione la proposta di legge dell'opposizione di sinistra, all'articolo 4.

Si potrà dire che la strumentazione della cogestione indicata in quell'articolo è generica, si potrà dire che è di difficile e macchinosa applicazione, si potrà anche dire che la cogestione potrà far correre il rischio — che tutti si vuole evitare — di costi burocratici da parte delle regioni. Sono tutte cose che contengono elementi di verità.

Siamo disposti a discutere, ad accettare proposte, a scegliere insieme strumenti e tecniche le più efficienti ed efficaci, a patto che sia chiaro e comune il fine della necessaria compartecipazione delle regioni e degli enti locali alla manovra tributaria.

Sono, queste, questioni fondamentali che saranno riprese quando saremo chiamati a discutere della riforma tributaria; è in quella sede che troveranno la loro più compiuta sistemazione e definizione. Quel che ci preoccupa, anche per la stessa riforma tributaria, è che tale esigenza non sia minimamente accolta nel disegno di legge in esame. Una volta formalmente soddisfatta la indicazione costituzionale e la esigenza della compartecipazione al prelievo tributario con l'attribuzione di qualche marginale imposta e tassa, la leva tributaria è lasciata saldamente nelle mani dello Stato.

È una ulteriore conferma del tipo di regione che si vuole: non un ente che, in quanto rappresentativo degli interessi locali, si pone in un rapporto dialettico con il potere centrale, un ente che ha una sua capacità di iniziativa, una sua potestà e forza di proposta, ma una istanza periferica meramente esecutiva del momento centrale dello Stato. Tutto sommato, in una diversa prospettiva che abbia presente la compartecipazione e cogestione da parte della regione alla manovra tributaria, la indicazione stessa di tributi propri come riserva di caccia perderebbe di significato, sarebbe fortemente ridimensionata.

Sia chiaro che noi non siamo per le riserve di caccia nelle quali ognuno possa farsi i fatti propri. Non è a questa visione arcaica, meramente difensiva delle autonomie locali, che siamo affezionati. Ma, restando al momento tributario, ci pare che la duplice esigenza d'una manovra tributaria uniforme e rapida quale richiama una economia moderna ed aperta, e di una compartecipazione ad essa degli enti locali, proprio sulla base di esigenze ed interessi locali, sia stata fissata con chiarezza nel programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70.

Si afferma infatti nel programma, testualmente, che il nuovo sistema tributario dovrà essere manovrabile in modo da poter essere adattato, quando occorra, alle fondamentali esigenze e finalità di politica economica. E più avanti, trattando della imposta personale sul reddito complessivo, si sottolinea l'esigenza di garantire una sostanziale partecipazione dei comuni sia all'accertamento, sia al gettito del tributo.

È vero che, per quel che concerne la compartecipazione, si parla dei comuni soltanto e proprio nel momento in cui si prevede lo assorbimento dell'imposta di famiglia. Si fa però poca fatica a pensare che essa, la compartecipazione, debba valere ancor più per le regioni e per ogni tributo.

Anche per questa parte, come per tante altre, si potrebbe dire che la programmazione si appalesa sempre più da un lato come un libro dei sogni e dall'altro come un libro delle promesse. Tutto sommato, si può affermare che, pur non concedendo tributi propri, la esigenza espressa dal dettato costituzionale di garantire l'autonomia regionale poteva essere accolta, e per noi forse in modo più giusto ed adeguato al grado di sviluppo della nostra economia e della nostra società nazionale, prospettando forme di compartecipazione e cogestione alla manovra tributaria.

Neppure questo si è fatto, in ossequio alla scelta di una regione individuata quale mero momento esecutivo.

A tale visione meramente amministrativa della regione e della sua vita, avrebbe poi risposto perfettamente, se non fosse intervenuta la modifica della Commissione, l'articolo 9, che tratta della contrazione dei mutui e della possibilità di emettere delle obbligazioni da parte delle regioni.

Una volta indicati tali limitati mezzi finanziari, si può difficilmente contestare la critica che si vogliono regioni passive, regioni che si muovono soltanto su comando del Governo centrale. Vorremmo chiedere a questo punto che rispondenza si abbia con quanto affermato nel programma di sviluppo, quando si dice che l'attuazione dell'ordinamento regionale consentirà un'ampia partecipazione democratica alla formazione del programma: potranno per tale via trovare espressione, nell'ambito delle grandi scelte compiute a livello nazionale conformemente alle competenze stabilite dalla Costituzione, le esigenze e le aspirazioni locali, sia per quanto riguarda il soddisfacimento dei bisogni civili, sia per quanto attiene alla distribuzione territoriale degli insediamenti residenziali, delle infrastrutture e delle attività produttive.

Come si può osservare, non si è fatta da parte nostra questione circa la quantità dei mezzi finanziari posti a disposizione delle regioni (700 miliardi); non si è neppure avviato un confronto con quelli indicati nel progetto della opposizione di sinistra (1.300 miliardi).

Il discorso va infatti, a nostro giudizio, capovolto. Si tratta di partire dalla qualità di regione che si vuole; la quantità dei mezzi posti a disposizione è ovvia conseguenza. Noi non diciamo che 700 miliardi sono pochi. Diciamo che sono sufficienti per la regione che si vuole mettere in piedi nell'originario testo governativo; che sono pochi per la regione

che si prospetta con le modifiche apportate dalla Commissione all'articolo 15.

Ci si è avvicinati nel progetto a tale nuovo istituto con una sorta di sacro terrore del nuovo, prendendo tutte le precauzioni possibili, timorosi. Si pensi — ed è una perla — che nell'anno 1969, dopo tutto quanto è accaduto nel nostro paese, nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge si afferma esplicitamente che il tutto è stato formulato con la preoccupazione della piena salvaguardia dell'unità nazionale. Non si è pensato, come si doveva, al salto di qualità nella struttura e nella gestione del potere che nel nostro paese rappresenta l'inserimento della regione; si è più presi dalla preoccupazione di piegare il nuovo alle esigenze di modernizzazione e razionalizzazione del vecchio.

Di qui una regione amministrativa depurata di ogni elemento dinamico, pulita, elemento che, bene oliato, può ben inserirsi nel vecchio meccanismo, magari più efficiente, del potere centralizzato.

Se volessimo dare dimensione e apertura culturale a siffatta visione richiamando altri tempi e altre tradizioni, ci potremmo riferire al Tocqueville, quando affermava con una lucida indicazione di tecnica della gestione del potere che si deve decentrare in amministrazione e accentrare in politica. L'operazione però, per avere successo, presuppone stabilità del sistema e larga adesione e consenso popolare attorno allo stesso.

Il fatto che sia tentata nell'era del centro-sinistra proprio quando con una politica riformatrice si ha fiducia di conseguire stabilità e consenso, suona testimonianza di quanto affermato. Tale impostazione è destinata ad essere travolta una volta poste comunque in essere le regioni. Ne è testimonianza, lo abbiamo già rilevato, la stessa contraddizione presente nel testo della Commissione tra mezzi finanziari posti a disposizione e prospettive di azione e di intervento aperti alle regioni.

Ed è proprio per questo, al di là degli specifici contenuti che si intende loro assegnare, che per noi ha grande importanza il fatto che le regioni siano comunque messe in piedi. È un nuovo e grande canale di mobilitazione e di organizzazione popolare che finirà con il fare prevalere la visione del nuovo Stato e delle autonomie previste dalla Costituzione e reclamate dalle nuove esigenze.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ben scarso peso e significato crediamo abbiano gli attacchi che all'ordinamento regionale in quanto tale sono stati mossi in tutti questi

anni e anche nel corso dell'attuale dibattito dalla destra estrema. Non si può neppure dire che abbia brillato in originalità di argomentazioni. Non può comunque essere accusata di incoerenza. Dal momento in cui la struttura regionalista è stata iscritta nella Costituzione essa ha continuato ad agitare lo spettro della dissoluzione dell'unità nazionale arrogandosi il monopolio della difesa della eredità risorgimentale.

Già ai suoi tempi, il Minghetti, nella nota relazione introduttiva ai provvedimenti concernenti l'ordinamento dello Stato, provvedimenti con i quali si intendeva dare anche se timidamente una struttura più decentrata ed autonomistica all'ordinamento statale, affermava: « Siamo tutti concordi sopra due punti, se mi è lecito dire così, negativi. Non vogliamo la centralità francese, dall'altra parte non vogliamo neppure una indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti d'America o come quella della Svizzera. Ma fra questi due punti estremi l'intervallo è grandissimo e possono esservi molti e vari sistemi dei quali taluno tende più verso questa che verso quella parte ».

La destra antiregionalista non si è mai inserita nell'intervallo di cui parla il Minghetti, intervallo in cui propriamente si colloca lo Stato regionale. Essa ha preferito giocare alle ali estreme contrapponendo Stato federale a Stato unitario. In tal modo essa si è posta fuori dalla problematica dibattuta e tutto il cumulo di retorica di cui ha ammantato il suo parlare non è bastato a riempire il vuoto di cui si è circondata.

Non avremmo neppure accennato a tale situazione se non avessimo avuto la preoccupazione di contestare anche con soli brevi cenni l'interpretazione, di maniera ed interessata, che è stata più volte avanzata, della conclusione del moto risorgimentale, circa la struttura del nuovo Stato. Lo Stato accentrato che abbiamo avuto in eredità dall'Ottocento non è la meta cui coerentemente e con continuità tende il moto risorgimentale. Si farebbe torto a tutta la tradizione democratica, si cancellerebbe d'un tratto la ricerca di uomini di parte liberale più sensibili ai problemi del consenso e della partecipazione popolare quali Cavour, Minghetti, Farini, per citare solo i maggiori. Alla fine del 1861 si chiude definitivamente il periodo di ricerca con l'affermazione di una struttura statale che, come è stato lucidamente detto, « non distingue mai la conservazione dello accentramento del potere politico, ...dalla concessione di ... misure di decentramento

burocratico ». La scelta non è però stata pacifica, ha segnato il successo del gruppo più conservatore della stessa parte liberale, in un momento in cui erano vivi i problemi del meridione da poco aggregato e l'influenza del modello bonapartista.

Riteniamo che questo andasse detto, non tanto per contestare le deboli e vuote argomentazioni di oggi della destra, quanto, piuttosto, per rivendicare, una volta che i diretti eredi se ne fanno immemori, il contributo che settori di parte liberale hanno dato alla elaborazione delle posizioni autonomiste, regionaliste.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il fatto di avere sottoposto a critica il disegno di legge sulla finanza regionale presentato e per la quantità, piuttosto scarsa, di mezzi finanziari posti a disposizione delle future regioni e per l'esclusione di ogni possibilità di manovra tributaria da parte delle regioni, non può minimamente far insorgere il dubbio che l'autonomia regionale sia da noi intesa quale insieme di tante chiuse cittadelle.

Tale non è la nostra visione dell'autonomia. Non a caso, lo abbiamo affermato, più che l'attribuzione di tributi propri ci interessa e ci interesserà, quando discuteremo della riforma tributaria, la compartecipazione, da parte delle regioni e degli enti locali in genere, alla gestione della manovra tributaria.

La visione meramente difensiva dell'autonomia quale garanzia contro la prevaricazione del potere centrale è propria di una società e di una economia chiusa che nell'autonomia trova la garanzia di salvaguardia dei suoi interessi e delle sue prerogative locali. In un certo senso tale autonomia, che si sostanzia dei valori della tradizione e che non va al di là delle mura del comune, è l'altra faccia dello Stato accentrato.

Il nostro regionalismo non si basa sul passato, su quanto così lucidamente esprimeva lo Jacini quando affermava che l'Italia è « indelebilmente regionale ». Non si può neppure dire che si fondi sulla passione e l'ardore che poneva il Cattaneo nell'esaltare le nostre glorie comunali, il peso che nella storia e nello sviluppo della nostra civiltà ha avuto la città; una passione che lo portava ad affermare (ognuno lo ricorda): « Le nostre città sono il centro antico di tutte le comunicazioni di una larga e popolosa provincia; vi fanno capo tutte le strade, vi fanno capo tutti i mercati del contado, sono come il cuore nel sistema delle vene: sono

termini cui si dirigono i consumi, e da cui si diramano le industrie e i capitali, sono un punto di intersezione e piuttosto un centro di gravità che non si può far cadere su di un altro punto preso ad arbitrio ».

Non che a tale tradizione si guardi, da parte nostra, con sufficienza, ne esaltiamo, anzi, tutto il peso, coscienti del contributo che essa ha dato alla battaglia contro il centralismo e di ciò che essa ha significato per il sorgere e lo svilupparsi di una moderna e nuova coscienza autonomistica.

Di ben altro però oggi si tratta, in un mondo che ha abbattuto ogni sorta di barriere, che non lascia più alcun angolo di ombra, che anche i più modesti interessi locali coinvolge nelle scelte più generali, nazionali. Non siamo affetti da provincialismo, da alcuna malinconica esaltazione delle « patrie locali ». Una posizione autonomistica a livello dei tempi e delle attuali esigenze, la si garantisce in uno Stato tutto affatto nuovo, per nulla affetto dal tarlo del centralismo, uno Stato che nel momento della realizzazione si affida largamente alle regioni e agli enti locali quali suoi momenti decentrati, quali momenti di traduzione legislativa, a livello locale, delle norme generali; uno Stato che particolarmente sollecita e pone istituzionalmente in essere la partecipazione e, quindi, la corresponsabilità dei poteri locali alla elaborazione e determinazione delle scelte e delle norme generali, nazionali.

Non si tratta di snellire l'apparato centralizzato con il decentramento burocratico, al più sostituendo il funzionario di ruolo con il funzionario elettivo, tanto meno di garantire, nella riaffermazione dello Stato centralizzato, la salvaguardia di modeste riserve di caccia locali, quanto piuttosto di creare uno Stato nuovo, un nuovo modo di gestione del potere pubblico nel nostro paese, un modo che esalti e regioni ed enti locali, e nel momento della realizzazione e nel momento della elaborazione.

In questa visione ci pare si muovano le conclusioni della relazione generale riassuntiva elaborata dall'onorevole Tupini nella sua qualità di presidente della commissione di studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale, nominata con decreto 29 agosto 1960 dal Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Fanfani.

Vi si afferma testualmente: « Non si può infatti concepire la regione come un ente che si limiti ad erogare, in forma decentrata, le spese che già oggi lo Stato affronta, nell'intero territorio nazionale, per le materie tra-

sferite dalla Costituzione alla competenza regionale, sia pure realizzando una maggiore sensibilizzazione locale della spesa. Una visione dinamica delle funzioni del nuovo istituto è indispensabile ». « Troppo poco — continua l'onorevole Tupini — sarebbe farne un semplice strumento di attività legislativa e amministrativa perifericamente localizzata ».

E continua ancora: « Il meccanismo previsto dalle disposizioni transitorie VII e IX della Costituzione si giustifica come strumento per organizzare armonicamente una politica di sviluppo distribuendo compiti e funzioni fra Stato ed enti locali in modo da sostituire ad una pianificazione centralizzata la responsabile compartecipazione degli enti locali, regioni, province e comuni, ad uno schema di sviluppo convenientemente articolato ».

Quando rivendichiamo più potere e più mezzi finanziari per le regioni e gli enti locali, non pensiamo di sottrarre qualche prerogativa e spazio di intervento allo Stato centralizzato, ma piuttosto di fondare lo Stato della Costituzione, lo Stato delle autonomie, uno Stato che di per sé la regione reclama.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, è in tale visione dello Stato nuovo previsto dalla Carta costituzionale che va inquadrato e considerato lo stesso problema dei cosiddetti « costi della regione ». E un problema cui hanno dato particolare rilievo, unitamente a quello delle regioni rosse, cavallo di Troia dell'inserimento comunista nella direzione dello Stato, i liberali, una volta lasciata appannaggio di monarchici e missini l'agitazione dello spettro del dissolvimento nazionale. A noi pare che a creare tale falso problema abbia contribuito con forti e particolari responsabilità in questi decenni il partito della democrazia cristiana, volendo inserire il nuovo istituto nel meccanismo del vecchio Stato centralizzato e, di conseguenza, ponendosi il problema del costo dell'operazione.

In tutti questi anni essa ha dato rilevante ed eccessivo peso a tale problema, preoccupata di rispondere alle critiche e sollecitazioni che venivano da destra. Si è cioè posta su un terreno difensivo accettando l'impostazione del discorso così come è stato operato dai liberali. Di qui il peso dato, nelle conclusioni cui è pervenuta la commissione Tupini, alla parte dei conteggi, all'affermazione che al più per le regioni sarebbero occorsi, quale costo aggiuntivo, 57 miliardi. Come non ricordare poi tutta la polemica, provocata nel maggio 1964, in piena congiuntura sfavorevole, dalla famosa lettera del ministro Colombo al Presidente del Consiglio onorevole Moro? Vi si sosteneva che

le sfavorevoli condizioni economiche non consentivano la spesa per le regioni.

Da parte della democrazia cristiana l'istituto regionale è sempre stato inteso come un lusso, che ci si poteva permettere soltanto quando ci fossero stati i mezzi. Al più, la polemica coi liberali i democratici cristiani l'hanno sviluppata sulla quantità, gli uni tirando al rialzo, gli altri al ribasso. L'impostazione del discorso, in ordine al problema dei costi, è però la stessa: si tratta di una riforma che costa, di un costo aggiuntivo. E la cosa non ci stupisce se pensiamo alla impostazione democristiana di un istituto che si aggiunge a quelli esistenti.

Può sembrare che gli stessi costituenti abbiano avuto la preoccupazione di prospettare la minore spesa possibile quando hanno stabilito severi limiti alla formazione di una burocrazia regionale. Così, si legge nell'articolo 118 della Costituzione che « la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ». « Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali ». Così l'VIII disposizione transitoria e finale.

Nella determinazione puntigliosa di tali limiti e proibizioni si esercita la legge n. 62 e lo stesso disegno che abbiamo in esame. Nella Carta costituzionale esistono però, più che limiti meramente negativi, indicazioni organizzative di un istituto che assorbe prerogative e funzioni dello Stato accentrato. In una parola si può dire che le preoccupazioni per i maggiori costi burocratici sono bruciate nella nuova struttura statale che la formazione delle regioni comporta. Nelle elaborazioni democristiane e governative, esse invece restano logicamente vive, dato il tipo di regione cui si vuole dare vita, e si cerca di far fronte a tali preoccupazioni con proibizioni.

Per quel che ci riguarda rifiutiamo la stessa impostazione del discorso sui costi: per noi la gestione più democratica, più decentrata, non solo nella realizzazione ma anche nelle scelte degli interessi della collettività, se è portata fino in fondo coerentemente, senza timidezze, finisce col pagare. La democrazia non è un lusso, una spesa voluttuaria da soddisfare nella abbondanza di mezzi, uno spreco, come vorrebbero tanti novelli teorici del-

l'efficienza. La democrazia paga, e bene, con l'assorbimento di tanti costi burocratici, quelli manifesti e quelli occulti, questi ultimi ben più diffusi e pesanti.

È vero che la sperimentazione e riprova di quanto affermato non ha esempi nel nostro paese, costantemente dominato dalla presenza dello Stato accentrato. Resta pur vero che nessuno è disposto a spendere una parola sui risultati conseguiti dalla centralizzazione. Non è un caso che chi afferma che spenderemo di più in costi burocratici pensa al vecchio Stato, tutt'al più aggiornato, e non al nuovo Stato costituzionale.

Le preoccupazioni per eventuali costi burocratici aggiuntivi insorgono non sulla base della nostra visione, che ci lascia al riguardo pienamente tranquilli, ma allorché guardiamo alle proposte governative di questi anni, alla concezione meramente burocratica che si ha delle regioni. E siamo preoccupati più di qualsiasi altro, per non veder fallire il tentativo di una riforma generale della struttura statale che la istituzione della regione comporta, perché interessati a dar vita ad una regione realmente efficiente, ad una regione, quindi, che non sia strozzata dalla burocrazia e dai suoi costi.

A tali preoccupazioni non sappiamo però rispondere con la imposizione di limiti e con proibizioni che, oltre tutto, lasciano sempre il tempo che trovano, ma soltanto operando per lo Stato nuovo prefigurato dalla Costituzione, uno Stato che nella regione trova uno dei suoi momenti essenziali.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, sappiamo molto bene che la volontà autonomista delle forze portanti dello schieramento governativo non va oltre forme di ben ordinato decentramento burocratico. E non si dica che facciamo il processo alle intenzioni! Non si tratta soltanto di aver presente quanto non è stato fatto in merito all'attuazione dell'ordinamento regionale; abbiamo sott'occhio il persistente e corposo attacco diretto in tutti questi anni a quel tanto di autonomia che nel nostro sistema è garantito dalla presenza di comuni e province. Ci pare infatti piuttosto difficile proclamare una effettiva volontà autonomistica nel momento in cui ci si avvia ad attivare l'ordinamento regionale, quando si ha dietro le spalle un ventennio di scempio, nel senso letterale, delle prerogative degli enti locali, condotto con tutti i mezzi, dall'aperto attacco politico alla asfissia finanziaria.

Se dovessimo basarci su quanto è stato fatto e non fatto nel corso di questi anni, se

dovessimo basarci sulla parte finanziaria del disegno sottoposto alla nostra discussione e al nostro giudizio, il nostro voto non potrebbe essere che negativo. Dovremmo inoltre presentare numerosi emendamenti migliorativi e sostitutivi. Sarà nostra preoccupazione, però, non dare alcuno spazio all'azione della destra, non dare mano, quindi, anche se indirettamente o involontariamente, al suo ostruzionismo. E non si tratta soltanto di giocare contro il tempo: si tratta soprattutto di sottrarsi al pericolo di nuovi rinvii, sempre possibili, in una situazione governativa così instabile, con una volontà così debolmente regionalista, come è quella che esiste all'interno della stessa maggioranza governativa.

Circa il giudizio complessivo sul disegno di legge, ci pare che esso debba essere rimandato al momento in cui saranno chiari lo sviluppo e le conclusioni del dibattito in corso. Ciò perché bisognerà vedere, come abbiamo detto, se finirà per prevalere la necessità di adeguare le norme finanziarie alle indicazioni scaturite dalle modifiche apportate dalla Commissione all'articolo 15 o se resterà in piedi la contraddizione denunciata. Da parte nostra esprimiamo la convinzione — diremo, la certezza — che le regioni, una volta attuate, in questa fase di forti tensioni popolari, riusciranno a rompere la camicia di forza nella quale si tende a comprimerle. Vogliamo cioè rilevare ed esaltare la volontà popolare che nella regione e con la regione troverà un potente canale di espressione ed un momento essenziale di organizzazione. Dobbiamo però anche denunciare la burocratizzazione delle regioni che la parte finanziaria del disegno di legge prospetta, e prendere le distanze dal fallimento cui tale tipo di regione va necessariamente incontro per porre invece le forze popolari, saldamente e da tempo attestate sul terreno regionalista, nelle condizioni di affermare il loro impegno di lotta per l'attivazione della regione autonomistica voluta dalla Costituzione invece di una regione intesa in modo burocratico. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Alessandrini. Ne ha facoltà.

ALESSANDRINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, qual era la posta dalla quale venne iniziata questa lunga partita regionalistica alla quale porto ora anch'io il mio contributo di perplessità e di preoccupazione? Ci divideva e ci divide una diversa conce-

zione di utilità e di equilibrio democratico. Per noi le regioni, e ancor più un certo modo di fare le regioni, possono significare un aggravamento dei già molti problemi di inefficienza amministrativa e di pericolo autoritario che assillano il nostro paese.

Nel mio intervento sul disegno di legge in esame, intervento che sarà contenuto entro limiti precisi per non ripetere le valide critiche, le riserve e gli argomenti ampiamente trattati dai colleghi che mi hanno preceduto, premetterò alcune osservazioni e porrò alcuni interrogativi politici, sottolineando successivamente alcune critiche e riserve che è possibile fare su alcuni aspetti giuridici del grande problema.

Questo dibattito mi ricorda uno stupendo racconto di Giorgio Luis Borges, lo scrittore argentino, quasi cieco, che ha dato alla letteratura contemporanea alcune delle più belle pagine. C'era in quel racconto una partita di scacchi che durava da tempo immemorabile, di generazione in generazione, cosicché nessuno più ne ricordava la posta. I giocatori vivevano dentro la loro realtà, quella della partita, del pezzo da muovere dopo l'altro pezzo, e il mondo e la storia, cioè la vera realtà, erano altrove.

Eccomi qui a ripassare i miei argomenti, quelli dei miei colleghi, quelli degli avversari, il meccanismo della legge e quello arduo del finanziamento, le incongruenze, le preoccupazioni. Eccomi qui anch'io calato dentro la nostra scacchiera di decentramento e di autonomia, di enti autarchici, di consigli regionali e provinciali, di miliardi di tributi diretti e di quelli di ritorno, e poco alla volta sono preso della sensazione di essere anch'io uno dei giocatori di Borges, anche se uno degli ultimi per anzianità ed importanza.

Noi liberali pensavamo e pensiamo alla proliferazione dei burocrati, alla proliferazione delle microcapitali e dei microministeri; pensavamo e pensiamo alla fetta di potere che sarebbe andata a un partito che vive nel sistema democratico-parlamentare, ma ne rifiuta alle radici la logica e la filosofia. Ma mentre, onorevoli colleghi, noi continuiamo a discutere intorno alla nostra scacchiera non è proprio avvenuto nulla nel mondo? La posta che ci giochiamo per il bene della collettività è rimasta proprio la stessa? C'è qualcosa di irrealista forse — scusate la sincerità — da parte di tutti noi nel riprendere senza una virgola in più il nostro discorso, la nostra polemica pro e contro le regioni, rimaste le stesse, con gli stessi modelli, le stesse

finalità, le stesse rappresentanze; sembra di correre in uno stadio abbandonato dopo il terremoto.

Il mondo nel frattempo ha camminato. Le trasformazioni dell'organizzazione sociale, della tecnologia, delle comunicazioni di massa, la dinamica spesso repressiva delle società industriali avanzate hanno creato, per azione o per reazione, nuove esigenze, nuovi problemi, nuove istanze di libertà. Il cittadino ha sempre più bisogno di nuovo coraggio, di nuove idee, di nuove istituzioni che tutelino la sua libertà minacciata, rarefatta, condizionata dalla macchina stessa dello sviluppo. Gli stessi schemi di classe non reggono, spesso, ad una analisi sincera delle nuove esigenze di libertà: libertà per le categorie, per gli uomini senza potere e senza organizzazione, che non riescono a porsi sotto l'ombrello di qualche potentato moderno o di qualche sindacato o di qualche partito.

Come già hanno affermato alcuni colleghi che mi hanno preceduto, i liberali non sono contrari, in linea di principio, ad un decentramento attuato con criteri di serietà e di ponderazione tecnica e politica. Il diritto all'autonomia lievita negli individui e nei gruppi e cerca nuovi equilibri di convivenza con il diritto dello Stato moderno. In questa lievitazione dell'autonomia o almeno della esigenza di autonomia, la dimensione territoriale diviene una delle tante e certamente non la più caratteristica. Ripeto, la dimensione territoriale della regione, ove sradicata da una tradizione di costume e di storia mediana fra l'astrazione concettuale dello Stato e la realtà tangibile del comune, formata per quel tanto di mimesi dei modelli ministeriali e parlamentari, ripetuti dallo Stato, sembra davvero la più irrealistica.

Altri gruppi, magari in buona fede, potevano e possono avere della questione una valutazione diversa. Ma qui non si tratta nemmeno più, onorevoli colleghi, di essere *pro* o *contra* l'attuazione delle regioni. Quello che occorre stabilire anzitutto e da cui occorre trarre le necessarie conclusioni è se questa riforma strutturale, di così grave incidenza, trovi nella realtà che ci circonda sufficienti giustificazioni.

Noi tutti che, per consenso o per dissenso, ci avviamo a mettere in moto questa nuova macchina giuridico-politica, ci siamo chiesti a sufficienza in quale misura andrebbero prima ascoltati i campanelli d'allarme che ci vengono dalla crisi di rappresentatività che corre per il mondo? Non siamo certo noi liberali, gelosi assertori della insostituibilità

del metodo democratico parlamentare, a consigliare di recepire o di copiare qualcuno dei confusi paradigmi di schemi assembleari anarchici o magari corporativi degli ideologi contestatori. Ma quando si deve dar vita a nuove realtà rappresentative che dovrebbero essere meglio tagliate a misura d'uomo, come si può ignorare che quest'uomo vive oggi un tormento, una profonda insoddisfazione, per lo stato presente della realtà politica? Come non chiedere una pausa di riflessione? Come non essere presi da un desiderio di autocritica o almeno di un esame di coscienza?

I fenomeni della contestazione moderna hanno consigliato, in fondo, anche un'istituzione conservatrice come la Chiesa a tener conto dei tempi nuovi nella creazione di taluni suoi organismi collegiali. Dopo averle lasciate sulla carta per 20 anni, vi sembra proprio questo il momento, onorevoli colleghi, di attuare le regioni? E vi sembra una dimostrazione di serietà e di responsabilità politica il volerle attuare in gran fretta prima di averne esaminato compiutamente tutte le implicazioni, costi quello che costi?

In un paese come il nostro, nel quale non esiste una maggioranza nettamente delimitata, nel quale, lo si può ben dire, non esiste un governo, nel quale si manifestano sintomi di trasformazione e fermenti anche chiaramente eversivi e pericolosi per la stabilità democratica, vi sembra dunque il caso, onorevoli colleghi, in una simile situazione, di introdurre una riforma strutturale che rischia di minare definitivamente la già traballante autorità dello Stato e di portare un colpo mortale alla nostra non certo fiorente economia?

Questi i principali interrogativi, per non parlare poi di quella tristissima realtà politica fatta di correnti, di sottocorrenti, di vicecorrenti, in una incessante moltiplicazione, che non trova altra spiegazione che quella del malcostume politico. Questa frantumazione della realtà politica italiana e della volontà dei partiti avviene secondo una linea logica ed operativa antitetica a quella delle regioni. È tutta una frantumazione di vertice. Sono le direzioni, i consigli nazionali, i comitati centrali che si colorano di scelte e di sottoideologie diverse, a seconda delle correnti, cioè dei capi e delle loro ambizioni. Via via che le correnti aumentano, paradossalmente si accentua il fenomeno dell'accentramento nei partiti, e le periferie non riescono nemmeno più a seguire la complicatissima casistica delle distinzioni.

È in questo contesto, onorevoli colleghi, che vogliamo creare le regioni? Chi fra noi

può onestamente pensare che esse non si trasformerebbero fin dalla loro nascita in un semplice fatto di clientelismo politico e partitico? Ditemi voi quali possibilità di decentramento, quali reali autonomie politiche creeremo, quali capacità di rappresentanza sincera, immediata, forniremo ai consigli regionali se prima anche i partiti, per tanta parte detentori del potere, non si saranno dati un vero ordinamento democratico e un effettivo decentramento. Chi può negare che la tendenza attuale è invece opposta, che le scissioni si decidono a Roma e si applaudono e si deprecano in provincia, che le correnti nascono a Roma e poi vanno a far safari di sezione in periferia, alla vigilia dei congressi?

Ci hanno accusato, noi liberali, di essere conservatori e retrogadi perché ci opponiamo a questo scialo di regioni, a questi 700 miliardi l'anno che partono con destinazione quasi ignota. Ma forse ha un senso che la più giovane, la più rivoluzionaria maggioranza democratica dell'Europa occidentale, l'alleanza tra liberali e socialisti che ha dato un nuovo governo ed il coraggio di grandi aperture alla Germania, abbia iscritto di fatto tra i suoi programmi la vocazione antiregionalista del partito liberale tedesco in materia di educazione pubblica. I paragoni sono sempre arbitrari quando si parla di problemi che riguardano rispettivamente uno Stato unitario e una repubblica federale. Ma l'esempio tedesco ci ricorda almeno una cosa: che non è tanto la singola questione — oggi sono le regioni che certamente farete, e farete male — quella che conta, quanto invece la difficile strada per uscire dagli schematismi ideologici, dagli *slogans* imperativi. E uno di questi *slogans* porta oggi molti di voi ad attuare senza convinzione le regioni, così, senza scegliere meglio. I socialisti e i liberali tedeschi, se hanno trovato modo di far affiorare le affinità sulle differenze e si sono messi insieme ad operare per il progresso del loro paese, vuol dire che sono molto più liberi di noi dagli schemi e dagli *slogans*, e le regioni, in questa constatazione di tempi logici, divengono un argomento secondario.

I sostenitori delle regioni affermano che l'autonomia regionale non potrebbe mai essere un elemento di disgregazione della Repubblica né costituire una specie di piccolo Stato nello Stato. Al nostro regionalismo non sarebbero da paragonare né il federalismo svizzero, tanto caro ai repubblicani, né l'autonomismo dei *Länder* di weimariana memoria. Ma non si può neanche dire che le regioni abbiano un semplice compito di decentramen-

to amministrativo. L'inserimento dell'ordinamento regionale sul piano costituzionale, con la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica, con il rapporto con il Senato della Repubblica, con il diritto d'iniziativa legislativa, con il diritto dell'indizione del *referendum* di abrogazione e il conferimento altresì alla regione di una potestà legislativa primaria, dimostra che lo schema di decentramento amministrativo è stato completamente trasbordato.

Se si considera l'estensione e la portata di questi poteri, ci si rende facilmente conto del grande rilievo costituzionale, amministrativo e politico dell'introduzione dell'ordinamento regionale nel quale, all'ordinamento centralizzato basato su un unico centro di potere politico, identificantesi con gli organi parlamentari e di governo esistenti nella capitale, si sostituisce una molteplicità di centri di potere politico, uno per ciascuna regione.

E se si considera che le regioni dovranno essere rette da organi democraticamente eletti e rispecchianti quindi le varie configurazioni politiche dei cittadini delle singole regioni, ci si rende conto con altrettanta facilità della possibilità che nelle varie regioni vengano a formarsi assemblee e governi regionali che siano politicamente su posizioni antitetiche rispetto a quelle del Parlamento e del Governo nazionali.

Certo, non meno può verificarsi nei rapporti tra Stati membri e Stato federale. Che tali prospettive potessero suscitare preoccupazioni e perplessità e venissero da qualcuno addotte addirittura come elemento di pericolo per la stessa autorità dello Stato, era logico, ed appunto su queste basi vi fu in sede di Assemblea Costituente più di un acceso contrasto tra i vari partiti.

Per eliminare, o almeno per ridurre, i motivi di perplessità il costituente tentò di porre alcune limitazioni alla potestà legislativa delle regioni, dettando misure cautelatrici atte a riaffermare il concetto, espresso nell'articolo 5 per cui la Repubblica è una e indivisibile. Le preoccupazioni tuttavia permasero e permangono tutt'oggi. Il primo Parlamento della Repubblica, con alto senso di responsabilità, sia pure provocando violentissime reazioni e reazioni da parte dei comunisti e dei socialisti, allora in stretta alleanza tra loro, aveva tentato di scongiurare i pericoli che sarebbero derivati in conseguenza dell'attuazione delle regioni, per la certezza del diritto in Italia, nell'ipotesi che tutte le regioni, una volta costituite, si fossero avviate a legiferare

senza alcuna limitazione sulle 17 materie di loro competenza.

Ad evitare tale proliferazione normativa il primo Parlamento della Repubblica emanò infatti, responsabilmente, la legge n. 62 del 1953, nella quale è compreso quel famoso articolo 9, che ora si vuole sopprimere — su tale aspetto tornerò a soffermarmi subito — e che stabilisce che le regioni non potranno legiferare sulle materie attribuite alla loro competenza legislativa primaria se preventivamente lo Stato non avrà emanato una legge cornice per ciascuna di esse, fatta eccezione solo per le sei materie indicate nell'ultimo comma dello stesso articolo, per essere esse manifestamente di secondaria importanza.

Nel testo del predetto articolo 9, oltre la preoccupazione per le sorti della nostra democrazia, comune a tutte le forze parlamentari democratiche, che non volevano tradire lo spirito democratico della Costituzione e tanto meno violarla, ma solo dare ad essa l'interpretazione più ragionevole ai fini di consentirne una applicazione tale da non danneggiare lo Stato, ebbe anche a trasfondersi, onorevoli colleghi democristiani — naturalmente assenti — anche la preoccupazione di una personalità del vostro partito, Alcide De Gasperi, mosso dal suo profondo senso dello Stato e del suo grande amore per la vera democrazia.

Come non chiedersi allora, onorevoli colleghi, di fronte ad un disegno di legge che mette in moto il meccanismo dell'attuazione delle regioni, se non si siano cancellate in voi d'un tratto tutte le preoccupazioni che spinsero anche i vostri partiti oltre il nostro a volere l'articolo 9 della legge n. 62 del 1953? Chiedo dunque ai rappresentanti della democrazia cristiana, dei repubblicani, dei socialisti unitari, se abbiano superato veramente le preoccupazioni di allora o se invece rinneghino ora le ragioni che in passato li indussero a battersi con il mio partito per inserire, in quella che divenne poi la legge 10 febbraio 1953, n. 62, una norma in base alla quale ogni attività legislativa delle regioni veniva subordinata all'emanazione di leggi cornice.

Mi rivolgo ancora ai colleghi della democrazia cristiana per chiedere loro se abbiano cambiato il loro programma di partito. Essi si sono presentati all'elettorato per le elezioni politiche del maggio 1968 con questa affermazione: « Non si tratta infatti solo di procedere all'approvazione di una prima legge finanziaria, ma di delineare con immediatezza il complesso normativo che deve rendere concreto il tipo di ordinamento regionale

che vorremo darci nel quadro di un rinnovamento dei poteri centrali e dei minori enti locali ».

Più avanti ancora veniva esplicitamente dichiarato: « La democrazia cristiana ribadisce che l'attuazione dell'ordinamento regionale dovrà ispirarsi ai seguenti principi » (non li enuncerò tutti, ma soltanto quelli che possono essere utili per rinverdire la memoria o magari per farne prendere conoscenza agli onorevoli esponenti della stessa democrazia cristiana): « Le regioni dovranno legiferare in un armonico sistema garantito, oltre che dai principi generali della Costituzione, dalla organicità che sarà realizzata nella regolamentazione delle leggi-cornice che saranno preventivamente approvate. Le regioni dovranno realizzare una espansione delle autonomie e delle funzioni dei comuni e delle province, il che richiederà una revisione dei loro compiti, della loro organizzazione e delle loro dimensioni territoriali di cui un momento importante sarà rappresentato dalla elaborazione della nuova legge comunale e provinciale ». E ancora: « La democrazia cristiana intende affrontare in radice e con l'urgenza richiesta tutto il problema della finanza locale, tenendo conto degli studi e delle indagini di cui si dispone e in particolare delle più recenti conclusioni della Commissione interni della Camera perché a nulla varrebbe impostare in modo coerente, con una politica di sviluppo equilibrato, la finanza regionale se invece province e comuni, specie di regioni depresse, restassero paralizzati nell'esercizio di nuove funzioni ad essi direttamente trasferite o delegate dalla regione ».

Ora faccio appello al vostro senso di correttezza e alla vostra responsabilità, onorevoli colleghi di parte democristiana, e vi chiedo: siete convinti che il presente disegno di legge possa rappresentare, rispecchiare il vostro programma in tema di regioni? La mia risposta è sicuramente negativa; a voi dare la vostra. Soltanto se la democrazia cristiana, il partito socialista unitario e il partito repubblicano italiano rinnegheranno i loro rispettivi comportamenti passati potranno approvare il disegno di legge di cui stiamo discutendo. Invero pareva che sussistessero, fino a che non è stato presentato il disegno di legge, i sintomi di queste profonde preoccupazioni. Non c'è alcuno che parli della realizzazione prossima delle regioni senza aggiungere che è necessario farle bene.

Una eccezione invero c'è ed è rappresentata dai comunisti, i quali desiderano che le regioni vengano fatte così come sono previste,

anzi vanno più lontano: essi hanno sempre negato validità alle leggi-cornice ed oggi che ci avviamo alla Repubblica conciliare questa tesi ormai è stata accolta anche dalla maggioranza. E pensare che tutti i Presidenti del Consiglio dei governi di centro-sinistra hanno sempre affermato che le leggi istitutive delle regioni devono essere leggi serie. Purtroppo le leggi si stanno facendo, ma sono tutt'altro che serie, perché, ad esempio, non si è neanche preso in considerazione quanto in materia viene elaborato in sede di organizzazione e sviluppo economico comunitario ed in sede CEE.

Oggi la regione non può essere un organismo racchiuso in un delimitato territorio, essa deve avere una dimensione di programma. Le regioni-programma presuppongono non un decentramento politico legislativo, bensì tecnico-amministrativo. Il problema dell'ordinamento va inoltre rivisto alla luce degli sviluppi determinati dall'integrazione economica e politica dell'Europa. Come ebbe a notare il presidente della Comunità economica europea, Rey, gli imperativi della concorrenza internazionale e del progresso tecnico fanno sì che, nonostante la diversità delle regioni, le soluzioni e i problemi regionali abbiano a integrarsi in una politica regionale d'insieme della comunità. Si tratta di attuare rimedi che, applicati a ciascun caso regionale, si integrino in una visione d'insieme della sistemazione del territorio europeo.

D'altra parte, la Comunità economica europea postula di per se stessa l'armonizzazione, anzi l'unificazione legislativa in materia societaria, tributaria, sociale, ecc.

Solo l'Italia procede all'inverso, moltiplicando le fonti legislative e frammentando l'ordinamento normativo. È chiaro, onorevoli colleghi, che se dall'attività legislativa delle regioni conseguono situazioni giuridiche diverse nello stesso ambito territoriale italiano, ancor più grosso potrà essere il diaframma che si verrà a formare con gli altri paesi della Comunità economica europea. L'armonizzazione legislativa con gli stessi paesi del mercato sarà resa ancora più difficile di quanto non sia oggi, per la presenza di situazioni ed interessi particolaristici.

Molti dei pericoli e delle conseguenze negative derivanti dall'attuazione dell'ordinamento regionale sono collegati ai particolari poteri legislativi che s'intendono concedere alle regioni.

Tuttavia, pur non dimenticando tali pericoli, le regioni presentano numerosi inconvenienti anche dal punto di vista amministra-

tivo. Quasi sempre esse non comprendono zone economicamente omogenee, sicché quasi sempre, nell'ambito regionale, è dato riscontrare squilibri e scompensi che compromettono uno sviluppo economico armonico dell'intera regione. Credo che difficilmente le regioni che volete realizzare possano soddisfare ad esigenze di integrazione; esse invece nascono principalmente in funzione antistatale e polemica, per dissociarsi dallo Stato.

Quando una parte della classe politica seriamente parla di rinnovamenti, di sostituzioni, di partecipazioni, sembra dimenticare la materia prima che pure si trova a governare. Questa classe politica non dovrebbe dimenticare che questo è il paese nel quale ancora esistono gli uffici pubblici per la liquidazione dei danni provocati dal terremoto di Messina; nel quale ogni anno la lista degli enti superflui si allunga (e le regioni sapranno certo porsi in linea con questa tendenza: l'esperienza delle regioni a statuto speciale lo dimostra ampiamente); nel quale la Corte dei conti predica al deserto e viene sistematicamente umiliata.

Discorrere con apparente serenità, in tali circostanze, di semplici sostituzioni di funzioni è tristissimo, perché fa nascere il sospetto che esista la deliberata volontà di avvalersi delle regioni come di centri di potere e di clientelismo. In verità, il momento è davvero difficile perché, dato il rilevante disavanzo finanziario del bilancio statale, la pesante situazione debitoria degli enti pubblici (comuni e province ed enti vari), il cumulo delle passività delle gestioni fuori bilancio, la montagna di residui passivi e l'incessante ritmo di nuove massicce erogazioni, non solo isterilisce qualsiasi politica di bilancio, ma ancor più rende impossibile portar avanti e risolvere le riforme sociali che il paese attende e senza le quali non è possibile seguitare armonicamente nell'evoluzione economica e sociale.

Esiste un problema dell'amministrazione pubblica centrale, prima di affrontare quello periferico autonomo. L'amministrazione pubblica dello Stato, malgrado le nuove dimensioni dell'economia e la trasformazione delle funzioni dello Stato nonché dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, è rimasta intatta. Esiste un problema di coordinamento tra bilancio dello Stato e programmazione prima ancora che tra bilancio dello Stato e delle regioni, e ancor prima di quello esiste un altro grosso problema che riguarda le finanze dissestate degli enti territoriali. Problemi, questi, che

se non vengono risolti condizionano qualsiasi possibilità di aggancio con la finanza locale.

Pare a noi evidente che, attraverso i punti già elencati, balzi, sin troppo nitida, una situazione: la situazione cioè di uno Stato che resta rigido e rattrappito nelle sue vecchie strutture portanti, che non riesce ad assolvere pienamente i nuovi compiti sociali ed economici, che l'evoluzione dei tempi, le modificazioni strutturali, l'ingrandimento delle dimensioni delle imprese e dei mercati, le grandi integrazioni economiche e finanziarie, il processo tecnologico gli impongono. Uno Stato che, cedendo, non ha una politica in senso proprio, ma subisce sollecitazioni diverse e pressioni demagogiche e viene indebolito nella corsa al potere mirante a creare delle riserve di caccia, delle posizioni di incontrastato dominio a fini particolari, quando addirittura non contrastanti con quelli dello Stato.

Vorrei ora soffermarmi — posti questi interrogativi e fatte queste osservazioni — su alcuni aspetti giuridici particolari di questa legge finanziaria regionale che maggiormente ci colpiscono e ci preoccupano. I colleghi di partito che mi hanno preceduto in questo dibattito hanno già messo in rilievo i numerosi motivi di incostituzionalità contenuti nel provvedimento in parola: motivi sui quali gioverà insistere. Vi sono due articoli della Costituzione (il 117 e il 119) che il disegno di legge in discussione viola ed offende con sconcertante disinvoltura.

Il primo, il 117, stabilisce a chiare lettere che le norme legislative della regione devono uniformarsi obbligatoriamente ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e comunque non devono essere in contrasto con gli interessi nazionali. In base alla disposizione transitoria IX, lo Stato doveva adeguare entro un determinato termine le proprie leggi alle esigenze delle autonomie locali proprio al fine di ottenere da parte delle regioni il rispetto dei suddetti principi fondamentali. Il disegno di legge in esame sembra ignorare queste fondamentali disposizioni: sia l'articolo 10 sia l'articolo 15 non tengono conto di queste prescrizioni, ma anzi vanno al di là.

Vi è poi il non meno importante articolo 119 che così recita: « 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 ». Siamo qui nel campo specifico del disegno di legge in esame e il dettato costituzionale mi pare di esemplare

chiarezza. Non così, evidentemente, al Governo e a tutti coloro...

PRESIDENTE. Onorevole Alessandrini, tenga conto che vi è già stato un voto della Camera sulla pregiudiziale di costituzionalità. La questione è stata quindi chiusa da tale voto. La prego quindi di discutere il merito, senza ritornare sulla questione ormai superata dal voto della Camera. Questo non vuol dire che io le tolga la parola. Soltanto la invito a passare agli argomenti di merito.

ALESSANDRINI. Ne prendo atto. Per dare un'idea della confusione esistente a questo proposito, basterà rilevare come esistano notevoli divergenze nelle previsioni di spesa contenute nei vari documenti elaborati ogni qualvolta speciali commissioni e successivi governi hanno tentato di affondare le mani nella palude del costo delle regioni. Il disegno di legge in esame parla di 700 miliardi, ma in precedenza, con uguale arrogante sicurezza, si era parlato ora di 500 ora di 2.077 miliardi. Queste preoccupanti incertezze non fanno altro che dimostrare in pratica l'assurdità di voler elaborare una legge finanziaria regionale prima che alle regioni stesse vengano attribuite le funzioni normali. Siamo qui nel campo dell'assurdità pura e semplice, le cui conseguenze pratiche non sarà facile controllare o correggere.

È giusta la definizione del collega onorevole Monaco: il provvedimento in esame è frutto di improvvisazioni e di superficialità dovute ad un irragionevole puntiglio politico.

Apparentemente si vorrebbe, da parte dei regionalisti di questa nuova maggioranza, che in modo significativo e per noi allarmante va dalla democrazia cristiana ai comunisti, che le funzioni delle regioni vengano determinate sulla base delle disponibilità finanziarie. Il secondo comma dell'articolo 119, infatti, stabilisce che alle regioni saranno attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie all'adempimento delle loro funzioni normali. D'altra parte, indicare anche approssimativamente quali saranno le dimensioni finanziarie delle regioni ordinarie credo che allo stato attuale sia cosa oltremodo difficile.

Per effettuare una stima, anche approssimativa, delle probabili dimensioni del bilancio regionale occorrerebbe conoscere assai più precisamente di quanto non sia possibile ora le modalità e i limiti degli interventi del

nuovo ente nei settori indicati dall'articolo 117 della Costituzione, nonché i principi che regoleranno i rapporti tra regioni da un lato ed enti locali e Stato dall'altro.

Certo, in mancanza di questi elementi di riferimento non si può fornire alcuna valida indicazione di cifre se non sulla base di ipotesi per forza di cose generali ed astratte. Conseguentemente i risultati cui si perviene non sono realistici. La conoscenza delle funzioni svolte da un ente, contrariamente a quanto parrebbe che pensino gli estensori del presente disegno di legge, costituisce un utile elemento per la determinazione delle fonti di entrata da attribuirgli, ed è ovviamente una condizione necessaria per poter valutare le dimensioni del suo bilancio e quindi il suo fabbisogno finanziario.

Nel caso delle regioni a statuto ordinario abbiamo visto che le indicazioni si sono ricavate, nel passato, per analogie con le funzioni svolte dalle regioni a statuto speciale e degli enti locali, oppure in base ad un calcolo delle spese, già statali, da trasferire ai nuovi enti. Ma le conclusioni cui si è giunti per questa via non sono affatto soddisfacenti e si prestano a numerose critiche. Ciò significa che è impossibile effettuare una valutazione, quale che sia, *a priori*, in relazione alle spese gravanti sulle regioni per lo svolgimento delle loro funzioni, in merito alle quali si possono fare solo delle previsioni più o meno attendibili. Infatti la maggioranza di centro-sinistra e i comunisti hanno preferito rinunciare, pur di affrettare i tempi, a qualsiasi chiarimento legislativo sulla sfera di azione che bisogna riconoscere ai consigli regionali.

In conclusione risulta lampante, a chi voglia leggere correttamente la Costituzione, che debbono essere le disponibilità finanziarie delle regioni ad essere rapportate alle loro funzioni normali e non viceversa, come si vorrebbe fare.

Problema importante è quello del significato proprio delle funzioni e dei bisogni normali cui fa riferimento il dettato costituzionale. È chiaro che a tale proposito resta valido il principio della uniformità, che ha tanta importanza per la politica economica e finanziaria, ma è anche vero che esso va interpretato dinamicamente, trattandosi di applicarlo ad organismi umani e sociali in naturale ed oggi sollecitato sviluppo.

Un discorso particolare va comunque affrontato per quanto riguarda la determinazione qualitativa e quantitativa dei bisogni normali, pur entro il quadro delle funzioni

normali. È evidente che non può essere adottata una soluzione rigida di valutazione, ma semmai una soluzione dinamica. Noi domandiamo se è stato studiato questo problema, anche in funzione dell'azione che lo Stato deve svolgere nell'adempimento del suo tradizionale compito di realizzazione di una giustizia perequatrice e di uno sviluppo equilibrato ed uniforme, che sono nell'interesse nazionale. Ma noi riteniamo che tale compito, in presenza di una legge quale quella che oggi si vuole approvare, non potrà essere assolto. Si è forse cercato di stabilire dei parametri che potessero determinare i bisogni normali dei servizi pubblici o la capacità contributiva relativa alle varie regioni?

Vi è poi una notevole disparità di bisogni e di capacità finanziaria tra varie aree locali, con mancanza di proporzioni fra questa e quelle, e i costi necessari dei relativi servizi pubblici, donde il problema delle aree bisognose di assistenza finanziaria con relativa redistribuzione di ricchezza.

Si tratta in sostanza del problema di conciliare il principio statico dell'uguaglianza dei rapporti interregionali (in termini di eguali rapporti e di uguaglianze di pressioni sulle risorse nazionali), con il principio dinamico della corrispondenza maggiore possibile tra risorse regionalmente disponibili e spese dipendenti da distinte responsabilità di poteri e funzioni; si tratta di risolvere disugualmente situazioni disuguali come sono quelle delle varie regioni del paese.

A mio avviso il provvedimento in esame non risponde a tutte queste esigenze e del resto non lo potrebbe, perché esso è incompleto e sbagliato nella sua impostazione.

Come se non bastassero le violazioni sul piano sostanziale della Costituzione, si è voluto eliminare l'ostacolo costituito dalla legge 10 febbraio n. 62, la cosiddetta legge Scelba. La nettezza del confine tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale non esiste più; ma ancora più tenue diviene il confine di legittimità derivante dal rispetto degli interessi di altre regioni, dal momento che ogni provvedimento regionale può determinare contraccolpi e ripercussioni in altre regioni. Si pensi ad esempio ad una normativa intesa a sviluppare, in una regione, i mercati e le fiere; per contraccolpo le regioni contermini vedranno diminuita la funzione e l'importanza dei propri mercati. Fino a che punto è lecita una attività concorrenziale fra le regioni? Dove essa potrà portare?

Queste domande sorgono tanto più spontanee in assenza, come ripeto, delle leggi-

cornice. Il contrasto di interessi tra varie regioni e tra le regioni e lo Stato si rivitalizza in tal modo al punto da portare Stato e regioni ad una permanente prova di forza. La regione, forte della propria autonomia e pressata da istanze locali immediate, tenderà ad estendere la propria potestà legislativa al di là dei suoi compiti istituzionali. E ciò, sul piano economico, determinerà conseguenze quanto mai pericolose. La completa autonomia legislativa delle regioni in alcune specifiche materie che vanno dall'agricoltura all'artigianato, dai porti alla navigazione interna, potrebbe provocare infatti conseguenze di non lieve momento sulla intera economia. Basti pensare al pericolo che venga varata una moltitudine di leggi diverse per la incentivazione agricola ed alla confusione che conseguentemente ne deriverebbe, proprio nel momento in cui l'agricoltura avrebbe bisogno di industrializzarsi e di essere impostata su basi e strumentazioni non costrette negli angusti confini di una visione comunalistica, provincialistica o regionalistica; nel momento in cui, per lo sviluppo dell'agricoltura, è di fondamentale importanza che s'instaurino dei rapporti liberi da impacci e di contenuto uniforme con l'industria trasformatrice di prodotti agricoli, che dei coltivatori deve divenire la cliente principale.

Il regionalismo agricolo potrebbe compromettere tutto ciò. Si ponga mente, inoltre, alle confusioni che possono insorgere in materia di legislazione sull'artigianato, in considerazione anche del fatto che oggi manca una esatta definizione legislativa del concetto di artigianato. Si considerino gli scoordinamenti che potranno nascere dall'autonomia legislativa delle regioni in materia di vie d'acqua e di porti lacuali. Il nostro paese corre il rischio di vedere nascere un campanilismo regionale in materia di porti lacuali e fluviali senza che queste nuove leggi regionali abbiano pratica utilità.

Si pensi ancora ai conflitti più o meno politicizzati che potranno insorgere nell'ambito del programma economico nazionale. Basterà che le regioni facciano uso della loro potestà legislativa in materia urbanistica per condizionare profondamente, in questo campo, in base ad esigenze che potranno essere anche di natura meramente politica, tutte le ipotesi della programmazione nazionale.

Una pianificazione urbanistica è anche una pianificazione economica, perché mentre stabilisce la destinazione delle aree già si muove su ipotesi economiche, le anticipa e ne crea le premesse. È quindi evidente che la

potestà legislativa delle regioni potrebbe minare seriamente quella omogeneità che la programmazione dovrà pure avere!

Basterebbero dunque queste possibili conseguenze economiche a gettare gravi ombre di dubbio sulla validità dell'ordinamento regionale che si vuole imporre, anche in considerazione del modo con cui lo si vuole imporre: attraverso cioè un procedimento che mi sembra veramente troppo disinvolto e che costituisce un precedente quanto mai inquietante.

Non meno incongrua appare la delega al Governo, di cui al provvedimento in esame, per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle regioni.

A tale proposito, devo soffermarmi su una questione di particolare rilievo politico, che del resto ha già ricordato il collega Cottone. Il Presidente del consiglio Rumor si era solennemente impegnato in Parlamento ad adoperarsi affinché venissero varate sollecitamente le leggi-cornice, almeno quelle relative alle materie più importanti. Le leggi-cornice costituiscono il presupposto fondamentale perché possa essere varato un provvedimento riguardante la finanza regionale. Ora il Governo dimostra di non volere mantenere questo solenne impegno; non solo, ma cerca di eluderlo con una richiesta di delega che non può non apparire come un atto di vera e propria leggerezza. Il fatto è grave per il suo significato politico. È grave per l'offesa che reca alla dignità del Governo e a quella del Parlamento.

Vorrei soffermarmi anche su un altro aspetto poco edificante di questa controversia regionalistica. Come tutti sappiamo, la prima commissione incaricata di studiare gli aspetti giuridici e finanziari dell'ordinamento regionale fu la commissione Tupini istituita nel 1960 dal governo Fanfani, le cui conclusioni vennero presentate nell'agosto dell'anno seguente. Nella relazione della commissione suddetta era prevista per l'attuazione dell'ordinamento regionale una spesa di circa 220 miliardi, cifra questa ben lontana dalle previsioni attuali, che a loro volta sembrano, a tutte le persone in buona fede, troppo ottimistiche. Venne poi costituita, nel 1966, la commissione Carbone, che valutò la spesa complessiva in 377 miliardi per il primo anno e in 580 miliardi per il quinto anno. La proposta di legge comunista n. 1342 prevede una spesa, sulla base del bilancio di previsione per il 1969, di ben 2.077 miliardi: si passa da una proporzione aritmetica ad una proporzione geometrica. Infine, il disegno di leg-

ge che stiamo esaminando formula una previsione di spesa, come abbiamo detto, di 700 miliardi.

In questo breve *excursus* cronologico di quella che è stata definita la « battaglia per le regioni », e che è invece per noi soltanto un richiamo alla ragionevolezza e alla responsabilità politica, ho tralasciato di citare la commissione di studio nominata a suo tempo dall'allora Presidente del Consiglio onorevole Moro, le cui risultanze il Governo si sforza di nascondere, quasi che esse fossero vergognose o comunque pericolose per le tesi che il Governo stesso sostiene.

Che ne è stato delle conclusioni della suddetta commissione? Di quella commissione che venne istituita nel novembre 1967 con questi compiti ben precisi: « Esaminare con visione unitaria come l'organizzazione dei nuovi enti debba concretamente armonizzarsi con quella dello Stato e degli altri enti territoriali, nel quadro organico delle strutture e delle funzioni della pubblica amministrazione, in modo da evitare duplicazioni di uffici e di interventi, e conseguentemente di costi ».

In questa indicazione delle funzioni della commissione istituita dall'onorevole Moro, possiamo scorgere tutti i principali problemi che ci preoccupano. E allora, perché conservare questo assurdo segreto, perché, signori della maggioranza regionalista, nascondere quello che dovrebbe invece essere il vostro cavallo di battaglia? Per quale recondito motivo il Parlamento deve trovarsi nell'impossibilità di sapere, ad esempio, se anche questa commissione concorda con la arbitraria e sommaria soppressione del famoso articolo 9 della legge n. 62 del 1953? Tale soppressione comporta una modifica strutturale dell'ordinamento regionale che segna una svolta alla quale sarà poi molto difficile rimediare: è pertanto legittimo chiedersi come si sia giunti a ciò senza disporre dei necessari elementi di giudizio e di valutazione. Se poi le conclusioni della commissione in questione fossero trascurabili, allora dovrete ammettere che il presente disegno di legge nasce dall'improvvisazione e non dallo studio e dalla ponderazione responsabile.

Che una legge finanziaria di così primaria importanza, sostenuta con tanto impegno e con tanto calore da un vasto schieramento parlamentare, violi in modo così clamoroso uno dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica, è cosa quanto meno paradossale in un momento in cui la situazione della finanza statale, degli enti locali, del pa-

rastato è del tutto fallimentare. Infatti, l'indebitamento del settore pubblico ammonta ormai a 20 mila miliardi e i *deficit* dei comuni e delle province hanno raggiunto un livello di 8 mila miliardi.

In questa situazione non posso che ribadire che l'opposizione di noi liberali è ben lungi dall'essere, come pure si sostiene, una opposizione intesa solo a far perdere tempo e a ritardare al massimo l'approvazione del disegno di legge sulla finanza regionale. Lo scopo che ci proponiamo è completamente diverso e — concedetecelo — molto più elevato.

Noi cerchiamo, innanzi tutto, di richiamare la vostra attenzione sulla gravità dei provvedimenti che volete varare, provvedimenti non reversibili e molto difficilmente correggibili con leggi successive. E siamo confortati in questa nostra azione dalla consapevolezza che anche molti regionalisti sono perplessi per il modo affrettato e superficiale in cui si sta procedendo alla creazione delle regioni a statuto ordinario.

Le cifre dianzi esposte indicano che l'esigenza primaria, avvertita da tutti i democratici più sensibili, è quella di delineare in Italia un modello di decentramento non dispersivo, non frazionato in un numero eccessivo di enti, bensì organico, semplificatore e razionalmente studiato.

Due vie si aprono per conseguire questo fine: o puntare su un potenziamento e un ammodernamento radicali dell'ente provincia, rinunciando quindi all'attuazione dell'ordinamento regionale quale fu concepito e delineato nel 1947; oppure dare vita alle regioni, non già sovrapponendole in maniera meccanica agli altri enti locali oggi esistenti, ma al contrario riassorbendo nelle prime le competenze delle amministrazioni provinciali.

Le preferenze dei liberali vanno decisamente alla prima soluzione, cioè all'attribuzione alle province di maggiori competenze, cosa questa che le porrà in grado di presiedere organicamente a tutte le manifestazioni più importanti della vita autonomistica locale; le province limitrofe inoltre dovrebbero potersi unire in consorzi, costituiti sulla base di affinità economiche e sociali, per meglio assolvere i loro compiti.

Ho già detto che molti regionalisti sono perplessi per il modo affrettato e superficiale in cui si sta procedendo alla creazione delle regioni a statuto ordinario: noi sinceramente ci auguriamo, per la tranquillità delle loro coscienze di uomini liberi e di uomini politici, oltre che per il bene del paese che ci sta sommando a cuore, che essi trovino la forza

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 19 NOVEMBRE 1969

per contrastare un provvedimento e una mentalità che rischiano di essere gravidi di nefaste conseguenze. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Erminero. Ne ha facoltà.

ERMINERO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito che si sta svolgendo sul disegno di legge n. 1807 appare parzialmente viziato dalle pregiudiziali che sono state sollevate da parte della minoranza; ma ciò non deve indurre la maggioranza ad entrare nella medesima spirale che ha caratterizzato il discorso dell'opposizione.

Indubbiamente il problema delle regioni si è presentato nella storia del nostro paese con aspetti, con tonalità, con interpretazioni diverse. Non vi è, quindi, motivo di scandalo se anche all'interno della maggioranza e degli stessi partiti che la compongono il discorso sulle regioni presenti varietà di intonazioni, di posizioni, di orientamenti.

Ciò è del resto giustificato dalla complessità e dall'ampiezza di un dibattito che in un certo senso appare logorato e in un altro senso si presenta rinnovato, a seconda che il discorso verta sulle discussioni svoltesi in sede di Assemblea Costituente o di esame della legge 10 febbraio 1953, oppure si porti sul dibattito svolto in occasione della legge per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, od ancora si incentri sul provvedimento per la finanza regionale attualmente al nostro esame.

Le varie fasi di questo dibattito sono state accompagnate da una serie di indagini e di studi, da quelli della commissione Tupini a quelli della commissione Carbone, della commissione Moro e di quella Restivo, documenti che hanno via via integrato il dibattito generale sulle regioni.

SERVELLO. Ella conosce le conclusioni della commissione Moro?

ERMINERO. Non ne conosco le conclusioni, ma comunque non trovo nulla di eccezionale nel fatto che ad oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione talune posizioni siano cambiate e sia mutato anche il modo di inquadrare le regioni nel contesto sociale del nostro paese. Questo fatto è dovuto non soltanto alla modifica delle alleanze e ai mutamenti politici (cosa che d'altronde riguarda anche i gruppi attualmente all'opposizione) ma anche al trascorrere del tempo e al conseguente mutare delle situazioni: è più che naturale che nel corso della lunga vicenda

relativa alle regioni siano state assunte posizioni diverse, anche in conseguenza della dialettica politica registratasi nel nostro paese.

Vi sono indubbiamente, in tema di regioni, discorsi mitizzanti: mitizzanti a favore, quando si considerano le regioni come elemento risolutore del problema della distribuzione orizzontale del potere nel nostro paese; mitizzanti in senso negativo, allorché le regioni vengono considerate come elemento di rottura dell'unità nazionale e decomposizione anarcoide dell'esercizio del potere nel nostro paese. Al di là di ogni mitizzazione, è certo tuttavia che l'istituzione delle regioni a statuto ordinario porta alla nostra attenzione una serie di problemi che non possono essere elusi.

Allo stato attuale della evoluzione amministrativa e giuridica del nostro Stato, le regioni si pongono come un elemento nel quale noi dobbiamo far sì che la libertà si accompagni all'efficienza. Le regioni devono diventare il momento della fisiologia sociale, cioè il momento attraverso il quale si determina una nuova ristrutturazione fisiologica del potere, una ristrutturazione orizzontale del nostro paese.

Certamente il legislatore costituzionale può essere stato preso nel 1947 da preoccupazioni diverse e aver considerato contenuti diversi da quelli nostri. Partendo da una posizione garantista delle libertà di carattere generale, che era predominante dopo l'esperienza fascista, nel 1947 certamente la regione poteva essere vista come una forma di garantismo orizzontale rispetto alla visione verticale dei poteri storicamente accettata dalle democrazie cosiddette parlamentari.

Ora è chiaro che l'articolo 117 della Costituzione può essere da un lato carente rispetto alle necessità attuali; dall'altro può essere andato, quando fu concepito nel 1947, al di là di quella che poteva essere una visione più organica del decentramento politico-amministrativo dello Stato. Ma poiché l'articolo 117 è venuto dopo lo statuto speciale della regione siciliana, non potevano non essere recepiti in larga misura gli stessi strumenti che alla costituzione della regione siciliana venivano dati.

Ora, è certo che l'esperienza delle regioni a statuto speciale ha viziato in maniera forse negativa una certa concezione, perché le regioni a statuto speciale sono nate intorno a fenomeni patologici della compagine nazionale, non secondo esigenze ordinarie.

SERVELLO. Questo è grave. L'Alto Adige è pure un fenomeno patologico?

ERMINERO. Certamente, onorevole Servello. Sono delle situazioni patologiche rispetto all'istituto ordinario, tant'è che per le regioni del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e della Val d'Aosta sappiamo benissimo che elementi e motivi etnici sono stati alla base di determinate costituzioni di carattere regionale.

SERVELLO. Non patologiche !

ERMINERO. Patologiche rispetto al modo e all'essere con il quale vengono create le regioni a statuto ordinario.

Onorevole Servello, non ho nessun timore delle sue interruzioni, se mi consentono di chiarire ulteriormente il mio pensiero.

SERVELLO. Grazie.

ERMINERO. Certamente non facciamo la regione Emilia-Romagna per gli stessi motivi per i quali è stata fatta la regione Trentino-Alto Adige, e ciò indipendentemente dal fatto che lei possa considerare la regione Emilia-Romagna come fatto patologico nel contesto delle regioni a statuto ordinario del nostro paese.

Articolazione, quindi, dello Stato, rispetto alla quale il provvedimento finanziario non può non avere anche riflessi di carattere giuridico-costituzionale. Tornando al discorso antecedente, il legislatore costituzionale aveva pensato alla regione secondo una angolazione soprattutto giuridico-costituzionale; ma oggi, nell'Italia del 1969, il discorso regionale deve essere portato avanti soprattutto sotto il profilo economico-sociale.

È questa angolazione, a mio avviso, che ha consentito opportunamente l'abrogazione (o meglio la modificazione, per altro profonda) dell'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Infatti è certo che, nel testo in cui era stato proposto, esso aveva un carattere restrittivo proprio della funzione socio-economica che noi vogliamo oggi attribuire alla regione. Se alla regione veniva lasciata, secondo l'articolo 9, la delimitazione delle circoscrizioni comunali, con tutto il significato che essa può avere per il riassetto degli enti locali (anche se da un certo punto di vista, in una prospettiva a breve termine, questo discorso può sembrare utopistico) (*Commenti a destra*), è altrettanto vero che il problema delle circoscrizioni comunali non può non essere collegato al discorso sull'urbanistica, al discorso sulle tramvie e sulle metropolitane.

In sostanza vorrei porre in rilievo che, se la funzione della regione si pone in termini

dialettici nei confronti della organizzazione centrale dello Stato, allo stesso modo l'istituzione della regione non può non avere conseguenze sul riassetto territoriale delle circoscrizioni comunali e, a un certo momento, sulle funzioni delle amministrazioni provinciali. (*Interruzione dell'onorevole Servello*). Se avessi un discorso scritto, come lo aveva lei, onorevole Servello, mi permetterei il lusso di rispondere a dovizia alle sue argomentazioni.

SERVELLO. Qual è la ristrutturazione di cui ella parla ?

ERMINERO. Dico che, se la costituzione della regione si pone come inizio di un processo dialettico nei riguardi della struttura centralizzata dello Stato, allo stesso modo dobbiamo ritenere che la regione si ponga come processo dialettico nei riguardi dell'attuale struttura degli enti minori. Se si vuole che la funzione di rendere omogenei, socialmente ed economicamente, il territorio ed i poteri degli enti locali possa essere veramente efficace, è chiaro che l'articolo 117, nella sua complessità, non può essere messo in atto contemporaneamente nella sua interezza.

Questo rapporto dialettico rappresenta, quindi, una delle linee di movimento intorno alle quali noi riteniamo di instradare anche gli enti locali. E poiché è noto che il disegno di legge sulla finanza locale, che è stato poco tempo fa presentato al Senato e porta il n. 909, assegna ai comuni e alle province determinate funzioni, certamente il provvedimento sulla finanza regionale va interpretato anche in collegamento con quello sulla finanza locale; d'altro canto, è evidente che i vuoti di potere a livello comunale e provinciale non saranno coperti finché le regioni non abbiano assunto un loro assetto ed una loro linea di indirizzo. Contemporaneamente, però, possiamo anche iniziare un discorso per rendere omogenee e per raccordare le istanze locali.

Si tratterebbe, cioè, al limite e, se volete, anche paradossalmente, di cercare di unificare la struttura amministrativa dei nostri comuni. Di fronte alla regione, dobbiamo creare strutture amministrative minori che abbiano un certo peso, un grado quindi di efficienza, di effettiva autonomia e di effettiva capacità di scelta per ciò che riguarda i problemi che devono essere posti sul tappeto. Un problema, quindi, di vera e propria ristrutturazione dei comuni, accettando la

sfida che la regione porta nei due sensi in questa dialettica sulla struttura amministrativa del nostro paese, e dando quindi alla regione, nei due sensi, gli strumenti che la possano rendere operativa.

Bisogna fare in modo, a mio avviso, che anche le autonomie minori (che vengono riconosciute e riconfermate) abbiano, attraverso la creazione della regione, la possibilità di raggiungere un momento ottimale di funzionalità, che elimini l'alienazione dalla vita politica di molte nostre amministrazioni comunali minori. (*Interruzione del deputato Servello*).

Un'ultima osservazione, signor Presidente, onorevoli colleghi, anche perché non voglio ridurre questo mio intervento, brevisimo secondo la promessa fatta alla Presidenza, ad un'amabile schermaglia con il collega Servello, che mi riservo comunque di incontrare in altre circostanze per una conversazione di questo genere.

È chiaro che l'istituzione delle regioni ha anche una possibilità di incidenza sulla funzione parlamentare: è certo, a mio avviso, che ne trarranno giovamento la funzionalità del Parlamento e la stessa attività dei parlamentari, che si avvicineranno sempre più alle funzioni e alle prospettive concepite dal dettato costituzionale.

Tutta una serie di interventi legislativi, che sono oggi da tutti riconosciuti come una

palla al piede per i dibattiti di carattere più generale, potranno essere demandati alle regioni, purificando la nostra attività di carattere legislativo.

Ecco quindi, per finire, come a mio avviso il discorso sulle regioni può — certamente senza utopie e senza illusioni, ma proprio al fine di iniziare un determinato processo dialettico e di liberalizzazione e quindi di riequilibrio, in senso orizzontale e verticale, dello Stato — essere un'occasione per ridare a ciascuno degli organi dello Stato e degli enti locali la funzione che è ad essi più propria e più consona. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 12,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO