

## 211.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1969

## PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BOLDRINI

<b>INDICE</b>		<b>PAG.</b>
	<b>PAG.</b>	
<b>Disegno e proposta di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):		
Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario (1807);		
INGRAO ed altri: Finanza delle regioni a statuto ordinario (1342) . . . .	12609	
PRESIDENTE . . . . .	12609	
		BIGNARDI . . . . . 12636
		BOIARDI . . . . . 12623
		PRINCIPE . . . . . 12609
		SPONZIELLO . . . . . 12618
		<b>Proposta di legge</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . . 12609
		<b>Per lo svolgimento di interrogazioni urgenti:</b>
		PRESIDENTE . . . . . 12609
		BIGNARDI . . . . . 12642
		SERVELLO . . . . . 12609, 12643

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9.**

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

(È approvato).

**Annunzio  
di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. È stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

DE MEO ed altri: « Modifiche alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, e successive modificazioni, sull'avanzamento degli ufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica ed alla legge 24 ottobre 1966, n. 887, e successive modificazioni, sull'avanzamento degli ufficiali della guardia di finanza » (2031).

Sarà stampata e distribuita. Poiché essa importa onere finanziario, sarà fissata in seguito — a norma dell'articolo 133 del regolamento — la data di svolgimento.

**Per lo svolgimento  
di un'interrogazione urgente.**

SERVELLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERVELLO. Signor Presidente, ho presentato, insieme con l'onorevole Romeo, una interrogazione urgente riguardante i fatti accaduti ieri a Milano. Poiché permane nella città una situazione di grave tensione, anche a causa della persistente occupazione dell'università e della strada adiacente, vorrei pregare la Presidenza di sollecitare il Governo perché risponda entro la giornata.

PRESIDENTE. Assicuro che la Presidenza interesserà il ministro competente.

**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 la discussione del disegno di legge: Provvedi-

menti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario; e della proposta di legge Ingrao ed altri: Finanza delle regioni a statuto ordinario.

È iscritto a parlare l'onorevole Principe. Ne ha facoltà.

PRINCIPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel 1955 Piero Calamandrei, l'insigne giurista ed umanista così immaturamente scomparso, in un saggio rimasto memorabile per la motivata e circostanziata denuncia della classe politica, che, a partire dal 18 aprile 1948, tenne in mano tutte le leve del potere, osservava che tra le molteplici carenze costituzionali da registrare in quel periodo la più grave era costituita dalla mancata attuazione dell'ordinamento regionale.

Ben a ragione egli rilevava che l'ordinamento regionale rappresentava « una delle più originali innovazioni della Repubblica italiana », che, unitaria ma ripartita in enti regionali, forniti di autonomia, si sarebbe dovuta presentare « in virtù di questo audace decentramento di potere legislativo » come esempio di un nuovo tipo di stato: lo stato regionale. Osservava altresì Calamandrei che la mancata attuazione della riforma regionale, che egli qualificava come un vero inadempimento — non dovuto agli eventi, ma ferreamente voluto dalla classe politica al potere, e quindi da definirsi, con il linguaggio civilistico, come un inadempimento doloso — era destinata a protrarsi nel tempo. Solo un rigoroso sistema di accentramento, poteva, infatti, garantire la sussistenza delle caratteristiche oppressive delle strutture statali, ereditate dal fascismo ed impedire l'avvento di una vera democrazia, basata sul consenso e sulla partecipazione.

Le previsioni di Calamandrei si sono purtroppo avverate. È solo oggi — a distanza di oltre venti anni dall'approvazione della Costituzione repubblicana — che, con la presentazione del disegno di legge sulla finanza regionale, il nuovo ordinamento, disegnato dalla Costituente, può considerarsi di prossima attuazione.

I motivi, per cui la riforma costituzionale in senso regionalistico, è stata così a lungo ritardata, trovano esauriente illustrazione, solo che si rifletta a quello che fu il processo di formazione dell'istituto in seno all'Assemblea Costituente.

È ben noto che la riforma regionale venne portata avanti, soprattutto per impulso di quelle forze che avevano della regione una concezione sostanzialmente « garantista », alla base della quale stava una idea delle comunità locali come entità potenzialmente contrapposte allo Stato: un'idea, quindi, sostanzialmente conservatrice, che aveva una sua finalità ben chiara in un momento storico, in cui la lotta delle classi popolari per le riforme investiva alla base le strutture statali rivelatesi, da tempo, come strumento di conservazione e di privilegio. Ma, una volta, assicuratosi saldamente il controllo dello Stato, il fervore regionalista dei « garantisti » si attenuò progressivamente, sino a scomparire ed a trasformarsi in una decisa opposizione al nuovo istituto. Si mancherebbe, tuttavia, ad un imprescindibile dovere di obiettività storica, se non si rilevasse, oggi, che alla mancata tempestiva attuazione dell'ordinamento regionale hanno contribuito, in parte, anche la indecisione e la limitata consapevolezza, da parte delle forze di sinistra, del ruolo determinante che la regione può assolvere nel contesto di una politica di riforma delle strutture economiche e sociali del nostro paese, e del nesso indissolubile che esiste con la pianificazione economica, con il riequilibrio territoriale, con il sistema locale e con l'obiettivo di una più ampia partecipazione alla gestione del pubblico potere.

Indecisione e inconsapevolezza che, peraltro, per una serie di motivi, che sarebbe troppo lungo esaminare, hanno solo parzialmente inciso sulla formulazione delle norme costituzionali, cosicché da esse è dato di desumere una visione abbastanza coerente dell'istituto.

Indecisione e inconsapevolezza che sono cadute non appena l'intensificarsi della lotta per la riforma dello Stato e per l'affermazione di un regime di sostanziale democrazia ha messo in chiara evidenza che il processo di adeguamento delle strutture alle esigenze di una società in profonda trasformazione — e quindi l'adozione della politica di piano, gli interventi per il riequilibrio territoriale, il riordinamento delle strutture statali, la corretta ripartizione del potere, la rispondenza dei compiti degli enti locali alle esigenze di convivenza e di sviluppo economico e civile — è un processo che non può prescindere dalla esistenza e da un corretto funzionamento dell'ente regione.

Conviene, a questo punto, prevenire una obiezione che è stata già avanzata da parte degli avversari dell'ordinamento regionale. Se le regioni vennero concepite dalla Costi-

tuente in termini sostanzialmente « garantisti »; se in sede di elaborazione della carta costituzionale non fu da tutti avvertito il profondo nesso esistente tra regione e riforma delle strutture della nostra società in trasformazione; se la Regione non è stata concepita come strumento di partecipazione alla vita dello Stato, ma, semmai, in termini di potenziale contestazione, allora, si afferma, le regioni possono essere chiamate a svolgere il ruolo rivoluzionario che si vuole loro affidare, solo procedendo preventivamente ad una revisione delle norme costituzionali che disciplinano l'istituto.

Ma è agevole osservare che questi interrogativi — chiaramente volti a differire ulteriormente la realizzazione del nuovo istituto — traggono origine da una errata interpretazione della funzione della norma giuridica e del significato delle norme costituzionali relative all'ordinamento regionale.

Per stabilire quali sono i compiti della regione ed il ruolo ad essa affidato, ci si deve riferire alle norme costituzionali, che disciplinano l'istituto, inquadrando nelle evidenti finalità di rinnovamento e di ristrutturazione, che si desumono dalla Carta costituzionale.

Occorre aggiungere che nel testo costituzionale non solo non emergono elementi che possano confortare l'ipotesi di un contrasto tra il ruolo che le Regioni sono oggi chiamate a svolgere ed i compiti ad esse assegnati, ma si evince chiaramente che alla Regione è attribuito un compito determinante per la riforma democratica della nostra società. È infatti errato ritenere che l'obbligo, sancito per le Regioni dall'articolo 117 della Costituzione, di attenersi, nella loro azione, « ai principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato » e di non emanare « norme in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre regioni », costituisca, solamente, un mezzo per tutelare le prerogative del potere centrale e per evitare che posizioni di potere degli organi centrali possano essere intaccate dalle regioni. La norma di cui all'articolo 117, al contrario, costituisce, anche e soprattutto, uno strumento per poter indirizzare — verso obiettivi di interesse generale — l'attività della regione, l'uso delle sue risorse e degli strumenti da essa creati.

Se questo è il senso del rapporto stabilito tra Stato e Regioni dal disegno costituzionale, è di tutta evidenza che non si pone alcun problema di revisione della Costituzione in ordine ai compiti che la Regione è chiamata ad assumere nel quadro dell'articolazione

della programmazione democratica dello sviluppo economico.

Si è già accennato al ruolo insostituibile che la regione può assolvere in materia di pianificazione economica, di riequilibrio territoriale, di coordinamento degli enti locali.

L'apporto delle regioni alla formulazione ed attuazione di una programmazione economica — che abbia come obiettivo la eliminazione degli squilibri territoriali e settoriali e lo sviluppo civile e sociale — è stato evidenziato dal disegno di legge, in corso di esame da parte del Senato, sulle procedure del piano.

SERVELLO. Quel provvedimento è stato insabbiato.

PRINCIPE. Può darsi. Comunque, noi socialisti siamo favorevoli a quel provvedimento; ella mi offre l'occasione per formulare voti affinché esso venga approvato quanto prima.

SERVELLO. Magari bastassero i suoi voti ! Ma quel progetto non va avanti.

PRINCIPE. D'accordo, non perché lo si voglia seppellire; vi sono dissensi tra i partiti di maggioranza, per adeguarlo alle attuali esigenze.

Del resto, dicevo, l'esperienza compiuta, attraverso i comitati regionali per la programmazione economica — pur nella imperfezione della loro rappresentatività e nella inadeguatezza delle loro strutture — ha dimostrato quanto sia necessaria, alla politica di pianificazione, l'apporto delle forze locali.

Qui basterà ricordare che se è vero che l'attività di programmazione — pur nelle sue finalità profondamente democratiche — implica una centralizzazione delle prescrizioni e delle direttive, che vengono a costituire dei limiti all'attività regionale, è anche vero che essa ha imprescindibile necessità di integrarsi dal basso. Donde la possibilità che la Regione intervenga nella formulazione e attuazione del piano e sia protagonista responsabile, nelle varie fasi, del procedimento di pianificazione. In particolare, spetterà alla regione: a) indicare gli obiettivi di lungo periodo, il tasso di crescita, il livello dell'occupazione; b) la verifica di coerenza tra gli obiettivi definiti regionalmente e quelli del programma nazionale; c) l'attuazione, con l'impiego delle proprie risorse e dei propri strumenti di intervento, degli obiettivi del piano rientranti nell'ambito delle attività degli enti sub-regionali.

Quanto alla politica di riequilibrio territoriale, è noto che in ogni Regione, anche in quelle ad economia più evoluta, esistono accanto a aree di alto sviluppo (talvolta addirittura congestionate) zone arretrate o in via di emarginazione.

Gli interventi per conseguire una più equilibrata destinazione delle risorse ed una più razionale organizzazione del territorio non possono, in tale situazione, che essere affidati all'ente regione, che costituisce il livello più idoneo rispetto a quello statale, troppo ampio, ed a quello degli enti locali minori, troppo limitato e portato a valutazioni troppo circoscritte. Si pensi agli interventi sostitutivi di quelli degli enti minori ed al coordinamento della loro attività, nel quadro di una dimensione più idonea e più naturale, quale è quella regionale.

La Costituzione ha, infatti, modellato la regione anche come organo di coordinamento e, occorrendo, di promozione e di surrogazione degli enti locali. E questo il senso dei raccordi previsti nella Carta costituzionale tra la regione da un lato, e la provincia ed il comune dall'altro. Questi raccordi sono costituiti sia dal conferimento, da parte delle regioni, agli organi comunali e provinciali dell'esercizio dell'attività amministrativa regionale (articolo 118 ultimo comma), sia dalla disciplina dei controlli regionali sull'attività comunale e provinciale (articolo 125), disciplina che comporta il venir meno di un sistema di controlli, che l'esperienza ha dimostrato essere in antitesi non solo con i principi essenziali di una organizzazione democratica delle comunità locali, ma con l'esigenza di efficienza delle funzioni pubbliche.

In realtà, emerge dalla Costituzione una nuova concezione delle autonomie locali. Una concezione non più atomistica, ma organica, e tale da consentire la realizzazione di una felice sintesi tra i fattori di sviluppo democratico delle autonomie locali e la loro efficienza funzionale.

Nel nuovo disegno costituzionale dell'autonomia locale, la regione, in base al disposto dell'articolo 118 della Costituzione, assume i caratteri di un ente con funzioni di direzione, mentre gli enti locali divengono i soggetti esecutivi, per lo più attraverso la delega, delle direttive della regione. Non bisogna dimenticare, al riguardo, che la regione è nata alla Costituente, non solo come reazione all'accanimento del periodo fascista, ma anche dalla constatazione della accertata inidoneità dei tradizionali enti locali a soddisfare ampia-

mente la vasta gamma di interessi locali, che le strutture di una moderna comunità statale determinano, e ciò sia in relazione alla limitata dimensione territoriale, sia al tipo di attribuzioni esercitate. Si consideri, ad esempio, il problema dello sviluppo urbano e, più in generale, il problema della modificazione dei rapporti tra città e campagna, conseguenza tra le più appariscenti del processo di industrializzazione e della crescente mobilità territoriale e settoriale che a tale processo si accompagna.

Tali problemi non coincidono più con le città quali sono amministrativamente definite, ma con le « aree metropolitane » in quanto tali. Il progresso tecnico nei settori dei trasporti e delle comunicazioni ha infatti ampliato il raggio di prossimità fisica, necessario alla integrazione di quelle attività di produzione di servizi e di consumo, che costituiscono il supporto funzionale del sistema urbano, dando luogo alla formazione di aree intermedie, in cui si decentrano funzioni tradizionalmente riservate alle città. Questo superamento delle attuali circoscrizioni amministrative non consente di sfruttare le economie di scala connesse alle maggiori dimensioni del servizio pubblico e nello stesso tempo comporta che il costo del servizio prodotto non venga ripartito tra tutti i beneficiari, ma sia addossato ad una sola comunità. È evidente l'importante ruolo che, nei confronti delle aree metropolitane, la regione è chiamata a svolgere, assumendo, a seconda dei casi, direttamente il servizio pubblico o provvedendo al suo coordinamento.

Se, poi, si tiene conto che l'istituzione della regione comporterà, necessariamente, lo smantellamento dell'organizzazione burocratica statale sul piano locale, appare evidente che il nuovo ente è chiamato ad assolvere una funzione determinante nel campo del potere locale e cioè, in definitiva, su una delle componenti più importanti della crisi dello Stato. Si può, anche, affermare che la sostituzione, sul piano locale, degli uffici statali — da parte della regione, come organo di direzione e da parte degli uffici degli enti locali come organi di esecuzione — configura un modello strutturalmente destinato a ripercuotersi su molti campi dell'organizzazione dei pubblici poteri, aprendo prospettive di una più adeguata rispondenza alle esigenze di una moderna società.

Nelle considerazioni che precedono, è implicita la soddisfazione di tutti i regionalisti per il fatto che il disegno di legge sulla finanza regionale sia giunto finalmente, dopo tante

iniziative rimaste senza esito e dopo tante tergiversazioni, alla discussione del Parlamento.

La concreta determinazione dei criteri base della finanza regionale costituisce, infatti, un passo avanti sulla strada dell'adempimento dell'obbligo costituzionale. È questo un indubbio merito della politica di centro-sinistra e della coerenza con cui i socialisti hanno saputo perseguirla, pure in presenza di una scissione che avrebbe potuto negativamente ripercuotersi — senza una ferma volontà politica — anche sulla riforma regionale.

Ai partiti, che traggono motivo della loro esistenza dal clientelismo e dal notabilato, la creazione di nuovi centri di potere democratico, quali le regioni, non può certo riuscire di gradimento. Si spiega, così, il sostanziale antiregionalismo che negli anni passati caratterizzò le posizioni politiche del PSDI, il sostanziale antiregionalismo riemerso intatto, dopo la parentesi dell'unificazione socialista, degli esponenti scissionisti del PSU. Ne sono prova, se pur ne fosse bisogno, le domenicali elucubrazioni di qualche autorevole esponente del PSU, che non ha perso occasione per manifestare il suo livore nei confronti di questa riforma, ispirata ad una moderna concezione delle strutture pubbliche.

Ma la soddisfazione dei regionalisti è tanto più grande in quanto la modifica, approvata dalla Commissione, dell'articolo 9 della famosa « legge Scelba » ha consentito di abbreviare ulteriormente la strada da compiere perché le regioni divengano una realtà operante. L'esercizio, da parte della regione, del potere legislativo ad essa riconosciuto dalla Costituzione non è più subordinato alla emanazione, da parte dello Stato, delle famose « leggi-quadro », assurda ed illegittima limitazione, non prevista dalla Costituzione e non necessaria, della autonomia legislativa regionale. Le regioni potranno, ormai, liberamente legiferare con il solo limite dei principi generali dell'ordinamento, quali si desumono dalla legislazione vigente.

L'emendamento approvato costituisce, indubbiamente, un ritorno alla concezione costituzionale dei poteri delle Regioni, le quali, se non possono incidere sui principi fondamentali dell'ordinamento, hanno l'incontestabile diritto di esplicare autonomamente il potere loro attribuito, onde adeguare alle proprie esigenze la disciplina delle singole materie.

L'abrogazione dell'articolo 9 della « legge Scelba » e gli altri miglioramenti, talvolta notevoli, apportati dalla Commissione al testo del disegno di legge governativo, non implicano,

per coloro che credono veramente nel significato, profondamente innovativo, dell'istituto regionale, una totale, incondizionata soddisfazione per il contenuto del provvedimento. Traspare, tuttora, in esso, infatti, una concezione moderata ed un certo senso di sfiducia verso l'autogoverno locale, che appare veramente ingiustificata.

Di tale concezione sono sintomo significativo le norme del disegno di legge, che attengono ai tributi propri delle regioni che, come è stato esattamente rilevato, debbono considerarsi, più che una manifestazione di una autonoma potestà impositiva, uno strumento di partecipazione al gettito dei tributi erariali. È indubbio che tale sistema rispetti, dal punto di vista sostanziale, il dettato della Costituzione che, nell'affermare che la regione ha « tributi propri » (articolo 119), ha voluto affermare il principio dell'autonomia impositiva, come aspetto essenziale del principio di autonomia delle comunità locali. L'aggiramento del dettato costituzionale, operato con il disegno di legge, appare tanto più grave ove si consideri che il gettito dei « tributi propri » non potrà non essere estremamente modesto.

Si è affermato, a difesa del criterio adottato, che la sostanziale centralizzazione della finanza pubblica, operata con il disegno di legge, anche se non pienamente rispondente ai principi costituzionali, corrisponde alla esigenza di salvaguardare il principio dell'unità finanziaria e di non far venir meno la possibilità di manovra dello strumento fiscale a fini congiunturali. Non sembra, peraltro, che le considerazioni che vengono svolte in merito siano pertinenti. Il principio della unità della finanza pubblica, infatti, non deve costituire un dogma irremovibile, altrimenti verrebbe automaticamente a cadere la possibilità di ogni autonomia locale.

D'altra parte, la manovra dello strumento fiscale a scopi congiunturali può benissimo essere assicurata anche in presenza di un potere impositivo locale, che, sebbene autonomo, resterebbe pur sempre sottoposto, in forza del dettato costituzionale, al limite dei principi generali dell'ordinamento. È noto, inoltre, che la manovra fiscale a fini congiunturali è basata sulla imposizione indiretta e su taluni tributi che incidono sul reddito. Per i tributi propri delle regioni resterebbe, pertanto, un vasto campo di imposizioni: basti pensare, da un lato, ai contributi di miglioria e, dall'altro, ad alcuni tipi di sovrainposta in atto, riconosciuti ad enti che assolvono funzioni assai meno importanti di quelli regionali (ad esempio, le camere di commercio).

Altra manifestazione di scarsa fiducia nei confronti del nuovo istituto regionale è costituita dalle disposizioni (articolo 9) relative alla accensione dei debiti da parte delle regioni. Tenuto conto che detti debiti possano essere contratti, esclusivamente, per spese di investimento, il limite dell'ammontare — anche nella misura maggiorata del 20 per cento stabilita dalla Commissione — appare veramente inadeguato. Tanto più che la regione dovrà provvedere anche agli investimenti ad essa demandati dallo Stato, per i quali i fabbisogni finanziari saranno di dimensioni notevoli.

Si pensi al settore ospedaliero, di cui alla recente legge del 12 febbraio 1968, n. 132, che fa obbligo (articolo 29) alle regioni di programmare, per un quinquennio, i propri interventi nel settore con la legge di approvazione del piano regionale, vincolante a tutti gli effetti, e contenente l'indicazione dei mezzi finanziari per l'attuazione. La legge fa, inoltre, obbligo alla regione di stanziare nel proprio bilancio le somme necessarie per la costruzione, ampliamento e trasformazione degli ospedali (articolo 31). Ora non si vede come le regioni — prive sostanzialmente di una propria potestà impositiva e soggette a rilevanti limitazioni per l'assunzione di mutui — potranno far fronte a tali compiti.

Né sembra giustificato — e sotto questo aspetto l'emendamento approvato dalla Commissione appare peggiorativo del testo governativo — l'obbligo di condizionare l'emissione di obbligazioni al « conforme parere del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio ». Si tratta, occorre rilevare, di « conforme parere », e cioè di un parere a tutti gli effetti vincolante. C'è quindi da domandarsi se la disposizione possa considerarsi in armonia con il sistema costituzionale, che non sembra possa consentire di subordinare l'efficacia di una legge regionale alla discrezionalità di un organo statale. È ben vero che la norma è ispirata al criterio di salvaguardare l'unitarietà del governo del credito, ma tale principio non può certo essere dilatato sino ad annullare completamente il potere delle regioni, già limitato, del resto, dal riferimento obbligato al parametro delle entrate tributarie regionali, di cui già si è rilevata la modesta entità.

Non sembra, d'altra parte, che si sia tenuto presente che il disegno di legge sulle procedure per la programmazione stabilisce che le regioni, con le leggi di programmazione, debbano indicare gli interventi regionali ed i « relativi mezzi di finanziamento » e che in

proposito dovrà essere sentito il parere del CIPE. La procedura stabilita, per l'assunzione dei prestiti obbligazionari, dal disegno di legge in esame, comporta, pertanto una inutile duplicazione di controllo e di poteri, con conseguente allungamento dei tempi occorrenti all'acquisizione delle disponibilità per il finanziamento degli interventi.

Sembra, perciò, necessario provvedere ad una modifica delle disposizioni in esame, stabilendo che il parere del CIPE assorbe ogni altro parere, e che il parametro di riferimento non sia costituito solamente dalle entrate tributarie, ma dalle entrate a qualsiasi titolo acquisite al bilancio della regione.

La determinazione delle risorse finanziarie regionali investe, sia pure indirettamente, il problema dei compiti e del finanziamento dell'ente provincia. È ben noto che sin dalla loro istituzione alle province sono stati attribuiti compiti assai modesti e che l'espansione dell'attività statale ha ulteriormente ridotto il campo di azione di tali enti, riducendo, conseguentemente, il grado di partecipazione politica e civile alla vita dell'ente.

È logico presumere che lo spazio proprio delle province verrà ulteriormente a comprimersi con l'istituzione delle regioni, anche se, nello stesso tempo, lo strumento della delega delle funzioni amministrative regionali comporterà, per l'organizzazione provinciale, uno sviluppo dell'attività da svolgere. Si verrà cioè, a determinare una situazione per la quale i veri protagonisti dell'azione locale ed i responsabili interlocutori nei confronti dello Stato saranno la regione e il comune; mentre alla provincia spetterà il compito — per altro assai rilevante — di provvedere all'esecuzione delle funzioni amministrative regionali. Di tali nuove situazioni — pur nel rispetto dei principi costituzionali, che prevedono tre livelli di democrazia locale, la regione, la provincia ed il comune — si dovrà necessariamente tener conto.

L'attuazione dell'ordinamento regionale, perciò, apre la prospettiva di un discorso nuovo, anche e soprattutto in direzione del complessivo assetto delle autonomie locali quale ereditato da un secolo di regime unitario. È un discorso nuovo, una grossa prospettiva di lavoro, alla quale si deve guardare con lucidità e con coraggio e che certo non si può consumare nella battuta di avvio dell'ordinamento regionale, per la quale abbiamo creduto di scegliere la legge sulla finanza delle regioni a statuto ordinario. Ma è un discorso che questo primo avvio non deve pregiudicare e non deve ignorare, è una prospettiva alla

quale sin da ora è necessario guardare e per la quale è necessario provvedere. Da questo punto di vista sembra fondato un discorso che investa, nel momento in cui si procede all'attuazione dell'ordinamento regionale, anche il livello provinciale, che ha costituito sinora il momento del decentramento — e potremmo dire dell'accentramento — dello Stato unitario burocratico e centralizzato.

La provincia ha costituito non soltanto la sede del prefetto e degli uffici di prefettura, ma anche il luogo fondamentale ed il livello normale della spesa pubblica, la dimensione più propria e la struttura più congeniale di una amministrazione centralizzata. Si pone un problema di una nuova collocazione di una complessiva nuova funzione del livello provinciale. Si pone il problema di un raccordo fra la provincia e la regione. La legge finanziaria regionale non può non guardare di già a questa prospettiva, non deve pregiudicare questa prospettiva, deve anzi inserirvisi. La Provincia dovrà essere, per disposto costituzionale, luogo di decentramento normale dell'attività regionale, cioè le Regioni dovranno assolvere alle proprie funzioni decentrandole a livello provinciale senza duplicare le strutture amministrative, senza irrigidite ripartizioni di competenze fra organi estranei, ma in rapporto tra delegante e delegatario. Il livello regionale dovrà essere un livello eminentemente deliberativo, inteso alla produzione di norme, alla elaborazione di indirizzi e all'esercizio di controlli; il livello provinciale sarà livello eminentemente operativo, inteso all'esecuzione amministrativa delle norme sulla base degli indirizzi e assoggettato ai controlli disposti dalla regione.

Nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione le competenze legislative saranno della regione e della regione saranno ancora le conseguenti competenze amministrative, ma la regione opererà, cioè darà seguito amministrativo, attraverso i livelli sottostanti, provinciale e comunale.

Nell'ambito delle materie dell'articolo 117 della Costituzione cadono tutte o quasi le attuali competenze amministrative della provincia. Ma allora, in termini di finanza regionale, ne viene fuori una precisa indicazione che il gruppo socialista ha già avanzato in sede di Commissione bilancio attraverso la formulazione di un organico e puntuale sistema di emendamenti: l'indicazione di non duplicare una finanza regionale o una finanza provinciale, l'indicazione di assorbire la finanza provinciale nella finanza regionale; sicché, come alle regioni sono intestate le funzioni, così alle

regioni devono essere intestate le risorse necessarie all'esercizio di tali funzioni; saranno le regioni, poi, che, perseguendo quelle funzioni attraverso lo strumento della delega alle province, trasferiranno alle province i mezzi finanziari correlativi e sarà la disponibilità primaria dei mezzi che consentirà alle regioni una impostazione unitaria, globale, ponderata dei problemi e delle esigenze, che consentirà alle regioni di esercitare in concreto indirizzo e controllo, che assicurerà l'unitarietà delle competenze, anche di fronte ad una pluralità di organi e di soggetti, chiamati ad intervenire nella stessa materia in momenti e a livelli diversi.

La provincia, come strumento operativo della regione, luogo di decentramento funzionale e finanziario della regione ovvero anche — in una ipotesi diversa ma simmetrica — luogo di esercizio convenuto e consortile di funzioni comunali con risorse finanziarie sottoscritte dai comuni. Questo il disegno costituzionale, che si può ricavare dalla stessa norma costituzionale ed al quale l'ordinamento regionale, già nella sua fase di avvio con la legge finanziaria, deve ispirarsi.

È questo un disegno che la parte regionalista deve tener ben fermo, se vuole costruire con lucidità il nuovo regime che si propone e se vuole ampliare l'area dei consensi e degli accreditamenti su cui il nuovo ordinamento deve appoggiare, non solo in un momento di battaglia e di tensione, ma anche nel lungo periodo dell'attuazione e della sperimentazione. È, perciò, onorevoli colleghi, che il gruppo socialista propone di predisporre già nella legge finanziaria alcuni meccanismi intesi ad operare non, nell'immediato ma in una media prospettiva, il sostanziale assorbimento della finanza provinciale nella finanza regionale, dando perciò appuntamento al duplice traguardo della definitiva costituzione degli organi regionali e dell'avvento della riforma tributaria generale.

Uno dei punti più importanti del disegno di legge è costituito dalle norme che concernono i criteri di ripartizione del fondo comune. Sulla questione sono stati avanzati (vedasi il parere della II Commissione) perplessità e rilievi che debbono essere decisamente respinti. Si è detto che con il sistema adottato si distorce la struttura istituzionale della finanza locale, in base ad un inaccettabile concetto di perequazione.

Ma è agevole osservare — a prescindere dalla inidoneità di altri criteri di ripartizione — che sarebbe assurdo cristallizzare le attuali condizioni economico-sociali adottando

il criterio di attribuire alle Regioni quote percentuali del fondo comune, in corrispondenza delle spese sostenute dallo Stato in ciascuna regione in un determinato periodo per le funzioni trasferite. Il comitato di studio a suo tempo nominato dal Ministero del bilancio ha esattamente avvertito che la ripartizione del fondo non può essere eseguita secondo il criterio di ciò che si spende o si è speso per le funzioni statali, ma secondo il criterio di ciò che si dovrebbe spendere in base ai bisogni ed alle esigenze.

Fermo quanto precede, va osservato che la ripartizione del fondo speciale — quale verrebbe a determinarsi sulla base dei criteri stabiliti dal disegno di legge — non risulterebbe equa per le regioni del Mezzogiorno. L'allegato *D* del disegno di legge contiene le percentuali di ripartizione dell'ammontare complessivo delle entrate delle regioni (tributi propri e fondo comune): ebbene, tali percentuali indicano che il 65,30 per cento di tale ammontare andrà alle regioni del centro-nord e solo il 34,70 per cento andrà alle regioni meridionali (nel calcolo delle percentuali non si è tenuto conto, ovviamente, della Sardegna e della Sicilia, così come non si è tenuto conto del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta). Ora, il 34,70 per cento è ben lontano da quella percentuale del 40 per cento, che ormai da tempo costituisce il limite minimo di « riserva » delle spese di investimento stabile nelle regioni meridionali, di cui all'articolo 5 della legge 26 giugno 1965, n. 717.

Non si ritiene di dover aggiungere altro per dimostrare la necessità di modificare i criteri di ripartizione del fondo. Un criterio più equo e più rispondente ai principi del programma economico nazionale, è rappresentato dalla diminuzione dal 70 al 50 per cento del peso dei parametri « oggettivi » (superficie e popolazione) e dal contemporaneo aumento, dal 30 al 50 per cento, del peso dei parametri « perequativi » di cui all'articolo 8, lettera *c*), del disegno di legge. Adottando tale criterio, alle regioni meridionali andrebbe (come si ricava dalle tavole allegate) il 39,8 per cento dell'ammontare complessivo, e cioè una percentuale vicina a quel 40 per cento che costituisce ormai, per precetto legislativo, un *minimum quantum* inderogabile.

Aggiungasi che la modifica proposta consentirebbe di ovviare sulla base dei criteri indicati dal disegno di legge. Dei tre parametri indicati, infatti, solo due — territorio e popolazione — sono veramente oggettivi. Il terzo parametro solo in parte può riflettere la reale

situazione, essendo noto che il tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale può essere statisticamente accertato solo in misura inferiore alla realtà. I dati dell'ISTAT, infatti, si riferiscono esclusivamente ai movimenti anagrafici, mentre è assai elevata la percentuale di emigranti che non provvedono alle denunce previste dalla legge. E poiché, come è noto, l'esodo è fenomeno caratteristico delle regioni più arretrate, ne risulta che il riferimento a tale parametro non può considerarsi rappresentativo delle varie situazioni economiche regionali.

Sempre a proposito dell'articolo 8 del disegno di legge, sembra indispensabile che la Camera riprenda in esame gli ultimi due commi dell'articolo, dei quali la Commissione ha votato la soppressione. Come si sia giunti a tale soppressione è lealmente chiarito nella relazione dell'onorevole Tarabini; sono, peraltro, convincenti le considerazioni svolte in ordine al nesso esistente, nel pensiero dei proponenti, tra la soppressione dei due commi e la proposta di istituire un fondo speciale commisurato al 20 per cento dell'incremento annuo delle entrate tributarie dello Stato, da assegnare alle regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale. Si afferma nella relazione dell'onorevole Tarabini che l'emendamento non è accoglibile « anche in dipendenza della sua notevole incidenza finanziaria ». Ma, così affermando, non si tiene conto che le maggiori risorse regionali non debbono essere erogate in spese correnti ma in spese di investimento.

L'emendamento proposto, d'altra parte, si ispira al criterio, non facilmente contestabile, di finanziare gli interventi straordinari senza incidere sulle entrate derivanti dalla finanza ordinaria. Le considerazioni già svolte in ordine alla evidente inadeguatezza delle disponibilità finanziarie delle regioni per provvedere agli investimenti di propria competenza, dispensano dal soffermarsi sulle necessità che il fondo speciale sia ripristinato.

Tanto più opportuno appare infine l'accoglimento della proposta, ove si consideri che essa viene a determinare un concreto raccordo tra programmazione regionale e programmazione nazionale, nel senso che le somme così accantonate debbono essere spese sulla base delle leggi regionali di programmazione e dei criteri annualmente determinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

La Commissione in sede referente ha opportunamente provveduto a modificare il testo dell'articolo 11 del disegno di legge, rela-

tivo ai contributi speciali da assegnare alle regioni, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno. Il testo governativo era, infatti, privo di concreto significato, limitandosi ad una parafrasi dell'articolo 119 della Costituzione. È stato opportunamente precisato, pertanto, che i contributi speciali debbono essere erogati, non solo sulla base delle indicazioni del programma economico nazionale ma anche dei programmi di sviluppo regionale.

La norma deve essere, peraltro, ulteriormente perfezionata, dato che nell'attuale formulazione potrebbe dare luogo ad equivoci e prestarsi ad interpretazioni che tradirebbero lo spirito della disposizione costituzionale. Deve, cioè, essere precisato che i contributi non debbono essere assegnati a tutte le regioni, ma solamente a « singole regioni » — e cioè a quelle in cui il processo di sviluppo tardi ad attivarsi — e che le regioni meridionali debbono avere, in merito, un trattamento prioritario.

Sempre nei riguardi del Mezzogiorno appare comunque indispensabile precisare che i contributi debbano essere aggiuntivi anche riguardo alla spesa sostenuta per l'intervento straordinario, e cioè attraverso la Cassa per il mezzogiorno. Sembra infine necessario stabilire che i contributi debbono essere erogati tenendo conto anche dei programmi regionali. Ciò, del resto, corrisponde ad un principio già affermato dalla normativa costituzionale, che negli statuti speciali delle regioni sarda e siciliana stabilisce espressamente che i contributi straordinari dello Stato debbono essere erogati sulla base di un apposito piano.

L'articolo 15 del disegno di legge nel testo approvato dalla Commissione impone ai socialisti alcune considerazioni.

Se la regione non deve essere un amaro calice da sorbire per la salute dell'anima, di un'anima moderata e filistea, preoccupata di non dare disturbo e di far sopravvivere un vecchio ordine ed un ordinamento sclerotico; se la regione non deve costituire un livello istituzionale che si giustappone a tutto quanto preesiste nel vecchio ordinamento congestionandolo e aggravandolo ulteriormente, non si può scansare il problema reale, attuale e non solo di prospettiva, di far perno sull'ordinamento regionale per delineare un nuovo disegno istituzionale, così a monte delle regioni, verso l'amministrazione centrale dello Stato, così a valle delle regioni, verso i sottostanti livelli istituzionali, province e comuni. L'attuazione dell'ordinamento regionale si presenta pertanto come l'occasione storica, pre-

disposta dal Costituente, per la riconsiderazione di tutto il nostro tessuto istituzionale: se ciò non sapremo fare, avremo mancato questo appuntamento unico.

Per quanto concerne lo Stato, non c'è davvero bisogno di riprendere e di ripetere il discorso sulla inagibilità di una riforma della pubblica amministrazione che non sia incardinata sull'ordinamento regionale, divenuto non più regime eccezionale e di privilegio di una minoranza di regioni a statuto speciale ma livello istituzionale generalizzato su tutto il territorio della nazione. Per rendere il discorso concreto, a questo riguardo, vale solo richiamare il rischio sempre incombente, la tentazione sempre in agguato di fare delle regioni non una sede di decentramento irrevocabile e senza riserve, ma un luogo di duplicazione di funzioni e di strutture amministrative. Vale richiamare l'esigenza di respingere sino al limite del possibile situazioni di condominio nelle funzioni, nelle responsabilità, nelle strutture organizzative. Le competenze amministrative ripartite sono per esperienza quanto di meno efficiente, di più ritardato, di più dispendioso, possa essere istituito. La nostra Costituzione, per fortuna, fornisce una indicazione chiarissima a questo riguardo e prevede per le regioni la condizione di *dominus* amministrativo nelle materie del 117, senza ipotesi consolari o di condominio. Bisogna attenersi con tenacia e con rigore al precetto costituzionale, occorre che la formulazione dei principi che devono presiedere alla delega in materia di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni non lascino aperto il varco ai rischi e alle tentazioni di cui si è detto.

Perciò non convince, in verità, la troppo ampia e mal determinabile formulazione dell'articolo 15, che nella sua lettera a) riserva allo Stato funzioni oltre che di coordinamento anche di indirizzo e di promozione nelle materie del 117, funzioni da assolvere, ben si badi, non attraverso la preposizione di principi legislativi o di norme quadro ma nell'esercizio dell'amministrazione. Il vincolo delle « esigenze di carattere unitario » cui dovrebbe essere ristretto l'esercizio di tali funzioni di coordinamento, di indirizzo e di promozione, nonché la loro finalizzazione al programma e all'adempimento di obblighi internazionali, potrebbe risultare nei fatti assai poco vincolante e soprattutto assai poco determinabile. Sicché il rischio in molte materie di un sostanziale condominio di competenze amministrative tra Stato e regione e perciò di conflitto e perciò inefficienza e paralisi, se non

pure prevaricazione a danno delle regioni. Sotto la specie di esigenze di carattere unitario, sotto la specie di promozione ai fini di programma, quanta merce non potrebbe essere contrabbandata da una amministrazione centrale, che non potrà non soffrire la tentazione di trattenere competenze, di non dismettere poteri o attribuzioni, di non abbandonare abiti paternalistici e autoritari, di cui si è vestita per un secolo la storia amministrativa del nostro paese? Il rischio più grave è quello di avere bensì investito le regioni di funzioni amministrative, ma nello stesso tempo di non averne spogliato la pubblica amministrazione, duplicando strutture amministrative, conservando cioè nelle regioni le vecchie strutture della pubblica amministrazione a fianco delle nuove strutture regionali.

Inspirato a queste preoccupazioni, per scansare rischi e tentazioni, di cui si è detto, il gruppo socialista ha predisposto un emendamento inteso ad una nuova, più rigorosa formulazione del principio di delega di cui alla lettera a) dell'articolo 15, che da una parte afferma il principio del coordinamento come funzione propria dello Stato, e dall'altra afferma il principio che solo le funzioni il cui esercizio risulti territorialmente indivisibile possano essere riservate allo Stato nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione. In tal modo si intende garantire dal rischio di strutture duplicate e di competenze confuse. È lo stesso Costituente che ha concepito le regioni come livello di riorganizzazione e di esaltazione del sistema delle autonomie locali, non già come livello di accentramento regionale. Ma, proprio per ciò, nel disegno costituzionale non vi è una giustapposizione della regione ai livelli di autonomia locale, preesistente nei livelli minori delle autonomie locali, province e comuni.

Se la Camera accoglierà le modifiche proposte, il disegno di legge, pur nei limiti di cui si è detto, potrà essere considerato come un evento di grande portata, non solo perché costituirà — ad oltre 20 anni dalla emanazione della Costituzione — l'adempimento di un obbligo costituzionale troppo a lungo disatteso, ma perché consentirà che le regioni vengano modellate secondo uno schema moderno di democrazia e di partecipazione attiva.

Onorevoli colleghi, questa è la posizione del PSI: su di essa chiediamo alle forze politiche, rappresentate in questo Parlamento, un aperto e leale confronto al di là delle artificiose divisioni e soprattutto al di là della corretta dialettica fra maggioranza ed opposizione, convinti, come siamo, che tale con-

fronto sia necessario per portare avanti qualsiasi riforma. Su questa concezione della politica di centro-sinistra, aperta al contributo di tutte le forze di sinistra, è nato il Governo Rumor del dicembre scorso, a partecipazione socialista. Credo, onorevoli colleghi, che questo sia l'unico modo che possa consentire ai socialisti di assumere ancora responsabilità di governo.

Se la delimitazione della maggioranza è una formula astratta ed inutile, lo è altrettanto il corretto rapporto fra maggioranza ed opposizione, perché, oggi, per dare uno sbocco alle tensioni che nel paese premono, bisogna ricercare il collegamento con tutte le forze reali, capaci di interpretare il movimento che viene dalle masse lavoratrici.

I socialisti ritengono che le regioni rappresentino una grande occasione, che consente di far crescere i contenuti democratici della nostra società, ragione per cui noi ci auguriamo, per l'approvazione di questo disegno di legge, le più larghe convergenze possibili, pronti sempre ad assumere nuovamente dirette responsabilità nel governo del paese, ponendo la sola condizione che un governo a partecipazione socialista sia collegato alle spinte ed alle tensioni in atto, collegato agli interessi ed alle esigenze delle grandi masse popolari, dalle quali trarre la volontà e la forza necessaria per avviare una grande politica di riforme. (*Applausi a sinistra*).

SERVELLO. Ella ha scavalcato anche l'onorevole Mancini con questa apertura.

PRINCIPE. Non ho scavalcato nessuno: mi sono rigorosamente tenuto nei limiti della politica del mio partito.

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

SPONZIELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il disegno di legge in esame a me pare censurabile sotto un triplice profilo: sotto il profilo politico, sotto il profilo giuridico e, per quanto attiene più specificamente alla materia trattata, sotto il profilo squisitamente finanziario.

Innanzitutto a me pare un documento che costituisce una clamorosa smentita degli indirizzi e degli impegni assunti nel tempo dai vari Governi con le dichiarazioni programmatiche rese alla Camera dai Presidenti del Consiglio dei ministri. Sicché la prima domanda che sorge spontanea in chi rammenti quegli

impegni, quelle idee e quegli indirizzi e oggi prende invece atto del contenuto del disegno di legge e del momento politico-storico in cui il disegno stesso è stato presentato, è se, quando si parla da quell'alto seggio di responsabilità qual è quello del Presidente del Consiglio dei ministri, si affermino cose con piena convinzione e con piena coscienza della loro validità; o se viceversa, a voler concedere ogni buona fede — ed io non posso non concederla a un Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il rispetto delle sue funzioni —, non sia lo stesso Presidente del Consiglio la prima vittima dell'urto di forze contrastanti che esistono nell'ambito dello stesso Governo, e della stessa maggioranza, che lo obbligano, come lo stanno obbligando, ad essere smentito per quel che riguarda le sue dichiarazioni, i suoi impegni, le idee prospettate al paese.

Nelle dichiarazioni programmatiche fatte alla Camera il 16 dicembre 1968, parlando allora a nome del centro-sinistra organico e rispecchiando quindi il pensiero di tutti i componenti del Governo (nonché di tutte le componenti della maggioranza), il Presidente del Consiglio onorevole Rumor ebbe a dire, fra l'altro: 1) che la riforma regionale sarebbe stata un banco di prova della stessa organizzazione dello Stato; 2) che l'attuazione delle regioni richiedeva chiarezza di idee e di obiettivi, severità di indirizzi, vigile attenzione per il costo delle strutture pubbliche in rapporto alla loro produttività; 3) che la legge per la finanza regionale avrebbe dovuto essere concepita in modo da correggere, da un lato, i noti squilibri economici territoriali, e da assicurare, dall'altro, una reale autonomia finanziaria delle regioni; 4) che bisognava impiegare il tempo che ci separava dalla prevista scadenza elettorale nel delineare un primo e preciso complesso di norme che mettessero in moto un organico rinnovamento dei poteri centrali, periferici e degli enti locali.

Erano questi, onorevoli colleghi, enunciazioni, idee, principi, imposizioni, indirizzi, impegni, programmi che potevano essere sottoscritti da tutti, tanto sembravano responsabili quelle dichiarazioni, in una organica visione dei gravi difetti che presenta il nostro Stato e della inderogabile esigenza della sua ristrutturazione, avvertita da tutti i settori.

Oggi vi è da domandarsi se il disegno di legge in esame corrisponde a quelle dichiarazioni e a quegli impegni. La risposta credo sia negativa; ed è facile darne la dimostrazione.

Primo punto: banco di prova dell'organizzazione dello Stato. Vi sarebbe anzitutto da

domandarsi a quale Stato intendeva riferirsi l'onorevole Rumor quando nel dicembre 1968 affermava quello che ho in sintesi ripetuto prima. Quello italiano non è più, certo, uno Stato dove il diritto, come si suol dire, traccia una strada che i cittadini sono obbligati a percorrere; non è più uno Stato che fissa i diritti e delimita anche, nello stesso tempo, le libertà dei singoli, per il rispetto che si ha verso le libertà ed i diritti della collettività nella quale ogni singolo vive; non è più lo Stato che armonizza la convivenza dell'intera collettività nazionale.

Alla data di quelle dichiarazioni programmatiche - 16 dicembre 1968 - questo nostro Stato era già, nella migliore delle ipotesi, lo Stato della confusione: confusione dei poteri che si urtano e si contrastano, quando non si accavallano gli uni sugli altri; confusione per lo strapotere dei partiti che - riconosciamolo tutti - si sovrappongono al Parlamento e ai poteri del Parlamento; confusione per il mancato esercizio dei poteri di controllo da parte degli organi dello Stato. E se la confusione esisteva già nel 1968, oggi che si sta per entrare nel vivo di quel « banco di prova » di cui parlava il Presidente del Consiglio (per usare la sua stessa terminologia) non è contestabile certamente che lo Stato italiano dalla confusione di un anno fa sia passato al disfacimento e al caos. Si ha il disfacimento, si ha il caos, onorevole sottosegretario, quando lo Stato disarmo materialmente e moralmente, quando le tensioni sociali esplodono incontrollate sino a distruggere gli stessi strumenti di produzione, come è accaduto in questi giorni.

Non starò a ricordare il discorso di ieri, su un altro argomento, del collega onorevole Basso, che ha cercato di esaltare l'autodisciplina delle manifestazioni organizzate in questo autunno caldo. Sarebbe facile, però, rilevare, che quando intervengono fattori come quelli che noi registriamo, quando avviene, cioè, che nel corso degli scioperi i dimostranti, o una parte di essi, addirittura non manifestano per legittime rivendicazioni, ma distruggono, come hanno distrutto, i beni che assicurano la produzione, i macchinari delle fabbriche dove essi stessi e i loro colleghi lavorano, non si tratta più di rivendicazioni volte a conseguire il miglioramento familiare, sociale, personale, ma si tratta di ben altro: si tratta, cioè, dello Stato che si è avviato verso quello scadimento, verso quel caos di cui noi parlavamo. E non è certamente contestabile che, se riportiamo ad oggi le dichiarazioni sul « banco di prova » del

Presidente del Consiglio - giacché oggi le regioni cominciano a delinarsi come una realtà - è con questo Stato, purtroppo, che siamo costretti a fare un po' i conti.

È evidente che per fare delle regioni un « banco di prova » si doveva fare riferimento ad una organizzazione efficiente dello Stato. Ma questo quando? Solo quando, prima ancora di parlare delle regioni, si fosse attuata una vera riforma dello Stato almeno in due dei suoi pilastri essenziali: la riforma della pubblica amministrazione, meglio conosciuta come riforma burocratica, e la non meno importante riforma tributaria. Il non aver fatto ciò e l'aver invece approntato, sotto la spinta della demagogia politica, il poco felice disegno di legge in esame sta, a nostro sommo avviso, portando i fautori delle regioni ad ogni costo ad eludere il pregiudiziale assetto strutturale delle funzioni regionali.

Non vi può essere nessuno che in buona fede possa escludere che solo la conoscenza e la determinazione dell'assetto strutturale e funzionale delle regioni avrebbe potuto far decidere con cognizione di causa l'entità delle esigenze finanziarie da fronteggiare con i mezzi tributari assegnati alle regioni.

Proprio la chiarezza di idee, di obiettivi e di severità di indirizzi richiamata nel discorso programmatico del Presidente del Consiglio imponeva di seguire questa strada, che fu una strada, peraltro, indicata dai precedenti governi. Non voglio andare molto lontano; si potrebbe rifare la storia delle regioni in un arco di tempo molto più vasto, ma sono per costume contrario alla perdita di tempo.

Proprio per condensare quello che debbo dire, basterà che ricordi i quattro disegni di legge presentati il 21 novembre 1962: il primo di modifica alla legge 10 febbraio 1953, n. 62 sulla istituzione e il funzionamento degli organi regionali; il secondo per il personale delle regioni; il terzo per il passaggio alle regioni di funzioni in materia di circoscrizioni comunali; il quarto per la finanza regionale. Questi disegni di legge si riferivano organicamente alla istituzione delle regioni a statuto ordinario.

Basta ricordare che lo stesso indirizzo, la stessa impostazione fu seguita dal Presidente del Consiglio dell'epoca, onorevole Moro, il quale il 4 marzo 1964, mentre ripresentò gli stessi disegni di legge di modifica alla legge del 1953, per il personale e per il passaggio di funzioni, avvedutamente, responsabilmente, soprassedette alla legge finanziaria.

Questo richiamo storico all'iter dei disegni di legge, attinenti alla nascita delle regio-

(V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 NOVEMBRE 1969

ni a statuto ordinario è molto significativo ed è anche molto utile per dare la dimostrazione di come il disegno di legge in esame smentisca poi tutti gli impegni assunti da quell'alto seggio di responsabilità, quale è, o dovrebbe essere, il seggio di un Presidente del Consiglio dei ministri allorché enuncia dichiarazioni programmatiche all'intera Assemblea.

Basta ricordare poi che, anche presiedendo il suo secondo Governo di centro-sinistra, l'onorevole Moro confermò il precedente criterio, confermò le stesse precedenze nella presentazione di quei disegni di legge, organicamente considerati nel quadro generale delle istituende regioni, nel discorso programmatico del 31 luglio 1964 e successivamente, a lavori completati da parte del comitato tecnico presieduto dal Presidente della Corte dei conti, Carbone, nominò una commissione di studio, presieduta questa volta dal ministro dell'interno, soprattutto con il compito — non va dimenticato: questo era l'oggetto — di studiare l'organizzazione e le funzioni dei nuovi enti regionali.

Ai lavori di tale commissione presieduta dal ministro dell'interno si agganciò, nel suo discorso programmatico del 16 dicembre 1968, l'onorevole Rumor, sollecitando quelle conclusioni e affermando che esse avrebbero consentito — queste furono le parole precise dell'onorevole Rumor — « al Governo e al Parlamento le necessarie, tempestive determinazioni ». Basta ricordare infine quanto il Governo in carica disse in data 8 agosto 1969, quando assicurò alla Camera — cito testualmente — « Presenteremo altresì alla responsabile valutazione del Parlamento il più sollecitativo possibile i provvedimenti relativi agli organi delle costituende regioni ed ai problemi connessi al personale; servirà per questi provvedimenti il lavoro preparatorio svolto dalla commissione istituita dal Governo Moro e presieduta dal ministro dell'interno ».

Ecco le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che riprende quanto ebbe a dire lo stesso Presidente del Consiglio che lo aveva preceduto, l'onorevole Moro, e lo faceva — per sua espressa dichiarazione — per poter poi emanare provvedimenti sotto il suggerimento e l'ispirazione del lavoro preparatorio svolto dalla commissione istituita dal Governo Moro e che, come ho detto, fu presieduta dal ministro dell'interno dell'epoca.

Sulla base di questi richiami trova giustificazione oggi la domanda, che con tutto il

rispetto noi poniamo, e cioè se i Presidenti del Consiglio parlino veramente convinti, con saggezza, con senso di responsabilità, in altri termini, con serietà, quando enunciano, attraverso la voce rivolta all'intera Assemblea, quelle che sono o dovrebbero essere le intenzioni e le volontà di un Governo in carica.

Ho ascoltato poc'anzi il collega Principe — persona garbatissima e compitissima, su cui nulla c'è da eccepire (del resto nei confronti di tutti quanti i colleghi ho il dovere di esprimermi negli stessi termini) — il quale ha mostrato che quando si indossa l'abito politico ci si dimentica facilmente di alcune esperienze tutte proprie del partito al quale si appartiene, e del quale l'onorevole Principe ha esaltato la coerenza regionalistica. Da parte mia potrei, però, fare dei richiami e smentirlo, cosa che dico, tutt'al più, di passaggio perché il disegno di legge al nostro esame invita alla trattazione di ben altri argomenti, molto più sostanziosi.

È da domandarsi se sono ancora sulla stessa posizione e con le stesse convinzioni alcuni uomini della stessa democrazia cristiana, oltre che del Governo, che, investiti di responsabilità politica all'interno del proprio partito fecero alcune affermazioni in tema di istituzione di regioni a statuto ordinario che avremmo potuto sottoscrivere anche noi, pur coerenti e intransigenti oppositori delle regioni quali siamo. Mi riferisco, tanto per citarne uno, all'onorevole Arnaud, che, investito di responsabilità nell'ambito del proprio partito, ebbe a fare dichiarazioni come queste che, ancora una volta, cito testualmente: « Il problema vero rimane pur sempre quello di definire senza demagogia e con realismo la sfera di autonomia e di decisioni dei poteri centrali e dei poteri locali; il trasferimento di risorse finanziarie alle regioni non può essere definito globalmente se non in diretta relazione con gli effettivi passaggi di competenza, di struttura e di personale dell'apparato centrale e di quello periferico ».

Poiché non è possibile che si parli in malafede — esula anche dal mio pensiero una ipotesi del genere — affermando tali cose (sagge per un convinto regionalista), si deve constatare con una certa amarezza la scarsa coerenza di questi uomini politici, che finisce anche con l'investire — se mi si consente — la loro serietà, giacché oggi tutti quegli impegni vengono disattesi e ci si impone di camminare su una strada che, a nostro avviso, sa molto di avventura. Altro che chiarezza di idee e di obiettivi e severità di indirizzi pro-

clamati dall'onorevole Rumor nel suo discorso programmatico del 16 dicembre 1968!

E, onorevole rappresentante del Governo, ha un sapore ugualmente ironico (vorrei dire anche un po' presa in giro per il popolo italiano) l'altro impegno, sempre in tema di regioni, relativo alla « vigile attenzione per la spesa delle strutture pubbliche in rapporto alla loro produttività ».

A parte il fatto che il disegno di legge sulla finanza regionale prevede, per ora, una spesa iniziale di ben 700 miliardi senza che lo stesso provvedimento — o comunque altra voce autorevole e responsabile — spieghi su quali calcoli è stato raggiunto quel totale; a parte il fatto che l'esperienza delle regioni a statuto speciale sta a dimostrare che, stabiliti i preventivi, la realtà li ha fatti sempre largamente superare; a parte il fatto che potremmo citare tanti e tanti casi (ho ascoltato, nell'intervento dell'onorevole Cantalupo, il ricordo del caso del Friuli-Venezia Giulia e di quello che è accaduto con l'assunzione nell'organico dell'amministrazione regionale dell'intero corpo delle guardie forestali, che hanno avuto due scatti nella carriera e un aumento del 60 per cento delle retribuzioni mensili rispetto ai colleghi che vivono fuori della regione; e potremmo ricordare anche quanto è accaduto in tutte le regioni a statuto speciale, dove le assunzioni sono avvenute al di fuori degli impegni di trasferimento di personale dall'amministrazione agli organi periferici); a parte le dichiarazioni dello stesso ministro Bosco che si è preoccupato, quando ha presentato il provvedimento, di tranquillizzare i cittadini spiegando loro che la legge sulla finanza regionale non comporterà alcun altro aggravio fiscale perché — ha tenuto a precisare — quei 700 miliardi saranno reperiti dai tributi erariali per 580 miliardi e dalla tassa di circolazione automobilistica e da altre voci per 120 miliardi; a parte il fatto che queste dichiarazioni non convincono più il contribuente italiano, sottoposto (credo che concordiamo tutti su questo) ad un iniquo sistema tributario anche perché, ogni qualvolta una nuova imposta è stata preannunciata dai Governi come temporanea, il contribuente ha dovuto registrare il fatto che essa è diventata sempre definitiva; a parte il fatto che il contribuente italiano sa ormai a memoria che non c'è nessuna nuova spesa che non obblighi a far ricorso a nuova tassazione (e questo vale per dar pace e rassegnazione allo spirito dell'onorevole Bosco, che ha tentato — bontà sua — di rassicurare gli italiani); a parte tutto ciò, e a voler anche accettare in ipotesi, e solo per

mera ipotesi, per vere, fondate e precise quelle dichiarazioni; a parte il fatto che sembra financo delittuoso negare, come spesso accade, pochi miliardi per andare incontro ad esigenze di questa o di quell'altra categoria, trincerandosi il Governo dietro esigenze di tesoro, respingendo le istanze che comportano scarse spese (ripeto, di pochi miliardi) per risolvere comunque problemi umani di necessità di questa o di quella categoria, se poi si va a spendere tranquillamente 700 miliardi per dar vita ad organismi fonti di ulteriore disgregazione dello Stato e di dissipazione certa di pubblico danaro; a parte ancora che si darebbe giustamente dell'esaltato (credo che tutti noi daremmo dell'esaltato) ad un privato imprenditore o ad un ente che ad un certo momento decidessero di creare nuove sedi alla propria attività commerciale o industriale sul territorio nazionale, aprendo queste sedi senza prima conoscere quali strutture, quale organizzazione, quanto personale, quali attività quelle nuove sedi dovranno svolgere, soprattutto al fine di poterne programmare i costi; a parte tutto questo, che veramente sembra un assurdo, e a parte tutto ciò che prima ho detto, sta di fatto che questo ordinamento regionale, venendo ideato con i relativi finanziamenti prima ancora di conoscere le funzioni e le attribuzioni dei relativi organismi regionali, smentisce in partenza — a mio sommo avviso — anche quell'altro impegno del Presidente del Consiglio dei ministri onorevole Rumor relativo alla « vigile attenzione per la spesa ».

Ed ugualmente smentita mi pare l'altra affermazione del Presidente del Consiglio, secondo cui « la legge per la finanza regionale dovrà essere concepita in modo da correggere noti squilibri economici territoriali ».

Io credo invece di poter affermare che la stessa istituzione delle regioni aumenterà inevitabilmente, sino alla rottura, i noti squilibri territoriali esistenti, perché — non facciamo illusioni! — il regionalismo non potrà non esaltare i caratteri fondamentali, gli aspetti particolari, i valori politici, economici e sociali di ciascuna regione; perché, indipendentemente dalle prevedibili conseguenze politiche — con la penisola tagliata in due, andando a finire in mano comunista (come è stato osservato e ribadito e come credo sia convinzione di tutti) quanto meno le regioni dell'Emilia-Romagna, della Toscana e dell'Umbria — saranno le regioni industriali della Lombardia, del Piemonte, della Liguria, in parte forse anche del Veneto, che inevitabilmente finiranno con l'esercitare un peso tale

da portare alla rottura il già esistente notevole squilibrio con le regioni del Mezzogiorno e divideranno in due anche economicamente il paese.

Se si mira a fare con le regioni una politica concepita in modo da correggere i « noti squilibri economici territoriali » di cui all'ulteriore impegno del Presidente del Consiglio dei ministri nelle sue dichiarazioni programmatiche del dicembre 1968, io credo che dovrebbe bastare la valutazione di due ineluttabili conseguenze, di due formidabili ipoteche, di due pesi determinanti: 1) l'azione e la pressione del partito comunista, sotto il profilo politico, per le regioni che andranno in sue mani; 2) l'azione e la pressione che eserciteranno nella politica nazionale, sotto il profilo strettamente economico, quelle che vengono già chiamate le nuove « repubblicette » industriali del nord che si andranno a costituire nelle regioni.

Dovrebbero bastare — io dico — queste due valutazioni, se non ci fossero — e ci sono — altre valide ragioni, per allontanare lo spettro di questa vera e propria avventura regionale nella quale il paese si sta cacciando. Però non sono soltanto le dichiarazioni programmatiche dei Presidenti del Consiglio dei ministri e gli impegni governativi a venir contraddetti dal disegno di legge in esame. Anche la contraddizione vistosa (onorevole Principe, che mi ha preceduto in questo discorso esaltando la coerenza del partito socialista e la sua fedeltà all'idea di regione!) delle posizioni partitiche sta a dimostrare che non si tende a realizzare oggi le regioni per intima convinzione della loro funzione, o per l'utilità nazionale, o per l'attuazione di un precetto costituzionale, bensì solo per particolaristiche utilità di determinate forze politiche le quali tentano, attraverso le regioni, di dare vita di fatto a quel nuovo « patto costituzionale » che, sotto il pretesto di una riforma dello Stato, dovrebbe finire con l'includere pacificamente e tranquillamente i comunisti nella maggioranza.

Questa è la realtà. Come spiegare altrimenti l'improvviso ritorno di fiamma regionalistica dei democristiani dopo che essi per anni ed anni, paventandone le conseguenze, avevano sempre accantonato e rimandato l'attuazione della VIII norma transitoria della Costituzione, la quale addirittura imponeva le elezioni regionali entro un anno? Si badi che non si pone in discussione da parte nostra, da parte mia, che la democrazia cristiana abbia fatto sempre della regione un caposaldo del suo programma. Si vuole soltanto mettere in evidenza che, per averla rimandata delibe-

ratamente, volutamente, aggiungo responsabilmente, per anni e anni, una qualche ragione pur ci deve essere per chi è stato fedele e coerente sostenitore dell'idea di regione.

E come spiegare ancora, onorevoli colleghi, il trasformismo di uomini e di partiti — non certo ultimo il partito comunista italiano — che alla Costituente criticarono le regioni con un accanimento persino maggiore di quello degli stessi esponenti del Movimento sociale italiano, i quali hanno avversato e avversano sempre con coerenza l'ente regione?

Sarebbe facile leggere, se si volesse perdere del tempo, interi lunghi brani dei discorsi pronunciati, in epoca non tanto remota, dai Togliatti, dai Laconi, dai Gullo, dai Nenni, dai Preti e da tanti altri. Sarebbe facile oggi mettere a raffronto quei discorsi, quei concetti, quelle idee, quegli impegni con i discorsi, le idee, i concetti, gli impegni di oggi. Cioè sarebbe facile cogliere le contraddizioni vistose, sarebbe facile inchiodare al palo delle responsabilità e delle contraddizioni codesti signori; sarebbe financo facile irridere (non lo faccio per quel rispetto che ho dell'Assemblea e dei colleghi) anche alla orgogliosa presunzione di certi uomini che amano essere considerati come i santoni della politica, laddove invece la non coerenza è sempre manifestazione di scarsa serietà, cui consegue ovviamente scarsa considerazione.

Sarebbe facile ricordare all'onorevole Galloni — il quale, intervenendo in tema di eccezione di incostituzionalità, ha fra l'altro dichiarato che alle regioni bisogna dare attuazione perché si avverte la spinta popolare che le vuole — che questo suo è un ritornello già intonato dai fautori delle regioni fin dall'epoca della Costituente, ma, guarda caso, contrastato proprio da un socialista, e cioè dall'onorevole Vinciguerra, il quale tra l'altro ebbe a dichiarare: « Tranne che per la Sicilia e in forma minore per la Sardegna, noi non abbiamo sentito dalle popolazioni italiane e tanto meno dalle popolazioni meridionali indicare questa pericolosa riforma, questa creazione dell'ente destinato inevitabilmente a fare concorrenza allo Stato nazionale ».

Sembrano parole dette da noi, e le diceva invece l'onorevole Vinciguerra. Le dedico anche all'onorevole Galloni, il quale ha detto che « c'è una spinta che parte dal basso », che « le masse popolari premono per avere le regioni ». Questo ritornello, ripeto, era stato intonato sin dalla Costituente ma fu smentito da un esponente qualificato dell'epoca del partito socialista.

Potrei continuare in questa scia dicendo che il paese, specie dopo la non edificante prova (credo che su ciò concordiamo tutti) data dalle regioni a statuto speciale, non solo non sollecita l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, ma ha fondati motivi per paventarla, per temerla. L'onorevole Galloni e chi come lui sostiene gli stessi argomenti scendono un poco giù, vengano nelle isole, nell'Italia meridionale: e sentiranno che cosa dice la gente! Si accorgeranno che non c'è alcuna spinta popolare per l'attuazione delle regioni. E come potrebbero le popolazioni volere la spesa di 700 miliardi per un solo anno, per il primo anno? Non possono volere ciò quei cittadini — e sono i più — che lamentano lunghe, lunghissime attese magari per veder risolta una pratica di pensione o di liquidazione al termine dell'attività lavorativa presso un ente pubblico, o che constatano la mancanza di scuole o di posti-letto negli ospedali o di alloggi popolari o di industrie che garantiscano un posto stabile e sicuro di lavoro, o altri problemi ancora che sono rimasti a tutt'oggi insoluti.

Quei cittadini restano strabiliati se considerano che lo Stato, il quale afferma di disporre di pochi miliardi per la soluzione di alcuni loro problemi, poi è pronto, prontissimo a disporre questo sperpero — perché di sperpero si tratta (e lo vedremo) — di ben 700 miliardi per dare attuazione alle regioni a statuto ordinario.

L'onorevole Delfino, nella sua pregevole relazione di minoranza, ha già riportato, mettendone in rilievo il trasformismo e l'incoerenza, passi di discorsi di qualificati uomini politici oggi fautori ad ogni costo delle regioni: a rileggerò quei discorsi ci si meraviglia che siano stati pronunciati proprio da quegli uomini, oggi sostenitori ad oltranza delle regioni, che ieri le avversavano o le paventavano. Non rileggerò certo quanto è riportato nella relazione di minoranza; mi limiterò soltanto ad integrare qualcuna di quelle citazioni, perché, a mio avviso, tanto maggiore è il risalto dell'incoerenza di quegli uomini e di quei partiti, tanto più facile sarà la dimostrazione del loro trasformismo e del perché di questo loro trasformismo.

Ricorderò soltanto che un esponente dell'epoca del partito socialista si domandava: « Ma dov'è la necessità di questa riforma? » ed aggiungeva: « c'era in Italia un vecchia tradizione repubblicana delle autonomie, la quale aveva una ragione di essere quando era in corso la lotta con la monarchia. Ma quando la monarchia è tramontata il 2 giugno e attra-

verso le riforme repubblicane si spianò la via alla riforma dell'amministrazione, non si comprende l'attaccamento ad una tradizione letteraria » (così la definiva) « che è soltanto un residuo ».

Questo diceva un autorevole rappresentante dell'epoca del partito socialista, con buona pace dell'onorevole Principe. E a lui faceva eco poco dopo lo stesso autorevolissimo — specie a quei tempi — onorevole Nenni, il quale non si limitò a dire soltanto, con la sua ben nota capacità di creatore e inventore di *slogans*, che non si doveva « ridurre l'Italia in pillole », ma aggiunse: « ciò che a noi democratici e socialisti appare pericoloso e ciò che al paese rischia di riuscire nefasto, sono proprio le regioni ». Sembrano dichiarazioni fatte dal settore al quale appartengo! Né era da meno allora l'onorevole Preti, che affermava essere « cosa davvero imprudente creare un sistema amministrativo del tutto nuovo fondandolo sull'ente regione, il quale non ha precedenti storici in Italia e di cui neppure la recente esperienza ha dimostrato la vitalità ».

Per il partito comunista, l'onorevole Gullo, autorevole esponente dell'epoca, denunciava i pericoli della istituzione delle regioni affermando addirittura: « Come può concepirsi uno Stato che viva la sua vita in continuo contrasto, in continua battaglia con le regioni del proprio paese? ». A quell'epoca infatti — data anche la fedeltà ai principi di dirigismo e di pianificazione che rappresenta la sostanza, il contenuto del comunismo — non tornava utile evidentemente al partito comunista, per il conseguimento dei propri obiettivi, la divisione del territorio nazionale in regioni con poteri legislativi autonomi. Poi, l'evolversi delle situazioni, l'esperienza negativa delle regioni a statuto speciale specie in tema di etica e di amministrazione (che appare idonea indubbiamente a minare e a disgregare il sistema cui i comunisti si contrappongono), la consapevolezza della possibilità concreta dell'avvento di governi regionali socialcomunisti nell'Emilia-Romagna, in Toscana e nell'Umbria: tutto ciò ha portato il partito comunista a quei mutamenti di posizione che tutti quanti conosciamo. Sicché, oggi, è sotto la loro pressione che i socialisti si muovono per chiedere al partito della democrazia cristiana, che ha in questo momento la responsabilità del Governo, di attuare quella parte degli impegni programmatici assunti.

In definitiva, dei partiti oggi fautori delle regioni, si potrebbe dire che solo il partito de-

mocratico cristiano, anche se ha abbandonato le posizioni federalistiche dell'origine, sia rimasto coerente al principio regionalista. Ma non sono neanche poche, però, le perplessità che in tutti questi anni sono emerse anche in seno al partito di maggioranza relativa. Nel discorso di apertura della campagna elettorale del 1958, il segretario nazionale della democrazia cristiana, in un discorso nel quale fu posto l'accento proprio sul tema delle regioni a statuto ordinario, tenne a dimostrare in quella assunzione pubblica di responsabilità per lo meno la pericolosità delle regioni. E quanti uomini pensosi in seno alla stessa democrazia cristiana hanno fatto da freno in questi anni, avvedutamente, responsabilmente, alla traduzione in legge di questo principio costituzionale.

Dovrebbe prevalere quindi la realtà che soccorre le nostre tesi di oppositori, realtà che non potrebbe non far meditare — oltre che sulla nascita delle regioni, certamente controllate e controllabili dai socialcomunisti — sui conflitti legislativi tra Stato e regione, tra regione e regione; sull'aggravarsi della carenza di certezza del diritto a seguito di tutti quei privilegi che finiscono con lo stabilirsi in virtù di legislazioni differenziate; sulle pretese di interventi finanziari dello Stato con distrazione di somme che potrebbero essere impiegate molto meglio in un quadro organico sul piano nazionale; sui favoritismi nelle assunzioni di personale dell'amministrazione pubblica, che ucciderebbero quei residui di imparzialità politiche che sono rimasti in Italia; sul dilagare della corruzione; e su tanti e tanti altri aspetti negativi che, pur se valutati isolatamente, ammoniscono tutti circa la pericolosità di realizzare le regioni. Tanto più — io aggiungerei — che un sereno esame delle origini del regionalismo sta a dimostrarci che il problema si affacciò e si affermò all'incirca poco più di un secolo fa sul piano sociale come soluzione dell'annoso problema del Mezzogiorno: perché la questione meridionale, sotto la spinta di rivendicazioni, di speranze, di lotte e di attese, sollecitava la conclusione che lo Stato unitario del tempo dimostrava di non essere all'altezza di affrontarla e risolverla.

Il motivo di fondo, quindi, era rappresentato da un problema sociale che compendia tutte le rivendicazioni del mondo proletario italiano. Nasceva in sostanza, anche se si inserirono poi altre ragioni e altri scopi, nasceva, il regionalismo, come denuncia dell'urgenza di una elementare giustizia nella produzione e distribuzione della ricchezza.

Sostanzialmente, ad un sereno esame non sfugge che il problema regionalistico nasceva in nome di una esigenza che andava al di là dei limiti stessi della regione, perché il motivo di fondo che lo determinava rimaneva sempre un problema generale, quale è quello del contrasto e della lotta fra le forze economiche e politiche, che caratterizza sempre ogni società in ogni tempo.

Sotto un certo profilo, quindi, insistere oggi a volere ad ogni costo le regioni può significare tra l'altro ammettere che il ventennio della Repubblica italiana non ha risolto affatto l'annosa questione meridionale, nonostante tutti gli sbandieramenti, le esaltazioni di attività, di opere, di provvedimenti, in contrasto con i quali noi sappiamo che si è aggravato anziché annullato lo squilibrio di reddito fra l'Italia meridionale e l'Italia settentrionale.

La realtà alla quale noi ci richiamiamo, quindi, più che attuare le regioni, indurrebbe a modificare il principio costituzionale; perché ognuno degli argomenti accennati, se approfondito, scongiurerebbe — soprattutto in questo periodo di disorientamento, di turbamento in cui vive il paese — l'istituzione delle regioni, mentre ognuno di tali motivi mette ancor più in risalto che soltanto esigenze politiche spingono la Camera all'approvazione affrettata della legge finanziaria in esame.

Ma, io aggiungerei, più che denunciare i trasformismi dei partiti e l'incoerenza nonché — mi sia consentito di dirlo — la scarsa serietà dei protagonisti di questa vicenda regionale, è importante puntualizzare le cause di questo voltafaccia politico: sarà la migliore dimostrazione che soltanto l'interesse partitico sta spingendo all'attuazione delle regioni e non certo la convinzione della loro utilità. Infatti, se si è tardato 20 anni e più, ormai, prima di accingersi a dar vita alle regioni, anche da parte di quei partiti che contribuirono a inserire nella Costituzione l'ordinamento regionale, vuol dire che qualche motivo, qualche ragione pure vi deve essere stata.

Per cercare di comprendere tali ragioni credo che bisognerà rifarsi ai timori e alle speranze che caratterizzarono, rispettivamente, le parti durante la battaglia politica svoltasi in Italia dall'Assemblea Costituente alle elezioni del 18 aprile 1948.

Alla Costituente, democristiani e socialcomunisti divennero sostanzialmente ad un compromesso. I primi, rinunciando alle loro tesi federaliste, ripiegarono sull'ordinamento regionale, nella speranza di poter condizionare dalla periferia, in caso di vittoria eletto-

rale delle sinistre, i vincitori; i secondi, allora contrari in via di principio alle regioni, accedettero al compromesso nella convinzione che, in caso di vittoria dei democristiani, sarebbe stato sempre possibile azionare le regioni come ostacolo per chi doveva governare dal centro.

Conseguita la maggioranza assoluta ed eliminate le sinistre dalla compartecipazione al potere, la democrazia cristiana pensò bene di non attuare una riforma che, seppure dettata da precise norme costituzionali, rappresentava sempre un rischio e un'incognita. Si invertirono, quindi, le posizioni: la conquista del potere assoluto, o quasi, da parte della democrazia cristiana, indusse le sinistre — inizialmente, non dimentichiamolo, ostili alle regioni — ad impugnare esse stesse l'arma del regionalismo per insidiare o indebolire, almeno nelle loro intenzioni, la democrazia cristiana.

È in questa altalena di posizioni e di interessi la spiegazione del perché per tanti anni lo stesso partito democristiano, pur senza mai rinnegare il suo tradizionale programma, abbia resistito e indugiato a dare vita alla regione. Non poteva infatti sfuggire, e non sfugge a nessuno, che non si governa seriamente da Roma un'Italia divisa in tanti parlamenti e con tante diverse legislazioni.

Vi è allora da chiedersi: se per tanti anni il partito su cui gravavano le maggiori responsabilità di governo ha tardato e rinviato l'attuazione del disposto costituzionale per non concedere armi nelle mani dei comunisti, oggi che, sotto la spinta del partito socialista — pressato a sua volta, come tutti sappiamo, dal partito comunista — la democrazia cristiana cede e le regioni cominciano a profilarsi come realtà, abbiamo o non abbiamo ragione noi, che, coerentemente con la nostra ideologia, siamo stati e siamo sempre ostili all'istituto regionale, a chiarire i veri motivi per cui le regioni si avviano a trovare attuazione?

Ecco perché è bene che tutti sappiano che l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, oltre ai tanti aspetti negativi che presenta, costituisce, a nostro avviso, il miglior regalo che viene fatto proprio all'estrema sinistra.

Le incoerenze e il trasformismo degli uomini, il mutato atteggiamento dei partiti e, soprattutto, i veri motivi di questo cambiamento di opinione, stanno a dimostrare che non è l'ossequio al precetto costituzionale o la esigenza di realizzare una più funzionale organizzazione dello Stato, e nemmeno l'opportunità di dare avvio, come si dice, a nuovi rapporti tra Stato e cittadini che spingono a

dare attuazione alla regione; ciò avviene solo per una particolaristica visione partitica e utilitaria, che, come tale, va maggiormente combattuta.

Non si dica, quindi, come spesso si fa, che è doverosa osservanza della Costituzione attuare le regioni, perché se ciò ha un indubbio valore formale, che io non discuto, è però ipocrita richiamarsi al precetto costituzionale per giustificare la legge in discussione, quando i fautori della stessa Costituzione la calpesta in varie sue parti, la disattendono in altri suoi principi. Non starò a ricordare, ad esempio, l'articolo 81 della Costituzione, relativo all'approvazione annuale dei bilanci e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo; articolo che è stato ripetutamente violato. Non starò a ricordare la norma riguardante la copertura delle spese, tanto più che i colleghi ricorderanno come la Corte dei conti emise in proposito anche una ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale per stabilire le responsabilità, anche di carattere penale, per talune spese di alcuni capitoli che non dovevano essere approvate, mettendo in discussione anche la serietà e la fondatezza dei bilanci successivi. Non starò a ricordare, ad esempio, l'articolo 94 della Costituzione, che sembra non esistere, perché spesso i governi si creano e cadono fuori del Parlamento e a decidere della loro vita sono sempre i partiti. Non starò a ricordare gli articoli 39 e 40 della Costituzione, riguardanti quelle leggi per la disciplina degli scioperi che tante volte questa parte politica ha sollecitato e che la Costituzione prevede, ma che ostinatamente — anzi, direi ostentatamente — si calpesta e non si vogliono attuare. Non starò a ricordare, infine, l'articolo 46, che prevede la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende; se tale principio avesse trovato attuazione, il paese oggi forse non lamenterebbe lo stato di disordine sociale in cui versa.

Comunque, indipendentemente da tutto ciò, vi erano e vi sono altre valide, validissime ragioni per rinviare a miglior tempo la legge finanziaria per le regioni. Abbiamo già ricordato un altro impegno del Presidente del Consiglio, onorevole Rumor, quando disse (sono parole sue): bisogna « impiegare il tempo che ci separa dalla prevista scadenza elettorale nel delineare un primo e preciso complesso di norme che metta in moto un organico rinnovamento dei poteri centrali e periferici e degli enti locali ». Ciò sta a significare, se si legge senza bisogno di acrobazie interpretative, che si avvertiva l'esigenza di ristrutturare prima lo Stato, per poi avviarsi all'effettiva attuazio-

ne delle regioni; si avvertiva la necessità, cioè, di dare attuazione prima quanto meno a quella riforma burocratica e tributaria richiamate anche nella nostra relazione di minoranza. E ciò è tanto più vero in quanto, sia nella relazione governativa sia nella stessa parte normativa della legge-delega per la riforma tributaria, si indicano, nella regolamentazione delle funzioni, le imprescindibili statuizioni pregiudiziali intorno alle quali dovrebbe svolgersi la funzione coordinatrice delle istituende regioni. Giusto mi pare, quindi, il rilievo contenuto nella nostra relazione di minoranza, dove viene messo in evidenza che, se così non fosse, la relazione governativa non avrebbe affermato il principio che il legislatore delegato dovrà disciplinare la materia delle entrate tributarie in relazione all'ordinamento finanziario delle regioni, ma avrebbe dovuto capovolgere il rapporto delineando un ordinamento finanziario delle regioni in relazione alla disciplina statuita dal legislatore delegato per la riforma tributaria.

Sicché, onorevoli colleghi, è evidente che con il disegno di legge in esame non solo si determina una inversione della logica legislativa, ma, soprattutto, si elude il pregiudiziale assetto strutturale delle funzioni regionali, perché la logica suggeriva che intanto si sarebbe potuta decidere l'entità delle esigenze finanziarie cui far fronte, con i mezzi tributari assegnati alle regioni, in quanto preventivamente fossero state conosciute nella loro struttura le funzioni regionali stesse.

Se le ragioni spiegate finora attengono più strettamente all'aspetto politico e a quello giuridico-costituzionale, altre validissime ragioni ci sono per criticare il disegno di legge in esame dal punto di vista strettamente finanziario, per la materia specifica che esso intende disciplinare.

È nostra fondata convinzione che il costo delle regioni, specie nell'attuale periodo in cui vive l'Italia, di diminuzione produttiva, di disordine sociale, di inquietudine del paese, è un costo che il paese stesso non può sopportare.

Io non so quanto possa essere esatta la previsione di spesa per il primo anno di 700 miliardi. Trattasi indubbiamente di spesa opinabile, come dimostrano i precedenti, giacché dallo studio fatto dall'ex Presidente della Repubblica senatore Einaudi alla relazione Tupini e poi ancora alla relazione Carbone, le previsioni hanno dato risultati notevolmente differenziati della spesa globale da affrontare.

Il compianto senatore Einaudi, la cui competenza specifica credo non possa essere messa in discussione da nessuno, in un noto suo studio, con riferimento, si badi, agli anni 1954-55, sul costo delle regioni parlò di una cifra oscillante fra i 328 e i 1305 miliardi di lire calcolati al 1956. A tali conclusioni giunse prendendo a parametro le varie regioni a statuto speciale e valutando sia le spese per la propulsione economica e sociale sia il trasferimento alla regione delle entrate fiscali.

La commissione Tupini, nominata con decreto del 29 agosto 1960 e composta da rappresentanti di tutti i partiti, fatta eccezione dei rappresentanti del partito comunista e di questo settore politico, ebbe a concludere che sotto l'aspetto finanziario il costo aggiuntivo per tutte le regioni, compreso il Friuli-Venezia Giulia, era di appena 57 miliardi di lire che, sommati alle spese trasferite per 163 miliardi, dava un ammontare di soli 220 miliardi.

Bastava però leggerla quella relazione Tupini, tutta costellata di riserve, di se, di ma, di approssimazioni « costellata — cito testualmente — di indagini non facili per la non perfetta coincidenza delle enunciazioni di materie elencate nell'articolo 117 e per la pratica impossibilità di effettuare con sufficiente previsione una ripartizione delle spese nelle singole regioni, materia per materia », per comprendere come, discostandosi notevolmente nel calcolo finale dal costo indicato dal senatore Einaudi, quella commissione dovette operare con riserve indubbiamente di carattere politico per non allarmare i cittadini tutti. E alla fine saranno essi, ed essi soltanto, a dover sopportare l'intero costo delle regioni.

E che le idee in tema di costo delle regioni fossero ancor più confuse dopo il deposito della relazione Tupini, lo si rileva ampiamente dal fatto che, il 30 ottobre 1964, il Presidente del Consiglio dell'epoca onorevole Moro avvertì la necessità di affidare ad un comitato tecnico, sotto la presidenza del presidente della Corte dei conti Carbone, il compito di accertare gli oneri derivanti alla pubblica finanza dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

Il comitato tecnico — i colleghi lo ricorderanno — consegnò la propria relazione il 2 febbraio 1967, relazione, per altro, che il Governo si guardò bene allora dal distribuire alle Camere. Da essa risultò che le somme occorrenti per la prima elezione di primo grado sarebbero ammontate a lire 17 miliardi e 94 milioni, una spesa interamente aggiuntiva, e che le spese di primo impianto sarebbero

ammontate a 3.825,7 milioni, suscettibili di aumento ove le regioni decidessero di costituire comitati di controllo in sede circondariale. Le spese da considerare, a parte i bilanci regionali, ammontavano ad un totale aggiuntivo di altri 115 milioni. Il comitato passò poi ad esaminare le spese rientranti nei bilanci regionali, prevedendo per le operazioni elettorali la spesa di 4 miliardi e 273 milioni, per gli organi elettivi 3 miliardi e 824 milioni, per il personale 9 miliardi 381 milioni, per gli organi di controllo un miliardo 572 milioni, per spese di funzionamento 9 miliardi 624 milioni.

Per non continuare nei dettagli e per giungere alla sintesi della relazione Carbone, ricorderò che la spesa media per le regioni fu valutata per il primo quinquennio di funzionamento pari a 473 miliardi di lire; la spesa aggiuntiva veniva contenuta tra 104 e 193 miliardi; per contro, la spesa sostitutiva oscillava tra i 368 e i 280 miliardi.

Ho citato queste differenziazioni perché queste opinioni e questi calcoli diversi, pur fatti da gente che ha dedicato ore, giorni, mesi, se non anni, ad un attento studio della questione, dimostrano l'incertezza delle previsioni, oggi aggravata non tanto per l'aumento dei costi in tutti i sensi, in tutte le direzioni, a tutti i livelli, quanto per non aver voluto il Governo ottemperare prima all'assetto strutturale delle funzioni regionali.

Ma anche a volere ammettere l'esattezza dell'indicazione di spesa, anche a volere accettare per esatti i 700 miliardi preventivati, v'è da chiedersi se la nostra economia, specialmente con i contraccolpi che sta ricevendo da qualche mese a questa parte, possa assumersi impunemente quest'altro grave fardello che è dato dal costo non indifferente della creazione delle regioni a statuto ordinario.

Comprendo — lo sappiamo tutti, e ce ne sono state fornite diverse prove — che la « spesa facile » è nella logica del centro-sinistra, anche se il Governo attuale è monocolore; ma non per questo si deve rinunciare a denunciare anche questo aspetto negativo del disegno di legge in esame.

Già con la stessa politica di piano, onorevoli colleghi, in relazione all'argomento che trattiamo, il centro-sinistra ha dimostrato la sua facilità di sperpero del pubblico denaro e l'inutilità di certe iniziative e impostazioni. Quando infatti si invitarono le regioni a predisporre piani che valessero come indicazione delle esigenze regionali e dei mezzi per soddisfarle nel quadro del piano nazionale, in attuazione di tali direttive il Governo — lo ricor-

diamo tutti — ebbe a nominare per le quindici regioni da istituire altrettanti comitati regionali della programmazione, che più o meno hanno predisposto schemi di sviluppo regionale. Il costo e le spese di questi comitati non sono indifferenti; ma l'esperienza ha dimostrato che trattasi di spese indubbiamente inutili, perché i predisposti — o, per alcune regioni, predisponendi — piani regionali sarebbero serviti se fossero stati approvati prima del piano nazionale, se, in altri termini, gli artefici del piano nazionale avessero potute tenerne conto in sede di redazione del programma. Ma dal momento che invece i piani regionali hanno seguito anziché precedere il piano nazionale, quando è noto che lo stesso piano nazionale non poteva essere modificato senza alterare le sue linee essenziali, senza alterare la sua impostazione, la sua stessa realizzabilità, è evidente che si è trattato allora soltanto di velleità e di spese superflue.

Sulla base di tutti questi elementi ricordati e rappresentati, sia pure in sintesi, noi riteniamo di poter affermare che le regioni a statuto ordinario non solo rappresentano un errore politico, ma costituiscono anche un fardello pesante che si farà gravare sulle spalle del contribuente italiano. È menzognera — lasciatemelo dire, perché il termine è proprio questo — l'affermazione governativa del costo di 15 mila lire *pro capite*, quando già si hanno elementi di facile riscontro e di comparazione per il fatto che nella regione Friuli-Venezia Giulia siamo a 34 mila lire *pro capite*, nella Sicilia a 42 mila, nella Sardegna a 32 mila e in Val d'Aosta addirittura abbiamo superato di gran lunga tali cifre di costo *pro capite*.

D'altra parte, un esame comparato delle spese iniziali e di quelle odierne riguardanti le regioni a statuto speciale sta a dimostrare che i 700 miliardi saranno ampiamente superati, senza che vi sia neanche bisogno di chiamare a conforto di questa nostra affermazione quanto uno stesso componente del Governo, l'onorevole Vittorino Colombo, ha tenuto a precisare, dichiarando che i 700 miliardi non rappresentano « una cifra chiusa »: è la sua espressione. Senza richiamare, dicevo, la stessa responsabile — io debbo pensare — espressione del ministro Vittorino Colombo, basterebbe un semplice, rapido, sintetico esame comparato dei costi nelle regioni a statuto speciale per dimostrarci come le lievitazioni siano inevitabili e come i 700 miliardi preventivati saranno largamente superati. Perché non ricordare i bilanci 1965 e 1968 della regione Friuli-Venezia Giulia? Nel 1965, nel

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 NOVEMBRE 1969

Friuli-Venezia Giulia si sono avute entrate per 29 miliardi, 596 milioni e 500 mila lire e spese per un pari importo. Ed abbiamo le seguenti spese per il consiglio regionale: indennità del presidente e dei consiglieri, 363 milioni e 500 mila lire; indennità di missione per i consiglieri, 16 milioni; fondo spese del presidente, 5 milioni; spese di rappresentanza, 12 milioni; spese per assicurazione e varie, 10 milioni. Totale, 406 milioni. Nel 1968 (mentre quando fu approvata la regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia era stata data la stessa assicurazione che si dà oggi per le regioni a statuto ordinario: e cioè che la spesa inizialmente preventivata non sarebbe stata superata) la regione Friuli-Venezia Giulia vide salire le sue entrate — quindi la torchiatura c'è già stata! — da 29 miliardi a 42 miliardi. La stessa cosa è avvenuta per le spese, come testimoniato dalle seguenti voci: indennità della presidenza, da 363 milioni a 443 milioni e 500 mila lire; indennità di missione per i consiglieri, 10 milioni; fondo per le spese di previdenza, 5 milioni; spese di rappresentanza del presidente, 16 milioni; assicurazione e varie 19 milioni e mezzo; spese postali e di cancelleria, 21 milioni. Per un totale di 515 milioni. Si è saliti così inevitabilmente, lentamente, inesorabilmente, dai 406 milioni del bilancio 1965 ai 515 milioni del bilancio 1968.

Questo per il Friuli-Venezia Giulia. Per quanto riguarda la Sardegna l'aumento è ancora maggiore. Per questa regione mi limiterò a fare il riscontro tra il bilancio 1950 e quello 1960, al fine di evitare una perdita di tempo (certo, si potrebbe fare l'esame anno per anno e vedere come le spese salgono gradualmente). Nel 1950 le entrate furono 6 miliardi, 833 milioni e 700 mila lire. Le spese altrettanto. Le spese per il consiglio regionale furono le seguenti: indennità del presidente e dei consiglieri, 120 milioni; indennità di missione per i consiglieri, 20 milioni; spese di rappresentanza, 7 milioni. Totale, 147 milioni. Nel 1960, a distanza di 10 anni, le entrate erano salite a 19 miliardi e 127 milioni di lire. Le spese per il consiglio regionale, nel 1950 pari ad appena 147 milioni, avevano raggiunto la cifra di 670 milioni, così ripartita: indennità dei consiglieri, 570 milioni; spese di rappresentanza del presidente, 25 milioni; spese riservate al presidente, 25 milioni; fondo sussidi del presidente, 45 milioni. Nel 1950, dunque, una spesa globale per il consiglio regionale di 147 milioni; nel 1960, come ho detto, 670 milioni.

Sicilia (cito solo queste tre regioni): bilancio 1947 e bilancio 1958 (i colleghi mi da-

ranno atto che passo addirittura ad un bilancio di undici anni dopo per non stare con monotonia a sottoporre o a richiamare alla loro attenzione la scalata dei bilanci anno per anno). Bilancio 1947: entrate, 13 miliardi e 624 milioni; spese per i consiglieri regionali, 90 milioni. Bilancio 1958, entrate, 92 miliardi, 932 milioni 51 mila 670 lire; le spese superano le entrate: 100 miliardi 660 milioni 451 mila 670 lire; spese per il consiglio regionale: da 90 milioni siamo passati a un miliardo e 500 milioni.

Guardate che dislivelli! E come fate, di fronte a queste cifre — che dovrebbero veramente fare riflettere tutti, perché sono la riprova della concretezza di quello che noi vi diciamo — a sostenere che i 700 miliardi previsti da questa legge sono sufficienti e i cittadini potranno stare tranquilli ché non saranno torchiati per niente e non saranno chiamati a maggiori contributi? Non è vero. Sulla base di quello che è avvenuto nelle regioni a statuto speciale, abbiamo la prova e la riprova della facilità della spesa e quindi del maggiore fardello che si accumulerà sulle spalle del contribuente italiano. Questo doveva invogliare ad accogliere a maggiore ragione quella nostra richiesta di sospensiva (è stata respinta e quindi non mi ci posso soffermare). Con la nostra sospensiva avevamo proposto, a ragione veduta, che si procedesse prima, sulla base di nostra apposita proposta di legge, ad una indagine conoscitiva o inchiesta parlamentare sulle regioni a statuto speciale, allo scopo soprattutto, se proprio le regioni si devono attuare, di farle bene, eliminando le spese superflue, le cause degli errori e i maggiori danni.

Onorevoli colleghi, possiamo concordare che lo Stato centralizzato non risponde più alle esigenze di una società moderna; ma la colpa è di chi non ha ritenuto di ristrutturare questo Stato, che è diventato vecchio, cadente nelle sue strutture. Possiamo concordare che lo Stato centralizzato, con la molteplicità dei problemi che l'evolversi della situazione sociale, il progresso tecnologico, i rapporti internazionali — soprattutto in una visione europea — comportano, effettivamente non può corrispondere alle esigenze dell'epoca moderna. Pur tuttavia, giacché non lo avete ristrutturato, ci dovete consentire di rilevare che i difetti e le negatività di uno Stato centralizzato restano sempre inferiori alle negatività e ai danni procurati dalle regioni a statuto speciale, come abbiamo dovuto registrare e ogni giorno registriamo. Da quell'esperienza nasce il monito che le regioni non servono ad

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 NOVEMBRE 1969

allargare la sfera delle autonomie e ad attuare il decentramento, ma servono come centri di potere sussidiario dei partiti politici, i quali, stimolando la creazione e la proliferazione di enti per meglio manovrare gli interessi di parte, finiscono con il mettere lo Stato in condizioni di completa anarchia economica e sociale.

È lo stesso travaglio storico che ha accompagnato l'idea della regione a confermare tale nostro assunto. Sin dal Risorgimento — lo ricordiamo tutti — quando si crearono due correnti antagoniste circa la struttura da dare al futuro Stato italiano, delle quali una voleva che le aspirazioni nazionali trovassero la loro espressione in uno Stato unitario e l'altra si richiamava all'idea federale (successivamente tramontata per far luogo al principio delle autonomie locali), nell'urto delle due correnti finì sempre con il prevalere la preoccupazione della minaccia che ne sarebbe derivata all'unità dello Stato.

Non si disconosce, non si può disconoscere neanche oggi, in un discorso sereno, la validità di alcune ragioni che potrebbero spiegare, se non giustificare, l'istituzione delle regioni: l'eccessivo accentramento burocratico, ad esempio, o alcuni aspetti negativi di una uniformità legislativa che mal si attaglia, in alcuni settori, a popolazioni che hanno tradizioni diverse, vivono in territori diversi, addirittura con climi diversi, e che sembrano appartenere a razze diverse. Mi rendo conto che vi possono essere effettivamente differenze di storia, di tradizioni, di costumi, che fanno riflettere anche un convinto oppositore dell'istituzione delle regioni, quale io sono, e non solo per ragioni di partito. Ma è sempre troppo poco, dinanzi alla negatività di una minaccia concreta, disintegratrice della unità dello Stato. Unità, si badi, che il costituente intese difendere quando dettò il principio proclamato nell'articolo 5, nel quale è detto che la Repubblica è una e indivisibile. Certo, mi si dirà, la Costituzione prevede le regioni; ma quando, in sede di Costituente, le regioni furono previste, non si pensava certamente alla degenerazione politica e partitica verso la quale sarebbe stato spinto ai nostri giorni il paese. La soluzione adottata dalla Costituente fu quella di ribadire da un lato l'unità e l'indivisibilità dello Stato italiano e dall'altro di riconoscere e promuovere le autonomie regionali, attuando nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo.

Riteniamo di poter affermare che, se il costituente, che pur partiva da una onesta vi-

sione di principio, avesse potuto immaginare che le regioni sarebbero state attuate in un periodo come quello che viviamo, sotto la spinta di interessi di partito e non nazionali, con l'ipoteca pesante di riserve mentali di questo o quella forza politica, con il frazionismo pur ascoso nell'interno degli stessi partiti, con la corruttela politica che non conosce limiti né vergogna; se tale ambiente, in cui verrebbero a nascere le regioni, avesse potuto ipotizzare quel costituente che pur sancì il principio che la Repubblica è una e indivisibile, penso che avrebbe certamente, per carità di patria, accantonata ogni onesta convinzione sulla utilità delle regioni. Perché, se attuate oggi, dato il clima politico e morale in cui esse nascerebbero, non c'è dubbio che per gli stessi loro fautori e sostenitori le regioni rappresenterebbero un deplorabile regresso così rispetto alla storia particolare del paese — dove la nazionalità, il costume, la religione, la stessa partecipazione delle popolazioni ad eventi di comune interesse, la integrazione economica delle varie parti hanno creato una salda tradizione unitaria —, come rispetto a quella generale tendenza del nostro tempo che si esprime nella concentrazione in maggiori entità politiche organizzate.

Come alla Costituente — ricordiamo — si respinse l'idea dei pochi sostenitori della forma federale perché giustamente si temeva la dispersione di un patrimonio comune, così faticosamente accumulato, e si temeva il formarsi di tanti piccoli Stati, così oggi il clima politico che si respira ed entro il quale le regioni dovrebbero aver vita dovrebbe suggerire agli onesti assertori della stessa validità delle regioni di attendere che alla notte buia di contrasti, di passioni, di divisioni politiche, segua un'alba di concordia nazionale, senza la quale le regioni ci riporteranno, indietro, proprio a quella instaurazione (sotto altro nome) di Stato federale che la Costituente, come ricordiamo tutti, respinse.

Infine, su un altro aspetto particolare intendendo richiamare l'attenzione del Governo; e ciò dico sia come deputato meridionale sia anche, se mi si consente, come commissario componente della XI Commissione legislativa della Camera. Gli articoli 117 e 118 della Costituzione sembrano chiari nella loro formulazione: da una parte v'è l'elenco delle materie oggetto delle norme regionali, fra le quali si legge: « agricoltura e foreste »; dall'altra è sancito che le regioni emanano norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempre che le norme stesse non siano in contrasto

con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni. Credo sia opportuno rilevare innanzitutto che quella dei « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato », di cui all'articolo 117, rappresenta una regola che si riferisce soltanto a quel tipo di legislazione regionale che va sotto il nome di legislazione concorrente, trova i suoi limiti nelle leggi della Repubblica che la regione è chiamata ad attuare e ad integrare.

Va però precisato, per quel discorso che farò su una voce specifica dell'articolo 117, che cosa siano questi principi fondamentali di cui parla lo stesso articolo 117. Io credo che ci soccorrano gli stessi lavori preparatori. Non si tratta cioè, come si potrebbe ritenere, dei principi costituzionali impliciti o espliciti relativi al nostro ordinamento, pur se è ovvio che anche essi rappresentano un limite alla potestà legislativa della regione; né si tratta, come si potrebbe superficialmente ritenere, dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato di cui parla l'articolo 12 delle disposizioni preliminari del codice civile, anche se questo è il significato usuale, ma non esclusivo, del concetto di principi generali, perché, se nella materia indicata dall'articolo 117, la legislazione regionale è destinata a sostituire quella dello Stato, riuscirebbe pressoché inconcepibile, come è stato avvertito da giuristi e da studiosi della materia, che la direttiva unitaria, entro cui prima deve muoversi, abbia a trarsi dal complesso normativo già vigente.

I « principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato » dell'articolo 117 debbono intendersi nel testo preciso di principi che lo Stato stabilirà appositamente con le sue leggi relative alle singole materie elencate nell'articolo in questione. Si tratta, in altre parole, di principi formulati in norme che lo Stato si riserva di emanare per indirizzare l'attività legislativa delle regioni su basi unitarie e non già principi inespressi che in qualche modo si desumano dalla legislazione statale generale o particolare a ciascuna materia.

È interpretazione, questa, che scaturisce dai lavori preparatori, quali si svolsero nelle sedute dell'1 e del 2 luglio 1947; tant'è che la stessa formulazione della norma in questione scaturì da un emendamento presentato dallo onorevole Tosato, che parlava di principi fondamentali scaturiti dalle singole leggi dello Stato, proprio perché risultasse chiaro che quei principi cui si faceva richiamo non erano da confondere con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e sarebbero

stati quindi stabiliti appositamente con legge per ciascuna materia.

L'emendamento Tosato ebbe a passare infatti con la soppressione della parola « singole » aggiunta a « legge », espressione ritenuta formale perché il termine era in effetti pleonastico, non sussistendo dubbi di sorta sul concetto che si era inteso affermare.

E che questa e non altra è l'interpretazione è dato anche rilevarlo dalla circostanza che la IX delle disposizioni finali e transitorie della Costituzione contiene la norma predisposta, guarda caso, dallo stesso onorevole Tosato alla Costituente, che afferma: « La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni ».

Tenuto conto di quanto precisato e che in sostanza lo Stato non è obbligato ad emanare tali principi una volta per tutte, potendo esso mutare quei principi quando lo richiedano esigenze politiche, sociali ed economiche, e tenuto altresì conto che la funzione dei principi fondamentali consiste nel dare unità di indirizzo all'attività legislativa della regione, passiamo a considerare un particolare aspetto della legislazione regionale in tema di agricoltura e foreste.

Si dovrebbe ritenere che l'amministrazione dell'agricoltura e foreste, attuandosi la regione, venga trasferita da Roma alle singole regioni stesse. A leggere l'articolo 117, la sua stessa formulazione — come ho già detto spiegando che cosa si deve intendere, sulla base dei lavori preparatori della Costituzione, per principi fondamentali — sembrerebbe al primo sguardo un trapasso globale e totale da Roma alle regioni di tutto ciò che concerne il Ministero dell'agricoltura e foreste. La situazione però, a rifletterci, presenta i primi ostacoli quando si tiene conto che il tema dell'agricoltura è così vasto, così complesso da interessare spesso contemporaneamente più ministeri e che determinati specifici o settoriali problemi vanno affrontati soltanto nel quadro complessivo dell'economia nazionale al di fuori della quale non è possibile, se non peggiorando la già grave condizione della nostra agricoltura, muoversi in modo armonico.

Molte materie relative all'agricoltura non possono, a nostro avviso, diventare materia di competenza regionale. Si pensi ai regolamenti della Comunità economica europea che non possono essere applicati su basi regionali.

Non avrebbe senso lo sforzo di unificazione della politica agraria nel vasto quadro della politica economica europea quando poi le regioni inevitabilmente avessero una visione ristretta, localizzata, direi quasi campanilistica, di detta economia; si pensi ai mezzi da destinare allo sviluppo delle cooperative in tema di funzioni agricole, per cui si ha motivo di ritenere che ogni regione insisterà per tale sviluppo, mentre solo una visione centralizzata degli interessi nazionali potrebbe giudicare ciò che è più conveniente che in una regione si faccia o non si faccia; si pensi al credito agrario, che normalmente è affidato a grandi banche di interesse nazionale; si pensi alle infrastrutture per assicurare le più rapide e sicure comunicazioni in un'agricoltura che si va ormai fondendo sempre di più con quella degli altri paesi; si pensi alla bonifica e all'irrigazione, che per taluni aspetti è di competenza del Ministero dei lavori pubblici e non del Ministero dell'agricoltura e foreste; si pensi alla regolazione delle acque, o quanto meno dei grandi bacini imbriferi, che non può essere materia da affidare alle regioni perché deve rimanere di competenza nazionale, essendo noi convinti che non possano bastare i semplici richiami all'interesse nazionale, che si leggono nell'articolo 117, a far desistere le regioni da impostazioni e da attività in queste materie che, ripeto, debbono rimanere di esclusiva competenza centrale.

In altri termini, riteniamo che le norme di cui agli articoli 117 e 118 non possano intendersi nel senso che tutto quello che interessa l'agricoltura debba e possa passare alle regioni. E su questo punto noi solleciteremmo almeno qualche precisazione e qualche parola responsabile in sede di replica.

Concludendo, onorevoli colleghi, noi ribadiamo la nostra intransigente opposizione alle regioni a statuto ordinario, aggiungendo tuttavia che se la maggioranza — come sembra — intende realizzare a qualsiasi costo queste regioni, servano almeno l'esperienza di quelle a statuto speciale, i rilievi che abbiamo esposti, i richiami fatti, le comparazioni offerte nei bilanci delle stesse regioni a statuto speciale, a realizzarle col minor danno possibile per l'economia del paese e per la unità sostanziale della nazione. Esse, a nostro avviso, non dovrebbero assolutamente oltrepassare gli intenti che mossero i sostenitori delle regioni: di creare cioè un ente con la finalità di migliorare le condizioni economiche e sociali, stimolando le iniziative locali, eseguendo opere pubbliche, curando lo sviluppo dell'agricoltura e del patrimonio fore-

stale, con quei limiti di cui ho parlato poc'anzi, dando impulso all'istruzione artigiana e professionale.

Per favorire comunque — se così potesse essere concesso di dichiarare — la più opportuna realizzazione delle regioni, se proprio si dovranno fare, ricorderemo ancora che dai fautori delle stesse non vanno dimenticati i criteri principali che guidarono l'istituzione dell'ente regione.

Ricordiamo cioè che lo Stato ha tenuto a riaffermare sempre la sua sovranità anche rispetto al nuovo ente, costituendosi, esso Stato, fonte dei poteri della regione e rifiutando ogni concessione che potesse fare apparire l'ordinamento regionale come conseguenza di una autodeterminazione originaria: cioè a dire, l'ordinamento delle singole regioni deve trarre validità dall'ordinamento generale che si pone rispetto a questo come un ordinamento « derivato ».

Ricordiamo ancora che a riaffermare il carattere unitario del nostro Stato sta anche la volontà di assicurare il necessario collegamento e coordinamento delle regioni con lo Stato, nonché delle regioni tra loro, con i limiti posti alla stessa legislazione regionale, che dovrà sempre svolgersi in obbedienza ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; con i divieti contenuti nell'articolo 120, che colpiscono l'istituzione di dazi di importazione, esportazione o traffico tra le regioni; con le modalità prefisse all'esecuzione della potestà statutaria delle regioni; con la istituzione di un organo dello Stato nella regione, il commissario del Governo, che ha il compito di coordinare le funzioni amministrative dello Stato con quelle delle regioni; con il controllo di legittimità e di merito sugli atti amministrativi della regione; con la misura dello scioglimento del consiglio regionale nei casi contemplati dall'articolo 126 e così via.

Se proprio le regioni le volete fare, s'impone cioè la massima cautela, proprio considerato che la competenza amministrativa si estende automaticamente alle materie non elencate in modo espresso fra quelle che l'articolo 117 attribuisce alla competenza legislativa, ma che a questa siano devolute da leggi costituzionali e considerato inoltre che dall'insieme delle disposizioni emerge che si è voluto fare della regione — purtroppo, aggiungiamo noi — un ente di decentramento legislativo periferico piuttosto che di decentramento amministrativo.

Così come ricordiamo anche che balza evidente, scorrendo l'elenco di cui all'articolo 117, che le voci indicate appartengono, nella

quasi totalità, alla sfera economica e sociale; mentre la funzione di tutela degli interessi individuali e collettivi è limitata alla sola polizia locale, urbana e rurale. Da ciò sembrerebbe legittimo (vogliamo augurarci, almeno, di poter fare le regioni con il minor danno possibile) che lo Stato non vorrà rinunciare a buona parte delle attribuzioni che gli derivano dalle leggi di pubblica sicurezza o da altre leggi e che, quindi, vorrà sempre restringere in tale senso i poteri delle regioni.

Moniti in tal senso non vengono solo da noi: si è concluso in questi giorni a Napoli un importante, anche se notevolmente polemico, convegno sull'opportunità di fare le regioni e sul come farle. Si è levata in quella sede, onorevoli colleghi, la voce del mondo della cultura ed è emerso evidente il contrasto tra visione giuridica e visione politica del problema. Sono stati dati suggerimenti autorevoli, tra i quali non dovrebbero essere trascurati da parte dei fautori delle regioni almeno quelli relativi al tipo di autonomia regionale, alle attribuzioni in materia finanziaria, al problema di conciliare la programmazione nazionale con quella regionale, al trasferimento delle attività dello Stato alle regioni.

Quella levatasi dal mondo della cultura è una voce, onorevole rappresentante del Governo, che ammonisce almeno a farle bene, queste regioni, giacché la maggioranza politica sembra ormai orientata in tal senso. È una voce che, se ascoltata, dovrebbe far soprassedere al disegno di legge in esame, per assicurare prima almeno l'indispensabile ristrutturazione dello Stato e conoscere preventivamente la funzionalità delle istituende regioni ai fini di una esatta e non ingannevole previsione della spesa. Il non fare ciò non significa soltanto non ascoltare la nostra voce, non significa soltanto negligere l'autorevole pensiero espresso in quel richiamato convegno; a mio avviso, significa soprattutto isolarsi dalla realtà in cui vive il paese; significa che il potere politico, per meschini calcoli, mostra di non avvertire assolutamente le esigenze vere e le inquietudini che travagliano il paese mentre esso vive un drammatico processo di rinnovamento sociale. (*Applausi a destra*).

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

**BOIARDI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disagio che ci deriva dal discutere una legge finanziaria prima ancora di conoscere le funzioni specifiche che verranno at-

tribuite all'istituto per il quale è disposta non è in alcun modo attenuato dalle affermazioni, più volte espresse dai banchi del Governo e da noi sostanzialmente condivise, che l'istituzione delle regioni e l'insediamento dei consigli non debbono considerarsi la conclusione, ma l'inizio di un processo di attuazione costituzionale e l'avvio, dunque, di una dinamica positiva di trasformazione e di rapidi superamenti, a fronte dei quali si dovrà, momento per momento, verificare la validità e la sufficienza delle previsioni finanziarie e produrre i necessari aggiornamenti.

Si è detto, ma non da tutti con eguale convinzione, che i consigli regionali risulteranno di fatto un potere costituente, che essi sapranno conquistarsi spazi sempre più larghi di autonomia, che nel vivo dei nuovi rapporti che si stabiliranno verso lo Stato, verso i poteri centrali, con il procedere delle loro esperienze, con il loro più immediato radicarsi nella realtà della situazione economico-sociale, essi potranno allargare i margini della loro influenza, assumere compiti nuovi, creare articolazioni diverse in tutto il sistema del potere democratico, fino al punto di provocare un moto di costante rinnovamento istituzionale.

È logico, in queste condizioni e sotto questo profilo, proporre una legge finanziaria che si limiti sostanzialmente a prevedere le spese di primo impianto e di primo funzionamento, rinviando a tempi più maturi — allorché le regioni non saranno, come oggi, una struttura addirittura assente — una definizione più soddisfacente e articolata di una materia che, del resto, non può non inquadrarsi nel contesto generale del riassetto della pubblica finanza.

È però completamente illogico (di qui il nostro disagio e le linee di fondo della nostra disapprovazione) che di fronte ad uno sviluppo elastico dei compiti che verranno via via assunti o affidati alle regioni e di fronte a ogni processo di modificazione e di progressivo riassetto delle stesse strutture istituzionali, si opponga invece un dispositivo finanziario non solo inadeguato, come spesso è accaduto in altri tempi e per altri problemi, ma radicalmente incapace, nella sua incredibile rigidità, di fare da supporto a qualsiasi prospettiva di innovazione. Esso, per propria natura, è volto non a favorire o a permettere l'attività costituente dell'istituzione regionale, ma ad imprigionarla in una specie di gabbia di ferro e a costringerla fin dall'inizio a ricadere in un ruolo di subordinazione rispetto alla volontà politica non certo

lungimirante di un potere esecutivo centrale che ha impedito o ritardato per oltre un ventennio i più macroscopici adempimenti costituzionali.

Le regioni, in altre parole, verrebbero finanziate per i primi tempi di attuazione, ancorché con incredibile e visibile esiguità di mezzi, senza avere occhio alle funzioni legislative, programmatiche e di controllo che, secondo la Costituzione, sono di loro pertinenza e, ciò che è peggio, con un dispositivo che non offre alcuna possibilità di contare su una manovra più elastica dei fondi, su un ragionevole ricorso al mercato finanziario e su autonomi poteri di imposizione tributaria.

Salvo i controlli che, nonostante tutto, sono stati ancora una volta introdotti, esse potranno spendere in qualche modo le quote loro assegnate, ma non potranno assumere alcuna responsabilità in ordine alla politica delle entrate, ciò che impedirà loro di diventare veramente adulte, di crescere come centri autentici di potere democratico, di fondarsi su forme reali di autogoverno.

Noi non avremmo alcuna difficoltà a consentire con le teorie governative volte a giudicare le regioni un potere costituente e quindi a rinviare una precisa e meccanica definizione dei compiti e delle strutture conseguenti, affinché dagli stessi organi regionali, una volta operanti, provengano i suggerimenti necessari ad inquadrarne, con vera consapevolezza e con corretta metodologia, l'intera architettura. Ma la rigidità dei dispositivi su cui si fonda la legge finanziaria, porta con sé la conseguenza di impedire non già soltanto la possibilità di un lavoro costituente ma, ciò che è molto più grave, la stessa costituzione di un qualsivoglia potere.

Non esiste possibilità di costituire, e non si realizza fin dall'inizio neppure un vero potere costituito ...

SERVELLO. Siete dunque contrari alla legge?

BOIARDI. Abbiamo dei dubbi che stiamo sollevando con molta precisione e che saranno riproposti nella prosecuzione del dibattito, anche in sede di emendamenti.

Siamo perciò indotti a ritenere — e non ci sembra di cadere in facili forzature polemiche — che l'istituzione regionale non trova origine, come si vorrebbe far credere, in una autentica volontà di rinnovamento spinta sino a permettere, per la prima volta dopo oltre un decennio, processi autocreativi che incidano sulla rigida geometria delle strutture

istituzionali, adeguandolo con elasticità alle esigenze poste dai reali problemi di funzionamento e dalle future, prevedibili ed auspiccate estensioni dei compiti; essa deriva invece dalla inevitabilità di un adempimento per il quale vi è stata una esposizione ormai troppo aperta di impegni e di promesse. Per cui, osservando i lineamenti della legge finanziaria, non avremo regioni *in fieri*, ma regioni, sotto il profilo istituzionale, appena abbozzate e in pratica costrette a restare a questo stadio anche per il futuro, dal momento che il prossimo disegno di legge sui compiti e sui contenuti delle regioni dovrà, per forza di cose, fare i conti con una legge finanziaria già in atto e a cui bisognerà necessariamente e correttamente richiamarsi.

Valutando, infatti, con quale spirito ci si avvicini alla loro attuazione, non potremmo non cogliere con giusto allarme la stanchezza ideale del Governo, più propenso — almeno nella sua maggioranza e stando alle leggi di cui è promotore — a ritenere le regioni come un male inevitabile che come un bene indispensabile. Prive di una solida struttura, aperte senza possibili difese assai più alle pressioni del potere centrale, alla formazione della volontà del quale non potranno minimamente concorrere, che non alle sollecitazioni che deriveranno dalla immediatezza dei loro rapporti con la realtà del paese, se non diventeranno fin dall'inizio strumenti di pressione politica contro l'esecutivo e di contestazione nei confronti dello Stato accentrato e burocratico che continueremo a trovarci addosso, esse non saranno in grado di esercitare alcun ruolo autonomo e di concorrere alla fondazione e alla articolazione di un sistema di autonomie, sul quale organicamente si innesti, come momento finale di sintesi e di rappresentazione, il potere centrale dello Stato.

Esse, al di fuori di un piano di lotta politica che sia contestuale alla loro nascita, tenderanno a diventare semplici strutture del decentramento amministrativo e a svolgere funzioni di semplificazione burocratica e di servizi; si qualificheranno come strutture aggiuntive, non sostitutive, e in pratica saranno tagliate fuori proprio dallo scopo primario per il quale sono state previste, che è quello di costituire un potere e di esercitarlo, non di svolgere mansioni delegate dallo Stato e di rappresentarne una propaggine periferica.

Al traguardo delle regioni non si arriva, dunque, senza pagare un grave tributo per le passate inadempienze. La centralizzazione dello Stato, cui ha fatto seguito un costante consolidamento del potere burocratico ai dan-

ni del potere politico, rischia di non venire in alcun modo scalfita dai piani di riforma, volti non solo ad istituire le regioni, ma a sollevare le sorti degli enti locali.

Di riforma della finanza locale non è neppure il caso di parlare. La Camera ha appena licenziato un disegno di legge, ora all'esame del Senato, che, mentre non risolve la gravissima situazione di indebitamento, giunta alle soglie dei 7 mila miliardi, e mentre fa fronte in misura praticamente irrisoria ai disavanzi che si ripetono ogni anno, spoglia i comuni di nuovi poteri che trasferisce al Governo ed impone (ad esempio in materia di assunzioni e di ristrutturazione delle piante organiche) direttive volte ad annullare, per un decorso di anni, ogni libera decisione, ogni scelta, lasciando intravedere su quale giudizio globalmente negativo e paternalistico si fondi il rapporto tra potere centrale e poteri locali.

Né possiamo trascurare la tendenza — contenuta nel disegno di legge per la delega al Governo in materia di riforma tributaria — a sottrarre ai comuni ogni potere di imposizione e di controllo fiscale, utilizzando giusti principi di razionalizzazione soltanto in chiave di impoverimento e di progressivo annullamento delle articolazioni democratiche del potere, come se razionalizzazione e ammodernamento degli istituti fossero concetti o provvedimenti naturalmente contrapposti alla conservazione e allo sviluppo della democrazia, adattando ai tempi, cioè, antiche posizioni ideali dell'assolutismo illuminato, in particolare quelle di Federico II, su cui si eresse il moderno Stato prussiano.

Né possiamo lasciar passare sotto silenzio il neghittoso rifiuto di affrontare, contestualmente alle leggi regionali, il problema della riforma della legge comunale e provinciale che consentirebbe, in un quadro d'insieme, di sistemare l'intera materia del decentramento del potere e della creazione di un ordine radicalmente diverso in tutta la vita pubblica italiana.

Ogni legge, fino agli anni più recenti, non ha fatto che strappare poteri agli enti locali, trasferendoli verso l'alto, e soprattutto verso le zone di dominio del potere burocratico: basti pensare alla legge sull'edilizia scolastica. Ed ogni interpretazione delle leggi — si pensi a centinaia di sentenze del Consiglio di Stato — non ha fatto che rafforzare questa tendenza e tradurla quotidianamente nella prassi.

Non è secondo questa logica che il disegno di legge sulla finanza regionale si fonda su una sproporzione — da tutti notata, da tutti

sfavorevolmente commentata — fra tributi propri e tributi erariali, devoluti e assegnati attraverso il fondo comune? Parametri rigidi e precisi presiedono alla suddivisione del fondo comune: a ciascuna regione viene dato, con precisione matematica, quello che le spetta; non esiste, per contro, alcun potere di imposizione di nuovi tributi; la mobilità dei tributi propri è tanto scarsa da oscillare fra percentuali comunque inidonee a fondare qualsiasi speranza di espansione dei bilanci; l'indebitamento, l'accensione di mutui, strettamente correlati a percentuali assai basse delle entrate, ancorché limitata a spese di investimento, non consente l'attuazione di una politica lungimirante e di lunga scadenza, non consente, in altre parole, di guardare verso il futuro con la consapevolezza e lo stesso spirito di preparazione con i quali si muove l'iniziativa privata. Le regioni dovranno spendere non secondo le loro esigenze, ma secondo i principi di una programmazione o, comunque, di un disegno che ha bisogno di anni per tradurre in atto tutte le conseguenze positive cui mira; esse dovranno operare sulla base di quello che viene loro assegnato e consentito, in modo rigoroso, dallo Stato-genitore, che le sovrasta, le condiziona e ad esse, in fondo, non trasferisce alcun titolo vero di responsabilità. Saranno, dunque, regioni sostanzialmente irresponsabili alle quali, con una dotazione finanziaria che più o meno corrisponde al 5 per cento delle entrate dello Stato, viene offerto un ambito d'azione tanto angusto da non disturbare la sovranità operativa del Governo, da non avviare alcun piano di rianimazione delle pubbliche finanze, da non consentire la formulazione di piani fra un anno e l'altro.

Poi, col maturare delle esperienze, col passare del pargolo regionale ai lidi della maggiore età, il Governo potrà, col meccanismo previsto della delega, trasferire nuovi compiti e assegnare le relative finanze: ma lo farà — com'è facilmente prevedibile, se non altro per quel po' di storia che abbiamo alle spalle — con tanto ritardo, con tali resistenze e con tanta approssimazione da restare sempre assai al di sotto delle esigenze, da offuscarne l'efficacia, da renderne inefficace il merito per il sopravvenire di nuove esigenze, di nuove necessità.

Ricompare, dunque, nuovamente la stucchevole richiesta della delega. Non sono lontani, a parere nostro, i tempi in cui, continuando per questa strada, il Parlamento non farà di propria iniziativa che le leggi, e il Governo le leggi. Ma, nel caso della riforma della finanza regionale, il principio della de-

lega diventa ancora più grave e snaturante che non per la ridda di altre richieste cui siamo soggetti da un po' di tempo a questa parte: si tratta, infatti, questa volta, di lasciar decidere al Governo quando sono maturi i tempi per allargare i poteri delle regioni, per trasferire ad esse nuovi compiti e per allargare di conseguenza i cordoni della borsa. Tra consigli regionali e Parlamento nazionale, a decidere finirà per essere soltanto il Governo; tra consigli regionali e consigli comunali e provinciali non si determina alcuna positiva connessione.

La delega per il futuro assestamento dell'istituto regionale e la delega per la riforma tributaria rappresentano i punti di sfida e di difesa del potere centrale contro le tendenze decentratrici. L'attività costituente dei consigli regionali resterà imprigionata entro i binari di un quadro istituzionale che raccoglie e racchiude sempre maggiori poteri nell'esecutivo e si risolverà di fatto in una attività proponente, in una serie di pressioni verso un vertice non molto propenso, per disabitudine e vizi decennali, a svestirsi del proprio ruolo di artefice esclusivo della vita nazionale.

Il fatto è che, mentre si insiste a concentrare poteri nello Stato, l'intima architettura statale attraversa una crisi profonda di senescenza, le cui maggiori manifestazioni di logoramento e di fatiscenza sono state messe in luce, anche in questi tempi, da convegni di amministratori democratici e di docenti universitari: così a Viareggio, sotto gli auspici dell'ANCI, per la parte più specificatamente finanziaria, come a Napoli, per la parte giuridico-istituzionale.

La stessa stampa di destra, fino a poco tempo fa tanto sollecita nel respingere le regioni come se minacciassero l'unità nazionale, comincia a preoccuparsi invece che le regioni, ormai alla soglia dell'attuazione, non finiscano con l'aggiungere nuovi impulsi e nuovi segni di affaticamento alla crisi dello Stato, e rivendica...

DE MARZIO. Il *Corriere della sera* è stampa di destra per lei?

BOIARDI. Non ho mai pensato che fosse stampa di sinistra!

Dicevo che la stampa di destra rivendica oggi scelte più coraggiose, l'attribuzione di compiti precisi e la specificazione delle necessarie autonomie, passando, sia pure con timidezza ed ambiguità, ma con significativa convergenza all'opinione, da noi sempre fermamente sostenuta, secondo la quale distinguere

tra autonomia politica ed autonomia finanziaria, come se l'una fosse possibile senza l'altra, è pura astrazione o pura mistificazione.

Ma, nonostante le indicazioni che emergono dal dibattito che si è aperto da qualche tempo nel paese e nonostante le critiche risuonate da ogni parte politica nei lavori stessi delle Commissioni della Camera, la legge finanziaria, secondo il disegno governativo al nostro esame, resta rigidamente antiautonoma, non consente alle regioni alcun potere di manovra dei tributi propri e, logicamente, dei tributi devoluti, e affida in pratica soltanto all'esecutivo il merito e i criteri per l'assegnazione di contributi speciali.

Il nodo delle critiche e delle opposizioni è costituito dai tributi propri, dalla loro insignificanza rispetto ai tributi erariali, che vengono raccolti in un fondo comune e distribuiti secondo parametri perequativi sui quali molto si è discusso e che, in effetti, potrebbero venire ulteriormente perfezionati.

I tributi propri non vengono né stabiliti, né riscossi dalla regione, e si distinguono dai tributi erariali soltanto per il fatto di non fondarsi su compartecipazioni; in fondo, non si tratta che di tributi a loro volta devoluti, anche per intero, in rapporto alle entrate effettive che si registrano sul territorio regionale e che vengono direttamente incamerate dagli organi di esazione nazionali. Non è possibile, dunque, ritoccarne i livelli, secondo autonome valutazioni, non è possibile controllarne il corso, né passare alla diretta riscossione, né espanderne le voci per riproporzionare tributi propri e tributi erariali e per rendere più adeguate e credibili le previsioni di spesa.

Noi avevamo proposto che alle voci di entrata previste dal disegno di legge, relative all'imposta sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, alla tassa sulle concessioni regionali, alla tassa automobilistica di circolazione, alle tasse per la occupazione di spazi ed aree pubbliche, si aggiungessero l'imposta sui terreni e fabbricati e l'addizionale all'imposta di ricchezza mobile, proprio al fine di rendere più soddisfacente la dotazione finanziaria delle regioni, di superare lo squilibrio fra tributi propri e tributi erariali devoluti, e di contemperare esigenze di autonomia con esigenze di ridistribuzione perequativa.

Ma la nostra proposta di legge — che rifiutava lo stesso limite interpretativo che viene dato ai tributi propri come tributi semplicemente attribuiti, e che affidava alle regioni potere di prelievo e di manovra almeno di

una parte dei tributi propri, soprattutto in materia di aliquote, esenzioni e facilitazioni — non è stata tenuta in nessun conto. Come in nessun conto è stata tenuta ogni indicazione volta a far fronte contestualmente alla revisione del contenzioso tributario e, per i meccanismi di accertamento e di riscossione, all'avvio di un piano di democratizzazione generale del processo fiscale che le regioni, nascendo, avrebbero dovuto richiedere e sostanzialmente, se non altro per ragioni di correttezza metodologica, imporre.

Neppure la giusta richiesta volta ad offrire alle regioni la possibilità di controllare, per quanto riguarda i tributi erariali devoluti, almeno i dati, i risultati dell'opera di accertamento e riscossione, verificando le liste dei contribuenti e le ragioni di eventuali indebiti esoneri o di insufficienti tassazioni, fino al punto di poter opporre ricorso, ha avuto alcun ascolto da parte della maggioranza governativa. Anche per quanto riguarda l'assegnazione dei contributi speciali non si è voluto introdurre alcun principio che garantisca il rispetto di uno schema obiettivo e l'impossibilità di mettere in atto condizionamenti antiautonomistici.

Da questa legge finanziaria, che riteniamo insufficiente a far fronte ai compiti per i quali è attesa da venti anni l'attuazione dell'istituto regionale; che non può che impedire e imprigionare ogni tentativo di attività costituente; che si ispira, con un goffo tentativo di ammodernamento, alle ideologie tradizionali del versante antiautonomistico; che tende ad accrescere le scollature in tutto l'impianto delle pubbliche finanze e non si articola in un quadro generale di riassetto delle istituzioni e di revisione delle titolarità dei poteri; da questa legge non possono che derivare nuovi motivi di affaticamento e nuove situazioni conflittuali alla base del sistema. Ciò che, in fondo, accentuandone le contraddizioni e i pericoli di crisi sempre più ravvicinate e inesplicabili, potrebbe farci piacere, se non ci soccorresse la ferma convinzione che è ai livelli più alti dello sviluppo del sistema e nel vivo delle situazioni in cui si determina lo scontro di classe, non a quelli della mortificazione aburgica, che noi dobbiamo con chiarezza sempre maggiore innestare la nostra azione politica e la nostra concezione alternativa rispetto alla stessa civiltà borghese.

Le regioni per noi erano, in fondo, un banco di prova per verificare fino a che punto sinistra socialista e sinistra democristiana potessero rendersi disponibili per un'opera di più avanzata ricostruzione dello Stato demo-

cratico, articolandolo in un processo non ambiguo ma rettilineo di decentramento e di proliferazione democratica del potere. Ma la prova, come si può vedere, non ha dato esiti positivi e non ha lasciato spazio che alle vecchie illusioni dell'ideologia positivista del progresso, quella per cui non ci attenderebbero che passi in avanti una volta avviati, sia pure con andamento malcerto, anche piccoli processi di trasformazione: come se il futuro non ci riservasse naturalmente che avanzamenti e guarigioni. Erano, in fondo, le stesse illusioni che stavano alla base dei primi esperimenti del centro-sinistra; illusioni che sono state amaramente pagate e con le quali, nonostante tutto, il conto evidentemente non è ancora chiuso. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

**BIGNARDI.** Inizierò questo mio discorso citando la recente presa di posizione di una rivista che non è certo sospetta di antiregionalismo preconcetto. Sotto il titolo, che è un eloquente interrogativo: « Le regioni subito, ad ogni costo ? », il primo numero del rinato settimanale *Il Mondo* (e colgo l'occasione per mandare un saluto da questo banco al settimanale che rialza una bandiera di coraggioso e spregiudicato spirito laico) scrive: « Le regioni paradossalmente, dopo 20 anni di rinvii, stanno nascendo in fretta. Così, gli stessi regionalisti temono che l'istituto ripeta i difetti dello Stato centralizzato. Anziché rappresentare cioè un elemento di razionalizzazione delle nostre strutture pubbliche, finirà questa istituzione delle regioni per essere una struttura aggiuntiva e sovrapposta a quelle esistenti superflue, come la provincia, aumentando confusione e costi ». « Il pericolo è reale », scrive *Il Mondo*, e aggiunge, che « istituire le regioni prima delle leggi sulle procedure di piano e sui trasferimenti del personale e delle competenze rappresenta un grave errore ».

Dello stesso parere si sono mostrati autorevoli esponenti dell'amministrazione pubblica e del mondo accademico nel convegno tenuto a Napoli giorni fa, un convegno importante indetto dal comitato regionale per la programmazione economica della Campania, un convegno di cui tutta la stampa nazionale ha dato ampi resoconti, ed i cui interventi e le cui conclusioni suppongo quindi essere conosciuti ai colleghi di ogni parte politica. Quel convegno ha messo a fuoco, opportunamente, i gravi problemi connessi all'istituen-

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 NOVEMBRE 1969

do ordinamento regionale; quel convegno offre temi di meditazione a chi è chiamato in questa Camera a discutere sul disegno di legge n. 1807, il disegno di legge cioè che reca provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.

Spigliamo tra i pareri espressi nel convegno napoletano, pareri, giova sottolinearlo anche in questo caso, non certo di preconcetti antiregionalistici.

Un autorevole studioso come il professor Umberto Fragola non ha dubbi. Egli ha detto esplicitamente: « I politici, pur di realizzare le regioni, si sono sottratti alla ovvia necessità di attuare prima l'ordinamento con le leggi quadro e le leggi di trasferimento dei poteri ».

La critica è pertinente. Si pretende, con la legge oggi in discussione, di stanziare dei mezzi — e mezzi ingenti, onorevole sottosegretario, soprattutto in un momento nel quale urgono tante necessità sociali — senza sapere precisamente che cosa le regioni dovranno fare di questi mezzi. L'articolo 119 della Costituzione, rettamente interpretato, afferma il professor Fragola, vorrebbe che l'istituzione dei tributi regionali avvenisse secondo un ordine logico, avvenisse cioè dopo il trasferimento alle regioni di determinate funzioni statali. Invece, con il disegno di legge n. 1807 si fa il contrario, cioè si emanano provvedimenti finanziari per le regioni senza che se ne conoscano le necessità e i bisogni reali.

Quante volte — apro una parentesi nel mio riferimento al convegno napoletano, le cui conclusioni sono così importanti e così significative — noi liberali ci siamo trovati a dire: tre sono le esigenze fondamentali del nostro paese, scuola, casa, ospedali, cioè riforma della pubblica assistenza! Ieri c'è stato uno sciopero nazionale, uno sciopero che ha avuto caratteristiche strane, alla cui riuscita hanno certamente concorso episodi di intimidazione.

Io stesso, ieri mattina, uscendo dall'albergo per venire alla Camera, ho visto un gruppo di attivisti che protestava contro il proprietario di un bar del centro di Roma che aveva aperto i battenti e che serviva i clienti mattinieri; e minacciavano, quegli attivisti, la rottura delle vetrate se non avesse chiuso. Ho anche assistito ad un diverbio accessissimo non già fra Agnelli, Pirelli e gli scioperanti, ma fra gli attivisti e i camerieri di questo bar che dicevano: noi intendiamo guadagnarci la giornata, non intendiamo solidarizzare con le vostre posizioni. Quel bar è stato chiuso nella mattinata e solo nel pomeriggio

ha potuto riaprire, continuando nella sua apertura fino a tarda serata.

Ma torniamo, dopo questo breve accenno, al convegno di Napoli. Un altro illustre cattedratico, il professor Gaetano Liccardo, ha messo addirittura in dubbio che i provvedimenti finanziari di cui discutiamo corrispondano ad un effettivo disegno di giustizia tributaria. È interessante seguire la linea del ragionamento logico e lucido del professor Liccardo.

Secondo il professor Liccardo (e pare difficile non essere d'accordo con lui), la situazione della finanza locale in Italia è già gravissima per gli indebitamenti degli enti minori (comuni e province) e non potrà che peggiorare con la istituzione delle regioni.

Oltre tutto, il professor Liccardo avanza la fondata supposizione (non mi fermerò su questo tema, che potrà essere più ampiamente trattato da altri colleghi del mio gruppo) che la struttura finanziaria delle regioni, così come è prevista dal disegno di legge n. 1807, finisca con l'incidere negativamente sulle regioni meno ricche. Si instaurerebbe, in altri termini, una sorta di egoismo regionale a tutto vantaggio della Lombardia, putacaso, o del Piemonte e a tutto svantaggio dell'Italia centrale e specialmente di quello che usa ormai chiamarsi « il profondo sud ».

Non meno esplicito (mi riferisco sempre al convegno napoletano di cui discorro) è stato il professor Abbamonte, titolare di scienza delle finanze all'università di Napoli: « È un errore di logica approvare la legge finanziaria prima di aver stabilito con le leggi cornice quello che le regioni dovranno concretamente fare ».

Io mi sto riferendo (apro una breve parentesi) a questo convegno di Napoli e ne traggio argomenti a favore della mia tesi, quasi che questo convegno fosse stato organizzato da gruppi di liberali e di antiregionalisti o da gruppi politici che comunque avversano l'istituto regionale. Nossignori, è un convegno organizzato dal comitato regionale per la programmazione della Campania, in cui si supponeva che gli illustri studiosi ivi chiamati accendessero turiboli d'incenso alle regioni; e viceversa il convegno ha portato a tutte queste considerazioni e osservazioni contrarie che vi sto esponendo.

Un tema suggestivo è stato toccato, sempre al convegno di Napoli, dal professor Aldo Piras, che ha auspicato un generale ripensamento e riordinamento degli enti locali nel nostro paese. Tre organi di democrazia locale, ha detto il professor Piras, sono troppi; oc-

correrà rivedere tutto il sistema, abolendo la forma intermedia, che è la provincia. Come è noto, questa tesi è stata autorevolmente avanzata dal collega onorevole La Malfa ed è legittimo aspettarsi che il gruppo repubblicano la farà sua nel corso di questa discussione.

Ma anche un valoroso collega di parte democristiana sollevò anni fa analoghi problemi, in un articolo che mi offrì l'occasione di entrare in polemica con lui. Mi riferisco all'onorevole Sullo, il quale, proponendo sul settimanale ufficiale della democrazia cristiana (allora ne era il direttore) un centro-sinistra realistico (evidentemente per l'onorevole Sullo sono esistiti dei centro-sinistra non realistici), metteva in guardia su due punti essenziali: su un temuto (cito testualmente) « aumento della burocrazia e della spesa pubblica improduttiva » e su « possibili conflitti di competenza e inevitabili sovrapposizioni tra regioni e province ».

Rispondendo all'onorevole Sullo, ebbi allora a riconoscere che, se non si modifica profondamente il sistema degli enti locali in Italia, le sovrapposizioni tra i vari enti sono inevitabili. È del resto nota la nostra posizione in favore dei consorzi di province: una posizione che, in verità, non differisce molto da quella dei repubblicani, che viceversa vogliono abolire le province trasferendone i compiti alle istituende regioni. Quello che è certo è che mantenere contemporaneamente sia le province sia le regioni rappresenta un aumento di spesa non giustificabile.

Conosco l'ordinamento amministrativo di paesi suddivisi in dipartimenti o province; conosco l'ordinamento di paesi che sono invece strutturati per regioni o stati regionali. Ma non conosco nessun paese che si permetta il lusso di una triplice serie di enti locali: comuni, province e regioni. La vera discussione dovrebbe pregiudizialmente farsi su questo punto: hanno ragione i repubblicani, che prevedono la riduzione delle province a ineri uffici locali della regione, o hanno ragione i liberali, che vorrebbero organizzare la regione, in buona sostanza, come una confederazione di province?

Ma questo tema centrale, onorevoli colleghi, viene eluso, e per parziali passi successivi ci si avvia a decisioni non facilmente reversibili, con il rischio di conseguenze assai pesanti sul già dissestato bilancio del nostro paese. Mi sia a questo punto consentito di riconsiderare, sia pur molto brevemente, le premesse storiche della lunga discussione di questi anni pro o contro le autonomie regio-

nali. Mi limiterò a citare il libro di uno storico non sospetto di simpatie moderate, Gaetano Salvemini, *L'Italia politica nel secolo XIX*, cioè il più bel saggio pubblicato nel primo quarto del nostro secolo sui partiti politici italiani dell'ottocento.

Scrivendo il Salvemini: « I democratici centralisti, educati dall'insegnamento di Mazzini, volevano, in opposizione ai moderati, non solamente l'unità politica nel problema nazionale, non solamente la repubblica nel problema istituzionale, ma anche l'accentramento nel problema amministrativo e il suffragio universale nel problema elettorale. Il nuovo ordinamento amministrativo dell'Italia Mazzini se lo immaginava creato da una costituente centrale rivoluzionaria; cioè il popolo, cacciati via i vecchi principi, nominava a suffragio universale la costituente, che si sarebbe riunita a Roma, e la costituente avrebbe organizzato *ex novo* l'ordinamento amministrativo nazionale. Mazzini voleva, è vero, che la costituente lasciasse una larga autonomia ai comuni. Negli ultimi anni della vita arrivò anche ad ammettere che la costituente organizzasse tra i comuni e il governo centrale un sistema di amministrazioni regionali. Ma tanto le amministrazioni comunali quanto le amministrazioni regionali Mazzini le pensava sempre create da un atto di volontà del governo centrale, e dovevano essere organo locale del governo centrale ».

Non dice nulla il pensiero di Mazzini a quelli che oggi si richiamano al verbo mazziniano, cioè ai repubblicani storici? Il Salvemini, di cui ho citato un passo, discute nelle successive pagine del suo libro sulla teoria e sulla pratica politica dei partiti italiani nel primo decennio post-unitario, che rappresenta il periodo formativo dell'ordinamento amministrativo nazionale.

Dalle pagine salveminiane risulta chiaro quanto fossero organici i programmi contrapposti dei moderati, dei mazziniani, dei federalisti cattaneiani; e organica, oltre che dettata da profonde ragioni storiche e dalla realtà del paese, fu la soluzione che prevalse.

Diciamo la verità: il programma dei regionalisti attuali è invece affatto disorganico. Costoro si richiamano al Mazzini, che invece voleva — come si è visto — tutt'altro, oppure al Cattaneo: ma il Cattaneo non voleva le regioni come enti amministrativi, sibbene proprio come stati autonomi da collocarsi in una repubblica federativa. I regionalisti attuali dichiarano di pensare alle regioni come ad enti amministrativi, ma rischiano viceversa di dotarle di poteri tali da trasformarle in

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 NOVEMBRE 1969

enti politici. In bilico fra la tesi mazziniana e quella cattaneiana, rischiano di cumulare gli svantaggi delle due tesi senza avere nessuno degli ipotizzati vantaggi.

Ricordo fra parentesi che ricorre quest'anno il centenario del Cattaneo: un centenario alle cui celebrazioni avrei voluto veder partecipare anche la nostra Camera, poiché certo egli rappresenta una delle più alte menti politiche e uno dei più valorosi esponenti di quel moto di pensiero e di azione che fu il nostro Risorgimento nazionale.

SERVELLO. Ma qui oggi si commemora Miglioli, non Cattaneo! Il migliolismo è più attuale.

BIGNARDI. Purtroppo, questa è la realtà italiana di oggi!

Torniamo alle regioni. In realtà il rischio politico delle regioni è oggi prevalente. Il valoroso giornalista Livio Pesce sta pubblicando in questi giorni sul *Resto del Carlino* una illuminante inchiesta. Nel secondo articolo di tale inchiesta, intitolato « Verso l'abbraccio col partito comunista », Livio Pesce ha interpellato il segretario regionale della democrazia cristiana emiliano-romagnola, il nostro ex collega onorevole Ermanno Gorrieri. Il quale è stato esplicito: per la futura giunta regionale emiliano-romagnola egli auspica un'intesa fra democrazia cristiana e partito comunista.

È molto istruttivo riferire testualmente qualche passo delle dichiarazioni dell'onorevole Gorrieri. Per esempio questo: « Le prime esperienze di programmazione regionale ed anche di qualche amministrazione comunale ci hanno convinti che in definitiva è possibile realizzare una cooperazione con i comunisti. Il primo piano di sviluppo è stato approvato all'unanimità; anzi le dirò che la vera unanimità si è realizzata fra comunisti e democristiani. Qualche divergenza si è invece manifestata da parte socialista ».

SERVELLO. È importante! Alla faccia dell'onorevole Forlani!

BIGNARDI. I socialisti, qualche puzzo di zolfo laico evidentemente l'hanno! I comunisti invece, per l'onorevole Gorrieri, sono i compagni dell'ideale abbraccio di domani.

Non dice nulla questa frase dell'onorevole Gorrieri ai colleghi del partito socialista italiano?

In realtà, i democristiani tipo Gorrieri non solo scavalcano il partito socialista unitario

di Preli e Tanassi (partito socialista unitario i cui esponenti vengono ormai sistematicamente emarginati, come agli inizi del centro-sinistra si fece con noi liberali), ma si accingono a scavalcare anche il partito socialista italiano per arrivare ad un accordo diretto tra « cellule » e parrocchia, tra Peppone e don Camillo (per ricordare due personaggi dell'indimenticabile amico Guareschi).

Dopo le dichiarazioni di Gorrieri, la « repubblica conciliare » non può più venire definita come un'ipotesi polemica di noi liberali; è una realtà che urge alle porte e, se vogliamo contrastarla, dobbiamo metterci a contrastarla subito.

Mi sia lecito continuare con qualche citazione dall'articolo che riferisce l'intervista concessa dall'onorevole Gorrieri. Questi non ha dubbi e afferma in tutte lettere che « i comunisti emiliani si comportano democraticamente. Secondo me, sono proprio democratici dentro e fuori. Ai dirigenti comunisti della Emilia » — parole di Gorrieri — « io credo. E se ci fosse solo l'Emilia, o meglio, se tutti i comunisti fossero come quelli emiliani, io non avrei dubbi sulla possibilità di gestire il potere locale con loro ».

Non vi dico quanto queste dichiarazioni siano state accolte volentieri dalla democrazia cristiana emiliano-romagnola, in cui abbondano personaggi che da queste dichiarazioni si sono sentita così scoperta quella parte del corpo che è scoperta in un noto manifesto pubblicitario del *Coppertone*...

Volete sentire come conclude Gorrieri? « Le regioni non sono ancora fatte; ad ogni modo, ripeto che non avrei preclusioni a trattare con i comunisti per quanto riguarda il governo regionale ». Con tanti saluti alla pretesa elettorale della democrazia cristiana di presentarsi come una diga per respingere il gonfio torrente del comunismo italiano!

Ma allora hanno ragione i liberali, quando denunciano i rischi politici dell'attuazione delle regioni. Le regioni serviranno ai democristiani su scala regionale. E dal *flirt* su scala regionale i democristiani tipo Gorrieri sono disposti a passare a più sostanziosi approcci nell'alcova del Governo nazionale.

Torniamo alle regioni. È evidente che lo errore del regionalismo può essere più o meno grave secondo come le regioni verranno attuate. Errore gravissimo, onorevoli colleghi, se, come temiamo, si attueranno regioni fortemente politicizzate, simulacri di staterelli arroganti e spendaccioni. Errore meno grave se avremo regioni veramente amministrative, organi di orientamento programmatico su

scala interprovinciale, con una burocrazia scelta e limitata, con compiti di coordinamento e promozione ben definiti e circoscritti. Ciò dico anche se le esperienze già note — Sicilia *docet* — sono tali da aggravare le perplessità piuttosto che da autorizzare fondate speranze.

La battaglia antiregionalistica dei liberali si esplica su due trincee: anzitutto, se possibile, evitare che le regioni si facciano; poi, se si faranno, cercare di ricavarne qualche utile, o almeno di ridurne al minimo il danno.

Non credo che si possa prescindere dal grave problema dell'eccessivo numero di enti locali che, attuando le regioni, si avrebbero in Italia. Un sano criterio — diciamo chiaramente — imporrebbe di andare in tutt'altra direzione. Per esempio, molti comuni piccolissimi andrebbero aboliti. Mi pare di aver ricordato, in altro discorso alla Camera, che la circoscrizione degli attuali comuni è in buona parte di origine medioevale, quando praticamente si delimitava il territorio del comune in modo che dal lembo estremo di esso un contadino, con un carro trainato da buoi, potesse raggiungere un centro comunale e tornarsene a casa nella stessa giornata. Ma adesso siamo nell'epoca dei carri trainati dai buoi o nell'era atomica? Possiamo calcolare che tra gli 8 mila comuni italiani un buon paio di migliaia andrebbero raggruppati ai comuni contermini, quanto meno occorrerebbe stabilire tutta una serie di servizi intercomunali.

Consideriamo adesso il problema da un altro punto di vista. È ridicolo che la stessa legge comunale disciplini tanto l'attività del comune di Peretola che quella di un comune come Milano, Torino o Roma. La realtà è che per le grandi città andrebbero creati strumenti speciali, come del resto si è già fatto nei grandi centri metropolitani stranieri e come, anni fa, il collega onorevole Malagodi propose per la città-metropoli di Milano.

Io temo fortemente che quando, con la legge in discussione, avremo fornito alle regioni congrui mezzi finanziari, tali mezzi andranno pressoché interamente spesi per la nuova burocrazia regionale. E non mi si parli di trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni. Li voglio vedere i funzionari del Ministero dell'agricoltura, *puta caso*, o del Ministero del turismo oggi residenti a Roma, accettare di essere trasferiti alle amministrazioni regionali degli Abruzzi o della Lucania!

Vedo già, onorevoli colleghi, gli uffici delle regioni brulicanti di impiegati assunti dai nuovi amministratori regionali tra i parenti di sangue o di fede politica. E credo che alla fine potrà applicarsi anche alle am-

ministrazioni locali la nota storiella dei due leoni, sinora riferita agli impiegati del comune di Roma. Non mancherò di riguardo a questa Assemblea se intercalerò nel mio discorso questa istruttiva storiella: due leoni fuggono dal giardino zoologico. Uno si rifugia nei recessi degli Appennini mentre un altro si nasconde nella città di Roma. I due leoni si ritrovano dopo un anno. Il leone cittadino è grasso e ben pasciuto, quello montanaro magro da fare spavento. « Ma come hai fatto a trovare tanto da mangiare? » chiede il leone montanaro al leone di città. « Semplicissimo — risponde il leone di città — tutte le mattine vado in Comune e mangio un impiegato e nessuno se ne è ancora accorto ».

Concluderò questa prima parte del mio discorso sottolineando che, a nostro avviso, non è sufficiente l'esame e l'eventuale approvazione della presente legge finanziaria per poter pervenire all'attuazione dell'ente regionale. Occorre previamente stabilire con leggiquadro i precisi compiti dell'istituto regionale, rivedendo ed opportunamente integrando la legge Scelta 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali; una legge largamente superata dalle esperienze purtroppo in gran parte negative, fatte dal 1953 ad oggi.

Ciò sia detto senza togliere nulla all'importanza della discussione in corso. Nel convegno napoletano, sul quale mi sono ampiamente soffermato all'inizio, il presidente del convegno stesso, l'illustre professore Aldo Sandulli, ha sottolineato che gli aspetti finanziari e tributari sono di preminente interesse. Infatti, gran parte delle controversie insorte sinora tra lo Stato e le regioni a statuto speciale hanno toccato in modo diretto o indiretto i problemi della finanza regionale.

E veniamo ora, onorevoli colleghi, a qualche osservazione specifica su tali problemi, non senza avvertire che in modo più ampio e circostanziato si soffermeranno su essi altri colleghi del mio gruppo che avranno l'onore di parlare su questo tema; e dicendo sin d'ora che intendo esplicitamente richiamare quanto è stato egregiamente detto dal collega Alpino, che su questo ha parlato con la competenza che gli viene unanimemente riconosciuta in materia finanziaria, e questa stessa mattina, con precisione ed esattezza di dati, dal collega Sponziello.

Entrerò ora brevemente nel merito dei provvedimenti finanziari previsti dal disegno di legge n. 1807. Come è noto, il provvedimento prevede tre forme di finanziamento: quelli

che l'articolo 1 definisce « tributi propri della regione » e cioè l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, la tassa sulle concessioni regionali, la tassa di circolazione, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ed infine le imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati, il cui gettito è attribuito alla regione; vi sono poi partecipazioni al gettito di imposte erariali e infine contributi speciali.

L'applicazione dei cosiddetti tributi propri della regione, ad un attento esame degli articoli 2 e seguenti del provvedimento al nostro esame, non può non destare viva perplessità; non si tratta, come per il reddito dominicale e agrario dei terreni e per il reddito dei fabbricati, di attribuzione alle regioni del gettito delle imposte erariali, ma di vere e proprie sovraimposizioni.

Vediamo il caso dell'imposta sulle concessioni statali. Il canone di concessione resta fermo come oggi vigente e le regioni determinano l'ammontare dell'imposta in misura non superiore al triplo del canone di concessione. Mi pare che il testo originario del Governo (forse l'onorevole sottosegretario ricorderà questo articolo meglio di me) prevedesse il duplo, mentre in sede di Commissione si è passati al triplo. Che trattisi di una vera e propria sovraimposizione, lo si evince dall'articolo 2, ultimo comma, del disegno di legge in esame, là dove è detto che « l'imposta è dovuta dal concessionario, contestualmente e con le medesime modalità del canone di concessione ed è riscossa, per conto delle regioni, dagli uffici competenti alla riscossione del canone stesso ».

Passiamo alle tasse sulle concessioni regionali. Mentre restano ferme le tasse sulle concessioni governative di cui al decreto 1° marzo 1961, n. 221, alle regioni è devoluta una imposta (o meglio sovraimposta) in misura non inferiore all'80 per cento e non superiore al 120 per cento delle corrispondenti imposte erariali. Possono inoltre essere disposte, dalle regioni stesse, successive maggiorazioni ad intervalli non inferiori al quinquennio e nel limite del 20 per cento delle tasse regionali vigenti nel periodo precedente. Ciò vuol dire che tra cinque anni l'aliquota massima del 120 per cento potrà essere maggiorata del 20 per cento (in totale 144 per cento) e tra dieci anni l'aliquota vigente all'inizio del secondo quinquennio potrà essere maggiorata di un altro 20 per cento, pervenendosi all'aliquota del 172,8 per cento. Che trattisi di una sovraimposta, e non di una imposta, lo si evince

chiaramente dall'articolo 3, ultimo comma, del disegno di legge, laddove è detto che: « All'accertamento, liquidazione e riscossione della tassa di concessione regionale, provvedono, per conto delle regioni, gli uffici competenti ad eseguire dette operazioni per la tassa di concessione governativa ».

Anche per la tassa di circolazione, di cui all'articolo 4 del disegno di legge, non si tratta di una vera e propria tassa, ma di una sovrattassa. Infatti, restano ferme le attuali tasse erariali di circolazione applicate ai veicoli ed autoscafi, e alle regioni è devoluto il gettito di una sovrattassa in misura non superiore al 110 per cento e non inferiore al 90 per cento della corrispondente tassa erariale.

È ben vero che il disegno di legge prevede una riduzione della tassa regionale per il primo anno di istituzione della tassa stessa, ma si tratta di una concessione di portata limitatissima. Sta di fatto che, dopo il primo anno di applicazione, l'attuale tassa di circolazione risulterà indubbiamente aumentata.

La relazione che accompagna il disegno di legge accenna all'aumento dell'attuale carico nella misura massima del 5 per cento. È una affermazione che non può non lasciare perplessi, in quanto, se così fosse, sarebbe stato del tutto superfluo istituire una tassa di circolazione regionale e sarebbe bastato maggiorare del 5 per cento l'attuale tassa di circolazione erariale, attribuendone *pro-quota* il gettito alla regione e alle province.

Ma, anche nel caso della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, si tratta di una vera e propria sovrattassa all'analoga tassa prevista per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle province. Alle regioni è data facoltà di determinare lo ammontare della sovrattassa regionale in misura non superiore al 150 per cento e non inferiore al 50 per cento della tassa oggi vigente in favore delle province.

A questi tributi autonomi sono da aggiungere le entrate erariali relative alle imposte sui terreni e all'imposta sui fabbricati, il cui attuale gettito viene devoluto totalmente alle regioni.

La relazione che accompagna il disegno di legge (una relazione in diversi punti cauta e che si conclude curiosamente con una punta di rammarico relativa agli « inevitabili difetti che sono connaturali all'opera dell'uomo »), accenna all'esigenza di non introdurre nuovi tributi per non appesantire il nostro sistema tributario: ma che vale il rifiuto di nuovi tributi quando si applicano sovraimposte alle imposte vigenti? Forse che il contribuente si

rammaricherà meno pagando una sovraimposta che non pagando un nuovo tributo?

E resta pur sempre da chiedere se l'adozione del vecchio sistema delle sovraimposte e delle addizionali per assicurarsi un facile gettito, se l'adozione di questo vecchio sistema sia compatibile con il nuovo clima che si vorrebbe instaurare mediante la tanto decantata riforma tributaria.

Giunto alla conclusione del mio discorso, non posso tralasciare una perla che ho rilevata nella relazione per la maggioranza stesa dall'onorevole Tarabini. A pagina 3 egli scrive esattamente queste parole: « Una spesa, come quella per le regioni, che non si traduce in un beneficio immediatamente apprezzabile ».

Ma se cominciano i regionalisti a dire che per le regioni si spendono soldi senza benefici apprezzabili, che cosa dovremmo dire noi liberali che siamo antiregionalisti?

Lo stesso onorevole Tarabini continua osservando che « una parte non modesta della pubblica opinione, pur non contraria in linea di principio all'istituto regionale, lo è di fatto a causa dei cattivi esempi offerti da regioni a statuto speciale ».

Ma se cominciano i regionalisti a riconoscere che le regioni oggi esistenti danno « cattivi esempi », non siamo forse autorizzati noi liberali a chiedervi, onorevoli colleghi, di pensarci bene prima di creare altre regioni suscettibili di dare altri cattivi esempi?

Un ultimo punto, e chiudo. Io credo che, prima di passare all'attuazione delle regioni, se proprio ci si vorrà passare, sia necessario riformare la legge elettorale che venne approvata dal Parlamento nella passata legislatura. Tale legge infatti, frutto di un compromesso tra democristiani, comunisti e partito socialista allora unificato, dà un eccezionale ed ingiustificato premio ai grossi partiti: occorre rivedere quella legge in senso veramente proporzionalistico, tale non da avvantaggiare i partiti intermedi, ma da garantire ad essi una effettiva rispondenza tra voti ed eletti, eliminando il premio occulto ai grandi partiti che è insito nella normativa da essa predisposta.

SERVELLO. È un'illusione, onorevole Bignardi.

BIGNARDI. Non so se sia un'illusione. Io credo che i partiti intermedi — tutti i partiti intermedi, dal PSIUP al Movimento sociale — considereranno attentamente questo problema e concorderanno sull'esigenza della riforma di una legge — che in bocca dei comunisti suonerebbe facilmente come « legge-truffa » — la

quale danneggia i partiti intermedi e premia oltre ogni logica i grossi partiti.

Il partito socialista unificato passò la mano su questo tema quando, come grosso partito, credeva di ricavare vantaggi da quella legge; ma oggi che i socialisti si sono divisi, saranno anch'essi fortemente danneggiati da quella legge.

Non credo, onorevoli colleghi, che questa mia proposta possa venir considerata viziata da egoismo di parte: è un problema di giustizia effettiva e come tale io l'affido alla sensibilità dei colleghi di ogni parte politica. Ma voglio, concludendo, ancora ammonire: fermatevi finché siamo in tempo. È certo che le regioni arrecheranno inciampi e danno: si può discutere se si tratterà di danni relativi o di un danno irreparabile. Noi liberali ci sentiamo a posto con la nostra coscienza perché abbiamo levata in ogni occasione, e al limite delle nostre forze, una voce di critica e di ammonizione. La responsabilità tocca oggi alla maggioranza che si formerà per approvare questa legge, e di tale responsabilità questa maggioranza dovrà rispondere al paese. (*Applausi*).

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

#### Per lo svolgimento di interrogazioni urgenti.

BIGNARDI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGNARDI. Desidero sollecitare, signor Presidente, lo svolgimento di un'interrogazione da me presentata stamane in merito ai gravi fatti svoltisi ieri all'università di Bologna, i cui ingressi sono stati forzati da gruppi di estremisti i quali hanno poi danneggiato l'aula magna, imbrattato con scritte i muri della stessa, deturpato i busti di insigni docenti e, persino, le lapidi dei caduti.

Data la gravità di questi fatti, che seguono ad altri verificatisi nella stessa università lo scorso anno, chiedo che il ministro dell'interno voglia dare una risposta urgente.

SERVELLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERVELLO. Desidero anch'io, signor Presidente, sollecitare lo svolgimento di due mie

---

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 NOVEMBRE 1969

---

interrogazioni, relative ai fatti di estrema gravità avvenuti questa notte in alcune caserme della pubblica sicurezza. Si sono determinati stati di insofferenza, di grave malcontento per l'atteggiamento delle autorità e del Governo in relazione ai luttuosi fatti di questi giorni. Ciò pone problemi di carattere assai delicato sui quali il Governo non può più oltre tacere; deve anzi esprimere la sua opinione, perché sia assicurata tranquillità alle forze dell'ordine e, con esse, a tutti i cittadini.

Chiedo pertanto che il Governo sia invitato a rispondere questa sera stessa alle mie interrogazioni.

**PRESIDENTE.** Assicuro che la Presidenza della Camera si premurerà di interessare i ministri competenti sollecitando una tempestiva risposta alle interrogazioni segnalate.

**La seduta termina alle 13.**

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI**  
Dott. MANLIO ROSSI

---

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE**  
Dott. ANTONIO MACCANICO

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO