

241.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 14 GENNAIO 1970

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ZACCAGNINI

INDICE		PAG.
Congedo	PAG.	
	14507	
Disegno e proposta di legge (<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 (<i>urgenza</i>) (1342) . 14507
		PRESIDENTE 14507
		DELFINO, <i>Relatore di minoranza</i> 14507, 14525
		RAUCCI 14525
		TARABINI, <i>Relatore per la maggioranza</i> 14516
		Proposte di legge (<i>Svolgimento</i>) 14507

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

FINELLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 19 dicembre 1969.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Micheli Pietro.

(È concesso).

Svolgimento di proposte di legge.

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

FODERARO: « Trattamento economico dei medici, veterinari, ostetriche condotti e ufficiali sanitari » (101);

LIZZERO, Malfatti Francesco, Amendola Giorgio, Marmugi, Arzilli, Lombardi Mauro Silvano, Giovannini, Niccolai Cesarino, Amasio, Di Mauro, Biagini, Monasterio e Venturoli: « Integrazione della legge 15 febbraio 1963, n. 151, concernente modificazioni degli articoli 41, 66 e 67 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 » (1010);

Bozzi e Giomo: « Estensione ai dipendenti dello Stato del beneficio di cui all'articolo 5 della legge 31 dicembre 1907, n. 804 » (1235);

Ciccardini: « Detassazione del teatro di prosa » (2119).

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

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

Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Delfino.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo confessare che nel preparare la relazione di minoranza al disegno di legge sui provvedimenti finanziari per le regioni a statuto ordinario sono stato tentato di scriverla utilizzando i discorsi pronunciati contro l'ordinamento regionale all'Assemblea Costituente da numerosi parlamentari socialcomunisti. Confrontando la relazione da me scritta con quella che avrei potuto scrivere, ho dovuto concludere autocriticamente che, se avessi seguito il primo pensiero, sarei stato certo più convincente di quanto non sia riuscito ad esserlo scrivendo autonomamente la relazione medesima.

Credo che, per quanto riguarda la dottrina dello Stato, le tesi dell'onorevole Togliatti sarebbero state migliori delle mie; per quanto riguarda gli squilibri territoriali, gli interventi dell'onorevole Gullo sarebbero stati più convincenti delle mie argomentazioni; per quanto riguarda alcuni aspetti giuridici, le affermazioni dell'onorevole Laconi sarebbero state più persuasive delle mie; per quanto riguarda gli aspetti economico-finanziari, l'onorevole Preti avrebbe senz'altro fatto meglio di me. E potrei continuare citando l'onorevole Nenni ed altri membri dell'Assemblea Costituente.

Devo dirvi, onorevoli colleghi, che ho avuto la medesima tentazione nel pensare al discorso di replica a conclusione del dibattito, e posso assicurarvi che avrei potuto fare un discorso di replica non soltanto presentabile e decoroso, ma valido, utilizzando (collazionandoli opportunamente) una serie di interventi o di stralci di interventi pronunciati nel corso del presente dibattito da oratori regionalisti. Avrei fatto un discorso di replica forse migliore di quello che mi accingo a fare.

Per esemplificare, posso riferirmi al discorso dell'onorevole Marchetti, là dove afferma: « Noi sappiamo quello che vogliamo, forse altri non sanno quello che vogliono ma lo vogliono subito. Così avremo una rivoluzione di cartapesta, le regioni di cartapesta buone per il teatro della Scala, che forse ne ha bisogno in questi giorni, o per l'operetta ».

E ancora: « La frattura tra paese reale e paese legale sarà certamente aggravata da

questo ennesimo patto di vertice sulle regioni, patto tra correnti di partito, patto tra i partiti di maggioranza, patto tra politici e burocrati, che porterà inevitabilmente, immancabilmente ad una rivoluzione degli apparati, non della vita e della storia del popolo italiano ».

E aggiunge poi: « Nessuno dei tre sistemi di tassazione per fornire mezzi finanziari agli enti locali è stato scelto: se ne è scelto un quarto, quello del fondo comune e delle sovvenzioni, che si può forse considerare con lo stesso sfavore come una sorta di ripiego, come un finanziamento di partecipazione. Ma i difetti di questo sistema sono essenzialmente tre: l'imperfezione dei parametri per la distribuzione, il forte ritardo con cui lo Stato paga agli enti quanto loro attribuito, infine la modifica unilaterale e senza compensazione delle perdite delle partecipazioni. I parametri per la distribuzione del fondo comune hanno per giudizio diffuso la caratteristica di confusione, di illogicità, di ingiustizia. Si è voluta costruire la nuova finanza con criteri non certi, non permanenti, non uguali, cioè su criteri contingenti di depressioni regionali, di perequazione spaziale, che creano difficoltà a regioni più ricche senza risolvere il problema delle regioni più povere. Essa confonde, secondo il parere della Commissione interni, le esigenze della finanza ordinaria delle regioni con quelle della finanza straordinaria ».

Avrei potuto addirittura utilizzare più di uno stralcio del discorso dell'onorevole Principe, in particolare per quanto riguarda il Mezzogiorno: « 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 non contiene le percentuali di ripartizione dell'ammontare complessivo delle entrate delle regioni, tributi propri e fondo comune. Ebbene, tali percentuali indicano che il 65,40 per cento di tale ammontare andrà alle regioni del centro-nord e solo il 34,60 per cento andrà alle regioni meridionali. Ora, il 34,60 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 ».

Avrei potuto continuare largamente con il discorso dell'onorevole Arnaud e ancor meglio con il discorso dell'onorevole Lucifredi; potrei leggere ampi stralci di questi discorsi, che

per altro risparmio all'Assemblea anche perché sono consegnati agli *Atti Parlamentari*.

Ma, onorevoli colleghi, ritengo che la mia replica sarebbe stata ancora più efficace se avessi aggiunto a questo lavoro di collazione di affermazioni fatte in quest'aula le non meno numerose affermazioni fatte, fuori di quest'aula, alla stampa, in dichiarazioni e in lettere, per esempio nell'intervista dell'onorevole Mauro Ferri alla *Stampa*: « Con la legge sulla finanza regionale si è votato in Commissione della Camera un articolo che concede alle regioni una troppo vasta autonomia legislativa, mentre negli accordi si era previsto che le regioni potessero legiferare solo nell'ambito delle leggi generali votate dal Parlamento. Lei capisce che solo un quadripartito organico, solido può contenere se non eliminare l'inconveniente di una eccessiva proliferazione di leggi locali ».

E ancora potrei ricordare la decisione del gruppo parlamentare del partito socialista unitario: « Resta ferma la indisponibilità dei direttivi dei gruppi parlamentari del PSU agli effetti degli emendamenti apportati al disegno di legge sulla finanza regionale con particolare riguardo alla nuova formulazione dell'articolo 15, da cui consegue il sostanziale accantonamento del sistema delle leggi-cornice che è individuato dalla Costituzione, dalla dottrina e dalla legge del 1953 »; posizione, questa, ribadita dal presidente del gruppo onorevole Orlandi in una più recente lettera al quotidiano del suo partito.

Ma penso, sempre a proposito di lettere, che la lettera più utilizzabile sia quella che l'onorevole La Malfa ha inviato ai gruppi parlamentari regionalisti e nella quale ha espresso una serie di riserve che vanno dalla rinnovata richiesta di abolizione dei consigli provinciali alla denuncia di contrasto dell'attuale disegno di legge con la politica di programmazione, dalla preoccupazione di una ulteriore e non diminuita burocratizzazione alla valutazione ancora più preoccupata di una congiuntura non tranquilla e di una situazione della spesa pubblica alla quale è necessario porre un freno effettivo e severo e non già un ulteriore incentivo di spesa regionalista.

La nostra replica si sarebbe potuta completare con brani del discorso pronunciato in quest'aula, a conclusione del dibattito e prima del voto sul bilancio, dal ministro del tesoro e con le dichiarazioni del ministro delle finanze, rilasciate non più tardi di domenica scorsa, in relazione alla situazione delle entrate tributarie.

Il ministro delle finanze è occupato a discutere di questa legge fuori di quest'aula, come è ormai costume costante (di questo parlerò più ampiamente in seguito): sulla possibilità di porre rimedio alla crisi dello Stato, alla crisi del sistema, attraverso le regioni; come se poi, in situazioni analoghe, non accadrà nell'assemblea regionale di una qualsiasi regione che l'assessore alle finanze resti fuori con i presidenti dei gruppi dei partiti della maggioranza per discutere gli emendamenti che si debbono votare in aula. Tale situazione si verificherà anche nelle regioni; infatti voi non cambiate assolutamente nulla; e non vi viene nessun incentivo da parte dei comunisti per cambiare qualche cosa di questa struttura parlamentare perché a loro va bene così. Nel sistema che non funziona essi entrano per forza di cose e anche per pressione; a loro va bene così e voi fate le regioni come lo Stato. Commenterò anche le illusioni dell'onorevole Forlani, di risolvere cioè il problema della crisi dello Stato attraverso le regioni. Si tratta di concetti ribaditi ancora ieri alla classe dirigente periferica della democrazia cristiana.

Il ministro delle finanze — dicevo — si è compiaciuto e ha fatto sapere che le entrate tributarie dell'anno scorso, per la prima volta, non hanno superato l'incremento del reddito nazionale. Ma questa non era una previsione. Quello che è accaduto è un infortunio. Mentre cioè nel bilancio di previsione del 1969 si prevedevano entrate tributarie superiori all'incremento del reddito nazionale, in effetti tali entrate sono state inferiori. E ancora quest'anno, nel bilancio del 1970, si prevede un incremento delle entrate fiscali maggiore rispetto alle possibilità di aumento del reddito nazionale.

In queste condizioni, nelle condizioni cioè in cui le entrate fiscali diminuiscono e quindi diminuiscono le effettive possibilità di spesa da parte dello Stato, il ministro delle finanze ritiene di collegare il discorso con l'attuazione delle regioni, come conseguenza logica di una situazione che si stabilizza e non di una situazione che si appesantisce dal punto di vista delle possibilità e delle effettive realtà della spesa pubblica.

Onorevoli colleghi, se avessi voluto preparare il mio discorso mettendo insieme le affermazioni di qualificati e responsabili regionalisti, senza aggiungere nemmeno una riga di mio, avrei potuto utilizzare a questo fine tutti i discorsi tranne quelli dei colleghi del gruppo comunista. Perché, piaccia o non piaccia al relatore per la maggioranza (sono convinto

anzi che non gli farà piacere), gli elogi maggiori o comunque le critiche minori alla sua relazione sono venuti da parte degli oratori del partito comunista.

L'onorevole Tarabini forse si sarà sforzato in buona fede di preparare una relazione che non si prestasse a questi apprezzamenti, però o non ci sarà riuscito o gli oratori comunisti hanno voluto interpretarla dal loro punto di vista. Sta di fatto che in quest'aula, ascoltando per lunghi giorni gli interventi e soprattutto rileggendoli nel testo stenografico, è stato facile rendersi conto che il gruppo che più ha appoggiato sostanzialmente il testo di questo disegno di legge e se ne è compiaciuto, specie della sua evoluzione in Commissione, è stato quello del partito comunista. Conseguentemente, riconoscendo al gruppo comunista la bandiera di questa battaglia parlamentare, noi riteniamo di dover fare soprattutto polemica diretta con i loro interventi.

Sono intervenuti tre parlamentari del gruppo comunista: l'onorevole Giancarlo Ferri, che ha pronunciato un discorso di attualità e di prospettiva politica, l'onorevole Caruso, che ha pronunciato un discorso di interpretazione e di copertura storica e l'onorevole Raucci, il quale ha pronunciato un discorso che ha assunto un po' aspetti folcloristici. Ritengo opportuno commentare prima il discorso dell'onorevole Caruso, anche se non è stato il primo, ma il secondo, proprio perché è il tentativo comunista di interpretazione storica del regionalismo.

Noi riteniamo obiettivamente che ognuno ha il diritto di cambiare le proprie idee e così i fascisti che sono diventati antifascisti hanno avuto questo diritto, come pure gli antiregionalisti che sono diventati regionalisti hanno questo diritto. Però riteniamo che sia veramente di poco gusto e assurdo che fascisti diventati antifascisti diano lezioni di antifascismo e antiregionalisti diventati regionalisti diano lezioni di regionalismo. Non possiamo accettare la lezione dell'onorevole Caruso e le sue interpretazioni storiche. Ma ammesso che queste ultime possano essere valide, il suo tentativo di ritrovare nel regionalismo di Luigi Sturzo radici quasi marxiste (anche l'onorevole Forlani nel discorso di ieri che abbiamo sommariamente visto riportato sui giornali si è ricollegato al primo Sturzo e a Romolo Murri, anche se quest'ultimo è andato avanti e ha scritto un certo libro — *La croce e la spada* — in cui si fanno certe affermazioni e anche se conosciamo l'ultimo Sturzo con i suoi articoli, il suo pensiero, il suo tentativo di dare un corso diverso allo sviluppo

della vita politica italiana), ammesso che l'onorevole Caruso possa anche fare lo sforzo di ricollegare a matrici marxiste o per lo meno proletarie il pensiero di Luigi Sturzo, ammesso che possa anche dare una sua interpretazione del Risorgimento e delle forze risorgimentali e della loro collocazione, ammesso che possa anche arrivare a parlare di quanto è avvenuto nel primo dopoguerra e delle strumentazioni delle autonomie regionali di cui si riparlava, è anche vero che quando si fa tutto un richiamo storico, si ha poi il dovere di dire tutto, non si può saltare tranquillamente e dire: nel dopoguerra alla Costituente, espressione diretta della Resistenza, degli ideali e delle idee della Resistenza, sono venute fuori le regioni.

Bisogna anche dire che vi erano delle forze che erano contro le regioni, che hanno fatto la battaglia contro le regioni; bisogna anche dire che il partito comunista era contrario alle regioni e spiegare poi i motivi per i quali il partito comunista ha cambiato idea.

RAUCCI. Quella norma noi l'abbiamo votata; quell'articolo alla Costituente è passato con il voto dei comunisti. Noi abbiamo votato a favore della istituzione delle regioni, non contro.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. Onorevole Raucci, voi avete votato a favore, ma noi in quest'aula abbiamo ascoltato da un vostro parlamentare valoroso e scomparso, l'onorevole Laconi, che è stato uno dei protagonisti della presenza comunista nell'Assemblea Costituente, l'interpretazione originale di come sia stata presa questa vostra decisione.

L'onorevole Laconi ha detto chiaramente in quest'aula (basta riprendere i verbali) che a un certo punto vi è stato un accordo sulla necessità di creare in Italia un equilibrio di potere: un equilibrio fra un potere centrale ed un potere periferico sulla base della realtà dei partiti. Cioè vi era un partito comunista che stava perdendo, per avvenimenti politici, il potere centrale, e si rendeva conto, per la realtà internazionale e per la collocazione dell'Italia in base ai trattati dei vincitori, che stava passando da una posizione di governo ad una posizione di opposizione. Ed avendo nella periferia, in una parte della periferia, una possibilità di governo locale, il partito comunista accettava le regioni proprio per un equilibrio di potere.

Quindi fu una valutazione di ordine politico; ma io mi riferisco a tutta una interpre-

tazione di ordine ideologico e storico che vuole dimostrare che la storia del regionalismo è legata alla lotta delle masse popolari e conseguentemente è stata interpretata, prima dal movimento socialista e poi dal partito comunista. Questa è la tesi storica dell'onorevole Caruso ed è la tesi storica che io in sostanza contesto. Mi riferisco sostanzialmente alle interpretazioni storiche date dall'onorevole Caruso, che crea questo legame riandando ai fasci siciliani e cerca di dimostrare che tutto il fenomeno regionalista è legato alla lotta delle masse popolari.

Posso far rispondere, al mio posto, l'onorevole Togliatti, il quale, circa la formazione dello Stato unitario, fa delle affermazioni pragmatiche molto precise: « Nessuno può dire oggi se sia stato giusto organizzare l'Italia come è stata organizzata dopo il 1860, il tipo di organizzazione centralizzata che è stata data allora all'Italia è stato il risultato dell'unione di classi dirigenti diverse, lo volle la classe dirigente meridionale, lo volle la classe dirigente del nord. Poteva essere presa un'altra strada? Non so, la storia è stata così e basta. Però è un fatto che camminando per quella strada abbiamo fatto del cammino, abbiamo raggiunto determinate posizioni ed essenzialmente dobbiamo dire che l'unità nazionale, grazie ad un ordinamento che aveva senza dubbio gravi ed anche gravissimi difetti, è stata ad ogni modo mantenuta. Orbene, l'unità nazionale è un bene prezioso, soprattutto per un paese il quale la possiede da poco tempo. Da quanti anni siamo noi un paese nazionalmente unito? Da 70, 80 anni e non più. Per arrivare a conquistare questo risultato abbiamo impiegato secoli di lotta, di travagli, di sofferenze, di sconfitte e di umiliazioni. Ci sconfissero ed umiliarono tutti o quasi tutti i popoli vicini perché non eravamo uniti, perché non avevamo un esercito ed uno Stato unitari, mentre essi li possedevano da secoli. Dobbiamo stare attenti a non perderla ora questa unità ».

Potrei andare avanti su questo tono; ma non è che io neghi agli altri la possibilità di cambiare idea, quello che nego è la possibilità di dare lezioni e di cercare addirittura coperture di ordine culturale veramente a buon mercato. Dico questo più che come deputato come uomo che ha studiato ed al quale piace studiare per conoscere la storia e la realtà del nostro paese (non oso dire come uomo di cultura, perché non sono né un Pasolini né un Moravia) e mi sembra che, arrivati a questo tipo di lezioni, io, come rela-

tore di minoranza, ritenevo di non poterle accettare.

Poi c'è stato l'intervento del collega Raucci, il quale ha detto che noi abbiamo speso « fiumi di parole in libertà » ed ha affermato (ormai sono un mese e due giorni fa) che l'ostruzionismo nostro era stato battuto. Io comprendo il particolare stato d'animo dell'onorevole Raucci e del gruppo comunista, il quale ormai da anni rinuncia a fare l'ostruzionismo non per scelta di un tipo di atteggiamento parlamentare diverso, ma perché il partito comunista sta sempre con la maggioranza sulle questioni più importanti: è in maggioranza o è a rimorchio della maggioranza (questo è un problema che può essere visto da diverse angolature).

Sta di fatto che se in questa legislatura la democrazia cristiana ha avuto bisogno di fare l'ostruzionismo per la legge sul divorzio, non ha avuto bisogno di farlo il partito comunista perché era a favore del divorzio; e se successivamente il Movimento sociale italiano ha avuto bisogno di fare l'ostruzionismo sulle regioni, non ha avuto bisogno di farlo il partito comunista perché è all'avanguardia nella battaglia regionale.

E questo non è soltanto un episodio. È cominciato prima: è cominciato da quando è cominciato il centro-sinistra; è cominciato — per esempio — per la regione Friuli-Venezia Giulia, dove voi eravate all'avanguardia; è continuato per la nazionalizzazione dell'energia elettrica. Anche in quelle occasioni, appunto, il centro-sinistra disponeva i provvedimenti e voi eravate all'avanguardia nelle votazioni e approvazioni di questi provvedimenti.

Non solo, dunque, non fate l'ostruzionismo, ma addirittura nelle Commissioni, dove si sta svolgendo quasi silenziosamente il grosso dell'attività legislativa, dove ormai si è arrivati (ecco poi il funzionamento dello Stato e del sistema parlamentare!) a varare leggi con stanziamenti di centinaia di miliardi (ne potrei citare all'infinito), e i nostri tentativi di discuterle in aula (come è accaduto lo scorso anno per la legge sulla Cassa per il mezzogiorno, con uno stanziamento di 660 miliardi, approvata in Commissione in base ad una vecchia politica e senza nessuna innovazione) non hanno effetto. Poi, dopo alcuni giorni c'è stato l'episodio di Battipaglia e si dovette fare il dibattito in aula, che però non ha modificato i termini degli stanziamenti e i termini di quella politica. Ma allora il partito comunista rifiutò, in Commissione bilancio,

di mettere i suoi voti determinanti a disposizione per portare il dibattito in aula.

E non parliamo di una serie di altre iniziative nelle varie Commissioni dove, se si può svolgere un grosso lavoro legislativo per permettere al Presidente del Consiglio di fare a fine d'anno un bilancio positivo in Consiglio dei ministri, è perché il partito comunista, che ha la forza e la possibilità parlamentare di bloccare la discussione in Commissione per renderla più responsabile in aula, determina la possibilità di fare queste leggi anche quando non vota a favore, perché in sostanza permette che queste cose vadano avanti e vadano avanti in fretta, confusamente, senza un disegno programmatico chiaro, alla rinfusa.

Quindi, siccome il partito comunista è ormai in realtà nella maggioranza parlamentare, è evidente che l'onorevole Raucci ponga problemi e si stupisca o comunque intervenga in relazione al nostro ostruzionismo parlamentare, perché il partito comunista ha perso l'abitudine, non ha la necessità di fare l'ostruzionismo parlamentare; e, continuando così ad andare le cose, questa necessità non l'avrà più. Ma, avendo perso anche l'abitudine, forse si è persa anche la dimensione, il significato, i motivi e i risultati che si possano raggiungere con l'ostruzionismo parlamentare. Forse che noi avevamo mai pensato di bloccare per una legislatura una legge con l'ostruzionismo parlamentare? No, non si possono avere pensieri di questo genere. Noi crediamo di aver già vinto la battaglia dell'ostruzionismo parlamentare, giacché abbiamo impedito (e chi ha svolto attività in Commissione lo ricorda) che questa legge arrivasse affrettatamente in aula. Non dico un giorno dopo, ma una settimana dopo la sua presentazione, ci fu questo tentativo che riuscimmo, con i colleghi del gruppo liberale, a bloccare in Commissione. Successivamente si è tentata anche un'approvazione rapida in aula e siamo riusciti ad evitarla. E che cosa siamo riusciti a fare?

CANTALUPO. A far migliorare alcuni articoli.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. No, purtroppo gli articoli li hanno peggiorati. Per lo meno (ecco il punto), che cosa siamo riusciti a fare, rallentando i termini di questa discussione? Innanzitutto abbiamo reso edotti (se ne sono accorti, o per lo meno non hanno potuto far finta di non accorgersene) due gruppi parlamentari di quanto era avvenuto, di come la legge si era trasformata. Infatti il

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 GENNAIO 1970

gruppo parlamentare repubblicano e il gruppo parlamentare social-unitario, o socialdemocratico che dir si voglia...

COTTONE. Socialdemocratico. Hanno deciso ieri.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. Questi due gruppi parlamentari non solo non si sono accorti in Commissione di come si stava trasformando la legge, ma io direi ancora di più: non se ne sono accorti nemmeno in aula di fronte alle pregiudiziali di incostituzionalità che riguardavano, oltre l'articolo 81 della Costituzione, anche l'abrogazione dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953. I parlamentari repubblicani e socialdemocratici, anche in quella occasione, non si erano accorti di questo fatto. E se noi non avessimo continuato a discutere e a tenere in piedi la legge, forse non se ne sarebbero accorti neppure dopo.

Evidentemente, i socialdemocratici sono un po' lunghi e hanno impiegato del tempo ad accorgersi che l'unificazione socialista è stata un incentivo al discorso comunista nei confronti del socialismo. Adesso pare che si stiano accorgendo che invece non è così, o comunque che la cosa non è così grave. Ma sta di fatto che hanno una certa lentezza di movimenti.

Ora, di fronte a questa loro lentezza, a questa mancanza di riflessi, la nostra presenza politica è stata necessaria. Infatti oggi, di fronte a una crisi di formula politica, si discute soprattutto di come devono essere fatte le regioni. Oggi si discute sulle regioni. Oggi le regioni sono indubbiamente uno dei punti fondamentali, in relazione a quella che deve essere la futura formula governativa e la futura politica governativa.

Quindi per noi l'ostruzionismo è stato un successo: poi dipende dalla serietà di gruppi parlamentari, di partiti e di uomini tenere fede a certe posizioni e a certe impostazioni.

L'onorevole La Malfa scrive le lettere; poi forse accetterà le risposte del gruppo parlamentare comunista; può anche arrivare, l'onorevole La Malfa, a fare questo, possono anche arrivare, l'onorevole Preti o l'onorevole Mauro Ferri, a modificare completamente le affermazioni perentorie fatte in merito. Adesso stanno riuniti a discutere sugli emendamenti; può anche darsi che il gruppo socialdemocratico accetti addirittura gli emendamenti più avanzati — come li chiamano loro — dei colleghi comunisti: tutto può accadere! Però indubbiamente il problema politicamente è

stato posto ed è stato posto anche all'attenzione nazionale.

È questo quello che noi volevamo fare, quindi crediamo obiettivamente che la battaglia ostruzionistica in questo senso l'abbiamo già vinta. E, onorevole Raucci, è passato un mese e due giorni dal suo discorso di vittoria e siamo ancora qui a concludere la discussione generale. Poi vedremo che cosa accadrà nei prossimi giorni e nelle prossime settimane. Comunque il risultato che volevamo raggiungere l'abbiamo raggiunto. Non si pensi che noi volevamo stare qui notte e giorno per cinque anni a continuare a discutere di regioni.

L'onorevole Ferri Giancarlo ha pronunciato il più importante discorso comunista; dico questo non per fare un torto agli altri colleghi, e in particolare all'onorevole Raucci, che pare sia stato costretto ad interrompere il suo discorso dalle notizie degli attentati dinamitardi di Milano. Ma anche lui nel suo discorso parlava di battaglie, di guerre e di altre cose e quindi, non dico che abbia in qualche modo provocato gli attentati, ma era in sintonia con quanto stava accadendo. L'onorevole Ferri, invece, il discorso non l'ha dovuto interrompere e ha fatto perciò un discorso completo ed è significativo — noi lo ringraziamo — per la chiarezza con cui il disegno politico del partito comunista è stato presentato. D'altronde questo è il disegno strategico tracciato senza equivoci nella sua stessa città nel corso dell'ultimo congresso di Bologna del partito comunista. Una strategia chiara e precisa che parte dalla periferia, dagli enti locali, dalle regioni per arrivare alla conquista del potere centrale. Perciò, veramente questa legge ha offerto al gruppo comunista l'occasione per mettere in pratica questa sua strategia.

Ha detto l'onorevole Giancarlo Ferri: « Il centro-sinistra è una intesa politica vecchia, superata dalla lotta popolare. Salta il centro-sinistra, nasce la regione ». Questo l'onorevole Ferri lo diceva quando il centro-sinistra stava « saltando ». Adesso il centro-sinistra pare che si stia riformando facendo nascere però le regioni. Crediamo in definitiva che il partito comunista stia assecondando questo particolare disegno perché il partito comunista si è reso conto che se saltava il centro-sinistra non sarebbero nate le regioni. Perciò il centro-sinistra deve nascere poiché altrimenti salterebbero le regioni e, saltando le regioni, non si verificherebbero quelle cose che il partito comunista si ripromette di fare attraverso le regioni stesse.

Quindi anche questa polemica, queste pressioni da parte di socialisti autonomi, lombardiani, sindacati, eccetera, sono cose che si fanno perché si debbono fare; però, nella sostanza, quello che serve ai comunisti è il centro-sinistra per fare le regioni, anzi un certo tipo di regioni.

A cosa servono le regioni per il partito comunista? Lo dice lo stesso onorevole Ferri: «... Le regioni che vogliamo come momento di possibile chiamata popolare all'intervento nella direzione politica del paese per nuove scelte. La Costituzione — lo sappiamo — deriva i suoi contenuti dalla resistenza armata vittoriosa contro il fascismo. La grande fase costituente del 1946-47, per capacità dei partiti democratici di massa di intendere le aspirazioni popolari, ci ha dato una guida e una norma di governo politico. Oggi le forze politiche e democratiche di massa — comuniste, socialiste, democratico-cristiane non conservatrici — hanno la possibilità e il dovere di avviare una nuova fase costituente insieme con le forze popolari, per avviare nei settori decisivi dell'economia e dell'organizzazione sociale la attuazione di nuove forme di democrazia diretta insieme con il decentramento e il rinnovamento dei centri elettivi di democrazia delegata nei consigli comunali, nei consigli regionali, nel Parlamento. Le regioni nascono dunque da una acuta tensione sociale e vivranno la loro alba in costituenti regionali che assolveranno un'indispensabile funzione nazionale non soltanto ai fini di un generico avvicendamento del potere amministrativo al popolo, ma come possibili interpreti di nuove scelte democratiche nella direzione politica e come sedi di nuovi interventi dell'amministrazione pubblica nelle scelte economiche e sociali ».

Ecco il programma chiaro e netto: c'è il richiamo in sostanza alla Resistenza, ma c'è l'indicazione precisa di quello che generalmente i comunisti chiamano « nuova Resistenza ». I comunisti infatti con la Resistenza del 1944-45 dicono di avere sconfitto il fascismo. Io ho l'impressione che il fascismo sia stato sconfitto dagli inglesi, dagli americani, da chi insomma ha vinto la guerra. Questo dubbio mi sorge in merito alla sconfitta del fascismo. Comunque, ammesso che le cose stiano come dicono i comunisti, la Resistenza non è finita, la Resistenza continua perché dopo venticinque anni essi si accorgono che si deve ancora sconfiggere una serie di cose che non solo sopravvivono ma reincarnano il fascismo.

Quali sono queste cose? Queste cose sono lo Stato, la burocrazia, la democrazia cristia-

na conservatrice, ecc. Questa è l'impostazione, e quindi bisogna lottare, bisogna portare avanti questa nuova resistenza, e trovare le forme possibili per modificare le cose. In questa vostra azione, indubbiamente, non siete isolati, ma siete accompagnati da coloro i quali insieme con voi vogliono fare un nuovo patto costituzionale. Il riscontro di tali impostazioni comuniste lo abbiamo infatti negli interventi di alcuni oratori della sinistra democristiana, dell'onorevole Marchetti, dell'onorevole Bodrato e nell'intervento in Commissione dello onorevole Galloni.

Conosciamo certe posizioni e certe impostazioni, ma tali impostazioni bisogna vederle per quelle che sono; non si possono contrabbandare in modo diverso.

Il partito comunista ritiene di dover portare avanti una battaglia per modificare sostanzialmente tutto ciò che esiste ancora dal 1945 in poi e che il partito comunista ritiene debba essere spazzato via. Per questo, secondo l'interpretazione dei comunisti, bisogna comprendere in realtà una Costituzione che sotto molti aspetti non si è aggiornata, secondo le necessità dei tempi nuovi, alla spinta che viene dal basso, dalle masse popolari.

L'onorevole Raucci sostiene che non è ammissibile l'ostruzionismo in relazione ad un punto di attuazione della Carta costituzionale; con la legge quale voi volete fare, con le intenzioni chiare che voi manifestate l'ostruzionismo è legittimo. Voi parlate di una nuova fase costituente, e questo certo non significa attuazione della Costituzione; si tratta, in realtà, di una modifica di quella che è la Costituzione attuale.

Perché la chiamate nuova fase costituente? Non trovate nemmeno parole diverse: lo dite in maniera chiara ed inequivocabile! Voi volete un nuovo patto costituzionale, una nuova fase costituente; non volete attuare la vecchia Costituzione, ma volete aprire una nuova fase, dalla periferia, attraverso le regioni.

Oltre a ciò che è stato detto in questa aula, noi abbiamo seguito i dibattiti che si sono avuti nei convegni regionali che voi avete così bene organizzato, nelle Marche, in Emilia, in Toscana. Abbiamo letto quelli che sono gli orientamenti dei dirigenti periferici della democrazia cristiana; abbiamo letto le elucubrazioni del dottor Bassetti, il quale arriva a raffigurare una regione che dovrebbe provvedere ad effettuare il prelievo fiscale, per poi passare una parte delle entrate allo Stato. Siamo arrivati a simili impostazioni, per non parlare, poi, del segretario regionale della democrazia cristiana emiliana. Queste cose noi le abbia-

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 GENNAIO 1970

mo lette; c'è quindi l'intenzione di utilizzare le regioni come un elemento di rottura, come un grimaldello per forzare quella che è la realtà costituzionale.

Quando voi ci accusate di fare l'ostruzionismo contro l'attuazione di una norma costituzionale, voi dite una cosa non vera; il nostro ostruzionismo è diretto a combattere un vostro tentativo di forzatura, di rottura di quella che è la realtà costituzionale. E questo, del resto, lo dite voi stessi chiaramente. Lo strumento attraverso il quale voi potete fare questo, lo strumento giuridico, voi lo avete introdotto con l'abolizione dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953. Questo è lo strumento attraverso il quale voi arrivate a forzare tutta la situazione.

L'onorevole Forlani ha detto ieri ai dirigenti periferici della democrazia cristiana che il centro-sinistra — non ho il giornale, e quindi non posso citare testualmente, ma il concetto è questo — non dovrà proiettarsi in periferia come un'imposizione, ma come una esigenza.

Ma il centro-sinistra, onorevoli colleghi, in alcune regioni non ha la maggioranza: vediamo la realtà così com'è! Ammesso che tale esigenza possa realizzarsi — e ciò già non accade per una serie di giunte comunali e provinciali: ci sono alcuni episodi recentissimi che lo dimostrano in maniera evidente, episodi che hanno suscitato più di una polemica — ammesso che ci sia la buona fede di tutti i contraenti del centro-sinistra al fine di uniformarsi in periferia al modello del Governo centrale, tale possibilità concreta non esiste.

Il centro-sinistra questa possibilità, in una serie di regioni, non l'ha. Cosa succederà? Manderemo forse il commissario? Dopo le elezioni regionali, ci sarà un Governo che avrà la possibilità o la capacità di inviare un commissario in Emilia, e sciogliere l'assemblea regionale? Questo è veramente impensabile. A chi lo venite a raccontare? Ella, onorevole Pucci, sottosegretario per l'interno, non ci venga a dire queste cose. Forse voi riuscirete a ricucire al centro, facendolo passare per imbalsamato, il putrefatto centro-sinistra, ma non lo potrete realizzare in tutte le regioni italiane, perché non avete la forza, non avete la possibilità. Oppure, l'onorevole De Martino è pronto ad accettare i voti del partito liberale per fare il centro-sinistra, nell'attuale situazione del partito socialista italiano? O è pronto ad accettare i voti lo stesso partito socialdemocratico che si mette paura, che inorridisce perché l'onorevole Ferri in una inter-

vista ha avanzato qualche ipotesi nei confronti dei liberali?

È evidente quindi che in alcune regioni vi saranno maggioranze frontiste. È evidente altresì che anche i dirigenti periferici democristiani, allevati politicamente e ideologicamente in certi ambienti e in un certo modo, vorranno non essere messi fuori del giuoco. Comunque è evidente che il partito comunista si troverà in posizione dialettica e politica in cui potrà trattare e discutere; e si dovranno creare equilibri generali. Vi sarà l'inserimento comunista e la famosa spinta delle masse popolari le quali premeranno nella direzione voluta dal partito comunista.

L'onorevole Forlani ha affermato che ognuno deve fare il suo mestiere; la colpa è del potere politico se i partiti non hanno funzionato; il partito socialista italiano si è disimpegnato, conseguentemente i sindacati hanno acquisito uno spazio maggiore. Ma qui il problema è un altro. Ci troviamo davanti ad un sindacato che fa un passo avanti e a un ministro del lavoro il quale, preoccupato dello scavalco non della CGIL ma della CISL ed anche per fatti interni di partito, fa vedere di voler andare ancora più avanti. Non basta Storti ad incitare i sindacati, lo fa anche il ministro del lavoro.

In questa situazione vi sarà così una serie di pressioni di base le quali si manifesteranno nei modi più vari e pittoreschi, più folcloristici o più drammatici e sanguinosi come accade anche quando non lo si vuole. Quando infatti ci si indirizza su una determinata strada, è difficile poi arrestarsi.

Ebbene, con la legge così come è formulata, le assemblee regionali cominceranno a fare le leggi, avendone la possibilità. E questo lo faranno nelle materie che sono di loro competenza in base all'articolo 117 della Costituzione. Se il disegno di legge passa nell'attuale formulazione nessuno potrà impedire alle regioni, una volta approvato rapidamente lo statuto, di fare la legge urbanistica o sui lavori pubblici o quelle sull'agricoltura. Forse che il Parlamento avrà la possibilità di bloccare una legge regionale? Forse che vogliamo affidare tutto ad un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale?

Attraverso la forzatura introdotta nel testo della Commissione le regioni legifereranno e di fatto, attraverso le leggi che approveranno, si assumeranno esse stesse le funzioni. Salta così anche la delega, poiché non sarà il Governo a decidere quali funzioni devono essere trasferite alle regioni. Avendo infatti legiferato in alcuni settori e determinato le linee

direttrici di intervento, contestualmente determineranno anche le funzioni relative. Il Governo per forza di cose dovrà concedere alle regioni le funzioni che le regioni stesse si fisseranno attraverso le leggi. Questa è la realtà.

In assenza di leggi generali e di leggi-quadro che delimitino i poteri delle regioni e le obblighino a rimanere nell'ambito della legislazione generale, si verificheranno inevitabilmente gravi inconvenienti. Le regioni diventeranno la palestra per esercitazioni di rottura dell'unità nazionale e daranno la possibilità di modificare l'equilibrio politico generale del paese più di quanto già oggi non avvenga.

Queste chiare ammissioni del partito comunista dimostrano che non vi è nemmeno più niente da nascondere. Quella dei comunisti non è una velleità, una voce che rimane senza eco, perché anzi essa trova rispondenza nella sinistra della stessa democrazia cristiana. Non a caso l'onorevole Bodrato ha affermato in aula che « volere le leggi-quadro prima di costituire le regioni costituisce di fatto un discorso in alternativa e anzi contro la tesi regionalista ». Si giunge insomma al punto di affermare che insistere per l'emana-zione delle leggi-quadro significa essere contrari all'istituto regionale !

In queste condizioni è giusto che il partito comunista tenga il linguaggio che usa.

Per quanto riguarda ciò che accadrà sul piano legislativo se le regioni saranno attuate nel modo previsto dal provvedimento al nostro esame, potrei rifarmi agli interventi dell'onorevole Lucifredi e dell'onorevole Arnaud, i quali hanno analizzato quanto potrà accadere, settore per settore, per quanto riguarda la legislazione regionale. Potrei rileggere questi interventi ma non voglio tediare la Camera. È evidente, tuttavia, che ci troveremo in uno stato di paurosa confusione, anzi in una situazione di caos: e non vi è poi molta differenza tra caos e anarchia, perché il primo è la conseguenza logica della seconda. Dopo l'anarchia politica avremo dunque l'anarchia legislativa, l'anarchia regionale: è in questa prospettiva che noi ci accingiamo ad istituire le regioni a statuto ordinario.

Per quanto riguarda il problema del costo delle regioni e della relativa copertura, non devo fare altro che richiamare le argomentazioni esposte nella relazione scritta e che non sono state da alcuno seriamente contestate. Per la verità è arrivato l'ultimo costituzionalista, che è l'onorevole Scalfari (il quale è esperto anche in balistica e in... ballistica) il quale ha sostenuto che il problema della

copertura non ha rilevanza costituzionale, in quanto per risolverlo basterebbe presentare degli emendamenti. Secondo l'onorevole Scalfari, quindi, in ordine alla copertura non poteva essere sollevata alcuna pregiudiziale di costituzionalità. In realtà il problema rimane aperto perché questa legge non ha copertura; e si tratta, come si comprende, di una questione di estrema importanza.

Anche le strutture previste per le istituende regioni sono ormai vecchie e superate. È inutile che l'onorevole Arnaud, responsabile della propaganda della democrazia cristiana, affermi, come ha fatto nel discorso pronunciato in quest'aula in occasione del presente dibattito, che « bisogna reinventare un nuovo modo di fare politica e di amministrare »; ma dove sono le novità se ci si presenta con le vecchie strutture e con i vecchi modelli? In sostanza si prende il modello parlamentare e lo si applica su scala regionale; ora è assurdo (mi si perdoni il paragone) pensare che un cancro si possa curare attraverso le metastasi, dato che le metastasi sono appunto la conseguenza della diffusione del cancro nella periferia del corpo: e qui siamo precisamente alla fase della metastasi.

Voi, colleghi della maggioranza, vi preoccupate soltanto di diffondere un sistema che nella sostanza non funziona. E non funziona, signor Presidente, perché il ministro delle finanze, ad esempio, non è in questo momento nell'aula della Camera, a discutere con noi, ma si trova nella sede del gruppo parlamentare della democrazia cristiana, con i capigruppo dei partiti di centro-sinistra, per esaminare con essi gli emendamenti alla legge. Questo Parlamento non funziona! La mia replica, per le circostanze in cui viene pronunciata, è inutile, così come non è serio il modo con il quale viene condotto questo dibattito. Il Parlamento non esiste e il suo posto è stato preso dai partiti e dalle oligarchie; ma anche i partiti sono falliti nel loro tentativo di mediare tra il paese reale e il paese legale. È inutile che l'onorevole Raucci sostenga, riprendendo una frase dell'onorevole Ferri, che in sostanza il Parlamento è l'espressione del paese reale. Il Parlamento è l'espressione dei partiti: questa è la realtà!

Vi sembra logico, onorevoli colleghi, discutere qui quando i maggiori responsabili sono fuori di qui, a discutere fra loro? Quando i gruppi parlamentari, dei partiti che si ritengono la democrazia per antonomasia, non intervengono nei dibattiti in Commissione e in aula e preferiscono inviare lettere e condurre fuori del Parlamento le trattative?

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 GENNAIO 1970

È questa la democrazia? È questo il sistema parlamentare?

Ebbene, colleghi della maggioranza, voi intendete trasferire tutto ciò nelle regioni.

Voi trasferite nelle regioni le ambizioni dei « galoppini » di serie B o di serie C, che non hanno ancora trovato soddisfazione nella carriera di partito, entrando in Parlamento dalla porta principale, e vogliono entrare dalle porte secondarie. Nella mia regione già si conoscono i nomi di quelli che saranno i deputati regionali; li abbiamo già conosciuti nelle mansioni di assessori comunali, di presidenti delle province; li abbiamo già visti negli intralazzi, nella vita meschina di incapacità e di cialtronerie. Saranno costoro a fare la regione. E ovunque, attraverso tale sistema, accadrà questo. Quale partecipazione si avrà delle forze sociali, quale avvicinamento? Come se si trattasse di un fatto fisico: avvicinarsi maggiormente al potere centrale. Forse che gli italiani del Lazio o di Roma sono rappresentati in modo migliore nei confronti di quelli di Milano o di Palermo, perché Montecitorio è più vicino? Forse che i deputati del Lazio sono migliori degli altri, perché il Parlamento è più vicino, perché i ministeri e gli uffici sono più vicini? Non è forse Roma una città che muore alla pari di altre città per le quali non si trova una dimensione, una struttura, una funzione logica e consona, e collocata nella realtà generale della nazione?

Questi sono i problemi. La crisi dello Stato non si cura attraverso le regioni; la crisi dello Stato si cura modificando i termini, i rapporti della rappresentanza, ridando le funzioni effettive alle varie componenti. È inutile parlare di società pluralistica quando poi i gruppi fanno quello che vogliono, dando poca importanza a quello che fanno gli altri. C'è una dispersione nelle stesse rivendicazioni settoriali, sindacali e particolari; non c'è più il senso dello Stato, non c'è più il senso di una collettività generale.

E voi pensate che nelle regioni non si riprodurranno gli stessi problemi, e negli stessi termini, a volte ampliati e anche resi meschini? Questa è la denuncia che noi continuiamo a fare. L'onorevole Forlani ieri ha detto che la cura consiste nella programmazione e nelle regioni. Ma quale programmazione? Perché non avete portato le opzioni in Parlamento? Perché non è il Parlamento a dare le indicazioni su quello che dovrà essere il prossimo programma quinquennale di sviluppo? Perché non si può svolgere un dibattito in questa sede sulle funzioni delle regioni? Non se ne discuterà qui; se ne di-

scuterà fuori del Parlamento, se ne discuterà nei contratti dei partiti del centro-sinistra (diamo di più o diamo di meno), mentre le regioni spingeranno per conto proprio. Indubbiamente, ecco allora che si crede con questo sistema di riformare lo Stato, mentre al contrario si creano le condizioni per un caos ed una anarchia ancora maggiori. Essendoci opposti a questo, e avendo avuto l'onore di farlo attraverso una relazione di minoranza, noi crediamo di aver potuto rappresentare qualcosa di più della minoranza parlamentare del MSI. Credo anche che questa sia una indicazione al mio partito per una azione ed una presenza politica più vasta e più aperta non solo in Parlamento ma anche e soprattutto nella nazione. (*Applausi a destra*).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ZACCAGNINI

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza onorevole Tarabini.

TARABINI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo. Sono grato al valoroso collega ed amico onorevole Delfino della preoccupazione che ha manifestato per la mia persona a causa dell'implicito apprezzamento che sembrerebbe contenuto negli interventi dei colleghi del gruppo comunista a favore della mia relazione. Gli dirò che è una preoccupazione infondata, perché a bilanciarla stanno gli apprezzamenti che ho avuto — e ne sono loro grato — da esponenti di altri gruppi; per esempio, dall'onorevole Alpino e dall'onorevole Mazzarino nonché le osservazioni obiettive che ho potuto rintracciare nei discorsi che sono stati pronunciati anche da colleghi del suo gruppo. La verità è che mi sono preoccupato di esaminare il problema regionale, e della finanza regionale in particolare, nei suoi termini obiettivi; mi sono preoccupato di vederne tutti gli elementi problematici, tutte le difficoltà, e di metterli in risalto nella mia relazione. Di questo mi è stato dato atto e ne sono grato ai colleghi.

Credo che sia stato giusto che in questo dibattito si sia andati molto al di là di quelli che sono i limitati termini finanziari che il provvedimento formalmente avrebbe comportato. Infatti, la legge finanziaria pone senza possibilità di dilazione il problema della realizzazione dell'ordinamento regionale. È quindi evidente che, affrontandosi tale legge, si guardi al di là di essa, cioè a quello che succederà all'indomani della sua approvazione e

si affrontino perciò i problemi politici connessi con l'istituzione della regione a statuto ordinario.

Su questi problemi politici, sui quali si sono spesi nel giusto esercizio delle libertà parlamentari molti discorsi, credo che vada detta qualche parola di ridimensionamento e di sdrammatizzazione.

In realtà, molto ha concorso al tono e al contenuto dell'opposizione che è stata condotta, la configurazione della regione offerta particolarmente dai colleghi del gruppo comunista, ma anche per alcuni aspetti e per alcune *nuances* da colleghi della mia parte. Tale configurazione non trova alcun riscontro nella realtà giuridico-costituzionale del nostro paese. La regione è una cosa diversa da quella che è stata descritta, per esempio, nell'intervento del collega onorevole Giancarlo Ferri e, se non vado errato, in quello dell'onorevole Raucci. La regione non è un ente sovrano, non è nemmeno quell'ente a sovranità limitata che è lo Stato nell'ambito della confederazione. La regione è un ente che ha una sua autonomia nel senso che ha una competenza legislativa, ma è lontano dall'averne una, sia pur parziale, forma di sovranità.

I costituzionalisti ci insegnano che la contrapposizione tra Stato regionale, per usare l'espressione del relatore alla Costituente, onorevole Ambrosini, e Stato federale risiede proprio in questo elemento fondamentale — a parte gli elementi storici che contraddistinguono i singoli Stati federali in relazione alla loro particolare evoluzione — e cioè nel fatto che mentre nello Stato federale i singoli Stati hanno una sovranità limitata dalle competenze ben precise e determinate della confederazione, nello Stato regionale avviene l'inverso. Infatti, la regione è una realtà giuridico-costituzionale solo nei limiti delle materie che le sono assegnate dalla Costituzione, onde, mentre nello Stato federale lo Stato membro può ad un certo punto addirittura inventare la materia da sottoporre alla sua legislazione e alla sua regolamentazione amministrativa, e non incontra limiti, salvo per quanto è di stretta riserva per la confederazione, la regione invece non può legiferare se non nell'ambito delle materie che le sono tassativamente, secondo un criterio di stretta interpretazione, affidate dalla Costituzione; oltre tutto con una competenza concorrente, a carattere sovraordinato, dello Stato, il quale anche nella materia legislativa ha la riserva della statuizione dei principi essenziali.

Bisogna dunque bandire questa concezione retorica, mitica della regione, che non ha al-

cun fondamento costituzionale e crea solo delle confusioni politiche. La regione è quella che è nell'ambito della Costituzione; il caricarla di altri significati, il farne un'ipostasi equivale a condurre un discorso che può servire politicamente, ma che politicamente io, a nome del mio gruppo e come relatore per la maggioranza, sono tenuto a respingere drasticamente.

Perciò è assurdo parlare di costituenti regionali. Una Costituente già c'è stata.

FERRI GIANCARLO. Il comitato regionale del suo partito, riunitosi a Bologna 15 giorni fa, ha invece votato una proposta in tal senso.

TARABINI, Relatore per la maggioranza. Ciò non mi toglie il diritto di esprimere la mia opinione e di ritenerla più conforme alla Costituzione.

FERRI GIANCARLO. La sua è l'opinione di una sola persona, mentre quella del comitato regionale è l'opinione di un organo eletto regolarmente.

TARABINI, Relatore per la maggioranza. Vorrei farle rilevare che in questo momento io sono il relatore per la maggioranza sul disegno di legge per la finanza regionale.

Dicevo che parlare di costituenti regionali è assurdo, è cosa priva di senso, perché la Costituente c'è stata e le regioni sono frutto di questa Costituente. Noi quindi ci troviamo qui esclusivamente per applicare la Costituzione.

RAUCCI. Bisognerebbe spiegare cosa si intenda per costituente regionale, perché vi è un'evidente confusione a tal proposito.

TARABINI, Relatore per la maggioranza. Le assemblee o consigli regionali, quando saranno costituiti, nel procedere alla elaborazione dei loro statuti (che fra l'altro debbono essere approvati con legge della Repubblica) e nel dare inizio alla loro attività legislativa, svolgeranno la funzione che loro compete senza che tale funzione possa qualificarsi come costituente.

In realtà, noi difendiamo la concezione tradizionale della democrazia cristiana, la concezione che si è trasfusa sostanzialmente nelle norme costituzionali e che vuole alla regione sia riservata la disciplina delle materie che appare più appropriato riservare alla decisione, alla disciplina legislativa e alla regolamentazione amministrativa di enti i quali

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 GENNAIO 1970

hanno con esse una maggiore dimestichezza per ragioni di contiguità territoriale e funzionale; si tratta di materie che per tradizione (una tradizione che quasi tutti i gruppi, in sede di Costituente, sono stati d'accordo nello sconfessare) erano fin qui riservate alla competenza dei poteri centrali.

Basterebbe rileggere quanto a questo proposito osservava alla Costituente (non ricordo se in sede di Sottocommissione o nel grande discorso che pronunciò in aula su questo tema) l'onorevole Einaudi, elencando le varie materie che si proponeva di attribuire alla competenza della regione: l'agricoltura? Benissimo! Le fiere ed i mercati? E' ovvio che vadano riservati alla regione! E così via.

Questa è la concezione su cui la Costituzione si fonda, questa è la concezione che noi difendiamo, perché la riteniamo tuttora valida. Ricordo un discorso pronunciato alla Costituente dall'onorevole Tessitori, il quale, in tema di agricoltura, richiamava un passo di Giustino Fortunato (che pur era antiregionalista, ma per ragioni storiche che adesso è inutile ricordare); nel quale si metteva in rilievo come la legge forestale adottata dallo Stato unitario, proprio per essere una legge di carattere generale, che quindi non teneva conto delle diverse condizioni delle varie regioni italiane, ponendo il vincolo forestale ad una certa quota altimetrica che andava bene per le Alpi ma non per l'Appennino, in particolare per quello meridionale, fosse responsabile dei gravissimi disboscamenti verificatisi nell'Italia meridionale, di cui tuttora subiamo le conseguenze.

Questa concezione noi riteniamo perfettamente valida. Ho sentito osservazioni e critiche in ordine al deferimento alla competenza regionale della materia dell'agricoltura, particolarmente con riferimento ad alcune competenze che è logico rimangano allo Stato. La difesa del suolo e la regimazione delle acque evidentemente debbono rimanere allo Stato. Ma qui non si deve confondere il concetto del legislatore costituzionale quando usa il termine « agricoltura » con la terminologia attinente alla distribuzione delle competenze ministeriali, che non è omogenea con il linguaggio del legislatore costituzionale, come ho già ricordato nella mia relazione: per cui vi possono benissimo essere materie che restano di competenza del Ministero dell'agricoltura in relazione ad una sua competenza e a sue funzioni di carattere generale, nonostante il fatto che, in via generale, tutta la materia dell'agricoltura debba essere trasferita alla regione. Noi pensiamo che vi siano

delle materie in cui bisogna coraggiosamente decentrare. Ho visto per esempio — e l'ho visto molto frettolosamente perché non ho avuto ancora il tempo di esaminare tutti gli emendamenti — che vi è un emendamento del gruppo del Movimento sociale in cui si propone che gli usi civici vengano riservati alla competenza dei poteri centrali. Orbene, se vi è una materia che deve essere data alla regione è proprio quella degli usi civici, che riflettono condizioni diverse sia dal punto di vista economico-produttivo, sia dal punto di vista della storia legislativa. E se vi è una esigenza per la quale è bene che gli usi civici vengano assegnati alle regioni è proprio quella della loro soppressione, perché una delle prime cose che le regioni faranno una volta che siano stati ad esse attribuiti gli usi civici — ho parlato dell'argomento anche con colleghi meridionali e ho trovato che sono perfettamente consenzienti con me — sarà quella di abrogare o comunque di rendere inefficaci queste vecchie bardature, che rappresentano dei veri e propri bavagli per una economia agraria che ha bisogno di essere ammodernata.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. Credo che quello sia un emendamento ostruzionistico.

TARABINI, *Relatore per la maggioranza*. Eppure gli usi civici costituiscono una delle materie che sono difese a denti stretti da valentissimi funzionari, i quali, pur manifestando una grandissima competenza tecnica e molta cortesia nei rapporti con le parti e con i professionisti, sono responsabili, involontariamente se vogliamo, perché è il sistema che li fa detentori di questi poteri e non sono essi personalmente che se li prendono, di una serie di lungaggini, di intralci, di inconvenienti veramente gravi per la vita delle nostre popolazioni.

Accennavo prima alle foreste. Anche per le foreste si sono avanzate molte obiezioni. Si pensa, ad esempio, che le foreste debbono essere in una certa parte lasciate allo Stato. Ora, per quanto riguarda le foreste, dopo quanto ho detto in ordine alle necessità che attengono alla difesa del suolo e alla regimazione delle acque, mi sembra che, una volta soddisfatta questa esigenza, non vi sia alcuna ragione perché le foreste non debbano essere attribuite alle regioni.

Nei *Principi di scienza delle finanze* di Einaudi, là dove si tratta dei prezzi quasi privati e si sostiene la superiorità della pro-

prietà statale nel campo forestale rispetto alla proprietà privata, vi sono delle pagine riguardanti la disciplina finanziaria delle foreste che, se escludono l'opportunità di demani comunali e sono dubitative rispetto ai demani provinciali, in relazione alle considerazioni che sono svolte in quella sede, appaiono invece del tutto valide per la costituzione di demani regionali. E non vi sono, a mio giudizio, inconvenienti gravi in ordine alla discriminazione di competenze fra i poteri centrali, cui spettano la legislazione afferente ai principi essenziali e le parallele competenze amministrative, e la regione, alla quale compete la regolazione diretta e materiale dei rapporti sociali rientranti nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione. Per esempio, ho udito alcune osservazioni sulla disciplina degli affitti di fondi rustici; senonché è evidente che non potranno esservi profonde differenze di disciplina tra regione e regione. Prendiamo l'equo canone: in proposito ritengo che ormai nel nostro ordinamento giuridico, si consenta o non si consenta sulla validità politico-economica di questo principio, l'equo canone sia un principio fondamentale, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nella disciplina dei rapporti agrari; ma che tuttavia, le regioni possano variamente regolamentare la misura del canone a seconda delle condizioni particolari in cui versano le varie economie agricole.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

TARABINI, *Relatore per la maggioranza*. Ho sentito citare anche l'urbanistica. Ma è anche questa una materia in cui se, per esempio, alcuni principi fondamentali debbono rimanere alla competenza dello Stato (oggi, per esempio, in base alla legislazione vigente, il principio che il proprietario lo è *usque ad sidera et usque ad inferos*; domani sarà eventualmente il principio superficiario) sarà pur giusto lasciare alle regioni di stabilire, per esempio, diversi *standard* urbanistici, diversi criteri per i rapporti di coperto-scoperto, diversi criteri per le planivolumetrie, con riferimento alle varie condizioni che l'Italia presenta a questo riguardo. L'Appennino emiliano è diverso dalla Pianura Padana e questa a sua volta è diversa dalle Alpi piemontesi o dalle Alpi lombarde.

Penso quindi che, dal punto di vista degli interessi della nazione, la riforma regionale sia una riforma utile ed opportuna e ritengo altresì che non sia possibile rimediare altri-

menti, per esempio attraverso il decentramento amministrativo-burocratico, non solo e non tanto perché questo è un decentramento limitato, ma anche e soprattutto perché l'esperienza ci insegna che ad un decentramento vero non si arriva se non attraverso un decentramento istituzionale.

L'onorevole Caruso, nel discorso che pronunciò durante questo dibattito, ha ricordato la propensione giolittiana, intervenuta sul finire del glorioso periodo dello statista piemontese, per la istituzione dei consigli regionali. E l'onorevole Caruso, che oltre ad essere un deputato è anche un valoroso tecnico di pubblica amministrazione, si è reso conto e si rende conto perfettamente di come, per potersi avere un reale decentramento di funzioni, il funzionario debba rispondere non ad un potere centrale, che, sia pure attraverso gli strumenti del decentramento burocratico, gli ha affidato delle mansioni che ora sono sue e non più del suo superiore, ma ad un potere politico (nell'ambito e nei limiti in cui questo termine va rettammente assunto), che abbia sede ove il funzionario si trova ad operare.

Del resto è molto sintomatico quello che ha ricordato l'onorevole Marchetti nel suo discorso e cioè che mai come in questi 25 anni di regime democratico, con una Costituzione che raccomanda non solo il decentramento istituzionale ma anche quello amministrativo, si è fatta una legislazione tanto accentratrice. E questo è vero; ed è molto significativa questa ammissione, anche perché proviene da un collega il quale appartiene ad una corrente di pensiero che ha, secondo me, notevoli responsabilità in questo tipo di legislazione.

Si è poi fatta un'altra questione. Si è detto che la regione costituisce un impedimento alla politica di programmazione. Per altro si è affermato anche il contrario e cioè che la regione è uno strumento essenziale per la programmazione. Ora consentitemi di dirvi che se da un lato non penso che la regione sia uno strumento essenziale (anche se può essere opportunamente utilizzata a questo fine), dall'altro non ritengo nemmeno che essa costituisca un ostacolo invalicabile perché si faccia una valida programmazione. È depositato al Senato — è fermo; andrà poi avanti ovvero sarà sostituito da un altro progetto — un disegno di legge sulle procedure nel quale esattamente, e propriamente, è configurata la funzione delle regioni in ordine alla programmazione. È una funzione consultiva, è una funzione di indica-

zione e di raccolta di elementi che evidentemente può essere svolta molto meglio da un organismo che ha una competenza e una responsabilità nelle zone in cui opera, che non dalla burocrazia governativa, sulla quale non è possibile esercitare nessun controllo in sede locale. Non dobbiamo però dimenticare neanche il pericolo opposto e cioè che le regioni sono da questo punto di vista un fattore centrifugo, un elemento di distrazione e, conseguentemente, un elemento che opera tendenzialmente in senso contrario alla realizzazione di un programma di carattere omogeneo, il quale comporta necessariamente la compressione e il sacrificio degli interessi particolaristici.

Perciò io non ne farei una questione decisiva, né in un senso né nell'altro. La politica di programmazione ha bisogno di altre cose: ha bisogno di essere fatta veramente, soprattutto ha bisogno, una volta delineata, di essere osservata, perché troppe volte ci siamo trovati di fronte a programmi che sono stati redatti e che poi non sono stati eseguiti, e che, soprattutto non sono stati eseguiti da coloro che maggiormente avevano gridato in favore della programmazione!

Problemi politici più particolari sono stati posti in questo dibattito con riferimento al fatto che questa legge, che si intitola « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario », è una legge (non possiamo nascondercelo, dobbiamo dirlo con chiarezza) che interviene nella disciplina dell'ordinamento regionale, nel processo di avvio — in termini non esclusivamente finanziari — della vita delle regioni a statuto ordinario e che conseguentemente ha dovuto toccare e ha toccato aspetti non strettamente finanziari, anche se connessi più o meno direttamente con questi.

Una questione su cui si sono avanzate molte e pregevoli osservazioni è quella relativa alle cosiddette « leggi-cornice », alle leggi cioè che, secondo una parte della dottrina, dovrebbero essere emanate anteriormente allo inizio della legislazione regionale per fissare i principi fondamentali nelle materie nelle quali la regione ha poi competenza legislativa diretta.

Vi è stata una vivace discussione prima in Commissione e poi in aula sulla soppressione dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953 il quale prevede che per determinate materie occorre la previa emanazione delle leggi-cornice, mentre per altre i consigli regionali possono immediatamente legiferare non appena approvati gli statuti regionali.

Ora, se si sostiene in termini rigorosi e con riferimento alla Costituzione che le leggi-cornice sono pregiudiziali alla legiferazione regionale, l'articolo 9 è indubbiamente un controsenso, una contraddizione in termini perché afferma in un comma quello che poi nega nel comma successivo. È questa una tesi sostenuta da molti, ma che non è stata sostenuta da colui che viene additato come l'autore o uno dei protagonisti della redazione di questo articolo 9, cioè dall'onorevole Lucifredi nel discorso tenuto durante questo dibattito. L'onorevole Lucifredi ha detto che non è una questione, quella che si pone, di legittimità costituzionale; è una questione di opportunità politica: l'opportunità di offrire alle regioni che iniziano la loro attività legislativa delle cornici, delle indicazioni, di guisa che esse siano agevolate nel loro compito, e si abbia una certa omogeneità di legislazione; o comunque non si abbiano delle contraddittorietà che assumano il carattere della stortura o dell'assurdo.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. In Commissione affari costituzionali ha detto qualcosa di più.

TARABINI, *Relatore per la maggioranza*. Ma io la invito, onorevole Delfino, a leggere il testo del discorso che ha fatto in aula, che è il testo al quale mi devo attenere.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. È evidente che in aula è subentrato il fatto politico.

TARABINI, *Relatore per la maggioranza*. Le devo ripetere, onorevole Delfino: se si sostiene la tesi della illegittimità costituzionale di questa soppressione e della legittimità costituzionale dell'articolo 9, le devo ripetere che questo articolo 9, così come è formulato è una contraddizione in termini; e, se non vado errato, lo ha riconosciuto lo stesso onorevole Bozzi in uno dei suoi discorsi. O si accetta il principio che le leggi-cornice hanno carattere pregiudiziale, e allora questo vale nei confronti di qualsiasi materia; oppure si accetta l'altro principio, cioè che le leggi-cornice non hanno carattere pregiudiziale, e allora le regioni possono benissimo legiferare in tutte le materie che sono loro assegnate dall'articolo 117 della Costituzione.

Con riferimento al problema della opportunità politica, vi è parecchio da dire. Ho già espresso le mie idee nella mia relazione, senza trovare una confutazione adeguata; può darsi che venga in seguito ed io sono sempre pronto

a cambiare idea quando mi rendo conto che la mia non è quella valida. Comunque, con riferimento al problema della opportunità, non so quanto sia vera e valida l'affermazione che avanzò nel corso di questo dibattito l'onorevole Lucifredi in ordine alla contenziosità, alla litigiosità che si determinerebbe immediatamente dopo l'inizio dell'attività di legislazione regionale in mancanza di leggi-cornice, in quanto, travalicandosi da parte delle regioni i limiti della propria competenza, immediatamente il Governo solleverebbe la questione di legittimità costituzionale.

Io non penso che questo problema sia eluso dal mantenimento dell'articolo 9. Personalmente non escludo, anzi sono propenso a pensare che, se anche mantenessimo in piedi l'articolo 9 della legge n. 62 del 1953, i consigli regionali, malgrado ciò, inizino ugualmente l'attività legislativa, ritenendola incompatibile con la Costituzione.

Evidentemente, è una questione di interpretazione giuridica. Però è chiaro che l'articolo 117 della Costituzione, quando stabilisce la competenza statale limitandola alla determinazione dei principi fondamentali, è esso che delinea l'ambito di competenza dello Stato, non rimette al Parlamento la competenza a delimitare i principi essenziali. No. Se sono principi essenziali, anzi, più esattamente, se sono principi fondamentali (uso due termini che durante i lavori dell'Assemblea Costituente sono ricorsi abbastanza promiscuamente), se sono principi fondamentali, evidentemente sono di competenza dello Stato. Ma se non lo sono, anche se gabellati come tali in una legge dello Stato, danno ugualmente luogo ad una violazione costituzionale, danno ugualmente luogo ad un diritto di iniziativa da parte delle regioni, ad un diritto di contestazione di fronte alla Corte costituzionale. Quindi, non so nemmeno, in termini di opportunità politica, quanto questa tesi abbia fondamento e meriti di essere approvata. E mi piace sottolinearlo proprio perché, come ho già detto all'inizio, io ho cercato — e questo è stato il mio sforzo — di prospettare i problemi connessi con l'istituzione delle regioni nel modo più obiettivo e imparziale possibile.

Il problema fondamentale non è per me quello delle leggi-cornice; il problema fondamentale è un problema di serietà nell'impostazione legislativa, è il problema del quadro politico generale, è il problema del rigore finanziario entro il quale le regioni devono essere istituite. Ed è un problema sul quale mi intratterò fra non molto.

Una seconda questione di carattere politico e giuridico è quella relativa alla delega. La delega ha trovato, mi pare, l'opposizione netta del gruppo del Movimento sociale italiano e critiche varie anche da parte del gruppo liberale. Da parte nostra si è detto che la delega era lo strumento per condurre rapidamente in porto l'istituzione delle regioni. Ci è stato però obiettato dall'onorevole Alpino che i due anni assegnati al Governo sono in realtà un termine troppo lato e, oltretutto, troppo facilmente prorogabile, perché nei due anni si riesca effettivamente a realizzare il trasferimento delle funzioni. Vorrei osservare a tale riguardo che, se da un lato vi è questo pericolo, dall'altro però il riservare alla competenza delle Assemblee legislative l'emanazione delle singole leggi previste dall'VIII disposizione transitoria comporterebbe un pericolo ancora maggiore. Si aggiunga che la costituzione dei consigli regionali, nel frattempo intervenuta, giocherà come elemento di pressione sul Governo per il rispetto del termine originariamente assegnato dal Parlamento. Se non si vuole che i consigli regionali degenerino (come si teme) nell'esercizio delle loro funzioni occupandosi di cose di cui non si debbono occupare, bisogna arrivare il più rapidamente possibile all'esercizio della delega e all'emanazione dei provvedimenti delegati.

Vengo ora agli aspetti più strettamente specifici di questo tema: quelli che riguardano la finanza regionale. Grandi critiche sono state mosse al quadro finanziario generale nell'ambito del quale ci troviamo a deliberare. Si è a lungo parlato del grosso indebitamento degli enti locali, con tutte le cifre, più o meno aggiornate (perché poi quelle aggiornate non le ha nessuno), riguardanti il debito consolidato delle amministrazioni locali. Per un certo verso si è anche difeso questo indebitamento, per esempio, da parte dell'onorevole Caruso, con osservazioni che solo in piccola parte sono vere, giacché in gran parte questo indebitamento è veramente dovuto a scarso rigore nell'amministrazione. Io stesso mi son trovato in Commissione bilancio ad affrontare l'esame di estensioni automatiche ai dipendenti degli enti locali di miglioramenti concessi ai dipendenti statali; miglioramenti cioè che, comprensibili se riservati alle categorie statali, lo sono assai meno quando vengano estesi a categorie in linea generale meglio retribuite, in contrapposizione con un volume del *deficit* consolidato che è proporzionalmente molto maggiore. Quindi non sottovaluto affatto questo argomento e

lo indico come uno degli elementi sui quali si deve riflettere con serietà.

Ma non vorrei essere ottimista nell'indicare anche qualche altra ragione che milita in senso contrario agli argomenti degli oppositori. Vi dirò, per esempio, che nella mia provincia, che è la più povera del nord'Italia, nonostante le difficoltà in cui si trovano sia i comuni sia l'amministrazione provinciale, è un punto d'onore chiudere il bilancio in pareggio. Non so per quanto tempo si andrà avanti, così, perché evidentemente il cattivo esempio generale diventa ad un certo punto vincolante. Si applicherà anche qui la legge che la moneta cattiva scaccia la buona. Però questo è un dato, e non vorrei essere ingenuo o eccessivamente ottimista nel pensare che nell'organizzare la finanza locale su basi regionali, vi sia da parte degli enti locali e degli enti regionali un costume finanziario più severo di quello odierno, anche perché oggi « si viaggia » sulla base di una prassi che vede l'indulgenza statale intervenire a sanare bilanci che allegramente si compilano in disavanzo da parte degli enti minori.

Ma d'altra parte, se così stanno le cose, non mi pare meritino molte ironie le norme che sono contenute nel disegno di legge, sia nel testo originario, sia nel testo che è stato modificato dalla Commissione e che attingono ad una severa gestione finanziaria, ai limiti dell'indebitamento, alle necessità della copertura, ai criteri di compilazione dei bilanci, che pure hanno la loro importanza non puramente formale.

Non è — intendiamoci — che con ciò si voglia manifestare diffidenza nei confronti dei costituendi enti regionali; no, si vuole indicare una direttiva, si vuole fare sapere che si intende essere seri e severi e che si sarà seri e severi nell'esercizio delle competenze dei poteri centrali.

Sono state anche additate le condizioni delle regioni a statuto speciale. Penso che uno dei contributi maggiori che questo dibattito ha offerto all'informazione del Parlamento nazionale sia consistito proprio nei dati e nelle indicazioni che sono state fornite dai colleghi dell'opposizione in ordine alla finanza di questi enti, che per alcuni versi è semplicemente incredibile.

Noi però dobbiamo anche un poco riflettere sulle nostre competenze e sui nostri doveri. Quando parliamo dei comuni e delle province, parliamo del loro indebitamento; quando parliamo delle regioni a statuto speciale, parliamo delle loro spese, che sono, però, spe-

se — per quello che ne so e per quello che ho visto nei loro bilanci — che sono fronteggiate da regolarissime entrate corrispondenti a parallele sottrazioni dal bilancio dello Stato. Quindi il problema è quello della difesa del bilancio dello Stato ed io penso di avere le carte assolutamente in regola per parlarne. Mi sono trovato da solo a difendere il bilancio dello Stato contro la regione sarda quando si è trattato della legge sulla pastorizia; mi sono trovato da solo a difendere il bilancio dello Stato in occasione dell'ultima legge sui terremotati siciliani. Si tratta per altro di un discorso che coinvolge tutti i gruppi e non solo i gruppi della maggioranza. Se noi vogliamo veramente che questo costume non dico cessi, perché sarebbe utopistico pensare che cessi, ma che si attenui e finisca, sia pure con gradualità di tempi, dobbiamo imporci seriamente la difesa del bilancio dello Stato. Sappiamo che in queste regioni a statuto speciale non si istituisce mai una tassa o un'imposta propria; si tratta di rilevanti partecipazioni o addirittura di devoluzioni integrali di cespiti statali.

Del resto penso che, quando fossero costituite le regioni a statuto ordinario, cambi anche un poco il rapporto tra lo Stato e le regioni a statuto speciale. Il collega Mussa Ivaldi, in un intervento in Commissione, giunse addirittura a proporre di procedere, una volta istituite le regioni a statuto ordinario, alla soppressione delle regioni a statuto speciale. Evidentemente quest'idea è al di là di ogni prospettiva legislativa, però laddove si arrivi ad una ripartizione tra le regioni — che le regioni avranno il modo e l'interesse di controllare — tale che conseguentemente quello che si dia ad una regione lo si tolga ad un'altra, il contrappeso che le regioni a statuto ordinario eserciteranno in questo quadro varrà ad equilibrare le attribuzioni in eccesso a favore delle regioni a statuto speciale.

Perciò il problema è quello della serietà della nostra politica, della politica di bilancio; è il problema degli oneri addizionali che si pongono di volta in volta, forse troppe volte, nel corso dell'anno finanziario; è il problema del disavanzo che noi ci troviamo di fronte e che minaccia di diventare sempre più grave, si facciano o non si facciano le regioni.

Un'altra considerazione avanzata dalle opposizioni, la quale oltre che un significato finanziario ha un significato politico, è quella che riguarda il metodo seguito con la presentazione di questo disegno di legge. Si è detto: prima di fare la legge finanziaria, cioè prima di stabilire i fondi occorrenti per il finanzia-

mento delle spese relative all'istituzione e al funzionamento delle regioni a statuto ordinario, occorre sapere quale sia l'entità della spesa, occorre cioè stabilire i compiti e i limiti da assegnare alle regioni. Se dovessimo considerare a fondo questo ragionamento, interpretandolo in termini rigorosamente razionali, ci accorgeremmo facilmente che si tratta di un circolo vizioso. Infatti non è possibile ritenere che a determinati compiti conseguano determinate dimensioni di spesa.

Facciamo l'esempio dello Stato. In uno Stato che ha una certa serie di compiti, la spesa sarà maggiore o minore non solo in relazione ai compiti stessi ma anche in relazione alle dimensioni del reddito nazionale. Tanto maggiore sarà la spesa da devolvere ai compiti quanto più sarà elevato il reddito nazionale. Se il reddito nazionale diminuisce anche la dimensione della spesa dovrà diminuire in proporzione. Quindi i due elementi, compiti e spese, si richiamano vicendevolmente.

Ma ad un certo punto occorre che in qualche modo essi siano affrontati. Anche qui troviamo un principio di tecnica legislativa affermato dall'onorevole Einaudi in sede costituente. Disse l'onorevole Einaudi che in qualche modo bisogna pur cominciare e che si deve andare avanti applicando criteri razionali e buona volontà. Non è possibile baloccarsi teoricamente sulle priorità nella scelta delle questioni da affrontare. Proprio l'onorevole Einaudi diceva, con riferimento alla sua esperienza di legislatore finanziario, che tutte le volte che ci si trova a dover finanziare un determinato bisogno si finisce con il constatare che i mezzi o sono esuberanti o sono scarsi. E ciò perché non è possibile prefigurare in termini astratti ed aprioristici la esatta dimensione finanziaria di una determinata funzione.

Evidentemente qui si è scelta la strada che appariva più logica, che è sempre apparsa la più logica, cioè la strada che venne anche a suo tempo imboccata dal disegno di legge La Malfa del 1962 e cioè quella che muove dal supposto che, salvo vedere ciò che succederà dopo, i compiti che saranno sostenuti dalle regioni oggi costano allo Stato una certa cifra; e poiché questi compiti devono appunto essere trasferiti alla regione, è possibile prevedere un certo costo.

Il problema più grave, perciò, è quello di determinare i costi aggiuntivi, quei costi cioè che si aggiungono ai costi che attualmente gravano sullo Stato per l'esercizio delle funzioni da trasferire alle regioni.

Direi che su questo punto nemmeno l'opposizione è stata feroce quanto avrebbe avuto il diritto di essere. Infatti, se si riesamina la relazione Carbone, si rileva che nell'ipotesi deteriore (ipotesi che, pertanto, dobbiamo assumere come non prossima alla realtà) i costi aggiuntivi rasentano il 50 per cento di quelli sostitutivi.

Ciò - intendiamoci - non comporta come conseguenza che senz'altro i costi aggiuntivi raggiungeranno il 50 per cento dei costi sostitutivi; tralascio le ragioni addotte a questo riguardo dalla Commissione, che sarebbe lungo qui elencare ma che sono note a tutti coloro che hanno letto la relazione Carbone. Ma è indubbio che si tratta di una indicazione importante, rispetto alla quale, consentitemi di dirlo, torna valido un altro argomento a favore della legge di delegazione. Infatti se la legge di delegazione, da un lato, presenta il rischio che il trasferimento delle funzioni venga in parte rimesso alla burocrazia (con i contrappesi, è vero, che prima ho segnalato); da un altro, però, ciò è una garanzia, nel senso che in sede di trasferimento si cercherà di contenere al minimo i costi addizionali. Quanto ho ora detto incidentalmente sulla burocrazia non implica affatto, e desidero precisarlo, un giudizio su di essa. Nonostante se ne dica sempre male, noi abbiamo una burocrazia che nel suo complesso è valida e capace. Il discorso non riguarda quindi l'efficienza della nostra burocrazia, ma riguarda la validità dell'attuale ordinamento, riguarda l'opportunità che all'attuale ordinamento accentrato si sostituisca un ordinamento costituito sull'ente regione.

In questa sede, naturalmente, non può essere esaminato il problema relativo al personale. Ma mi sembra evidente che non si possa accedere al criterio - e su questo punto, se sarà il caso, torneremo in sede di esame degli articoli, in particolare degli articoli che riguardano la delega al Governo - del trasferimento sulla base del consenso del funzionario.

Se accettassimo tale criterio, le regioni non potrebbero essere certo istituite. È chiaro che il trasferimento deve essere disposto, non dico forzatamente, ma certo di diritto, con un obbligo conseguente a carico del funzionario.

Dobbiamo renderci conto che, da questo punto di vista, dovrà evidentemente essere severo l'atteggiamento dei poteri centrali nei confronti degli enti regionali; mi riferisco alle norme relative all'assunzione di personale da parte delle regioni. Il pericolo è che si abbia un'esuberanza di personale. A questo riguar-

do, non sarei contrario a che nelle norme riguardanti la delega s'inserisse una norma particolare disciplinante gli organici degli enti regione.

Il punto che mi preme di sottolineare, anche perché ha un rilevante riflesso finanziario, attiene alla necessità che sia scrupolosamente osservata la norma costituzionale che prevede, come regola, la delega, da parte della regione, alle province, ai comuni ed agli altri enti minori dell'esercizio delle funzioni amministrative che la Costituzione riserva alla regione stessa. Questa norma ha una sua importanza finanziaria, anche perché sono convinto — e la recente lettera dell'onorevole La Malfa ai capigruppo dei partiti regionalisti lo conferma — che anche nelle province ci siano organici inflazionati.

Noi potremmo quindi utilizzare forze che non lo sono interamente, e che quindi potrebbero essere impiegate in maniera più proficua.

D'altro canto, non ritengo che la provincia possa essere smantellata, o trasformata nello strano ente, di cui ho letto, abilitato esclusivamente all'esercizio di poteri delegati. Sono convinto che la provincia abbia una sua realtà storica e sociale ben superiore a quella che normalmente le si attribuisce.

Si dice che la provincia è un organismo di formazione artificiale, dovuta all'ordinamento napoleonico, ed al modello di Stato costruito sulla base dell'ordinamento napoleonico. È passato più di un secolo da che la provincia è stata creata; la provincia ha assunto il significato di un ambiente sociale, con sue determinate strutture, nell'ambito del quale si è impostata l'economia, la vita, addirittura la sorte di una popolazione. È quindi antistorico, a mio avviso, considerare la provincia come una realtà puramente artificiale. D'altra parte, se vi è una ragione per decentrare nella regione una parte della competenza legislativa non ve n'è una minore per decentrare alle province, ai comuni e agli altri enti minori l'esercizio delle funzioni amministrative.

Pensate, onorevoli colleghi, che nella mia provincia vi è un comune, quello di Livigno, per i cui abitanti raggiungere Milano è assai più lungo e difficoltoso che non raggiungere Roma per gli abitanti di un comune della provincia di Bologna. Lo rilevo per rendere in termini esemplificativi e convincenti un concetto ed un proposito che mi pare assolutamente indefettibile, quello cioè di realizzare veramente un'amministrazione decentrata così come vuole l'articolo 118 della Costituzione. Siccome il compito della delega non è un com-

pito del Parlamento nazionale ma delle assemblee regionali, dovremo, a questo riguardo, essere particolarmente rigidi quando si tratterà di approvare i singoli statuti regionali, laddove sono previste, ai sensi della legge n. 62 del 1953, le norme relative alla delegazione delle funzioni amministrative agli enti minori.

Un'altra questione di carattere finanziario è quella relativa alla copertura. Essa venne sollevata anche in sede pregiudiziale. Ma mi pare doveroso dedicarvi qualche parola poiché la questione è tornata nel dibattito generale e non si può non parlarne in questa sede dato che afferisce agli aspetti più tipici del provvedimento al nostro esame.

Si è detto che, essendosi stanziata in bilancio la sola somma di 20 miliardi relativamente all'anno 1970, in realtà non si è prevista la copertura finanziaria della spesa occorrente per la realizzazione dell'ordinamento regionale. Si è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, stesa, se non erro, dal giudice Cassandro, nella quale appunto si insegna che la copertura deve essere prevista con puntualità rigorosa per l'anno finanziario di competenza, ma che, sia pure con minore puntualità, deve essere prevista anche per gli anni successivi.

Direi che bisogna fare un ragionamento un po' più ampio. Non mi nascondo la estrema discutibilità della questione. In Commissione bilancio ci troviamo spesso a dibattere questa questione, che talvolta sembra insolubile, stante la molteplicità degli argomenti che si possono addurre in un senso o nell'altro e la estrema schematicità del dettato costituzionale.

Ora, dal punto di vista finanziario ritengo che il provvedimento vada visto nel suo complesso. Ricordo che dei 700 miliardi previsti (che potrebbero essere anche di più) 580 miliardi riguardano costi sostitutivi mentre 120 miliardi riguardano costi aggiuntivi. I 580 miliardi, o le maggiori somme, troveranno copertura nelle corrispondenti soppressioni o riduzioni di stanziamenti, mentre gli altri 120 miliardi dovranno trovare copertura autonoma.

Per il 1970 si sono previsti 20 dei 120 miliardi corrispondenti ai costi aggiuntivi perché evidentemente da parte del governo si prevede di non spenderne di più. Ma se proiettiamo il ragionamento rispetto agli anni avvenire vediamo che, in sostanza, riprodotti nel bilancio 1971 i 20 miliardi di cui è autorizzato lo stanziamento nel bilancio del 1970, abbiamo, anche con riferimento agli esercizi successivi, una copertura che è di sei settimi,

cioè di 600 miliardi contro i prevedibili 700 miliardi; il che mi pare ci faccia rientrare nella logica della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966. L'esigenza della copertura non è altrettanto rigorosa per gli esercizi successivi...

DELFINO, Relatore di minoranza. Ella stesso, onorevole Tarabini, richiamandosi alla relazione Carbone, ha constatato che la spesa aggiuntiva è di 120 miliardi, mentre la copertura è assicurata soltanto per 20 miliardi.

RAUCCI. Il discorso sulla copertura si fa sul disegno di legge che stiamo esaminando, non sulle ipotesi!

DELFINO, Relatore di minoranza. Non si tratta di una ipotesi, ma di una constatazione.

TARABINI, Relatore per la maggioranza. Io stesso, onorevole Delfino, ho riconosciuto, nella premessa a questa parte del mio intervento, che la questione è assai complessa e che non mi sento di azzardare affermazioni categoriche. Osservo per altro, concordando in questo con il collega Raucci, che dobbiamo esaminare il provvedimento nei suoi termini formali, e cioè dal punto di vista del raffronto fra spesa e copertura. Il fatto che la spesa sia eventualmente superiore comporta un altro discorso. Il tema della rigorosa copertura finanziaria riguarda il provvedimento nei termini formali in cui esso è stato presentato e appunto dei quali stiamo discutendo.

DELFINO, Relatore di minoranza. In ogni modo si tratta sempre di una copertura che si limita a 20 dei 120 miliardi all'anno previsti.

TARABINI, Relatore per la maggioranza. Si tratta di vedere, onorevole Delfino, che cosa rappresentino questi 20 miliardi nel quadro della spesa globale. Da questo punto di vista si rientra, a mio giudizio, nella logica della sentenza della Corte costituzionale, perché essa non esclude che per gli esercizi successivi si faccia riferimento ad altre fonti di entrata, nelle quali va ricompreso il prevedibile aumento del gettito dei tributi. Ora da questo punto di vista, e con tutte le osservazioni e le riserve che ho fatto prima, mi pare di poter affermare che il disegno di legge non soffra di vizi.

Quanto poi all'osservazione dell'onorevole Delfino circa i costi aggiuntivi superiori, va

tenuto presente che il disegno di legge prevede la copertura attraverso le leggi delegate. Si è obiettato che anche sotto questo profilo il disegno di legge potrebbe essere inficiato da vizi di costituzionalità in quanto si autorizzerebbe fin da ora la spesa senza provvedere alla relativa copertura. In realtà, non è esatta la premessa di questo ragionamento. Non si autorizza per nulla, con questa legge, la maggior spesa; essa sarà autorizzata attraverso le singole leggi delegate, le quali dovranno prevedere la copertura. Trattandosi di leggi formali, in tutto identiche sotto questo profilo alle leggi ordinarie emanate dal Parlamento, anche le leggi delegate saranno come tutte le altre soggette al giudizio di costituzionalità. Se in queste leggi delegate non sarà osservato il principio della copertura, la Corte costituzionale avrà pur sempre la possibilità di dichiararne la incostituzionalità.

Strettamente connessa con il tema del costo delle regioni è l'altra questione dell'autonomia finanziaria di esse. Di questo tema si è ampiamente discusso in Commissione e, sia pure con minore ampiezza, anche nel corso del dibattito svoltosi in aula.

Il problema dell'autonomia finanziaria delle regioni ha attinenza con quello del loro costo, perché la facoltà offerta alle regioni di reperire cespiti propri può significare una maggiore incidenza fiscale sulla generalità dei contribuenti delle spese occorrenti per la istituzione e il funzionamento dei nuovi organismi.

Si tratta di un problema estremamente complesso e che ne investe a sua volta numerosi altri. In realtà va tenuto presente che il costituente, quando si è occupato con un certo approfondimento dell'autonomia finanziaria delle regioni, lo ha fatto soprattutto con riferimento all'indipendenza finanziaria, cioè al fatto che le regioni potessero contare su una base patrimoniale propria per l'assolvimento delle loro funzioni e non avessero bisogno di integrazioni da parte dello Stato, mentre non si è occupato dell'altro aspetto, ossia di quello relativo ad una certa libertà della manovra tributaria.

È però un problema che, posto in termini astratti, offre una molteplicità di soluzioni (tutte probabilmente gratuite ed arbitrarie), mentre, posto in termini concreti, assume contorni affatto diversi. A dire il vero, infatti, neanche lo Stato ha una grande autonomia, per la ragione che gli enti pubblici nel nostro paese, come in tutti i paesi economicamente evoluti, puntano ai livelli massimi della pres-

sione tributaria. La manovra è consentita, ma viene ovviamente esercitata fino ai limiti superiori compatibili con le possibilità economiche del sistema. Dobbiamo poi renderci conto di un'altra realtà: nella nostra Costituzione il livello superiore del prelievo tributario è materia di riserva di legge; cioè, il livello superiore delle aliquote può essere stabilito solo con legge dello Stato. Pertanto, se vogliamo parlare di autonomia, in questa particolare accezione del termine, dobbiamo parlarne con riferimento ad una possibilità della manovra tributaria verso il basso, al di sotto del livello superiore dell'aliquota. Con due rischi: con il rischio di un'inammissibile differenziazione, ove non si pongano dei limiti inferiori all'aliquota, della pressione tributaria da regione a regione (il che è in contrasto con le esigenze di perequazione che sono non solo affermate nel disegno di legge sulla riforma tributaria, di cui ci occuperemo tra poco, ma che sono sentite e condivise profondamente dall'opinione pubblica), e con l'ulteriore pericolo che si faccia la manovra al ribasso da parte delle regioni per poi ottenere, per altra via e con centomila scuse, sussidi statali volti a compensare il minore gettito.

Mi rendo conto che il problema dell'autonomia finanziaria sopravvive al disegno di legge in esame; anche perché, in questo provvedimento, la prevalenza data alla finanza di compartecipazione rispetto ai tributi propri è connessa con la tecnica finanziaria adottata per la copertura delle spese da trasferire, e cioè con un'esigenza attinente alla fase istitutiva delle regioni.

Qualche considerazione deve pur essere destinata al riparto. Sotto questo aspetto, la mia relazione è stata attaccata vigorosamente dall'onorevole Principe, il quale ha addirittura fatto una riconvenzionale, affermando che alle regioni meridionali dovrebbe essere dato ancora di più di quanto non venga dato con il testo elaborato dalla Commissione. Non metto in dubbio che alle regioni meridionali debba essere dato di più di quanto vien dato alle regioni settentrionali. Prego gli onorevoli colleghi di credermi quando dico che non parlo in tali termini perché sono un deputato dell'Italia settentrionale e di una provincia particolarmente depressa dell'Italia settentrionale. Parlo in questi termini esclusivamente perché mi preoccupo delle conseguenze di questa impostazione sulla finanza pubblica.

Che succederà se manterremo l'attuale meccanismo perequativo? Senza essere profeti, nelle regioni lombarda o piemontese, ossia nelle regioni in cui noi sappiamo che l'at-

tuale spesa statale per i servizi che saranno trasferiti alle regioni è ben superiore a quella risultante dagli allegati a questo disegno di legge, succederà che gli enti non saranno in grado di far fronte ai compiti di istituto. Lo possiamo affermare con assoluta tranquillità.

Sarà quindi necessario fare ulteriori stanziamenti, da parte dello Stato, per metterli in grado di funzionare. Con quali conseguenze? Che con riferimento a compiti strettamente amministrativi ed istituzionali, che non hanno niente a che vedere con la condizione di maggiore depressione dal punto di vista economico generale, alcune regioni avranno una certa sovrabbondanza - parlo evidentemente in termini relativi - di mezzi, che non sarà più recuperabile, né spostabile a favore di altre regioni, perché non si può portar via quello che si è dato, mentre si dovrà necessariamente disporre uno stanziamento suppletivo per le regioni considerate più ricche, stanziamento suppletivo che sarà notevole e si aggiungerà ai contributi straordinari che comunque dovranno essere disposti perché destinati al soddisfacimento di finalità diverse da quelle che rientrano nei compiti strettamente amministrativi della regione, di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Questo non è quindi un problema di nord e di sud: è un problema di pubblica finanza che io indicai e in ordine al quale segnalai una soluzione, e cioè che il maggior volume di fondi che è previsto già con questo meccanismo di riparto per le regioni meridionali, e comunque per le regioni meno fortunate dal punto di vista del reddito per abitante e dei parametri che sono stati adottati per la ripartizione, lo si dia, ma già in termini di contributi straordinari; e si provveda al contempo alla relativa necessaria perequazione nella distribuzione del fondo comune.

Mi pare - anche se è ben possibile che io sia incorso in alcune omissioni - di avere affrontato nel loro complesso le osservazioni avanzate dai colleghi, particolarmente da quelli della opposizione, in ordine a questo disegno di legge. Non possiamo nasconderci - dobbiamo averlo ben chiaro - che, se questo provvedimento sarà portato a termine e si concluderà attraverso un'opera legislativa che abbia affrontato con serietà il problema della costruzione dell'ordinamento regionale, si avrà veramente una riforma della pubblica amministrazione, si avrà addirittura una rivoluzione nella pubblica amministrazione, come ha detto al convegno di Napoli, tante volte citato, il tributarista professor Capaccioli. È chiaro che la trattazione di questo

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 14 GENNAIO 1970

problema non potrà essere disgiunta da quella che si svolgerà in Parlamento intorno alla revisione del nostro ordinamento amministrativo anche per ciò che concerne le competenze statuali.

Occorre, però, che noi affermiamo la necessità che tale operazione si svolga in un clima di stabilità politica e alla presenza di un Governo in cui si realizzi un consenso chiaro e non ambiguo di tutte le forze politiche che lo sostengono. Dobbiamo poi apprestarci alla discussione ulteriore di questi problemi, con l'animo aperto a tutti i contributi che possono esserci utilmente dati in questa aula. Infatti, questa materia è estremamente difficile, anche perché in gran parte nuova. Non vi è quindi alcuna presunzione che valga: vale il contributo di tutti i colleghi parlamentari, di tutte le esperienze, di tutte le intelligenze.

Noi dobbiamo preoccuparci che questa legge sia fatta bene perché, per usare l'espres-

sione del collega onorevole Compagna, in cui traspare la sua passione napoletana e la sua chiara intelligenza, espressione che poi è stata ripetuta in aula dal collega onorevole Cottonè, questa è una riforma che non possiamo assolutamente sbagliare. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

La seduta termina alle 12,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO