

DCCIII.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 23 GENNAIO 1958

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MACRELLI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (<i>Rimessione all'Assemblea</i>)	39236
Proposte di legge (<i>Annunzio</i>)	39236
Proposte di legge (<i>Svolgimento</i>):	
PRESIDENTE	39236
FERRARI FRANCESCO	39236
MICHELI, <i>Sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio</i>	39236
RICCA	39236
COLITTO	39236
NATALI, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	39236
INFANTINO	39237
SALIZZONI, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	39238
Proposta e disegno di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
MARTUSCELLI ed altri: Norme di adeguamento alle esigenze delle autonomie locali (669); Modificazioni alla legge comunale e provinciale (2549)	39238
PRESIDENTE	39238
LUCIFREDI, <i>Relatore</i>	39238
SALIZZONI, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	39246
Sostituzione di deputati	39235

Sostituzione di deputati.

PRESIDENTE. Comunico che, dovendosi procedere alla sostituzione del deputato Eugenio Dugoni, dimissionario, la Giunta delle elezioni, nella sua seduta di stamane, 23 gennaio 1958 — a termini degli articoli 58 e 61 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, delle leggi per la elezione della Camera dei deputati — ha accertato che il candidato Giovanni Mantovani segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella stessa lista n. 1 (Partito socialista italiano) per la circoscrizione VII (Mantova-Cremona).

Do atto alla Giunta di questa comunicazione e proclamo l'onorevole Giovanni Mantovani deputato per la circoscrizione di Mantova-Cremona (VII).

S'intende che da oggi decorre il termine di 20 giorni per la presentazione di eventuali reclami.

Dovendosi inoltre procedere alla sostituzione del deputato Piero Malvestiti, dimissionario, la Giunta delle elezioni, sempre nella sua seduta di oggi — a termini degli articoli 58 e 61 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, delle leggi per la elezione della Camera dei deputati — ha accertato che il candidato Bruno Fassina segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella stessa lista n. 14 (Democrazia cristiana) per la circoscrizione IV (Milano-Pavia).

Do atto alla Giunta di questa comunicazione e proclamo l'onorevole Bruno Fassina deputato per la circoscrizione di Milano-Pavia (IV).

S'intende che da oggi decorre il termine di 20 giorni per la presentazione di eventuali reclami.

La seduta comincia alle 11.

GUADALUPI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 21 dicembre 1957.

(È approvato).

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 GENNAIO 1958

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

DEGLI OCCHI ed altri: « Modificazioni delle norme vigenti in materia di epurazione » (3455);

NAPOLITANO FRANCESCO: « Sospensione per tre anni delle norme relative alle promozioni del personale della carriera dell'emigrazione del Ministero degli affari esteri » (3456).

Saranno stampate e distribuite. Poiché esse importano onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Rimessione all'Assemblea.

PRESIDENTE. Informo che il prescritto numero di deputati, a norma dell'articolo 40 del regolamento, ha chiesto che il disegno di legge: « Estensione del trattamento di reversibilità ed altre provvidenze in favore dei pensionati dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti » (3426), già deferito alla XI Commissione (Lavoro), in sede legislativa, sia rimesso all'Assemblea.

Il disegno di legge rimane, pertanto, assegnato alla Commissione stessa, in sede referente.

Svolgimento di proposte di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di quattro proposte di legge. La prima è quella di iniziativa dei deputati Francesco Ferrari e Dugoni:

« Istituzione della zona industriale e portuale nel comune di Mantova » (2667).

L'onorevole Francesco Ferrari ha facoltà di svolgerla.

FERRARI FRANCESCO. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

MICHELI, *Sottosegretario di Stato per l'industria ed il commercio*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Ferrari Francesco.

(È approvata).

La seconda proposta di legge è quella di iniziativa del deputato Ricca:

« Istituzione della zona industriale di Cremona » (3001).

L'onorevole Ricca ha facoltà di svolgerla.

RICCA. Nella relazione scritta che accompagna la proposta di legge sono spiegati esaurientemente i motivi che ho ritenuto necessario sottoporre alla Camera dei deputati nel proporre l'istituzione della zona industriale di Cremona. Mi auguro, pertanto, che l'Assemblea voglia approvare la presa in considerazione della proposta di legge.

Chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

MICHELI, *Sottosegretario di Stato per l'industria ed il commercio*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Ricca.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

La terza proposta di legge è quella di iniziativa del deputato Colitto:

« Norme integrative delle disposizioni transitorie del testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 » (3321).

L'onorevole Colitto ha facoltà di svolgerla.

COLITTO. Questa proposta di legge, che consta di un solo articolo, trova la sua illustrazione nell'ampia relazione che l'accompagna. E poiché non ho nulla da aggiungere o da cambiare, prego la Camera di voler approvare la presa in considerazione della proposta di legge stessa, che, in definitiva, mira a regolare più equamente il rapporto di impiego nell'amministrazione centrale del Ministero delle finanze.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

NATALI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Colitto.

(È approvata).

La quarta proposta di legge è quella di iniziativa dei deputati Infantino e Villelli:

« Concessione di un assegno a vita e dell'assistenza ortopedica-sanitaria e protetica ai mutilati ed agli invalidi civili ed estensione ai medesimi delle norme sull'assunzione obbligatoria al lavoro » (3368).

L'onorevole Infantino ha facoltà di svolgerla.

INFANTINO. La proposta di legge mira ad avviare a soluzione il problema ancora aperto dei mutilati ed invalidi civili italiani, i quali non sono in condizione di svolgere alcuna attività lavorativa e quindi di procurarsi i mezzi per vivere.

Si tratta di una schiera numerosissima di cittadini, ai quali la Costituzione riconosce il diritto al mantenimento da parte dello Stato. Il precetto costituzionale è stato in parte già applicato nel 1954 per i ciechi civili con l'erogazione dell'assegno a vita, di cui oggi godono quasi 60 mila italiani privi della vista.

Però gli invalidi civili non comprendono solo i ciechi civili, ma anche i grandi mutilati degli arti, i grandi invalidi psichici ed i minorati delle capacità sensoriali i quali hanno perduto totalmente o in parte la capacità lavorativa, e che vivono a carico dei familiari quando possono; ma in molti casi essi non sono nemmeno in condizione di far fronte alle esigenze più elementari della vita, appartenendo a famiglie povere. Devono quindi ricorrere all'assistenza degli enti comunali, assistenza che noi tutti sappiamo essere limitatissima e molte volte anche offensiva.

Il numero di questi cittadini, secondo una statistica compiuta recentemente su richiesta dell'Associazione nazionale mutilati civili, si aggira oggi sulle 250 mila unità, di cui oltre una metà è composta da persone totalmente inabili al lavoro.

È difficile fare una statistica precisa sul numero di coloro i quali, essendo inabili totalmente al lavoro, appartengono a famiglie povere e siano pertanto privi dei mezzi necessari per vivere; si può solo procedere ad un computo attraverso l'esame del bilancio del Ministero dell'interno, dal quale si ricava che i cittadini inabili totalmente al lavoro assistiti dagli E. C. A. sono stati nel 1954, prima cioè che venisse applicata la legge a favore dei ciechi civili, quasi 120 mila unità, compresi anche i ciechi civili, che, in numero di 50 mila, fruiscono oggi dell'assegno vitalizio previsto dalla legge 9 agosto 1954, n. 632.

Praticamente il numero degli invalidi civili non ciechi che avranno bisogno dell'as-

sistenza e dell'assegno vitalizio che propongo alla Camera di concedere si aggirerà sulle 70-80 mila unità al massimo.

Questi cittadini non sono organizzati sindacalmente, sono rappresentati da una associazione di recente costituzione, non ancora perfettamente organizzata, e non possono quindi manifestare, come, ad esempio, questa mattina stanno facendo i mutilati ed invalidi del lavoro in piazza Montecitorio, questa loro esigenza.

Ma proprio per questo è opportuno, anzi è necessario che il Parlamento si occupi di loro senza attendere che avvengano manifestazioni spiacevoli e mortificanti.

Non vorrei ricordare infatti alla Camera quello che avvenne nel 1954, allorché i ciechi civili, venuti a Roma da ogni parte d'Italia, dovettero fare quel triste corteo del dolore, per commuovere la pubblica opinione ed ottenere giustizia. Non è evidentemente questo il modo con cui gli invalidi civili debbano scuotere la sensibilità del Parlamento. Penso che il Parlamento abbia il dovere di prevenire tali necessità, di prevenire il bisogno di questi sventurati, specie nei confronti di coloro che non possono lavorare e per i quali è veramente deplorabile e assurdo che non si faccia nulla.

Onorevoli colleghi, mi sono permesso di sollevare questo problema soltanto in fine di legislatura, giacché sino ad oggi il Parlamento è stato impegnato nell'esame di problemi sociali di grande rilevanza relativi a categorie di ogni settore produttivo, cui sono state concesse pensioni e forme assistenziali di varia natura ed entità.

Ricordo soltanto l'aumento delle pensioni ai pensionati della previdenza sociale, ai pensionati dello Stato, agli invalidi di guerra e la concessione della pensione ai coltivatori diretti, ai mezzadri ed ai coloni, ecc. Ora è venuto il momento di pensare a questa categoria di cittadini abbandonati ed indifesi; e sarebbe auspicabile che questa seconda legislatura non si concludesse senza aver preso un qualche provvedimento nei loro confronti.

Nella mia proposta di legge non chiedo molto per loro; chiedo lo stesso trattamento che è stato riservato ai ciechi civili: un assegno vitalizio di lire 15 mila mensili per coloro che sono totalmente privi di capacità lavorativa, di 10 e di 6 mila lire mensili per coloro la cui capacità lavorativa sia rispettivamente ridotta del 75 e del 50 per cento, così come è stato fatto per tutte le altre categorie di invalidi di guerra, del lavoro e di servizio.

Per tutte le altre categorie di mutilati ed invalidi si giustifica l'intervento dello Stato con il rapporto di servizio e di lavoro. È necessario che lo Stato provveda a loro anche se il vivere da parassiti, a spese della comunità, non sia davvero cosa piacevole. Credo che il dover confidare per tutta la vita nella altrui beneficenza sia cosa penosissima; tale condizione distrugge la dignità dell'uomo e quanto più aumenta il bisogno dell'assistenza, tanto più si affievolisce la spinta verso la liberazione da questo stato di asservimento morale.

E allora è necessario che a questi mutilati civili venga esteso il trattamento oggi riservato agli altri invalidi e che riguarda il collocamento obbligatorio al lavoro.

Non è un onere, questo che chiediamo ai datori di lavoro, perché quando un invalido è professionalmente qualificato, egli rende quanto una persona sana e fisicamente idonea. Quando ad un invalido civile si insegna un mestiere o una professione compatibile con la sua particolare invalidità, egli rende al cento per cento! Non ritengo quindi si possa negare agli invalidi civili questa particolare forma di tutela, che si è rivelata produttiva in altri casi e per altre categorie.

Per altre ragioni, noi proponiamo di istituire — almeno presso ogni capoluogo di provincia — un corso di qualificazione professionale riservato agli invalidi civili che abbiano superato il quattordicesimo anno di età, in modo che ogni famiglia che abbia nel proprio seno un giovane già minorato nel fisico possa avviarlo a questi corsi e fargli apprendere un mestiere adatto alle sue condizioni fisiche.

Quanto al problema della copertura finanziaria, ce lo siamo posto nella proposta di legge. Naturalmente per noi deputati è molto difficile reperire la copertura per una proposta di legge di così vasta portata; quindi mi auguro che il Governo ci voglia venire incontro in questa iniziativa tanto umana. La previsione di spesa si aggira sui 10-12 miliardi annui e credo che sia questa una cifra davvero minima in confronto a quanto si è speso e si spende per altre categorie di cittadini. Non crediamo di chiedere troppo indicando in 10 miliardi lo stanziamento occorrente per risolvere in modo integrale ed organico il problema dei mutilati ed invalidi civili.

Per le ragioni che ho avuto l'onore di esporre, chiedo pertanto alla Camera di voler prendere in considerazione questa pro-

posta di legge e chiedo che ad essa venga accordata l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Infantino.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Le proposte di legge oggi svolte saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Seguito della discussione della proposta di legge Martuscelli ed altri: Norme di adeguamento alle esigenze delle autonomie locali (669), e del disegno di legge: Modificazioni alla legge comunale e provinciale (2549).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge Martuscelli ed altri: « Norme di adeguamento alle esigenze delle autonomie locali » e del disegno di legge: « Modificazioni alla legge comunale e provinciale ».

Come la Camera ricorda, è già stata chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Lucifredi.

LUCIFREDI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si è finalmente conclusa la discussione generale di questo disegno di legge e della proposta di legge Martuscelli ed altri, che al disegno di legge è per l'esame abbinata. A questa conclusione si è giunti dopo un lungo travaglio preparatorio, dopo un dibattito che si è svolto un po' a singhiozzo, con intervalli notevoli fra l'una e l'altra seduta ad esso dedicata, ma dopo una discussione che è stata indiscutibilmente molto ampia ed approfondita, come, del resto, meritava l'importanza della materia.

Sono intervenuti in questa discussione ben quindici oratori (gli onorevoli Gianquinto, Colitto, Almirante, Ferri, Agrimi, Rocchetti, Amatucci, Angelino, Caramia, Chiaramello, Salizzoni, Cervone, De Vita, Pintus e Tozzi Condivi, nonché l'onorevole Martuscelli in veste di presentatore della sua proposta), che hanno svolto le loro argomentazioni con

singolare ampiezza e anche con profonda dissonanza di vedute, in quanto vi sono stati parecchi oratori che hanno aderito al punto di vista governativo, altri che, viceversa, hanno affermato la illegalità, la incostituzionalità del progetto governativo e hanno sostenuto doversi andare assai più in là, sulle orme della proposta che l'onorevole Martuscelli ha portato all'esame della Camera.

Il relatore deve esprimere il suo ringraziamento e il ringraziamento della Commissione a tutti coloro che sono intervenuti nella discussione, anche a coloro che, per amore della materia, sono andati nella loro trattazione al di là di quelli che erano e sono i limiti dell'argomento che è in discussione, per esempio a coloro che hanno parlato della giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale e dei problemi della nostra giustizia amministrativa che, in questa sede, sono fuori causa. E deve dire il suo grazie anche a coloro che, per troppo acceso spirito di parte, hanno portato critiche e accuse violente e, vorrei dire, anche inammissibili contro l'attuale sistema dei controlli, nelle quali critiche di violenza particolare non si sono messi in evidenza soltanto i colleghi della estrema sinistra, come di consueto accade: essi hanno avuto un autorevole collaboratore nelle loro affermazioni in un collega di solito estremamente pacato e riguardoso, quale è il nostro collega onorevole Caramia, che mi duole non vedere in questo momento presente, il quale, evidentemente, deve avere in questa materia un fatto personale con qualcuno, perché, altrimenti, non saprei veramente come si potrebbe pensare che da una persona come lui i prefetti possano essere definiti addirittura « draghi dalle narici fumanti »... Questa è una espressione così paradossale che non posso non riprenderla, non certo per dare ad essa la mia adesione, ma per esprimere con parola pacata e serena il dissenso profondo, profondissimo, mio e della maggioranza della Commissione, da questa impostazione polemica; che ritengo sia del tutto fuori luogo, completamente ingiustificata.

Reputo anzi mio dovere in questa circostanza esprimere una parola di riconoscimento, una parola di apprezzamento sincero, a coloro che l'attività di controllo esercitano nelle prefetture, dai prefetti ai loro collaboratori, che ritengo debbano considerarsi tuttora dei pilastri insostituibili nella vita dello Stato italiano, perché rappresentano la garanzia di quell'applicazione delle leggi

senza la quale vano sarebbe parlare, a proposito e qualche volta a sproposito, di autonomie locali. Chi parla è sempre stato e sempre sarà profondo assertore delle autonomie locali e alla valorizzazione di esse ha sempre dato e sempre darà il suo apporto entusiastico. È però perfettamente convinto che le autonomie non possano esplicare la loro funzione senza organi di controllo che esercitino il loro compito seriamente, nello interesse della legge, della unità nazionale e di tutti i cittadini, richiamando le amministrazioni locali sulla via della retta applicazione delle leggi, ove in ipotesi accada, come qualche volta purtroppo avviene, che del senso della legalità le amministrazioni perdano anche il ricordo e giungano, con la loro azione, a risultati che un ordinamento giuridico serio non può in alcun modo consentire.

La materia dei controlli sulle amministrazioni locali investe una serie di problemi, che sono al tempo stesso problemi di carattere tecnico e di carattere politico. Vano è il tentativo che da qualcuno è stato fatto di voler dissociare i due aspetti per cercare di presentare il problema come problema semplicemente tecnico, mentre invece esso non può non avere portata e significato profondamente politici. Devo anzi dire, pur essendo un tecnico, che l'aspetto politico in questo settore, come in molti altri, ha una nettissima prevalenza, dal momento che la soluzione dei problemi politici è *conditio sine qua non* per la impostazione e la soluzione dei problemi di carattere tecnico.

Se ci si pone su un piano puramente ideale ed astratto si possono configurare, come in un bel libro scritto da uno studioso, tanti diversi tipi di rapporti fra le amministrazioni locali e lo Stato, diverse forme di azioni e di posizioni, ma quando nell'ambito di un singolo Stato noi procediamo alla disciplina concreta della materia, non possiamo prescindere dall'ambiente in cui tale disciplina è chiamata ad operare. Per questo, ripeto, la soluzione del problema politico è condizione per la soluzione del problema tecnico. È in questo spirito che io, nella mia veste di relatore, interpretando il pensiero della maggioranza della Commissione, ritengo di poter affermare che il progetto governativo, larghissimamente emendato dalla Commissione stessa per renderlo più aderente alle effettive esigenze della vita dei nostri enti locali, corrisponde alle esigenze di oggi e rappresenta la migliore soluzione dei problemi

tecnici che sia consentita dalla situazione politica di oggi.

Mi sia consentito esporre i motivi di questa mia convinzione. Sotto il punto di vista politico, la materia dei controlli sulle amministrazioni locali si presenta ancorata a due rilevanti problemi, che incombono sulla nostra vita giuridico-amministrativa. Il primo di questi, ben noto, è il problema dell'ordinamento regionale, poichè nel quadro della nostra Carta costituzionale l'ordinamento dei comuni e delle province viene ad essere inserito nel quadro dell'ordinamento regionale, tanto è vero che, in base alla Costituzione della Repubblica, il sistema stesso dei controlli sugli enti locali è legato all'esistenza dell'ente regione, essendo attribuito precisamente a un organo dell'ente regione il compito di esercitare questi controlli. Noi questa materia dei controlli largamente studiammo e disciplinammo nella passata legislatura quando, attraverso un lungo e faticoso lavoro, compiuto proprio dalla stessa prima Commissione della Camera, pervenimmo ad approvare quella legge 10 febbraio 1953, n. 62, che si intitola appunto alla costituzione e al funzionamento degli organi regionali, ed ha tutta una serie di disposizioni che, dall'articolo 39 in avanti, toccano la materia dei rapporti fra la regione e gli enti locali e dall'articolo 55 in poi disciplinano i controlli sulle provincie, sui comuni e sugli altri enti locali. Quindi vi è questa connessione con il problema delle regioni, che d'altronde esattamente è stato portato in discussione da larga parte degli intervenuti, sia pure sotto profili nettamente divergenti, in relazione alle divergenti impostazioni politiche. È chiaro che il problema delle regioni è stato portato qui dai colleghi di sinistra, per esempio dagli onorevoli Martuscelli, Gianquinto e Ferri, su basi diametralmente opposte a quelle da cui è partito, per parlarne, l'onorevole Almirante.

Ora, per quanto si riferisce al vostro relatore e alla maggioranza della Commissione, in nome della quale egli parla, la posizione in merito al problema regionale è documentalmente attestata da un'altra relazione che egli stesso, a nome della maggioranza della prima Commissione, pochi mesi fa ha avuto l'onore di presentare per riferire alla Camera sulla proposta di legge Michelini, Roberti ed altri per la revisione del titolo V, parte seconda, della Costituzione, relativo alle regioni, alle provincie e ai comuni. Si trattava di una proposta di legge costituzionale destinata ad elidere l'ordinamento regionale. La maggioranza della prima Commissione votò, su mia

proposta, il non passaggio agli articoli della proposta di legge costituzionale Michelini ed io conclusi la mia relazione col riaffermare la fiducia nell'istituto regionale, che, se rettamente inteso e applicato, può essere fecondo apportatore di bene al nostro paese. Ma riconoscere questo, e non volere pertanto che dalla Carta costituzionale si elimini ciò che all'ordinamento regionale si riferisce, non significa affatto, nel pensiero della I Commissione, che questo ordinamento regionale possa e debba essere senza altro immediatamente applicato, senza alcuna di quelle cautele che dieci anni di esperienza della vita amministrativa delle regioni a statuto speciale dimostrano più che mai necessarie. Quindi, ordinamento regionale sì, ma con cautela, con giudizio, con gradualità. Questo ha detto la prima Commissione nel respingere la proposta Michelini.

Non entro in altre argomentazioni al riguardo. Sottolineo soltanto che questa impostazione mette in evidenza come, agli effetti della disciplina attuale della materia del controllo sugli enti locali, noi dobbiamo tenere conto di questa realtà viva, che è la non esistenza dell'ordinamento regionale nella vita politica attuale del nostro paese e, lasciatemi dire, anche della scarsa possibilità che a questo ordinamento si arrivi da un giorno all'altro. Ancora una profonda meditazione occorre; ancora, soprattutto, occorrono nuove norme legislative, ed in ispecie, come la Commissione ha ripetutamente sottolineato in competente sede, la legge elettorale, e non essa soltanto, ma anche la legge finanziaria, che metta in grado le regioni di svolgere la loro attività.

In questo stato di cose, chi esamini la questione del controllo sugli enti locali deve considerare il nostro paese così come oggi è, e non può pretendere di realizzare oggi un sistema di controlli che, in uno spirito del tutto diverso, la Costituzione ha concepito collegato con l'istituzione dell'ente-regione.

Scaturisce così, automaticamente, dalle conclusioni su questo primo problema, anche l'impostazione del secondo argomento di contrasto che largamente è stato qui svolto dai colleghi di parte sinistra, e in modo particolare dall'onorevole Martuscelli. Riconosciamo — si è detto — che le regioni non esistono ancora, e che la legge del 1953 è inoperante per la mancata costituzione dell'ente-regione: ma chi ci impedisce di anticipare l'applicazione del secondo comma dell'articolo 130 della Costituzione, nel quale la materia dei controlli di merito sugli enti

locali viene ad essere tanto profondamente innovata, togliendo di mezzo il classico, tradizionale sistema del controllo di approvazione e dando vita, invece, al nuovo controllo di riesame, per effetto del quale il potere dell'organo di controllo si residua nella semplice possibilità di richiedere una nuova deliberazione sulla materia della deliberazione sottoposta a controllo, fermo restando il pieno diritto dell'ente locale di realizzare, in piena autonomia, la sua volontà, solo che una seconda volta il suo organo deliberativo adotti quella deliberazione?

Chi impedisce al legislatore (dicono l'onorevole Martuscelli, l'onorevole Gianquinto, l'onorevole Ferri, ed altri autorevoli colleghi) di realizzare senz'altro, sin d'ora, la norma del capoverso dell'articolo 130? A questo riguardo, in modo particolare, l'onorevole Ferri ha svolto una lunga argomentazione per cercare di dimostrare che, nel quadro della nostra Costituzione, questo capoverso dell'articolo 130 può andare benissimo avulso dal primo comma dello stesso articolo, sicché nulla impedirebbe che questa riforma delle modalità del controllo si attui anche se le regioni non sussistono.

Desidero sottolineare la necessità di esaminare questa tesi sotto due aspetti diversi. Il problema è costituzionale o è politico? Si dice da taluni che è un problema di carattere costituzionale, e tra gli altri l'onorevole Gianquinto è stato particolarmente drastico nella sua argomentazione per affermare che conservare oggi il sistema del controllo di approvazione significa porsi in contrasto assoluto con l'articolo 130, sicché il disegno di legge che oggi noi esaminiamo dovrebbe ritenersi incostituzionale.

Mi sia consentito sgomberare il campo da questo problema di costituzionalità, che, a mio avviso, non esiste. Ho avuto più volte occasione di chiedere in sede privata all'onorevole Martuscelli perché, se siete tanto persuasi che il sistema dei controlli di approvazione sia in contrasto con la disposizione dell'articolo 130 della Costituzione, non avete trovato l'occasione di provocare su questo punto una pronunzia della Corte costituzionale? Il modo di giungervi è molto facile: basta portare attraverso una impugnativa in sede giurisdizionale la questione, facendola sorgere per un qualunque atto per cui una giunta provinciale amministrativa neghi la sua approvazione. Sollevando la questione in tale sede sull'esercizio di un tale potere da parte della giunta provinciale amministrativa, è

facile portarla al giudizio della Corte costituzionale.

MARTUSCELLI. Vi è una richiesta al Consiglio di Stato in relazione a un ricorso del comune di Proceno contro il prefetto di Viterbo, per il deferimento alla Corte costituzionale della questione riguardante l'incostituzionalità del controllo di merito della giunta provinciale amministrativa. Il Ministero dell'interno, inoltre, non ha risposto al ricorso gerarchico per oltre sei mesi...

LUCIFREDI, *Relatore*. Mi auguro che su tale richiesta il Consiglio di Stato non faccia ciò che forse dovrebbe fare, cioè dichiarare senz'altro la manifesta infondatezza della eccezione di incostituzionalità. Mi auguro che provochi il giudizio della Corte costituzionale.

Sono perfettamente persuaso — posso essere in errore, tutti possiamo sbagliare — che quel giudizio non avrebbe altro risultato se non quello di confermare senz'altro la piena costituzionalità del sistema; se si arrivasse a tale pronuncia, di questo argomento spero che non si parlerebbe più...

Ma, a prescindere da questo spunto polemico, desidero mettere in evidenza che proprio in nessun modo si può pensare a una tale incostituzionalità, perché mi sembra fare scempio della nostra Costituzione pensare che le modalità di esercizio di una determinata funzione, che dalla Costituzione è attribuita ad un organo completamente diverso da quello che oggi l'esercita (e non solo diverso per una differenza di struttura, di composizione, ma prima di tutto perché l'uno è un organo dello Stato, e l'altro è un organo della regione), debbano senz'altro essere automaticamente applicate all'attività dell'organo cui oggi la funzione è attribuita.

Dunque niente problema di costituzionalità. Ma comprendo bene che vi è un problema politico, un problema legislativo, sulla base del quale ci si può chiedere: ammessa la costituzionalità della norma, così come oggi si applica, si può anticipare la Costituzione e introdurre, con una disposizione legislativa, il controllo di riesame?

Che questo si possa fare in sede legislativa non vi è il più piccolo dubbio, in quanto è nella piena potestà del legislatore regolamentare come meglio crede la materia dei controlli sugli enti locali, e di conseguenza ciò potrebbe essere fatto anche in questa sede.

Però mi sia consentito dire che, per una serie di ragioni, questa anticipazione mi sembrerebbe estremamente inopportuna, e

sulla via di questa anticipazione il Parlamento, a mio avviso, non si deve mettere.

A tale proposito, in primo luogo, voglio ricordare che il problema non è nuovo. Lo abbiamo discusso molto a lungo nella passata legislatura, in sede di Commissione e in aula, ai fini dell'articolo 72 di quella legge del 1953, che già dianzi ho citato. E se qualcuno ha potuto qui dire che quell'articolo sarebbe scaturito fuori quasi improvvisamente, come un fungo, senza che nessuno ne avesse compreso la portata e l'importanza, lasciatemi dire (e ne è teste l'onorevole Russo, qui presente, che ricorda che fummo allora un po' i protagonisti di quei dibattiti), che di quel problema, al contrario, si discusse con molta ampiezza, e si fecero discussioni durate intere sedute, al termine delle quali, allorché in Assemblea discutemmo quella legge, vi inserimmo l'articolo 72, nel quale si legge: « Fino a quando non saranno entrati in funzione gli organi di controllo previsti dalla presente legge, i controlli sulle province e sui comuni saranno esercitati dagli organi che attualmente li esercitano, nelle forme e nei modi previsti dalle leggi vigenti ».

FERRI. Sono passati altri cinque anni !

LUCIFREDI, *Relatore*. Quindi, il problema è stato già posto e, con una valutazione politica, a un certo risultato si è pervenuti.

D'accordo, onorevole Ferri, che si potrebbe benissimo oggi, con una nuova e diversa valutazione politica, giungere a una conclusione diametralmente opposta...

FERRI. Come in Sicilia si è già fatto.

LUCIFREDI, *Relatore*. ... ma sono d'avviso, per una serie di ragioni di ordine logico, finanziario e politico, che arrivare oggi a una tale conclusione sarebbe altrettanto deprecabile, come lo sarebbe stato allora.

Per ragioni di ordine logico, anzitutto. Vorrei richiamare all'attenzione dei colleghi uno tra gli inconvenienti più assurdi che genererebbe l'anticipazione di questa norma. Si parla sempre di controllo sui comuni, ma dobbiamo ricordarci che il controllo deve svolgersi, egualmente, nei confronti delle amministrazioni provinciali. Ora, posso ammettere che si espliciti bene, in uno spirito di alta democrazia, il controllo attenuato, sotto la forma del controllo di riesame, nei confronti degli atti di un'amministrazione provinciale, da parte di un organo a base prevalentemente elettiva, quando i membri elettivi di questo organo siano membri elettivi designati dall'ente regione. Posso capirlo, anche se ci vuole un alto livello di educazione democratica perché il sistema dia buoni frutti.

Gli organi elettivi dell'ente regione, dunque, dovrebbero designare le persone chiamate ad esercitare il controllo sulle amministrazioni comunali e provinciali, in quella forma blanda che è il controllo di riesame. Ma, onorevoli colleghi, riteniamo di poter dire, con un minimo di buon senso, che sarebbe una forma di idoneo controllo sulle amministrazioni provinciali quella che si affidasse ad organi che fossero composti in prevalenza da rappresentanti democraticamente eletti dalle stesse amministrazioni provinciali, sicché queste avessero il potere di designarsi coloro che devono controllare i loro atti? Vogliamo credere che proprio questo sia stato lo spirito dell'Assemblea costituente? Vogliamo proprio dire che nessuna differenza vi sia fra il caso in cui il controllo di riesame sia esercitato esistendo le regioni e il caso in cui sia egualmente esercitato non esistendo le regioni? Mi sembra che questo inconveniente, da solo, metta in luce l'assurdità di una anticipazione del tipo che qui è stata prospettata.

Ma, accanto a queste ragioni di ordine logico, vi sono altre ragioni, non meno rilevanti, di ordine finanziario e di ordine politico. Di ordine finanziario: non sta a me riprendere qui il dolorosissimo problema della finanza locale, che ci angustia tutti, e del quale, senza discriminazione di parte, i nostri amministratori invocano la soluzione, mentre noi pure parlamentari di ogni colore, che dei problemi delle amministrazioni locali ci interessiamo, ci uniamo sempre al loro appello, senza, purtroppo, essere giunti fino ad oggi ad un risultato soddisfacente.

Dobbiamo dimenticare le condizioni di bilancio in cui si trovano i nostri enti locali? Spesso essi versano in condizioni finanziarie spaventose, che ogni tanto vengono denunciate anche all'opinione pubblica per episodi clamorosi, come quello recente del comune di Napoli, tanto per citare l'ultimo caso. In questo stato della finanza locale, v'è davvero chi osa affermare che dei controlli di merito non vi è bisogno, e che dell'eventuale malgoverno dei fondi giudicheranno gli elettori e saranno soltanto loro i buoni giudici per dire se i loro amministratori avranno assolto al loro compito bene o male? Ma intanto gli amministratori che siano amanti dello sperpero restano in carica cinque anni, così come i buoni amministratori; e se nel frattempo essi avranno sperperato miliardi, questi miliardi chi li pagherà? O il contribuente del comune o lo Stato, cioè il contribuente di tutta Italia, e nell'uno e nell'altro caso vi è ugualmente una ragione profonda di

interesse pubblico che ci porta a ritenere che, forse, sotto questo profilo, ci sarebbe motivo, se mai, di stringere i freni, non di allentarli! Comunque, a mio avviso, non vi è motivo di lasciar correre e di abbandonarsi, sulle ali della speranza, ad una indiscriminata fiducia nei confronti di tutti gli amministratori, anche di quelli che dei criteri da seguire nell'amministrazione del denaro pubblico non hanno la più pallida idea!

Ma a queste considerazioni di ordine logico e di carattere finanziario lasciatemi ora aggiungere anche il richiamo ad una considerazione di ordine più squisitamente politico.

Io non ho alcuna difficoltà a ripetere qui quanto ho detto in chiari termini nella mia relazione scritta, che cioè si potrebbe camminare assai più speditamente sulla via delle autonomie locali e dell'alleggerimento dei controlli se si potesse essere effettivamente sicuri che nel nostro paese tutti i partiti politici e tutti gli amministratori fossero orientati verso una via di così rigido e di così sincero e sentito rispetto delle regole del gioco democratico da portare effettivamente nel quadro della vita comunale e provinciale soltanto l'anelito di soddisfare gli interessi locali, di cui comuni e province sono gli interpreti.

Sarebbe fare della poesia dire che tale sia, oggi, la situazione del nostro paese. Per ragioni di ordine politico, su cui evidentemente non posso sperare di trovare il consenso dei colleghi dell'estrema sinistra, ma della cui bontà sono profondamente, intimamente persuaso (l'ho detto nella relazione scritta e lo ripeto, e sono grato ai colleghi che lo hanno ripreso nei loro interventi, in modo particolare agli onorevoli Agrimi, Rocchetti e allo stesso onorevole Salizzoni, che parlò in veste di deputato, prima di essere membro del Governo), effettivamente quella soprattutto è la palla di piombo che grava al piede della nostra democrazia in materia di autonomia degli enti locali.

Un'augurio, sotto questo profilo, estremamente chiaro, si impone: l'augurio che, come ho detto nella relazione scritta, dal punto di vista finanziario, il problema della finanza locale possa essere risolto e, dal punto di vista politico, quei gravi, gravissimi motivi di timore abbiano a dileguarsi in una evoluzione auspicata degli orientamenti politici del nostro paese. Allora verosimilmente si potrà procedere assai più oltre sulla via delle autonomie degli enti locali; allora l'anticipazione del sistema dell'articolo 130, capoverso,

potrebbe anche essere presa in considerazione. Prenderla in considerazione prima, a mio avviso, sarebbe un grave, un gravissimo errore politico, che il Parlamento verrebbe a commettere.

E poiché da varie parti degli oppositori noi parlamentari della democrazia cristiana siamo stati un poco additati come coloro che quando partecipano ai convegni dei loro sindaci o dei loro amministratori provinciali tengono un linguaggio e poi in sede parlamentare completamente lo smentiscono...

GIANQUINTO. Basta leggere i documenti

LUCIFREDI, *Relatore*. ...qui in sede parlamentare, ove l'onorevole Ferri, tra gli altri, questo rilievo specificamente ci ha fatto...

FERRI. Ella fa l'autocritica.

LUCIFREDI, *Relatore*. ...ho voluto portare qui, a titolo di pura e semplice documentazione, senza pretendere d'infliggerne la lettura alla Camera, un modesto opuscolo pubblicato dalla Associazione dei comuni della marca trevigiana, in cui si ha il resoconto stenografico degli atti di un corso per amministratori comunali e provinciali che, ad iniziativa della democrazia cristiana della provincia di Treviso, si è tenuto a Fiera di Primiero nei giorni 19-26 luglio 1956.

In questo fascicolo, alle pagine 18-25...

FERRI. Quello era un corso, non un convegno.

GIANQUINTO. Un corso tenuto in una località di villeggiatura.

LUCIFREDI, *Relatore*. ...esiste il testo integrale del discorso che il relatore attuale, onorevole Lucifredi...

FERRI. ...in veste di professore...

LUCIFREDI, *Relatore*. ...pronunziò in quel congresso di sindaci democristiani della provincia di Treviso. In quel fascicolo, chi ne avesse il desiderio potrà trovare le medesime argomentazioni e considerazioni che ho avuto l'onore di svolgere nella mia relazione scritta. Devo confessare anzi che alcune frasi della mia relazione sono state prese di peso dal discorso che ho pronunziato, in quella occasione, ai sindaci democristiani. Il fascicolo è a disposizione di chiunque voglia consultarlo.

Una cosa è voler fare della demagogia e altra è voler mantenere i piedi sulla terra, cioè badare alla realtà dei problemi; se si tengono i piedi sulla terra, onorevoli colleghi, posso dire di essere perfettamente convinto che la strada tracciata dalla I Commissione è quella giusta, la più conforme alle necessità effettive del nostro paese.

GIANQUINTO. Dobbiamo applicare la Costituzione!

LUCIFREDI, *Relatore*. La Costituzione deve essere applicata. Ella sa, onorevole Gianquinto, che abbiamo avuto molte discussioni a questo riguardo. La Costituzione deve essere e sarà applicata, però non deve essere considerata un feticcio, bensì una realtà vivente, che nella sua applicazione deve essere adeguata alle necessità del paese. Se in un determinato momento si presentano esigenze di gradualità nell'applicazione della Costituzione, il Parlamento, che non per nulla è un organo sovrano, deve ispirarsi a questo criterio di gradualità anche nell'applicazione della Costituzione.

Sono dieci anni, onorevole Gianquinto, che, pezzetto per pezzetto, andiamo applicando la Costituzione, ed ella mi darà atto che oggi, nel 1958, siamo alquanto più avanti di quanto non fossimo quattro o cinque anni fa. Verrà il momento in cui l'avremo applicata per intero, se non ci convinceremo nel frattempo che, in ipotesi, qualche parte della Costituzione debba essere, nell'esercizio del potere costituente, dal Parlamento riformata.

GIANQUINTO. È quello che state tentando di fare.

LUCIFREDI, *Relatore*. Sui motivi di ciò, poco fa, prima che ella, onorevole Gianquinto, entrasse in aula, ho avuto l'onore di ricordare quale è stato l'atteggiamento della nostra Commissione.

Comunque, tutto ciò premesso, ritengo che anche chi ama profondamente, come chi vi parla, le autonomie locali, debba essere orientato nel senso che ancora non possa dirsi giunto il momento di arrivare in questo settore, per le ragioni che ho esposto, ad una integrale applicazione di tutte le norme che nella Costituzione sono state stabilite, e che, in linea di fatto, per i motivi che ho cercato di spiegare, sono oggi inapplicabili.

Ciò non significa affatto che le cose debbano restare come sono, non significa che nulla possa o debba farsi per venire incontro a quelle esigenze di maggiore autonomia dei nostri amministratori, che tutti noi comprendiamo e sentiamo esporci da loro ogni volta che con loro veniamo a contatto.

Se consideriamo, però, serenamente il testo governativo, quale è stato emendato dalla Commissione e quale oggi siamo chiamati a discutere, ritengo che spassionatamente si possa riconoscere che esso costituisce un passo avanti di un certo rilievo, direi anzi di un notevole rilievo, verso la realizzazione

di quella maggiore autonomia, della quale ci stiamo occupando.

Non voglio esaminare in tutti i particolari le singole innovazioni che il disegno di legge governativo propone; non lo faccio perché dovremo poi entrare nel merito durante l'esame degli articoli, ed in relazione a ciascuno di essi si vedranno i passi in avanti compiuti.

Ma mi sia consentito di mettere in evidenza che, anzitutto, sulla via di una migliore composizione della giunta provinciale amministrativa un certo apporto reca — e lo hanno riconosciuto gli stessi colleghi dell'opposizione in Commissione — l'attuale norma dell'articolo 1. Essi dicono che si può andare più in là. Onorevoli colleghi, in ogni settore nel quale si fa un passo avanti su una certa strada se ne può fare un secondo, un terzo, un quarto. Tutto sta a vedere quale sia il momento opportuno in cui ci si deve fermare...

MARTUSCELLI. Attenti però a non fare passi indietro.

LUCIFREDI, *Relatore*. Non è un passo indietro: quando qualcuno ha parlato qui dei passi da gambero, ha voluto fare dello spirito, e lo spirito si può sempre comprendere ed apprezzare, ma voler dire, onorevole Martuscelli, che questa legge è un passo indietro rispetto all'attuale disciplina dei controlli, è non voler riconoscere la verità.

MARTUSCELLI. Parlavo della norma sulla giunta provinciale amministrativa, che rappresenta un miglioramento soltanto apparente.

LUCIFREDI, *Relatore*. Sono lieto di prendere atto che ella riconosce che nel suo complesso il disegno di legge segna un passo avanti: più piccolo di quello che voi vorreste, ma un passo avanti.

FERRI. Non l'articolo 1.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ritengo che anche l'articolo 1 abbia un significato in questo senso, perché anche questo articolo porta sulla via della prevalenza elettiva un certo contributo in quel senso che hanno sempre chiesto gli amministratori degli enti locali, anche se questi hanno chiesto più volte che si andasse più in là. Ma i problemi sono distinti.

Voglio sottolineare poi l'importanza del passo avanti che si compie con l'articolo 4 nella materia dei controlli di legittimità. In questi anni di applicazione della legge del 1947, che ha innovato la materia dei controlli, è stata da più parti messa in evidenza una serie di inconvenienti che si riallacciano al controllo di legittimità, così come quella legge lo ha attuato. Tutti questi inconvenienti

io credo scompaiono nella nuova disciplina che a questa materia si è data da parte del Governo e della Commissione, con cui si realizzano, per contro, una serie di vantaggi piuttosto interessanti per i nostri enti locali, che attraverso l'ingranaggio che si è venuto a stabilire si trovano nella condizione di sapere sempre tempestivamente e con esattezza se una loro deliberazione ha acquistato l'esecutività, per effetto del mancato esercizio da parte del prefetto del potere di annullamento, o se viceversa questa possibilità di annullamento è tuttora una specie di spada di Damocle pendente su quella certa deliberazione. Queste norme precise, minute (forse qualcuno potrebbe dire anche pedantesche), servono ad eliminare tutta una serie di inconvenienti che, sia pure in un numero limitato di casi, avevano avuto occasione di riscontrarsi nella vita degli enti locali; credo che difficilmente un amministratore che queste norme esamini non possa dirsi in complesso soddisfatto della disciplina che al controllo di legittimità viene ad essere data.

Un altro punto che mi sembra di dover additare quale notevole passo in avanti realizzato attraverso questo disegno di legge ed attraverso gli emendamenti della Commissione, è quello della diminuzione del numero delle pratiche da portare all'esame della giunta provinciale amministrativa per il controllo di merito. Ha ricordato opportunamente l'onorevole Salizzoni nel suo intervento che proprio la democrazia cristiana, in un grande convegno di suoi amministratori che tenne nel 1956, alla vigilia delle elezioni amministrative, quale preparazione alle stesse, fece degli studi ed approvò degli ordini del giorno in questo senso; nel disegno di legge che oggi noi abbiamo all'esame essi trovano la loro consacrazione. V'è chi dice che si doveva ridurre ancor più il numero di questi atti. Siamo all'argomento di poco fa: si tratta di vedere fino a che punto si può giungere, ed oltre quale punto non si può andare. Desidero ricordare che soprattutto l'aumento dei limiti di valore viene a ridurre in misura veramente notevole il numero delle pratiche che devono andare all'esame di merito della giunta provinciale amministrativa; e ricordo a me stesso ed ai colleghi che eliminare l'esame della giunta provinciale amministrativa significa permettere che nei confronti di queste deliberazioni venga ad esercitarsi soltanto il controllo di legittimità e di annullamento, sicché si dà la più ampia, la più piena ed incondizionata libertà di

azione ai comuni, naturalmente nei limiti della legge.

Vorrei anche sottolineare a questo riguardo — mi pare che ne valga la pena — che, attraverso questo disegno, o meglio, attraverso un emendamento che la Commissione ha in esso introdotto, si è creata una posizione del tutto nuova nel sistema dei nostri rapporti di controllo sugli enti locali, con il fissare per la giunta provinciale amministrativa un termine di tempo entro il quale essa deve esercitare la sua funzione di controllo: il che significa che si è introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, il sistema dell'approvazione tacita da parte della giunta provinciale amministrativa. Ed io ho l'impressione che con questa norma si sia appagata una delle maggiori aspirazioni dei nostri amministratori di enti locali, che qualche volta si lamentavano, e non a torto, per il fatto che una certa delibera, mandata in prefettura per l'approvazione da parte della giunta provinciale amministrativa, vi ristagnasse parecchi mesi e qualche volta, si dice, anche un anno e più, senza che si potesse avere una deliberazione della giunta, fosse essa favorevole o contraria, e quindi senza che si potesse neppure promuovere un ricorso contro la mancata approvazione di quella deliberazione. Tutto questo oggi scompare, e mi pare sia un merito non piccolo di questo disegno di legge.

Tralascio le altre disposizioni che in materia di contratti, di appalti di opere pubbliche e in vari altri settori realizzano una serie di semplificazioni e di agevolazioni che indubbiamente contribuiscono anche esse in modo notevole a facilitare l'attività degli amministratori degli enti locali. Ripeto, a conclusione di questa rapidissima disamina, che il progetto governativo che oggi noi siamo chiamati a giudicare viene effettivamente incontro alle esigenze fondamentali dei nostri amministratori.

Ma si può fare di più, dice l'onorevole Martuscelli; e v'è la sua proposta di legge che chiede di più. Io sulla proposta dell'onorevole Martuscelli non debbo riferire, perché il mio compito di relatore è limitato al disegno di legge governativo, in quanto, come i colleghi sanno, per la proposta dell'onorevole Martuscelli si addivenne direttamente alla rimessione all'Assemblea, senza relazione della Commissione, che non ebbe ad esaminarla. Comunque, penso che l'onorevole Martuscelli ed altri colleghi della sua parte politica presenteranno sotto forma di emendamenti al disegno di legge governativo

i principi o almeno alcuni dei principi che informano la proposta di legge. In sede di esame di questi emendamenti si potrà vedere se eventualmente qualche norma possa aggiungersi al testo che la Commissione ha proposto all'Assemblea. Mi sembra però alquanto difficile che i principi informativi di questa proposta, che sono in netto contrasto con i criteri che ho affermato nella prima parte della mia relazione, possano trovare l'adesione dell'Assemblea.

Non entrando quindi nei particolari, dico però, e risulta da quanto in precedenza ho già esposto, che dallo spirito informatore della proposta di legge Martuscelli non posso che dissentire.

E ho con questo concluso il mio compito di relatore. Debbo respingere, in termini di piena ed assoluta convinzione, l'affermazione fatta dall'onorevole Gianquinto, secondo cui anche questo disegno di legge sarebbe la prova che la maggioranza ed il Governo ancora una volta danno « una testimonianza pervicace e irriversibile di voler vivere, anzi di vivacchiare, nella violazione aperta della Costituzione della Repubblica ». Ho il massimo rispetto per le opinioni di tutti i colleghi ed anche, in particolare, per quelle del collega Gianquinto, la cui preparazione ho quotidianamente occasione di constatare nelle discussioni in seno alla nostra Commissione; ma da queste e da altre sue impostazioni di carattere costituzionale e di carattere politico ritengo di dover dissentire nel modo più assoluto.

Ricordo che un parlamentare che non è del mio partito, l'onorevole Colitto, nella discussione di questa legge ha affermato che « per una infinità di ragioni bisogna procedere gradualmente nella realizzazione dei principi costituzionali che in materia di controllo di merito rappresentano l'enunciazione di una riforma da tutti ritenuta molto ardua ».

Rammento che l'onorevole Rocchetti, parlando in questa stessa discussione, ha posto in evidenza che purtroppo noi vediamo come in molti dei nostri comuni si faccia anziché dell'amministrazione, della politica, e della politica non conforme agli interessi del paese.

Tutto questo non possiamo dimenticare quando una materia delicata come questa noi sottoponiamo a disciplina. Per questo ritengo di poter fare mie le parole con cui concludeva il suo intervento in questa discussione il collega onorevole Tozzi Condivi: « I colleghi della sinistra devono sapere che qualunque proposta per rendere più funzionale e funzionante l'amministrazione locale

ci troverà sempre costantemente d'accordo. Noi siamo per l'autonomia, noi vogliamo l'autonomia delle amministrazioni locali. Noi non possiamo però volere il traviamiento di queste amministrazioni, cioè che queste amministrazioni si tramutino in organismi politici che esplichino un'attività politica e faziosa ».

In questo spirito interpreto il pensiero della maggioranza della Commissione, chiedendo alla Camera che voglia dare la sua approvazione al disegno di legge governativo, così come è stato integrato dalla I Commissione; un disegno di legge che tiene conto quanto è giusto e quanto è logico delle esigenze degli enti locali e della loro autonomia, ma tiene conto anche, come è altrettanto giusto, logico e doveroso, delle esigenze della vita dello Stato, che non si possono lasciare dimenticate.

Quando la situazione generale sarà mutata, potranno anche essere modificate queste norme. Oggi quel che la Commissione propone è — a mio giudizio — il massimo che sia consentito fare per il bene delle amministrazioni locali con il rispetto dell'unità del nostro paese. (*Approvazioni al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per l'interno.

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'onorevole ministro Tambroni ha lasciato a me il gradito compito di concludere a nome del Governo questa importante discussione. Mi preme quindi ringraziarlo, augurandomi di poter assolvere nel migliore dei modi l'impegno assunto, impegno reso a me assai più facile dalla pregevole relazione dell'onorevole Lucifredi al disegno di legge governativo, e più ancora dalla sua eccellente replica che tutti noi abbiamo seguito con grande attenzione.

Non adempirei, però, gli elementari doveri di chiunque si accingesse a concludere una discussione, se non ringraziassi infine sentitamente tutti gli onorevoli colleghi che sono intervenuti in questo dibattito, protrattosi, sì, per lungo tempo...

GIANQUINTO. Un anno è durato!

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. ... ma largamente arricchito da dati, elementari e — perché no? — dalle critiche che dalle varie parti della Camera si sono levate all'indirizzo dei due provvedimenti in discussione: la proposta di legge Martuscelli ed il disegno di legge.

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 GENNAIO 1958

Come era prevedibile, sia l'oggetto dei due provvedimenti sia la contrapposizione, se così si può dire, del disegno di legge alla proposta di legge n. 669, hanno dato motivo ai sostenitori del progetto Martuscelli di vedere in tutto ciò, ancora una volta, la mancanza di ogni buona volontà da parte del Governo di volere realizzare le auspiccate autonomie locali e, come di conseguenza, di non volersi curare degli adempimenti costituzionali.

Ora pare a me, a questo proposito, che torni opportuno richiamare quanto l'onorevole ministro dell'interno ebbe a dichiarare lo scorso ottobre all'altro ramo del Parlamento, discutendosi il bilancio dell'interno:

« Attuale sempre, per essere un problema di fondo dello Stato democratico, lo sviluppo delle autonomie locali si avvia ad essere una operante realtà ed è argomento di vivissimo interesse. Il rinnovamento dello Stato, estendendo quella evoluzione che già si è avuta per tanta parte nei rapporti che intercorrono con il cittadino, puntualizza oggi i rapporti che debbono intercorrere con le società minori ed intermedie in cui il cittadino si organizza: il comune, la provincia, la regione.

« Fra l'altro, il precetto costituzionale vuole che le autonomie degli enti locali siano dilatate nella misura sufficiente e necessaria a garantire nella organizzazione amministrativa dello Stato la massima autonomia, ma vuole nel contempo che non sia minimamente compromessa la struttura dello Stato unitario, che deve conservare la sua continuità.

« Facili le elaborazioni dottrinarie, assai più difficile è la pratica attuazione di esse. Chi ha la responsabilità di questa attuazione deve di necessità preoccuparsi di non spezzare la continuità della struttura unitaria della società statale, pericolo questo non certo immaginario ma reale, anche se un nobile entusiasmo e pur comprensibili impazienze non consentano a tutti di rappresentarselo.

« L'unico modo per scongiurarlo, questo pericolo, è quello di sviluppare bene le autonomie locali, sia sul piano politico sia su quello tecnico.

« Sul piano politico bisogna assolutamente evitare che le autonomie si risolvano in un puro fatto di tecnica amministrativa svuotandosi del loro contenuto e, contemporaneamente, che non divengano strumenti di disgregazione.

« Sul piano tecnico bisogna fare in modo che la strutturazione del decentramento sia

tale da consentire l'effettivo esercizio delle autonomie: esatta determinazione, anzitutto, delle funzioni dei singoli enti, precisa regolamentazione dei modi di esplicarle nel più vasto ordinamento statale, reperimento e concreta disponibilità dei mezzi finanziari indispensabile a creare quella autosufficienza che è condizione fondamentale dell'autonomia stessa.

« Il pericolo che le autonomie siano svuotate nel loro contenuto e ridotte ad un puro fatto di tecnica amministrativa indubbiamente esiste. Fu rimproverato proprio a chi vi parla, or è un anno, da parte repubblicana, di propendere per una simile soluzione del problema. Il rimprovero non era e non è meritato, perché il Governo è assai lontano da simili posizioni ».

È quindi in questo spirito che va visto l'atteggiamento del Governo in questa discussione, è su queste linee che si basa il disegno di legge presentato dal Governo e con l'intendimento di procedere con quella gradualità necessaria e in attesa dell'auspicata attuazione dell'ente regione che si provvede intanto a rispondere ad una esigenza tanto sentita dagli amministratori dei nostri comuni e dalle nostre province, esigenza che si traduce in tre richieste, richieste che trovano buona attuazione nel disegno di legge governativo: eliminare ogni superfluo controllo ritardatore; alleggerire i controlli di merito; dare alla giunta provinciale amministrativa una composizione che corrisponda al principio di parità fra i membri di diritto e quelli elettivi.

Più precisamente, in ordine alla proposta di legge n. 669 ed in relazione alle considerazioni fatte nei loro interventi dagli onorevoli Gianquinto, Ferri, Angelino, Chiamello, De Vita e Martuscelli, mi preme rilevare: i proponenti della proposta di legge n. 669 negli articoli 1, 2, 3 e 4, ritenuto che l'attuale sistema dei controlli sugli atti degli enti locali non sia aderente ai principi dell'autonomia affermati negli articoli 5 e 128 della Costituzione, hanno ravvisato la necessità, con gli articoli 1 e 2, di sostituire al controllo di merito, esercitato attualmente dalla giunta provinciale amministrativa e dal prefetto nei casi previsti dalle disposizioni in vigore, l'unica forma di controllo di merito prevista dall'articolo 130 della Costituzione (invito al riesame) e con gli articoli 3 e 4 di trasferire alla giunta provinciale amministrativa, limitandolo, per altro, alle sole modificazioni delle deliberazioni rinviata, il controllo di legittimità attualmente esercitato,

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 GENNAIO 1958

senza la limitazione predetta, dalla stessa giunta provinciale amministrativa e dal prefetto, secondo la rispettiva competenza.

Credo però a questo punto di poter fare grazia alla Camera delle considerazioni che avevo preparato, stante la larga ed interesse santissima impostazione che ne ha fatto poco fa l'onorevole Lucifredi, che, naturalmente, non posso che sottoscrivere pienamente.

Con gli articoli 5, 6 e 7 si vogliono portare modifiche alle norme per il controllo delle aziende municipalizzate, per la sospensione e rimozione dei sindaci e dei consigli comunali e per dare una immediata esecutorietà delle deliberazioni degli enti locali che autorizzano a stare in giudizio: tutte innovazioni che non possono al momento trovare la nostra approvazione.

Per ciò che si riferisce alla sospensione e alla rimozione dei sindaci, per essi, in base alla predetta proposta di legge Martuscelli, si stabilisce che i provvedimenti di rigore siano disposti, in base alle norme in vigore, « solo per necessità gravi e su conforme parere della giunta provinciale amministrativa » e siano impugnabili con ricorso al Consiglio di Stato, richiedendosi inoltre che l'atto di nomina del commissario, in sostituzione degli organi ordinari dell'amministrazione, contenga, a pena di nullità, l'indicazione della data fissata per la ricostituzione elettiva degli organi stessi.

Mi preme far presente che, a prescindere da qualsiasi richiamo alle istruzioni ripetutamente impartite dal Ministero dell'interno ai prefetti perché siano seguiti nella soggetta materia criteri affatto restrittivi per il rispetto, sancito dalla Costituzione, delle autonomie degli enti locali, il semplice raffronto fra le norme in vigore e l'articolo 6, comma primo, parte prima, della proposta di legge pone in evidenza come l'adozione dei provvedimenti di cui trattasi trovi, nell'accertamento dei tassativi presupposti contemplati dagli articoli 149 e 323 del testo unico del 1915 e dell'articolo unico della legge n. 277, maggiori limiti e garanzie di quelli che si è ritenuto di introdurre con lo stesso articolo 6, il quale, attribuendo, con formula vaga e generica, all'autorità che dovrà adottare i provvedimenti stessi, la valutazione della « necessità grave ed imprescindibile », consente un apprezzamento discrezionale del tutto inammissibile in materia di limitazione di diritti.

Esclusa, pertanto, la possibilità di un sindacato di merito sui provvedimenti in esame,

appare quanto meno superfluo che essi vengano adottati previo parere della giunta provinciale amministrativa. Quanto ai mezzi di gravame esperibili contro di essi, la proposta appare superflua, in quanto sebbene manchino, nell'attuale legislazione, apposite disposizioni, i provvedimenti di rimozione del sindaco per motivi di ordine pubblico e di carattere amministrativo, e quello di sospensione e di scioglimento dei consigli comunali per i medesimi motivi, sono ritenuti provvedimenti definitivi e come tali impugnabili con ricorso straordinario al Capo dello Stato o con ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Infine, poi, sempre nella proposta di legge Martuscelli, l'articolo 9 deve considerarsi superato dato che la materia è stata già riformata dall'articolo 6 della legge 23 marzo 1956, n. 136. Si potrebbe, quindi, concludere questa parte con l'affermare che lo scopo essenziale di questa proposta di legge non sarebbe altro se non quello di sottrarre al prefetto il controllo di legittimità ed attuare il controllo di merito secondo il disposto dell'articolo 130 della Costituzione, affidando l'esercizio dell'uno e dell'altro in via provvisoria, fino alla istituzione delle regioni, ad una giunta provinciale amministrativa nominata dal presidente della corte d'appello del distretto con la quasi completa estromissione degli organi prefettizi.

Ma su questo punto non faccio che richiamarmi alle dichiarazioni espresse dall'onorevole relatore. Quindi, per le ragioni già largamente esposte, questa proposta non può essere accolta.

A questo punto credo opportuno, riallacciandomi agli interventi degli onorevoli Cervone ed altri, nonché alle dichiarazioni fatte all'inizio dall'onorevole relatore, dire una parola in merito all'attività, non sempre facile e lieve, svolta dai nostri organi tutori e dai prefetti. Soprattutto dai settori della sinistra non sono mancati, come al solito, gli strali più acuti contro le autorità tutorie e contro i prefetti. A me sembra giusto affermare che l'attività di questi organi non deve essere vista continuamente dalla ristretta visuale che li considera elementi ritardatori, bensì come funzionali consiglieri per adempiere il compito di preparare ed educare, sul piano tecnico e democratico, la vita amministrativa al servizio dello Stato.

Tutti hanno affermato, e noi pure, che in questi dieci e più anni di vita democratica nel nostro paese una classe dirigente si sta

formando soprattutto nel quadro della vita delle amministrazioni comunali e provinciali. In questo sforzo di miglioramento della nostra classe dirigente non può essere trascurato quello che è stato compiuto in gran parte dagli organi tutori, quando si pensi a quella che era la vita delle nostre amministrazioni subito dopo la liberazione. È veramente qui il caso di dire che tutti questi miglioramenti innegabili non si sarebbero potuti ottenere senza l'azione indefessa nei confronti dei nostri amministratori compiuta dagli organi tutori e soprattutto dai prefetti. Penso, perciò, che sia doveroso formulare da parte mia, unitamente a quanto ha fatto l'onorevole relatore, espressioni di gratitudine e di riconoscenza verso questi organi.

Entrando nel merito del disegno di legge governativo sarò assai breve, per non ripetere le considerazioni che ebbi modo di fare in questa Camera, a suo tempo. In ogni modo, a me pare che il disegno di legge governativo, riaffermato il concetto della transitorietà del provvedimento, tenga conto e vada anzi incontro a due esigenze fondamentali. La prima, quella di accentuare l'espansione delle autonomie locali con un criterio di gradualità in relazione allo stato grave di *deficit* economico e finanziario in cui versa la maggior parte degli enti locali; l'altra di attuare la riforma nell'ambito del necessario controllo, affinché essa non frapponga intralci ed ostacoli ad una sana funzionalità dell'autonomia. Si tratta, in altri termini, di attuare gradualmente e con la necessaria cautela il principio autonomistico accolto dalla Costituzione, principio che tuttavia non può essere inteso se non come intensa e feconda integrazione tra i momenti dell'autorità e della libertà, i quali, in un moderno ed ordinato Stato democratico, sono destinati a completarsi vicendevolmente, non mai a contrapporsi.

In questa direzione, le innovazioni proposte dal disegno di legge governativo concretano, nella loro sostanza, più decise realizzazioni di quelle contenute nella proposta di legge Martuscelli, la quale in realtà, come è stato detto, mira a tutt'altro scopo.

Basterebbe considerare le sensibili riduzioni dei provvedimenti comunali e provinciali soggette al controllo di merito, riduzioni conseguite, per un lato, escludendo numerose materie per le quali l'approvazione dell'organo tutorio è oggi richiesta, e, per altro verso, mediante la quadruplicazione dei limiti di valore dei rimanenti atti soggetti al controllo. Un ulteriore alleggerimento dei

controlli di merito viene previsto nel settore dei contratti dei comuni e delle province, quadruplicando anche qui i limiti di valore, oltre i quali è imposto il procedimento dell'asta pubblica e consentendosi inoltre che, entro determinati e più modesti limiti, le amministrazioni comunali e provinciali possano procedere con il sistema della trattativa privata senza la preventiva autorizzazione del prefetto.

Anche del controllo di legittimità — che, secondo i principi del nostro ordinamento, ha carattere di generalità, estendendosi a tutte le deliberazioni — il disegno di legge governativo disciplina minutamente e ne rende rigoroso il modo di esercizio, in modo che risultino certi per le amministrazioni locali i motivi e le date degli eventuali provvedimenti di annullamento da parte del prefetto.

Per quanto, poi, riguarda la nuova composizione della giunta provinciale amministrativa, la parità numerica fra membri burocratici e membri elettivi viene incontro ad istanze di carattere politico ripetutamente espresse. Ed, in particolare, per quanto concerne la presenza di un rappresentante comunale e della camera di commercio, industria ed agricoltura, occorre mettere in rilievo che essa è intesa ad assicurare al collegio un qualificato apporto di esperienza, sia nella specifica materia della amministrazione comunale, sia riguardo ai dati ed agli aspetti della vita economica provinciale.

FERRI. Va rilevato, però, che questo membro non è elettivo.

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ho già detto che noi auspichiamo che questo possa avvenire al più presto.

In relazione agli interventi dei colleghi Agrimi, Cervone, Rocchetti e Tozzi Condivi, debbo ripetere loro il ringraziamento del Governo per le osservazioni espresse sul disegno di legge governativo. Per gli interventi degli onorevoli Colitto, Caramia ed Almirante, mi richiamo alle considerazioni già fatte in merito all'articolo 130 della Costituzione durante la discussione generale e ripetute dall'onorevole relatore nella sua replica di stamane.

Concludendo, il Governo invita la Camera ad approvare il disegno di legge con gli emendamenti approvati dalla maggioranza della Commissione. In sede di discussione degli articoli mi onorerò di esprimere il parere del Governo sui singoli emendamenti. Il Governo ha la convinzione che, approvando questo

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 GENNAIO 1958

disegno di legge, la Camera farà un passo avanti perché le amministrazioni comunali, quali ponti fra i cittadini e lo Stato, possano rispondere sempre meglio alle esigenze fondamentali della persona umana e sempre più sostanzialmente si costituisca quello Stato democratico sorto dalla liberazione del nostro paese e che dieci anni or sono gli onorevoli costituenti tracciarono. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,40.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI