

N. 1062-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORE: **ALMIRANTE**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

nella seduta del 4 marzo 1964

Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62,
sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali

Presentata alla Presidenza il 14 maggio 1964

ONOREVOLI COLLEGHI! — La storia di questo disegno di legge percorre per intero, dalle origini ad oggi, la storia del Parlamento italiano nel dopoguerra; dal giorno in cui l'onorevole De Gasperi prese, nel 1948, l'iniziativa di presentare al primo Parlamento della Repubblica un disegno di legge per la costituzione e il funzionamento degli organi regionali, fino al giorno in cui, sedici anni dopo, il Governo di centro-sinistra presieduto dall'onorevole Moro ha preso l'iniziativa di presentare al quarto Parlamento della Repubblica un disegno di legge sullo stesso oggetto.

SEDICI ANNI PERDUTI?

L'estrema sinistra afferma che si è trattato di sedici anni perduti, che la Costituzione è stata violata per sedici anni consecutivi, che le regioni dovevano essere costituite sedici anni or sono, e che adesso si deve, senza porre altro tempo in mezzo, attuare il dettato costituzionale; attuarlo subito; anche a costo di non approfondire problemi che richiederebbero un ulteriore tempo di meditazione. I repubblicani sono d'accordo, anche in questo, con l'estrema sinistra; e sem-

bra che d'accordo siano, anche in questo, settori non irrilevanti del partito di maggioranza relativa.

Giudizi perentori, come al solito; giudizi fondati su assiomi che nessuno può arrischiare di discutere senza essere accusato di aver parlato male di Garibaldi.

Il nostro giudizio, che osiamo sperare non sia respinto *a priori*, perché muove da un settore cui nessuno vorrà negare il merito della coerenza in materia di antiregionalismo, il nostro giudizio è più sereno e pacato.

Noi rileviamo che non hanno il minimo diritto di erigersi a Vestali della Costituzione settori politici che tuttora si oppongono alla traduzione in leggi di altri e non meno importanti articoli della Carta costituzionale (vedi il 39, vedi il 40, vedi il 46); ma soprattutto rileviamo che se per sedici anni proprio i settori politici e parlamentari che alla Costituente avevano massimamente e massicciamente contribuito ad inserire nella Costituzione l'ordinamento regionale, hanno poi dimostrato perplessità tali, esitazioni tali, preoccupazioni tali, da ritardare sino ad oggi l'iter della legge che abbiamo sotto gli occhi; qualche ragione deve esserci pur stata, qualche serio motivo deve pur esserci, di qualche cosa deve pur valere la pena di discutere prima di dar vita, *tout court*, all'ordinamento regionale a statuto ordinario.

Ci sembra, in altri termini, di essere nel giusto quando affermiamo che i problemi di attuazione della Costituzione, soprattutto quando coincidono, come in questo caso, con i problemi della struttura dello Stato, non possono mai essere affrontati in termini brutalmente quantitativi. Sedici anni sono tanti, non c'è dubbio; ma se per caso sedici anni fossero serviti, come dovrebbero essere serviti, a dimostrare, alla stregua della esperienza, che le regioni furono un grosso errore, o addirittura una grossa colpa, della Assemblea Costituente; non vediamo proprio perché l'anno diciassettesimo dovrebbe essere utilizzato per ricadere nell'errore, o nella colpa, e per trascurare del tutto le preziose esperienze, i responsabili moniti, gli utili ammaestramenti dei sedici anni precedenti.

È infatti a tutti noto che le regioni a statuto ordinario, dal 1948 in qua, non sono state tenute in soffitta dal Movimento sociale italiano, ma dai settori programmaticamente più regionalisti del nostro Parlamento. Il Movimento sociale italiano ha affrontato il problema con la consueta lealtà. Per tre volte

consecutive, nelle tre prime legislature, noi abbiamo presentato e ripresentato un disegno di legge costituzionale per la revisione integrale del titolo V della Costituzione, e cioè per la soppressione dell'ordinamento regionale a statuto ordinario; né può dimenticarsi la dura battaglia da noi combattuta nella scorsa legislatura contro la neonata regione a statuto speciale del Friuli-Venezia-Giulia. Per tre volte consecutive l'unanimità del Parlamento ha bocciato le nostre proposte di revisione della Costituzione; per tre volte consecutive l'unanimità del Parlamento ha dichiarato di voler procedere sulla strada dell'attuazione della Costituzione; però per tre volte consecutive, e per un complesso di sedici anni, la grande maggioranza del Parlamento ci ha ripensato, e non ha fatto un passo innanzi sulla strada che, respingendo le nostre chiare e oneste proposte, asseriva di volere percorrere subito, e fino in fondo.

Perché? A questo « perché » vale la pena di rispondere; in quanto, come vedremo, la situazione politica attuale, soprattutto se si considerano le prospettive che ne possono derivare, aggrava i motivi di perplessità che negli anni scorsi affiorarono, in relazione con l'ordinamento regionale, in settori ben lontani e ben diversi dal nostro.

Quel che accadde alla Costituente è a tutti noto. Ci fu l'urto tra una posizione neo-federalista, sostenuta da quasi tutta la Democrazia cristiana, e soprattutto dall'ala integralista e neo-guelfa della medesima; e una posizione statalista sostenuta dai marxisti in genere e dai socialisti in particolare. Ci furono, anche da parte di comunisti eletti nel Mezzogiorno d'Italia (fra tutti il più chiaro fu il calabrese onorevole Gullo), dure prese di posizione contro il regionalismo, nella ragionevole preoccupazione che il regionalismo potesse rendere impossibile qualsiasi politica economica di solidarietà nazionale nei confronti delle aree depresse. Ci fu, alla fine, il solito genio del compromesso: auspice Togliatti, le sinistre rinunciarono ai veti programmatici contro la regione; auspice De Gasperi, la Democrazia cristiana rinunciò, almeno in parte, al neo-federalismo, ripiegando sul concetto (molto equivoco, come si vedrà in seguito) di autonomia regionale nel quadro dello Stato unitario.

Vale la pena di sottolineare che il compromesso al quale si giunse alla Costituente fu di carattere politico e non programmatico; come tutti i compromessi (tipico quello tra democristiani e comunisti a proposito del-

l'articolo 7 della Costituzione) che caratterizzarono i lavori di quella Assemblea. Si pensava, da tutte le parti, alle non lontane elezioni politiche del 1948; e tutte le parti, ma in specie la Democrazia cristiana e il partito comunista, pensavano di precostituirsì, attraverso il dettato costituzionale, posizioni di garanzia o di riserva cui potersi richiamare in futuro. Ai comunisti, e alle sinistre in genere, il regionalismo non piaceva, sia perché urtava in modo troppo violento contro i presupposti programmatici del marxismo, comunque interpretato; sia e soprattutto perché minacciava di condizionare, o addirittura di frantumare, quel potere centrale assoluto cui le sinistre aspiravano e cui credevano di poter giungere attraverso una vittoria elettorale ritenuta probabile da quanti consideravano i dati delle elezioni del 1946 come un presupposto e un auspicio. Ma i settori più accorti, più tattici, delle sinistre stesse non escludendo una sconfitta elettorale, pensavano che in fin dei conti la Democrazia cristiana rischiava, con l'ordinamento regionale, di condannare se stessa, e non gli altri, a non poter governare; e che comunque valeva la pena di inserire nella Costituzione una specie di grossa « zeppa » contro qualsiasi Governo: nella certezza che un Governo comunista si sarebbe rapidamente sbarazzato di qualunque ostacolo, anche costituzionale, mentre un Governo democristiano, alla breve o alla lunga, ci sarebbe andato a sbattere il naso.

I democristiani, d'altra parte, resisi conto di non poter insistere su tesi federalistiche, che in quei frangenti erano estremamente pericolose anche per ragioni di carattere internazionale; accedettero di buon grado al compromesso con le sinistre circa l'ordinamento regionale; sperando o illudendosi di poter condizionare dalla periferia una eventuale vittoria elettorale nazionale della estrema sinistra.

Caratteristico di quel periodo fu infatti l'assioma (che valeva per entrambe le parti e che da più di un oratore fu ripetuto alla Costituente): se ci fossero state le regioni non ci sarebbe stata la marcia su Roma. Assioma che alla Costituente i democristiani certamente non enunciavano con il pensiero rivolto alla marcia su Roma delle camicie nere, anche perché dalla marcia su Roma delle camicie nere era scaturito un Governo che comprendeva una grossa e autorevole aliquota di democristiani; ma ammiccando furbescamente verso il settore della estrema sinistra, dove l'amico Togliatti e l'amico Nen-

ni potevano anche coltivare propositi di conquista violenta del potere.

Dopo il 18 aprile del 1948, l'orizzonte politico mutò; e cessarono di colpo gli entusiasmi regionalisti, o addirittura federalisti, della Democrazia cristiana; così come di colpo sbollirono le frenesie unitarie e le ansiose preoccupazioni di solidarietà nazionale sul terreno sociale, da parte della estrema sinistra.

La Democrazia cristiana aveva agguantato il potere; e, insperatamente, aveva agguantato la maggioranza assoluta. Poteva governare l'Italia da sola, o insieme ad alleati docilissimi; si era liberata dall'incomodo abbraccio della estrema sinistra; pensava di poter rapidamente estendere ai comuni e alle province la medesima situazione di privilegio; non aveva la minima intenzione di mettere a repentaglio tanti vantaggi per uno scrupolo, che politicamente poteva apparire assurdo e persino suicida, di lealismo costituzionale.

Le sinistre, d'altra parte, erano tanto mortificate da non poter subito reagire; ma non tanto rassegnate da non meditare la riscossa e la vendetta; sicché, per logica successione, quelle stesse armi che la Democrazia cristiana aveva costituzionalmente impugnato per limitare l'eventuale potere altrui, furono subito impuginate da socialisti e comunisti per cominciare a insidiare, almeno intenzionalmente, il potere assoluto, o quasi, conquistato dalla Democrazia cristiana.

È questa, senza ombra di dubbio, la risposta di fondo al « perché » da noi proposto come tema del ragionamento politico che stiamo facendo. Per questi motivi da sedici anni la Democrazia cristiana, sola o con altri, sta nicchiando; senza buttare a mare il programma regionalista per non buttare a mare una parte notevole della propria tradizione programmatica; ma senza realizzarlo per non offrire ai comunisti una troppo valida arma di condizionamento del potere centrale. Per questi stessi motivi da sedici anni i comunisti, soli o con altri, stanno battendosi perché le regioni si facciano, e si facciano subito, e si facciano comunque; perché sanno di non potere aspirare a rivincite elettorali globali, ma sanno altrettanto bene che nessun potere centrale riuscirebbe a governare seriamente un'Italia divisa in venti Parlamenti regionali, con venti Governi, con venti legislazioni autonome e concorrenti.

Per questi stessi motivi, infine, spetta al Governo di centro-sinistra presieduto dallo

onorevole Moro il dubbio onore di accontentare finalmente i comunisti; dando loro ciò che rifiutò di dare De Gasperi, cui il ruolo di interprete della tradizione federalistica e regionalistica della Democrazia cristiana si addiceva certamente più di quanto non si addica al neo-antifascista, al neo-democristiano, al neo-regionalista onorevole Moro; dando loro ciò che dopo De Gasperi rifiutarono sostanzialmente di dare tutti i Presidenti del Consiglio via via succedutisi in sedici anni.

Se il Governo di centro-sinistra dovesse essere caratterizzato e qualificato attraverso uno dei suoi impegni e atteggiamenti; certo l'impegno ad attuare le regioni a statuto ordinario dovrebbe essere prescelto come il più idoneo a dimostrare, sulla base di tutte le esperienze del dopoguerra, prima e dopo il 18 aprile del 1948, che il partito comunista non ha mai avuto un Governo più amico (e qui l'amicizia sconfinava nella complicità) di quello presieduto dall'onorevole Moro.

Non ci si risponda che anche i Governi precedenti, a cominciare dal primo presieduto da De Gasperi dopo il 18 aprile 1948, confermarono l'impegno regionalistico. Lo confermarono, certamente; perché è sempre mancato alla Democrazia cristiana, anche nei suoi esponenti più responsabili, il coraggio di assumere posizioni nette e chiare nella lotta programmatica e politica contro il pericolo comunista; ma tutti sanno, e i comunisti non hanno torto quando lo rilevano, che dal 1948 al 1963 i Governi della Democrazia cristiana, tutti i Governi della Democrazia cristiana, non hanno voluto fare le regioni a statuto ordinario: paventando cose che il Governo dell'onorevole Moro, primo e solo, non paventa più; e non paventa più non già perché non fossero vere o perché abbiano cessato di essere vere; ma semplicemente perché il Governo dell'onorevole Moro è fuori da tutta la tradizione politica della Democrazia cristiana a partire dal 1947-48 in poi; semplicemente perché il Governo dell'onorevole Moro rappresenta, istituzionalmente, la capitolazione della Democrazia cristiana nei confronti delle fondamentali istanze, quanto allo Stato, alla Nazione, alla società, della estrema sinistra, comunisti compresi.

Ecco, ripetiamo, la verace risposta al « perché » dei sedici anni di indugio; al « perché » della improvvisa rottura attuale di ogni indugio.

Quando, nel 1948, l'onorevole De Gasperi presentò al Parlamento il primo disegno di legge per l'attuazione del titolo quinto della

Costituzione, la estrema limitatezza di quel disegno di legge dimostrò subito lo scarso impegno governativo per la riforma regionale. La prima commissione della Camera ne discusse a lungo, istituì tre comitati per discuterne ancora più a lungo, si impigliò a lungo nella spinosa faccenda dei capoluoghi regionali, deferì il tutto a un comitato che ci lavorò sopra per circa quattro anni; giungendo, sullo scorcio della prima legislatura, dopo un sommario esame nell'aula di Montecitorio e in quella di Palazzo Madama, alla approvazione della legge 10 febbraio 1953, n. 62; che fu chiamata (ironia della sorte) legge Scelba dal nome del Ministro dell'interno dell'epoca, poi convertitosi a ben altre posizioni.

Nessuno prese troppo sul serio quella legge, sia perché si trattava davvero, come ormai tutti riconoscono, di una legge malamente abborracciata; sia e soprattutto perché, mancando, e volutamente mancando, tanto la legge elettorale regionale quanto la legge sulla finanza regionale, si sapeva benissimo che non se ne sarebbe fatto nulla.

Infatti, per tutto il corso della seconda legislatura, dal 1953 al 1958, non se ne fece nulla, e se ne parlò assai poco. Ogniquale volta le sinistre riproposero il problema, i Governi della Democrazia cristiana, sia monocolori che di coalizione, risposero sempre nello stesso modo: confermando in termini generici l'impegno regionalistico, ma asserendo che per dare vita alle regioni occorreva preventivamente dare vita ad una organica legge sulla finanza locale coordinata con la finanza dello Stato da un lato, con quella dei comuni e delle province dall'altro. Ma di tale organica legge finanziaria non si vide, come tutti sanno, neppure l'ombra.

La terza legislatura sarebbe giunta certamente fino al termine senza che il problema facesse un passo innanzi, se al centro della terza legislatura non fosse scoppiato il dramma del luglio 1960: un dramma del quale l'Italia sta scontando, e forse sconterà per un pezzo, le conseguenze. Non vogliamo qui ricordare quelle vicende. Ci limitiamo a sottolineare che fummo soli, nel quadro e nel corso di quelle vicende, a sottolineare che non si trattava dell'aggressione contro il Movimento sociale italiano, ma dell'aggressione sovversiva contro lo Stato italiano; e che quella svolta, favorita da quasi tutta la Democrazia cristiana, e avallata persino dal partito liberale, avrebbe aperto all'estrema sinistra, a tutta l'estrema sinistra, la strada del potere.

LA COMMISSIONE TUPINI.

Dal dramma del luglio del 1960 scaturirono immediate conseguenze anche per quanto attiene al problema delle regioni. Fu infatti il Governo Fanfani, il Governo delle « convergenze » tra i liberali e i fautori dell'apertura a sinistra, che prese subito l'iniziativa di trarre dal cassetto la legge n. 62, mettendo al lavoro la Commissione presieduta dal senatore Tupini.

Vale la pena di ricordare che quella Commissione fu nominata con decreto del Presidente del Consiglio onorevole Fanfani il 29 agosto del 1960 e concluse i suoi lavori il 18 aprile 1961, sempre al tempo del Governo delle convergenze.

Ma vale soprattutto la pena di ricordare quale fu la composizione politica della Commissione Tupini, ai cui lavori presero parte alcuni egregi studiosi e alcuni non meno egregi parlamentari. Quali parlamentari? Il democristiano senatore Tupini quale presidente; i democristiani onorevole Castelli e onorevole Agrimi quali componenti; il liberale onorevole Bozzi; il socialdemocratico senatore Lami-Starnuti; il repubblicano-comunitario onorevole Ferrarotti; il socialista onorevole Ferri, attuale presidente del gruppo parlamentare del P.S.I.

Il Governo delle « convergenze » non comprendeva i socialisti nella maggioranza; e anzi i socialisti stavano all'opposizione; non potendo condividere le tesi e le responsabilità di un Governo che si faceva ufficialmente appoggiare dai liberali; come i liberali non avrebbero potuto tenere in piedi un Governo che accettasse l'appoggio dei socialisti. Ma quando si trattava, sotto l'egida di quel Governo, di lavorare assieme per fare le regioni a statuto ordinario, ecco che democristiani, socialdemocratici, repubblicani, liberali e socialisti accettavano di buon grado di lavorare insieme; e il senatore Tupini accettava volentieri di presiederli tutti insieme, e il Presidente del Consiglio Fanfani era felice di dirigerli tutti insieme, e alle conclusioni arrivavano tutti insieme: dimostrando così, se ce ne fosse bisogno, che il Governo delle « convergenze » fu il logico e il necessario precedente dei successivi Governi di apertura a sinistra.

Quali furono le conclusioni della Commissione Tupini? Le più singolari che possano immaginarsi; e anche, politicamente parlando, le meno oneste.

La Commissione Tupini sentenziò, che la legge n. 62 era congegnata assai male, che

aveva bisogno di numerosi rifacimenti, che non rispondeva in molti punti allo scopo, che predispondeva in maniera difettosa i delicatissimi congegni dell'ordinamento regionale; ma concluse, inspiegabilmente, con « un giudizio compressivamente favorevole al mantenimento della formulazione della legge n. 62 ». Perché? Semplice: perché con il Governo delle « convergenze » era cominciata la svolta a sinistra, e quindi stavano cominciando a cadere le riserve, le preoccupazioni, le perplessità che per tanti anni avevano impedito alla Democrazia cristiana di gettarsi a capofitto nell'avventura delle regioni a statuto ordinario. Siccome la Commissione Tupini era soltanto in apparenza un organo tecnico di consulenza, mentre in realtà, data la sua composizione e data soprattutto la partecipazione dei socialisti, era un organo politico; le riserve tecniche rappresentarono l'apparenza, la vernice del lavoro svolto dalla Commissione, mentre la sostanza politica consiste nel parere favorevole alla legge n. 62, cioè nella volontà politica di andare avanti ad ogni costo, di fare le regioni in qualunque modo, anche nel peggiore dei modi.

I GOVERNI DI CENTRO-SINISTRA.

Quando dal Governo delle « convergenze » si passò al Governo di centro-sinistra presieduto sempre dall'onorevole Fanfani, le cose progredirono ulteriormente, com'era naturale, verso l'ordinamento regionale voluto dalla estrema sinistra. Il passo decisivo, non a caso, fu compiuto in occasione del Congresso di Napoli della Democrazia cristiana (febbraio 1962), quando furono gettate le basi programmatiche per l'ormai imminente accordo con i socialisti, e tra gli impegni di fondo figurò proprio quello regionalistico. In quella sede le correnti democristiane contrarie al centro-sinistra misero soprattutto l'accento, e con ragione, sui pericoli del regionalismo; in quella sede le correnti democristiane favorevoli al centro-sinistra presero solenne impegno di andare avanti con la costituzione delle regioni a statuto ordinario. Una delle principali discriminanti, e forse la principale, sul terreno programmatico, tra le correnti democristiane favorevoli e contrarie al centro-sinistra, fu per l'appunto la discriminante regionale: il che conferma la nostra tesi, e dimostra con tutta evidenza che si sta giungendo all'attuazione delle regioni non per una autonoma volontà del partito di maggioranza relativa, ma per il condizionamento sempre più pesante che il partito di maggio-

ranza relativa subisce e accetta da parte della estrema sinistra.

Dopo il congresso di Napoli, i tempi furono ulteriormente accelerati, e si giunse, nella scorsa legislatura, alla presentazione delle leggi regionali da parte del Governo di centro-sinistra presieduto dall'onorevole Fanfani. Fu presentato un disegno di legge di modifica della legge n. 62, perché neppure il Governo di centro-sinistra osò condividere le conclusioni aberranti della Commissione Tupini, e ritenne quella legge meritevole di larghe correzioni. Fu presentata una legge per l'assunzione del personale regionale. Fu presentata una proposta di legge-quadro per il passaggio alle regioni delle funzioni relative alla modifica delle circoscrizioni comunali. Fu presentata una legge per la finanza regionale. Per lo svolgimento delle elezioni regionali, avevano pensato i repubblicani a presentare una loro proposta di legge. Il tempo per varare le leggi regionali prima del termine della legislatura poteva esserci, perché tali leggi furono esaminate dalle competenti Commissioni della Camera dei deputati tra il novembre e il dicembre del 1962. Senonché, i propositi di battaglia parlamentare ad oltranza manifestati dalla nostra parte, e già messi in atto nei dibattiti in Commissione, indussero a più mature riflessioni i rappresentanti della maggioranza; i quali si resero conto che non sarebbe assolutamente convenuto loro premettere una grossa battaglia parlamentare sulle regioni alla campagna elettorale che di lì a pochi mesi si sarebbe svolta in tutta Italia. A malincuore, dunque, gli esponenti del centro-sinistra rinfoderarono le loro smanie regionalistiche; e rinviarono la partita alla legislatura seguente.

Ora ci siamo; ma è bene si sappia « come » ci siamo: con quale impostazione legislativa, con quali presupposti non solo politici ma anche tecnici.

Del « come » parleremo ampiamente in seguito. Ci sia consentito, qui, per chiudere il capitolo relativo alla storia di questa legge, riferire come si è arrivati in Commissione, come si è discusso in Commissione, come si è giunti dalla Commissione all'aula, a proposito di questa legge.

Chiusa la parentesi « provvisoria » del Governo presieduto dall'onorevole Leone, insediatosi il Governo di centro-sinistra, il Consiglio dei ministri ha immediatamente approvato e inviato al Parlamento i tre disegni di legge che sono attualmente all'esame della Camera, dopo essere stati discussi dalla Commissione Affari costituzionali. Degli altri due

parliamo nelle apposite relazioni di minoranza. Questo disegno di legge, relativo alle modifiche della legge n. 62, altro non è, così come il Governo lo ha presentato, che il disegno di legge presentato dal Governo Fanfani nella scorsa legislatura, con gli emendamenti apportativi allora dalla I Commissione della Camera, e con in più qualche ulteriore variante. Gli uffici legislativi del Governo di centro-sinistra, malgrado la presenza corroborante dei socialisti, non si sono dunque spremuti troppo le meningi per predisporre un testo finalmente valido, in ordine alla costituzione e al funzionamento dei consigli regionali, ma hanno pari pari ereditato le fatiche degli uffici legislativi dei precedenti Governi. Senonché, gli esponenti della maggioranza in Commissione Affari costituzionali si sono resi conto di esporsi davvero ad una pessima figura, facendo i difensori d'ufficio di un testo malamente abborracciato; e all'improvviso, quando già la discussione generale era terminata, e quando i rappresentanti della opposizione avevano elaborato i loro emendamenti sul testo governativo, hanno presentato un nuovo testo: completamente (o quasi) diverso dal precedente. A questo punto, la discussione generale avrebbe dovuto essere riaperta; o quanto meno, ai sensi del regolamento, avrebbe dovuto essere fissato un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti al nuovo testo. Ma non è stato possibile; perché i rappresentanti della maggioranza di centro-sinistra avevano in precedenza stabilito, fuori della Commissione e mancando gravemente di riguardo alla Commissione stessa, che in una certa data, non modificabile, dovesse cominciare a tutti i costi il dibattito in aula.

In queste condizioni, con queste impostazioni, in un clima di improvvisazione, di faciloneria, di leggerezza imperdonabile, ci si accinge — dopo sedici anni, che a qualche settore del Parlamento non sono serviti evidentemente a nulla! — a discutere, onorevoli colleghi, il più importante e grave problema dei nostri tempi: la regionalizzazione dello Stato italiano.

I MOTIVI DELL'ANTIREGIONALISMO.

Nel mutare delle altrui posizioni, non sono mutate le nostre. Riteniamo, in buona coscienza, di poterlo dire senza la minima concessione a preconcetti, ad apriorismi, a pregiudizi di sorta. Anzi, riteniamo di poter dire che al vaglio della esperienza, della meditazione, dell'approfondimento dei problemi, la

nostra avversione all'istituto regionale — che forse alle origini poteva essere più il frutto di un omaggio ad una nostra tradizione di pensiero che la chiara percezione della inconciliabilità tra l'istituto stesso e gli interessi permanenti dello Stato italiano — è oggi un punto di arrivo e non un punto di partenza: è la risultante di tutto ciò che nel più obiettivo dei modi è apparso chiaro agli italiani, nei venti anni del dopoguerra, in fatto di decentramento amministrativo e di regionalismo.

Fino a qualche anno fa, e più esattamente fino alla conversione della Democrazia cristiana alle tesi « irreversibili » del centro-sinistra, i regionalisti presentavano per solito la regione all'opinione pubblica come un ente di decentramento amministrativo; e ci accusavano di essere, in quanto antiregionalisti, i nostalgici dello Stato accentrato e accentratore. In questi ultimi tempi si sono fatti sempre più rari i fautori dell'ente regione come ente di decentramento amministrativo; e sempre più francamente, anche dai settori cosiddetti moderati della Democrazia cristiana, viene avanzata la tesi relativa all'ente regione come centro autonomo di potere politico ed economico, e soltanto in subordine, e conseguenzialmente, come organo di decentramento amministrativo. Come vedremo più avanti, esaminando le norme del disegno di legge, questa diversa concezione dell'ente regione emerge chiarissima attraverso la diversa formulazione, nel tempo, della legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali: che all'inizio fu il tentativo di una legge di decentramento amministrativo, pur nella attuazione del titolo quinto della Costituzione; e che oggi è, in ossequio agli indirizzi del centro-sinistra in particolare, della partitocrazia in genere, la legge istitutiva dei centri regionali di potere politico ed economico.

Noi ci siamo chiesti, quando i più autorevoli regionalisti sostenevano la tesi della regione come ente di decentramento, se davvero il decentramento amministrativo potesse realizzarsi mediante l'organizzazione regionale dello Stato. Non esitiamo a dire che se la nostra risposta a tale quesito fosse stata positiva, noi avremmo avuto il coraggio di rivedere ampiamente le nostre posizioni in fatto di ordinamento regionale; perché riteniamo che il fine del decentramento amministrativo nella unità dello Stato debba essere perseguito; perché non solo non siamo nostalgici di un centralismo amministrativo che forse — a ben vedere — non c'è stato mai (e la nostra

affermazione non sembri paradossale: il regime fascista decentrò amministrativamente, nei venti anni, certamente più di quanto non abbia decentrato, nello stesso periodo di tempo, il regime democratico), ma siamo decisi fautori del decentramento.

Senonché, la nostra risposta al quesito è stata ed è negativa, sia in linea di principio che in linea di fatto, cioè alla stregua delle esperienze.

Basta considerare il testo del titolo quinto della Costituzione, per convincersi che l'istituto regionale non è stato concepito, né costituzionalmente attuato, in funzione del decentramento; ma è nato, lo abbiamo rilevato in precedenza, come espressione attenuata delle tendenze federalistiche che sembravano prevalere nell'immediato dopoguerra.

Un ente autonomo che emana norme legislative proprie (sia pure nel quadro generale dei principi fondamentali della legislazione dello Stato), che ha autonomia finanziaria, che impone propri tributi, che ha un proprio Governo e un proprio Parlamento, che ha un proprio statuto, non può essere gabellato come ente di decentramento amministrativo neanche con la massima buona volontà. Tanto è vero che del problema del decentramento amministrativo Governo e Parlamento si sono occupati, nel dopoguerra, seguendo altra strada; e non è certo colpa nostra se su tale strada Governo e Parlamento hanno marciato con straordinaria timidezza e con visibile impaccio. Dopo tante discussioni, dopo tante polemiche, dopo tanti studi sul decentramento amministrativo, si può dire veramente che la montagna abbia partorito il topolino. Ne è risultata infatti la legge-delega per il decentramento amministrativo dell'11 marzo 1953, n. 150; ne è risultata la non utilizzazione della delega entro l'anno che il Governo aveva avuto a sua disposizione per presentare le norme relative al decentramento; ne sono risultate le consuete proroghe della delega; e alla fin fine ne è venuto fuori poco o nulla, se è vero come è vero che il decentramento amministrativo non ha fatto sostanzialmente un passo avanti, e che il Ministero per la riforma burocratica, che soprattutto di questa responsabilità, crediamo, era stato inizialmente investito, ha continuato placidamente a studiare, se pure ha studiato, ma non ha contribuito quasi affatto a dipanare la aggrovigliata matassa.

A questo punto sono di rito le accuse contro la « burocrazia romana » che oscuramente si oppone al decentramento amministrativo e impedisce ai vari Governi di mettere in es-

sere le leggi generali che pur ci sono. Noi non vogliamo né accusare né difendere la « burocrazia romana ». Rileviamo soltanto che i casi sono due: o l'accusa è fondata, e allora a maggior ragione la « burocrazia romana » resisterà contro quel tanto di decentramento burocratico che si connette all'ordinamento regionale, e gli uffici statali continueranno a convivere accanto agli uffici regionali, con evidente appesantimento di tutta l'impalcatura burocratica dello Stato; o l'accusa è infondata, e allora non si vede proprio perché si debba giungere alla creazione di una vasta burocrazia regionale per ottenere i fini che con assai minore dispendio, e senza mettere in forse l'unità dello Stato, si sarebbero potuti conseguire con il semplice decentramento. A parte il fatto che si copre veramente di ridicolo una classe dirigente politica la quale da un lato afferma di voler realizzare chissà quali e quante importantissime riforme di struttura, e dall'altro candidamente confessa di non avere autorità sufficiente per mettere al passo dei tempi qualche direttore generale o qualche capo-divisione.

La realtà è che il principio del regionalismo si pone in antitesi e in alternativa, e non in posizione di complementarietà, nei confronti del principio del decentramento amministrativo. La prova di ciò è facilmente riscontrabile nel testo stesso della legge da noi citata per il decentramento amministrativo. All'articolo 5 tale legge (11 marzo 1953, n. 150) così recita: « Le norme delegate da emettersi ai sensi della presente legge potranno essere modificate, attuandosi l'ordinamento regionale, dalle leggi che la regione emetterà, nei limiti della sua competenza, per la disciplina delle deleghe previste dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione ».

Lasciando da parte, per ora, l'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione (relativo alla delega delle funzioni amministrative della regione agli enti locali minori), cosa risulta dal predetto articolo 5 della legge sul decentramento amministrativo? Risulta che, secondo il legislatore nazionale, le leggi regionali potranno modificare le norme delegate sul decentramento da emettersi dal Governo della Repubblica. Risulta, quindi, che il decentramento statale è condizionato dal decentramento che le regioni dovranno o dovrebbero compiere. Risulta, pertanto, che con l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale lo Stato automaticamente si spoglia della possibilità di attuare con proprie norme il decentramento amministrativo; in quanto tali norme vengono sottoposte al sindacato poli-

tico e legislativo delle regioni, che con proprie leggi, inaudita altera parte, le possono modificare. Risulta, in definitiva, che il decentramento amministrativo operato dallo Stato finisce per essere incompatibile con il decentramento amministrativo che dovrebbe essere operato dalla regione. Ma poiché abbiamo dimostrato che la regione, così come la Costituzione la configura, non è e non può essere un organo di decentramento, crediamo risulti chiarissimo quanto dicevamo; e cioè che l'ente regione si pone in antitesi con la concezione stessa, e comunque con ogni seria possibilità di attuazione, del decentramento amministrativo.

L'esperienza, d'altra parte, ha detto una parola decisiva in merito. Le quattro regioni a statuto speciale, che da questo come da ogni altro punto di vista hanno offerto un edificante paradigma di quel che sia il regionalismo e di quel che il regionalismo potrà essere quando sarà realizzato ovunque; non solo non hanno funzionato come organi di decentramento amministrativo, ma, al contrario, hanno agito come organi accentratori, talora come organi spietatamente accentratori.

Vogliamo recare in merito la più insospettabile delle testimonianze: una testimonianza comunista. Abbiamo sotto gli occhi la relazione al disegno di legge presentato da tutto il gruppo parlamentare comunista all'Assemblea siciliana in data 8 gennaio 1964, avente per oggetto: « Delega di funzioni amministrative agli Enti locali ». In tale relazione tra l'altro si legge: « ... Vanno collocati in questa cornice come conseguenza della mancata regolarizzazione dei rapporti Stato-Regione in alcuni settori fondamentali, la mancata articolazione periferica dell'Amministrazione regionale e i modi — conseguentemente — del suo caratterizzarsi, come basata su un rigido accentramento. L'esercizio, da parte dell'amministrazione centrale della regione, delle funzioni e dei compiti più minuti di interesse locale, ha provocato di riflesso la atomizzazione della spesa, la dispersione per mille rivoli delle disponibilità finanziarie della regione; ed ha condotto al prevalere delle sollecitazioni elettorali e clientelari sui problemi di indirizzo e sulle scelte di fondo... Ne è seguito, negli istituti che organizzano la democrazia di base della regione, cioè negli enti locali, un progressivo scarto fra la figura e la funzione giuridico-costituzionale assegnata agli enti locali stessi dal nostro ordinamento, e la loro possibilità reale di incidere attivamente a determinare — o almeno concorrere a determinare — un pro-

fondo processo di base di sviluppo sociale ed economico. Tale possibilità si è andata sempre più affievolendo non essendo stati forniti agli enti locali gli adeguati strumenti e i mezzi di intervento, accentrati negli assessorati regionali ».

La regione siciliana, e lo dicono i più oltranzisti tra i regionalisti in attività di servizio, è dunque diventata, dopo venti anni, un organo di accentramento rigido, ai danni degli enti locali minori. Un ragionamento non molto diverso emergerebbe, crediamo, dall'esame della situazione determinatasi in Sardegna nei rapporti tra regione ed enti locali minori. La Valle d'Aosta non è in discussione a questo riguardo, essendo la Valle d'Aosta stessa, malgrado la sua dignità di regione, per territorio e per popolazione un ente locale minore. Quanto al Trentino-Alto Adige, non si può certamente discuterne a questo riguardo, perché a tutti è noto che proprio alla questione della delega dei poteri della regione alle province, e delle province ai comuni, sono legati i complessi e gravi problemi di carattere interno e internazionale che purtroppo agitano da tanti anni quella parte d'Italia.

È dunque lecito prevedere che l'ente regione istituito in tutta Italia, se da un lato bloccherebbe per sempre i timidi tentativi di decentramento autonomo finora compiuti dallo Stato democratico, dall'altro determinerebbe altrettante situazioni di rigido accentramento, da parte dei nuovi enti, nei confronti dei tradizionali enti locali, comuni e province.

Né crediamo ci si possa rispondere che con l'ordinamento regionale a statuto ordinario le cose andranno in modo diverso. In relazione con il decentramento, le regioni a statuto speciale e le regioni a statuto ordinario si presentano con identici lineamenti costituzionali. Se dunque, dopo venti anni di esperienza, le prime si sono trasformate in organi di accentramento e non di decentramento, bisogna pensare che questa sia la logica dell'ente autonomo regione, e non è giusto addebitarne la responsabilità (come fanno i comunisti, sempre sommari e sbrigativi) a formule di Governo regionale, che negli anni sono spesso mutate, né ad uomini e gruppi, che sono praticamente sempre quelli, e che — ahimé — continueranno ad essere i medesimi, con i medesimi sistemi e con la stessa mentalità, sia nelle regioni a statuto speciale che in quelle a statuto ordinario. L'importante è che lo Stato stesso non metta tra le mani delle clientele di partito

(la definizione clientelare della situazione regionale siciliana è senz'altro da noi accettata; ma merita, crediamo, di essere estesa dallo stretto di Messina fino alle Alpi) strumenti come quello dell'ordinamento regionale; che si è rivelato, in vent'anni, il più idoneo a soffiocare quel poco che resta di autonomia amministrativa negli enti locali minori.

I « CENTRI DI POTERE ».

D'altra parte, i fautori del centro-sinistra — e quindi del regionalismo a tutti i costi — non dicono nemmeno più che le regioni a statuto ordinario debbono sorgere come organi di decentramento amministrativo; ma sostengono apertamente la tesi dei « centri di potere » regionale, che un tempo era cara soltanto all'onorevole Nenni.

Questa tesi ha senza dubbio il merito di una maggiore franchezza, e anche di una molto maggiore aderenza all'istituto della regione come la Costituzione lo configura; ma non si vorrà disconoscere che chi apertamente sostiene la tesi delle regioni a statuto ordinario come centri di potere, riapre automaticamente tutta la problematica del regionalismo come antitesi del concetto unitario dello Stato, o quanto meno come attentato alla unità dello Stato; perché dalla tesi delle regioni come centri di potere al riaffiorare delle vecchie concezioni federalistiche di « popolare » memoria, il passo è più breve di quanto non sembri.

In linea di principio, questa nostra asserzione non ha neppure bisogno di dimostrazione. Il principio dell'unità dello Stato non è compatibile con l'insorgere di « centri autonomi di potere » nel corpo dello Stato; mentre, lo abbiamo già detto ma desideriamo ripeterlo, è perfettamente compatibile con il principio del decentramento amministrativo delle funzioni dello Stato. Il centro del potere, politico come economico, è lo Stato unitario, non può essere che lo Stato unitario; e ciò risponde ad una concezione correttamente democratica dello Stato moderno, se è vero, come è vero, che il potere, secondo la concezione democratica, risiede nel popolo e viene dal popolo esercitato attraverso la elezione del Parlamento nazionale. Lo Stato unitario non può articolarsi per la contraddizione che non lo consente, in « centri autonomi di potere »; perché la contraddizione non consente alle articolazioni di essere autonome nei confronti dei centri organici di impulso e di coordinamento che le muovono. La verità è, al contrario, che i centri autonomi di potere

disarticolano lo Stato unitario: lo Stato, si badi bene, e non il Governo; come vorrebbero far credere i superficiali apologeti del regionalismo come strumento di politica difesa contro l'insorgere eventuale di Governi troppo autoritari. Non si sfugge, mediante il regionalismo, al pericolo dell'autoritarismo governativo; anzi, si moltiplica per venti tale pericolo, perché i poteri attribuiti dalla Costituzione alle regioni, e da questa legge ai governi delle regioni, sono certamente tali da poter trasformare codesti staterelli in altrettanti feudi delle sole potenze che contino nella nostra democrazia: i partiti, le coalizioni tra i partiti. Si marcia invece, proprio per l'autorità disgregatrice attribuita alle regioni e ai loro governi, verso la disintegrazione dell'autorità statale, i cui sbocchi, nel tempo, non possono essere che due: il federalismo ancora gradito in taluni circoli integralisti democristiani; la conquista sovversiva di uno Stato non solo incapace di difendersi ma praticamente inesistente.

Tali rischi e pericoli non sono sfuggiti a quelle correnti della Democrazia cristiana che da qualche tempo si battono contro l'istituzione delle regioni a statuto ordinario. Senonché, tali correnti, essendo in linea programmatica, e per tradizione, legate al regionalismo cui tutta la Democrazia cristiana si richiama, non hanno potuto e probabilmente non possono e non vogliono affrontare la questione nei suoi aspetti di fondo, e si sono limitate ai marginali — se pure importanti — riflessi politici del problema. In altri termini, quello che fino all'avvento del centro-sinistra è stato il cauto (ma ahimé, non casto) atteggiamento di tutta o quasi la Democrazia cristiana nei confronti dell'impegno costituzionale ad attuare le regioni a statuto ordinario, dopo l'avvento del centro-sinistra è diventato il cauto (ma, ahimé, anche troppo cauto) atteggiamento di quelle correnti della Democrazia cristiana che nell'avversare l'immediata attuazione dell'ordinamento regionale a statuto ordinario pongono mente più ai riflessi politici di carattere immediato, più alla opposizione contro la formula di centro-sinistra, più alla regione come punto programmatico « irrinunciabile » del centro-sinistra; che non al regionalismo nei suoi permanenti aspetti di fondo.

Accade per altro, ed è del resto inevitabile, che siffatta opposizione — meramente politica — alla costituzione in questo momento e in questo modo delle regioni a statuto ordinario, sia indotta dalla logica stessa delle sue impostazioni e preoccupazioni a ragiona-

menti più approfonditi; che desideriamo, sia pure di sfuggita, citare.

Per limitarci ad un solo esempio (del resto, molto autorevole), citeremo alcuni passi di un discorso pronunciato dall'onorevole Scelba, a nome della corrente di « centrismo popolare », nella riunione del Consiglio nazionale della Democrazia cristiana svoltosi nel novembre del 1962:

« Non esito a dire che il mio attuale orientamento di riserva è il frutto della esperienza regionalistica in atto, in cui gli aspetti negativi sopravanzano quelli positivi »;

« Non solo non abbiamo a vergognarci per non aver attuate le regioni, ma possiamo affermare che così operando abbiamo servito gli interessi più veri della democrazia italiana »;

« In proposito, richiamo la risoluzione della direzione della democrazia cristiana, in data 27 settembre 1962, nella quale si trova questa affermazione: « che è inconcepibile un'articolazione dello Stato in centri di potere, importanti come quelli costituiti dalle regioni, al di fuori di uno stretto e coerente collegamento con la politica generale del Governo »;

« Noi possiamo negare che le regioni incideranno sulla unità politica della Nazione, ma non per questo riusciremo a tranquillizzare tutti. Noi stessi abbiamo affermato che è inconcepibile pensare alle regioni, senza la garanzia che esse non accresceranno i centri di potere del Partito comunista italiano. La garanzia non è stata data, ma solo promessa e a condizioni non facili a realizzarsi. In queste condizioni, noi non possiamo procedere oltre ».

Siamo, come si vede e come avevamo preavvertito, su un terreno di valutazioni esclusivamente politiche. Ma da tali valutazioni non esula la esperienza negativa, e non soltanto dal punto di vista politico, del regionalismo a statuto speciale. Da tali valutazioni non esula il riconoscimento, che non ha soltanto un valore politico contingente, della funzione di « centri di potere » e non di organi di decentramento, che le regioni assumerebbero. Da tali valutazioni non esula una preoccupazione di fondo per il destino che toccherebbe allo Stato italiano, non solo da un punto di vista meramente politico, qualora taluni centri di potere autonomo regionale cadessero tra le mani della estrema sinistra. Si pensi che l'onorevole Scelba parlava quando non si era ancora verificato il paradossale episodio della costituzione di una giunta di governo socialcomunista in Valle d'Aosta, proprio nel bel

mezzo della politica di centro-sinistra e della « rottura » tra socialisti e comunisti in campo nazionale; si pensi che l'onorevole Scelba parlava quando qualche ingenuo si illudeva, e qualche furbastro fingeva di illudersi, circa una rottura tra socialisti e comunisti, in omaggio al centro-sinistra, anche negli enti locali minori e nei sindacati; e si abbia la bontà di riconoscere che l'evolversi della situazione politica ha reso ancora più valide, tanto in superficie quanto in profondità, le pesanti riserve espresse dal *leader* di « centrismo popolare » nei confronti dell'ordinamento regionale a statuto ordinario.

Ne abbiamo voluto far parola, perché è di gran conforto rilevare che, lungi dall'essere isolate, le nostre posizioni antiregionalistiche sono andate acquisendo consensi sempre più vasti, anche in settori che certo non possono essere sospettati né di convergenze ideologiche né di tenerezze politiche verso la nostra parte.

Tralasciamo di proposito, in questa nostra rapida rassegna delle nostre tesi di sempre contro l'ordinamento regionale, due argomenti di fondo: quello finanziario e quello sociale.

Del tema sociale parleremo più avanti, nel corso di questa stessa relazione, riferendoci ai rapporti tra regionalismo e programmazione.

Del tema finanziario non parliamo in questa sede in linea di principio, perché il preannunciato disegno di legge sulla finanza regionale deve ancora essere presentato dal Governo all'attenzione del Parlamento (e vedremo se sarà presentato; rimane in noi qualche dubbio, che ci auguriamo possa essere presto fugato). Qualche osservazione faremo peraltro più avanti, quando tratteremo il tema della copertura di bilancio relativa a questo disegno di legge.

« COME » FARE LE REGIONI ?

Abbiamo sinora ribadito i temi fondamentali della nostra opposizione all'ordinamento regionale; per chiarire, in maniera formale e definitiva, che noi siamo contrari a tutto questo disegno di legge, e quindi ci riserviamo di chiedere il non passaggio all'esame degli articoli.

Ma il nostro discorso non verte soltanto sul « se ». Verte anche sul « come ». Ciò significa che, ferma restando in ogni caso la nostra sistematica opposizione all'ordinamento regionale, e quindi la nostra istanza di revisione globale del titolo V della Costituzione; noi non abbiamo la minima intenzione di rifugiarcì, per il seguito della discussione, in tesi aprioristiche; ma vogliamo esercitare in pie-

no il diritto, che non viene attenuato ma rafforzato dalla nostra dichiarata qualità di antiregionalisti, di esaminare nel merito l'attuazione legislativa del dettato costituzionale.

Il titolo quinto, infatti, essendo costituito da un insieme di norme direttive e precettive, con larghissima prevalenza delle norme direttive su quelle precettive; è — come gran parte del dettato costituzionale — null'altro che un insieme di orientamenti, e di orientamenti che il più delle volte sono piuttosto elastici.

Ne emerge, ovviamente, l'impegno per il legislatore a dare vita agli enti autonomi regionali a statuto ordinario e a statuto speciale; ma ne emerge anche, nel più obbiettivo dei modi, una latitudine di interpretazione giuridica che finisce, come sempre, per risolversi in una latitudine, cioè in una larga opinabilità, di direttiva politica.

Lo ha dimostrato, e lo sta dimostrando anche in questo momento, la tormentata storia della legge n. 62. Credeva di interpretare rettamente la Costituzione il legislatore del 1948, eppure ben poco rimase della sua fatica nella norma elaborata e votata nel 1953. Credeva di interpretare rettamente lo stesso testo costituzionale il legislatore del 1953, eppure non molto rimase della sua fatica nella norma che il Governo presieduto dall'onorevole Fanfani presentò nel 1962 alla attenzione del Parlamento, e ancor meno nel testo che la prima commissione della Camera congedò alla fine dello stesso anno per l'esame dell'aula. Credeva di essere fedele interprete della Costituzione il Governo di centro-sinistra dell'onorevole Moro ripresentando il medesimo testo, nella elaborazione della commissione affari costituzionali, in questa quarta legislatura; se non che la commissione affari costituzionali, per iniziativa della maggioranza di Governo, ha ritenuto di interpretare meglio il dettato costituzionale modificando largamente, o addirittura sostituendo integralmente, il testo presentato dal Governo poche settimane prima. Dopo sedici anni, nel quadro della stessa maggioranza di centro-sinistra è sufficiente una notte di meditazione per dare luogo ad interpretazioni assolutamente inedite del testo costituzionale varato nel 1948. Crediamo che tale stato di cose giustifichi in pieno la nostra parte quando essa afferma che, ove per disgrazia il Parlamento dovesse respingere a priori ogni nostra obiezione sul « se », ove per disgrazia la nostra richiesta di non passaggio agli articoli dovesse essere disattesa; noi saremmo legittimati in pieno a discutere sul « come »: visto che il « come » è in discussione proprio per opera della maggioranza re-

gionalista, visto che la discussione sul « come » è apertissima.

È chiaro che il nostro « come » — vogliamo avvertirlo lealmente — sarà il più vicino alle nostre legittime preoccupazioni per la tutela della unità dello Stato. Nessuno dovrà meravigliarsi, e tanto meno scandalizzarsi, se con i nostri emendamenti e, suggerimenti tenteremo di evitare che ai « centri di potere » regionali sia praticamente lasciata la briglia sul collo. Nessuno dovrà sorprendersi se sosterremo un concetto limitativo, e non certo estensivo, della autonomia regionale.

Dobbiamo però aggiungere (e può darsi che questa ulteriore nostra precisazione susciti un certo stupore) che esaminando nel merito il disegno di legge cercheremo di attenerci alla interpretazione più corretta possibile del testo costituzionale.

Noi non siamo, e non siamo mai stati, le Vestali della Costituzione, alla cui elaborazione, come è noto, e per i noti motivi, non abbiamo partecipato. Però, siamo sempre stati i portatori di una impostazione molto corretta, nei confronti di tutti i problemi costituzionali; di una impostazione che può essere riassunta in una formula:

la Costituzione può essere attuata com'è; può essere riveduta anche *in toto*; non può essere attuata come si vorrebbe che fosse.

Noi vorremmo che la Costituzione, specie per quanto attiene all'ordinamento regionale, fosse ben diversa. Noi abbiamo chiesto al Parlamento una revisione globale del testo costituzionale per questa materia. La nostra richiesta di non passaggio agli articoli di questo disegno di legge deve essere interpretata come una reiterazione della nostra richiesta di revisione globale del titolo quinto della Costituzione. Ma se la nostra richiesta viene respinta, noi chiediamo che il Parlamento attui la Costituzione così com'è, e non tenti (lo si accenna da varie parti, e lo vedremo) di forzarne il testo per adattarlo a sopraggiunte situazioni politiche.

Non si creda che questa nostra posizione abbia soltanto un valore politico di contrasto nei confronti di certe interpretazioni assai stacciate del regionalismo che sono in questo momento di moda negli ambienti del centro-sinistra. Questa nostra posizione risponde, sì, a preoccupazioni politiche di attualità; ma anche e soprattutto ad una preoccupazione di fondo che vogliamo esprimere una volta per tutte, come premessa a tutto ciò che avremo occasione di dire circa la interpretazione del titolo quinto della Costituzione.

Noi non crediamo che sia interesse dello Stato, né delle costituende regioni (e per interesse delle costituende regioni non intendiamo certo l'interesse di quanti delle regioni tenteranno di servirsi in funzione sistematica anti-Stato), che il testo costituzionale venga, attraverso questo disegno di legge, adulterato con interpretazioni di comodo.

Se infatti tali interpretazioni dessero luogo a norme suscettibili di togliere alle regioni una parte delle loro attribuzioni, non c'è dubbio che le regioni non tarderebbero a rivendicare tali attribuzioni, non tarderebbero a mettere in mora e ad impugnare la legge, non tarderebbero ad entrare in conflitto con lo Stato, qualora lo Stato alla legge rigidamente si richiamasse. E se a conclusione del conflitto lo Stato dovesse piegarsi, a seguito di sentenze della Corte costituzionale o a seguito di politici compromessi, non ne trarrebbe certo giovamento la causa unitaria; e da una iniziale ma illusoria stretta di freni deriverebbe un successivo e probabilmente eccessivo allentamento di briglie.

Se poi con interpretazioni di comodo — ed è purtroppo questa la ipotesi più probabile, dato il clima politico in cui il dibattito si svolge — venisse adulterato il testo costituzionale a danno delle potestà e prerogative dello Stato, a vantaggio dello scatenamento antistatale delle autonomie regionali; allora il danno sarebbe ancora più grave; perché la naturale tendenza, in casi del genere, è sempre verso lo slittamento ulteriore, verso una sempre più accentuata condiscendenza, per non dire capitolazione. Chi toglierebbe, o limiterebbe, in futuro, alle regioni a statuto ordinario, poteri costituzionalmente illegittimi che in questo momento la demagogia del centro-sinistra affidasse loro mediante una determinata impostazione di questo disegno di legge?

Noi cercheremo dunque, nel prosieguo di questa nostra relazione, e di tutta la nostra partecipazione al dibattito di merito, di attenerci ad una corretta interpretazione del testo costituzionale, tenendo sempre presenti:

- i lavori della Assemblea costituente;
- le esperienze giuridico-costituzionali delle regioni a statuto speciale;
- i rapporti Stato-regione intesi come rapporti-limite da un lato dell'accentramento statale e dall'altro della autonomia regionale.

IL TITOLO QUINTO DELLA COSTITUZIONE.

Prima di passare, peraltro, all'esame di merito del disegno di legge, all'esame del « come » il testo costituzionale sia stato in-

terpretato ai fini del primo assetto delle regioni a statuto ordinario; è indispensabile un rapido esame del titolo quinto della Costituzione: anche per rendere giustizia a tutti gli uffici legislativi governativi che da sedici anni si affaticano intorno al titolo quinto e tentano, con alterna ma quasi sempre con scarsa fortuna, di trarne delle chiare e coerenti norme di legge.

La verità è che il titolo quinto della Costituzione sta malamente in piedi. Si sente ad ogni passo, in quegli articoli, il vizio di origine; cioè il vizio del compromesso. Si avverte in ogni norma la velleità di un regionalismo spinto fino ai limiti del federalismo e al tempo stesso la paura di spingersi troppo avanti; sicché certe norme sono sin troppo restrittive della autonomia, altre la interpretano in modo troppo lato, altre infine recano in se stesse la contraddizione con se medesime o con le norme contenute in altri articoli. È necessario tenere conto di tutto ciò, ed esaminare per sommi capi le incertezze e le contraddizioni più gravi del titolo quinto; perché più innanzi, passando all'esame dei problemi connessi con il disegno di legge, non ci troveremo soltanto dinanzi a questioni di carattere politico e giuridico, ma anche dinanzi a questioni di carattere costituzionale; che per buona parte deriveranno, come si vedrà, dagli evidenti difetti, e quindi dalla controversa interpretazione, del titolo quinto della Costituzione.

Per cominciare, il concetto stesso di « autonomia » è quanto mai incerto, nella formulazione costituzionale. L'articolo 115 della Costituzione dice: « Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione ». Sembra abbastanza chiaro; e ancora più chiaro sembra il concetto di autonomia alla luce di quanto disse alla Costituente (atti dell'Assemblea, pagina 4591) il relatore onorevole Ambrosini: « Si esce dal campo dell'autarchia per passare a quello dell'autonomia, istituto che è più specialmente connesso con la potestà di produrre norme giuridiche, legislative ». Senonché, si giunge poi, nel corso stesso del titolo quinto, all'articolo 128, relativo alle province e ai comuni, e si legge: « Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ». E allora? Dove è andata a finire, se ci si può consentire il bisticcio, l'autonomia costituzionale del concetto di autonomia? Stando al 115 l'autonomia è caratterizzata dalla potestà legislativa, e quindi soltanto le

Regioni possono chiamarsi enti autonomi; stando al 128, si chiamano enti autonomi anche le province e i comuni, che non hanno, potestà di legiferare. Sicché il dire che le Regioni sono enti autonomi non significa nulla, o ben poco; non caratterizza, comunque, l'ente Regione dal punto di vista costituzionale.

Assai più gravi sono i problemi costituzionali aperti dall'articolo 117 (e ci imbattemmo in essi più avanti, esaminando nel merito il disegno di legge). Qui il concetto di autonomia, come potestà di emanare norme legislative, dovrebbe essere consacrato e precisato. Senonché, proprio in questo articolo è la radice di tutte le ulteriori e ancora perduranti, confusioni. L'Assemblea Costituente, infatti, come risulta in maniera evidente dai lavori preparatori, era divisa tra due tendenze: quella di coloro che volevano attribuire alla Regione la potestà legislativa esclusiva e primaria; e quella di coloro che volevano attribuire alla regione soltanto la potestà legislativa integrativa o di attuazione; restando in mezzo fra le due tendenze prevalenti un terzo orientamento: quello di coloro che volevano attribuire alla Regione la potestà legislativa concorrente o secondaria o complementare.

Non si giunse alla formulazione accolta nel testo costituzionale a seguito del ragionevole prevalere dell'una o dell'altra delle tendenze in contrasto; ma sulla base di un curioso compromesso. Gli autonomisti più spinti, i quasi-federalisti, accortisi di essere in maggioranza, ma in maggioranza piuttosto ristretta, rinunciarono al principio della potestà legislativa esclusiva, inducendo al tempo stesso i sostenitori della tendenza meno intransigentemente autonomistica a non insistere sul principio della potestà legislativa soltanto integrativa. Ma non ne venne fuori, come sarebbe stato logico attendersi, il principio mediano della legislazione concorrente o secondaria. Ne venne fuori un quarto tipo di potestà legislativa regionale, del tutto inedito: la simbiosi della legislazione concorrente e di quella integrativa. Non basta ancora: tale simbiosi venne formulata, nell'articolo 117, in guisa tale che da allora in poi gli interpreti di tale articolo hanno potuto abbastanza liberamente ravvisarvi tanto la legislazione primaria, che avrebbe dovuto esserne esclusa, quanto la legislazione concorrente quanto infine la legislazione integrativa; sicché quella che avrebbe dovuto essere una scelta, sia pure di compromesso, ha finito per trasformarsi in un *pot-pourri*.

Vedremo più da vicino tutto ciò quando ci occuperemo, più avanti, dell'articolo 9 della

legge n. 62 del 1953; ma è chiaro che le infinite controversie sull'articolo 9 non ci sarebbero state se il Costituente avesse adottato, all'articolo 117, un testo meno misterioso. Dire infatti che « la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato... » vuole senz'altro dire, a nostro avviso, che le leggi dello Stato debbono stabilire i principi fondamentali, in modo che poi la Regione possa legiferare, in maniera concorrente o integrativa; ma siccome il Costituente non ha voluto o saputo essere chiaro circa il prima e il poi, siccome il periodo che abbiamo citato è senza dubbio redatto in maniera abbastanza confusa, la confusione è passata dal testo costituzionale ai vari testi legislativi redatti dal 1948 in qua; col bel risultato che le Regioni a statuto ordinario stanno per nascere e nessuno è in grado di dire con tassativa certezza se esse attenderanno alla Costituzione nel caso in cui si permettano di legiferare prima che lo Stato abbia provveduto a stabilire, materia per materia, i principi fondamentali.

Non mancano, allo stesso articolo 117, le fonti di confusione nella enunciazione delle materie assegnate alla competenza legislativa della Regione. Sulla prima materia — « ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione » — sorgono, come vedremo anche più avanti, le più gravi questioni. Infatti, l'articolo 123 della Costituzione stabilisce che « le norme relative alla organizzazione interna della Regione » debbono essere fissate dallo statuto regionale; che è una legge regionale (ma anche questo punto è controverso), ma una legge che, per il particolare meccanismo della sua approvazione, non può essere assimilata alla potestà legislativa prevista dall'articolo 117. Sicché nessuno può dire con certezza se l'ordinamento degli uffici, che evidentemente è tutt'uno con la organizzazione interna della Regione, o che perlomeno costituisce parte essenziale della organizzazione interna della Regione, debba essere regolato a norma dell'articolo 117, con legge regionale inquadrata nei principi generali della legislazione statale, oppure a norma dell'articolo 123, nello statuto della Regione.

Non è chiara, parimenti, la dizione costituzionale in ordine alla seconda materia assegnata alla competenza legislativa della Regione — « circoscrizioni comunali » — perché se ne parla all'articolo 117; ma se ne riparla all'articolo 133. I commentatori più autorevoli del testo costituzionale hanno asserito che il secondo comma dell'articolo 133 sarebbe « una

esplicazione » del secondo alinea dell'articolo 117. È piuttosto singolare, crediamo, che una norma costituzionale, contenuta in un determinato articolo della Costituzione, sia « una esplicazione » di una norma contenuta in un altro articolo relativo ad altro oggetto; ma anche a volerlo ammettere, bisogna sempre chiedersi se la potestà legislativa in materia di circoscrizioni comunali attribuita alla Regione dall'articolo 133 sia proprio la stessa che viene attribuita alla Regione dall'articolo 117. E i dubbi in materia appaiono più che fondati.

Non sono affatto chiari i limiti della competenza legislativa regionale, sempre in riferimento all'articolo 117, in materia di « beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera ». È vero che il Presidente dei 75, onorevole Ruini, dichiarò che « gli istituti di assistenza che dipendono da enti nazionali non cadono sotto la potestà legislativa della Regione »; ma è anche vero, come tutti sanno, che i lavori preparatori hanno il valore che hanno, in fatto di interpretazione e di attuazione della Costituzione; sicché, alla stregua di questo alinea dell'articolo 117, sarà ben difficile negare a *priori* alla Regione la potestà di legiferare autonomamente in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera: il che potrebbe mandare in fumo tutti gli annosi progetti di riforma organica del settore assistenziale, sanitario e ospedaliero. Le conseguenze di una simile eventualità sono talmente gravi ed evidenti, che non hanno proprio bisogno di essere illustrate.

Che dire della potestà legislativa affidata alla Regione, *in extenso*, dallo stesso articolo 117, in materia di « agricoltura e foreste »? Della gravità della norma si rese conto il Costituente; tanto che il Presidente dei 75, onorevole Ruini, ebbe a dichiarare in assemblea: « Se il potere legislativo, per così dire primario, dello Stato è per definizione elastico e può avere maggiore intensità e lasciare meno spazio alla legislazione secondaria della Regione in alcune materie, vi è, fra queste ultime, certamente l'agricoltura e le foreste ».

Ci chiediamo: una volta entrato in funzione l'ordinamento regionale, come farà lo Stato a lasciare, sulla base dell'articolo 117, « meno spazio » alla legislazione regionale? Lo Stato dovrà stabilire i principi fondamentali, e non potrà andare oltre; e dovrà stabilirli in ordine a tutta quanta la materia dell'agricoltura e foreste. Una volta fissati i principi (e diciamo tutto ciò nella speranza che prevalga la nostra interpretazione dell'articolo 117; perché se prevalessse la interpretazione sostenuta in questo momento dai

partiti di estrema sinistra, non ci sarebbe neppure bisogno di fissare i principi generali), sarebbero le Regioni che si sceglierebbero il loro spazio legislativo in materia di agricoltura e foreste, senz'altro controllo possibile che quello, a posteriori, della Corte costituzionale.

Sarebbe stato dunque assai meglio se, all'epoca, i 75 avessero affidato al testo della Costituzione, e non a dichiarazioni vagamente interpretative, la manifestazione concreta e responsabile di preoccupazioni e di cautele, ahimè, tanto fondate.

Con l'articolo 118, terzo comma, l'Assemblea costituente avrebbe voluto scongiurare il pericolo dell'accentramento regionale, stabilendo il principio della delega delle funzioni amministrative della Regione agli enti locali minori. Avrebbe voluto; ma in realtà non ha avuto il coraggio di farlo, perché il comma recita: « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole ecc. »; dove quel normalmente o è di troppo o sta lì come una zeppa per consentire alle Regioni di non decentrare affatto (come è accaduto, normalmente, nelle Regioni a statuto speciale) e di considerare anormale, o eccezionale, ogni funzione amministrativa che piaccia loro controllare direttamente.

Nell'articolo 119 un pericoloso principio di confusione è contenuto al comma secondo, laddove si dice che « alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali ». Attribuiti, come? Una corretta interpretazione del testo costituzionale, a nostro avviso, consiste nel collegare il secondo capoverso al capoverso precedente, e quindi nel ritenere che i tributi propri delle Regioni e le quote di tributi erariali debbano sempre essere attribuiti alle Regioni con leggi della Repubblica. Si tratta però di una interpretazione, perché il Costituente, non se ne comprende il motivo ma bisogna prenderne atto, ha staccato i due commi; consentendo così che la norma venga anche interpretata come la concessione alla Regione di una potestà tributaria esclusiva, senza il vincolo e il controllo della legislazione nazionale.

Dall'articolo 123 ci siamo già occupati in relazione con l'articolo 117. Ma la contraddizione tra l'articolo 123 e il 117 in ordine al contenuto dello statuto regionale, non è certo il più grave elemento di incertezza che emerge dal testo dell'articolo 123. Qui l'incertezza e la confusione sorgono quando si pone mente alla figura giuridico-costituzionale dello statuto di una Regione ordinaria. Lo statuto delle regioni speciali, come è

noto, è una legge costituzionale. Non sorgono quindi dubbi. Ma lo statuto delle Regioni ordinarie che cosa è? È una legge della Regione nel quadro dei principi generali stabiliti nelle leggi della Repubblica? Così dovrebbe essere; ma così non appare chiaramente dal testo costituzionale, sia perché la materia degli statuti non è compresa tra quelle tassativamente elencate all'articolo 117; sia perché la parte iniziale dell'articolo 123 non è identica alla parte iniziale dell'articolo 117, in quanto l'articolo 123 si limita a stabilire che debba esservi armonia tra gli statuti regionali e le leggi della Repubblica, ma non richiede la pre-esistenza di leggi-quadro per poter dare vita alla legislazione regionale in materia di statuti.

Più gravi sono le incertezze relative al resto della norma, cioè al secondo capoverso dell'articolo 123. È lo statuto una legge regionale? C'è da dubitarne; visto che l'articolo 123 dice che « lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti », ma aggiunge che esso « è approvato con legge della Repubblica ». Che strana legge regionale è mai lo statuto, se per approvarla occorre una legge di approvazione della Repubblica? Si tratta dunque di un voto, di una delibera, della espressione pura e semplice di una volontà di maggioranza qualificata; o di una vera e propria legge, con efficacia sospesa? E che cosa accade se la legge della Repubblica ritarda? se la legge della Repubblica non approva? e la legge della Repubblica, approvando o disapprovando, può entrare nel merito? e se il Parlamento della Repubblica non entra nel merito, in base a quali valutazioni approva o disapprova? Sono alcune tra le inquietanti domande che possono essere formulate in relazione a questo articolo della Costituzione; e bisogna tenere presente che, quali che siano le risposte che a tali domande darà il legislatore ordinario attraverso questa legge, i problemi di interpretazione costituzionale sorgeranno inevitabilmente; essendo il titolo quinto della Costituzione, qui più che altrove, redatto in termini che benevolmente chiamerei approssimativi.

Fiorero di una infinità di equivoci è l'articolo 126, forse il più importante, o perlomeno il più delicato di tutto il titolo quinto; perché prevede l'ipotesi dello scioglimento del Consiglio regionale, cioè del più grave conflitto che possa verificarsi tra lo Stato e la Regione.

Equivoca è la dizione iniziale: « Il Consiglio regionale può essere sciolto », anziché

« Il Consiglio regionale viene sciolto ». Essendo successivamente enumerati i casi in cui allo scioglimento si può giungere, e non essendo tale casistica lasciata alla discrezionalità del Governo nazionale, sarebbe sembrato logico che alla discrezionalità del Governo nazionale non si lasciasse la decisione dello scioglimento; ma che, verificandosi eventi tanto gravi quali quelli enunciati in questo articolo, il Governo nazionale dovesse procedere senz'altro allo scioglimento. Invece, la discrezionalità politica a questo punto entra in campo; ed è facile immaginare che, compiendo due o più Regioni gli stessi o analoghi atti in violazione della Costituzione o delle leggi, il Governo nazionale sarebbe perlomeno tentato di indulgere nei confronti di una determinata Regione con un determinato colore politico, per essere più severo nei confronti di un'altra Regione diversamente orientata.

Che significa, poi, la dizione: « gravi violazioni di legge »? Qui la discrezionalità è anche di merito. Un Governo nazionale orientato in senso antiautonómico potrebbe, in ipotesi, considerare « gravi violazioni di legge » anche quelle violazioni che, stante la poca chiarezza dell'articolo 117, non potranno non derivare dalle controversie interpretative circa la potestà legislativa delle Regioni. Un Governo nazionale lassista potrebbe invece non considerare gravi anche violazioni di legge che mettessero in forse, nell'ambito di ciascuna Regione, i diritti elementari dei cittadini.

Che dire, ancora, della Commissione interparlamentare « per le questioni regionali », che compare soltanto qui, all'articolo 126, senza che si possa comprendere il senso della denominazione « per le questioni regionali »? La Costituente, come risulta dai lavori preparatori, voleva attribuire altri compiti a tale Commissione, voleva in particolare attribuirle compiti relativi all'approvazione degli statuti regionali. Senonché, nella redazione definitiva del testo tali compiti sfumarono, non ci si pensò più; mentre non si pensò a mutare la denominazione in questo articolo. Potrà la legge ordinaria attribuire altri compiti alla Commissione interparlamentare « per le questioni regionali »? Forse sarebbe opportuno; ma può darsi che costituzionalmente ciò non appaia corretto.

Ma la norma senz'altro più singolare, di questo articolo, del titolo quinto, e forse dell'intera Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo comma, secondo cui « una Commissione di tre cittadini, eleggibili al Consiglio regionale » diventa l'arbitra della Regione in

caso di scioglimento, ed ha la responsabilità esclusiva dell'amministrazione della Regione (ordinaria amministrazione, ma anche « atti prorogabili ») fino a quando non sia eletto il nuovo Consiglio regionale. Quali garanzie possa offrire questo istituto nuovissimo dei « tre cittadini » per l'amministrazione della Regione in un momento tanto delicato, per la indizione delle elezioni, per la celebrazione delle elezioni, dopo un drammatico urto fra Stato e Regione, dopo lo scioglimento, certo contrastatissimo, del Consiglio regionale, è proprio difficile dire. Come si possa, per esempio, concepire che un Consiglio regionale venga sciolto « per ragioni di sicurezza nazionale », e subito dopo la Regione venga affidata alle cure di « tre cittadini », è veramente inaudito. Ma così recita il testo della Costituzione; coloro che propongono, come noi, di rivedere integralmente il testo della Costituzione, vengono trattati alla stregua di sovversivi (o di forze eversive, secondo una definizione cara all'onorevole Moro); e quindi non c'è altro da fare che augurarsi, con semplicità d'animo, che le gravi ipotesi configurate nell'articolo 126 non abbiano a verificarsi mai.

Le contraddizioni e le incertezze relative al dettato costituzionale in materia di regioni vanno oltre i limiti del titolo quinto. Se osserviamo infatti il testo del primo articolo del titolo sesto, l'articolo 134 della Costituzione, troviamo che « La Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni ». Commentando tale norma, l'onorevole Mortati, autorevolissimo costituzionalista, ebbe a dire (Atti dell'Assemblea Costituente, pag. 2621): « Questa ultima estensione, di cui non è traccia altrove, sia nel progetto sia negli emendamenti, è giustificata dal fatto che, secondo l'ordinamento da noi creato, le Regioni hanno il potere di legislazione primaria, nei limiti delle direttive generali poste dalle leggi statali ». Siccome abbiamo visto più sopra che le Regioni non hanno affatto, secondo il volere unanime della Costituente, potestà legislativa primaria, è evidente che la norma dell'articolo 134, secondo l'interpretazione, non smentita da alcuno, dell'onorevole Mortati, merita perlomeno un chiarimento.

Ci sono poi le norme transitorie. Il secondo comma della disposizione transitoria ottava è particolarmente importante, ma è anche di assai delicata interpretazione e applicazione. Esso recita: « Leggi della Repubblica

regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni ». È una norma chiara, in se stessa, perché indubbiamente essa significa che le Regioni non possono esercitare le funzioni loro attribuite, neanche sul terreno amministrativo, se prima singole leggi della Repubblica non abbiano determinato il passaggio delle funzioni statali. Ma cosa accadrà delle Regioni appena costituite, se tarderanno a venire queste famose leggi della Repubblica per il passaggio delle funzioni statali, leggi delle quali non si vede finora nemmeno l'ombra? Dovrà trattarsi necessariamente, per ovvie ragioni tecniche, di leggi di iniziativa governativa, in più casi si tratterà di leggi che richiederanno il preventivo concerto tra più Ministeri. Sarebbe veramente ottimista chi prevedesse che tali leggi possano essere formulate, deliberate in Consiglio dei Ministri, presentate al Parlamento, approvate e promulgate in tempo perché le Regioni possano rapidamente cominciare ad esercitare le funzioni loro attribuite. Sicché si profila chiaramente il pericolo dell'inerzia funzionale obbligata delle Regioni a statuto ordinario, il che, ovviamente, spronerà le Regioni ad occuparsi di politica, e quasi soltanto di politica, come stanno facendo in gran parte anche gli Enti locali minori.

Con il terzo comma della norma transitoria ottava il Costituente ha voluto, lodevolmente, frenare sul nascere l'elefantiasi burocratica delle Regioni, stabilendo che per la formazione dei loro uffici le Regioni debbano trarre il loro personale da quello dello Stato e degli Enti locali. Senonché, un compromesso è intervenuto anche qui a frustrare i buoni propositi. La norma dice, infatti, che « tranne che in casi di necessità » il personale deve essere tratto da quello dello Stato e degli Enti locali. È lecito prevedere che i « casi di necessità » si tireranno l'un l'altro come le ciliege.

Crediamo di avere dimostrato, pur essendo occupati in rapida sintesi di così grave materia, che il titolo quinto della Costituzione meriterebbe ampia revisione anche, e forse soprattutto, dal punto di vista degli onesti sostenitori delle tesi regionalistiche: i quali non hanno certamente l'interesse che le Regioni a statuto ordinario sorgano nell'equivoco e vivano nella confusione.

Ma abbiamo — ahimé — la sensazione precisa che proprio questo si voglia (e ce ne occuperemo nelle prossime pagine di questa

relazione) da parte di non pochi tra i fautori del regionalismo in genere e di questo disegno di legge in particolare.

MANCA UN SERIO IMPEGNO LEGISLATIVO.

Eccoci, adesso, al « come »: cioè al modo in cui l'attuale Governo e l'attuale maggioranza intendono dare vita, traducendo in leggi le norme direttive del titolo quinto della Costituzione, all'ordinamento regionale a statuto ordinario.

Bisogna richiamarsi ai precedenti, per dimostrare, obbiettivamente, che proprio questo Governo e questa maggioranza, che per essere di centro-sinistra dovrebbero essere massimamente impegnati in una realizzazione seria e organica della riforma regionale, si accingono invece a realizzare le Regioni a statuto ordinario nel modo più approssimativo, meno organico e meno seriamente impegnato: sicché si potrebbe persino dire, a guisa di paradosso, che questo Governo e questa maggioranza sono i meno seriamente regionalisti che l'Italia del dopoguerra abbia finora conosciuto. Paradosso a parte, è dimostrabile — ripetiamo — il deterioramento progressivo degli orientamenti e impegni legislativi in ordine alle Regioni: nel senso che qualche anno fa non si sarebbe neppure pensato, da parte del Governo e della maggioranza, di procedere alla carlona, come ora purtroppo si minaccia di procedere.

E valga il vero. Quando, nella prima legislatura, la commissione interni affrontò per la prima volta il problema legislativo della costituzione e del funzionamento degli organi regionali, la commissione stessa ritenne di non poter regolare per legge la materia regionale senza contemporaneamente riprendere in esame, rivedere, aggiornare, adeguare il testo unico, vecchio oggi di trent'anni!, della legge comunale e provinciale. Fu anche redatto un testo contenente modifiche alla legge comunale e provinciale; ma da allora in poi la progettata revisione della legge comunale e provinciale è andata alla deriva, non se è fatto più nulla. Nessuno, peraltro, potrebbe davvero sostenere che sia serio dare vita alle regioni a statuto ordinario senza rivedere le norme relative al funzionamento degli Enti locali minori, cui per Costituzione e per legge le regioni a statuto ordinario dovranno delegare la massima parte delle loro funzioni amministrative; e su cui le Regioni a statuto ordinario dovranno esercitare, per Costituzione e per legge, controlli di legittimità e di merito.

Nella seconda e nella terza legislatura, ogni qualvolta si riparlò dell'impegno regionalistico, da parte dei vari Governi e delle relative maggioranze, non si mancò di affermare che non sarebbe stato possibile costituire le regioni a statuto ordinario senza aver prima approvato una organica legge sulla finanza regionale, e sul necessario collegamento tra finanza regionale, finanza degli enti locali minori, finanza statale. Vedremo tra poco qual fine abbia rischiato di fare, nella scorsa legislatura, il progetto presentato dal Governo dell'onorevole Fanfani, nel 1962, per la finanza regionale. Da allora in poi non se ne è parlato più; o meglio, se ne è vagamente parlato, ma non se ne sa più nulla di preciso. E nessuno oserebbe sostenere che sia serio dare vita alle regioni a statuto ordinario senza avere in precedenza, o contemporaneamente, messo in essere una legge organica sulla finanza regionale, anche nei suoi collegamenti con la finanza dello Stato e degli Enti locali.

Nella scorsa legislatura, quando con l'avvento della formula di centro-sinistra si è compreso che la Democrazia cristiana al Governo intendeva rompere i più che decennali indugi ed avviare a realizzazione la riforma regionale, l'inizio fu abbastanza promettente. Infatti, nell'ottobre del 1962 si presentò a riferire sugli intendimenti del Governo, dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera, l'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, onorevole Delle Fave; il quale annunciò che erano in corso di elaborazione le seguenti leggi:

- legge sulla finanza regionale;
- legge contenente modifiche alla legge n. 62 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali;
- legge per l'assunzione e il trattamento del personale regionale;
- legge di revisione della legge comunale e provinciale;
- legge-cornice sull'agricoltura;
- legge-cornice sull'urbanistica;
- modifiche (eventuali) alla proposta di legge per le elezioni regionali, presentata in precedenza dall'onorevole Reale a nome del partito repubblicano.

Quando però, nel novembre del 1962, e cioè poche settimane dopo, il Governo allora presieduto dall'onorevole Fanfani concretò l'impegno preso con la presentazione di alcune leggi, il quadro mutò sensibilmente, e mutò senz'altro in peggio. La legge finanziaria fu presentata, la legge di modifica della

legge n. 62 fu presentata, la legge per l'assunzione e il trattamento del personale per gli uffici della regione fu presentata. Non furono presentate invece le altre leggi preannunciate; e cioè: la legge di revisione del testo unico delle leggi comunali e provinciali; le leggi quadro per l'agricoltura e l'urbanistica, la legge di modifica della proposta di legge elettorale dell'onorevole Reale. In compenso, fu presentata una stranissima leggina-quadro, relativa alle attribuzioni della Regione in materia di circoscrizioni comunali: una leggina della quale nessuno è riuscito mai a capire né l'importanza né l'urgenza.

Durante la discussione nelle commissioni affari costituzionali e finanze e tesoro della Camera, nelle successive settimane, a cavallo tra il 1962 e il 1963, la situazione peggiorò ulteriormente; perché si fece luce la tendenza, da parte della maggioranza, e per sollecitazione della estrema sinistra, in direzione delle leggi-stralcio. Sicché rimase in piedi, in pratica, soltanto la legge di revisione della legge n. 62 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali (per quanto da sinistra si insistesse nel definirla una legge inutile e nel richiamarsi al lodo della commissione Tupini, che l'aveva definita al tempo stesso insufficiente e sufficiente); mentre fu caldeggiato lo stralcio della legge finanziaria, riducendola ad un solo articolo contenente un primo stanziamento di fondi per le immediate necessità delle regioni a statuto ordinario; e fu ridotta ad una serie di norme transitorie, sempre per il primo impianto delle regioni, anche la legge per il personale. Andò innanzi, in compenso, la veramente inutile leggina sulle competenze della regione in materia di circoscrizioni comunali.

Poi, non si fece nulla di nulla; e tutta la materia è stata rinviata a questa legislatura.

Adesso, trovandoci in presenza di un Governo di centro-sinistra con partecipazione diretta del partito socialista, e con fiancheggiamento «stimolatore» del partito comunista, avremmo qualche ragione per supporre che all'ordinamento regionale si intenda giungere organicamente e programmaticamente. Se il Governo tipico delle programmazioni, anzi il Governo del programma, non comincia da se stesso, e non programma i propri impegni legislativi, c'è veramente da disperare. E, alla stregua dei fatti, noi pensiamo che ci sia veramente da disperare; perché ci si sta avviando verso la realizzazione dell'ordinamento regionale nel più inorganico, abborracciato, spicciativo dei modi; in un modo

senz'altro peggiore di tutti i precedenti accumulatisi in Parlamento dal 1948 ad oggi.

È tornato in Commissione affari costituzionali, per riferire sull'impegno legislativo del Governo in relazione all'ordinamento regionale, lo stesso onorevole Delle Fave, questa volta promosso al rango di Ministro. Ed ecco in sintesi il programma che egli ha esposto:

legge di modifica alla legge n. 62;
legge per il personale delle regioni;
legge-quadro sulle funzioni delle regioni in materia di circoscrizioni comunali;
legge finanziaria;
legge elettorale.

Sono scomparse le leggi-quadro sull'agricoltura e sull'urbanistica, che nella scorsa legislatura il centro-sinistra di allora aveva messo in programma; è scomparsa la legge di revisione del testo unico comunale e provinciale; e quanto alla legge elettorale è stato annunciato che essa sarà presentata al più presto, ma si è anche saputo che nella sostanza essa coinciderà con la proposta a suo tempo presentata dall'onorevole Reale, e che quindi non si tratterà di modifica ma di sostanziale ripresentazione.

Ci troviamo per ora, comunque, in presenza di tre sole delle cinque leggi regionali preannunciate dal Governo; e se non può esservi dubbio circa la presentazione della legge elettorale; qualche dubbio comincia a circolare, e noi riteniamo di doverlo raccogliere qui, circa la presentazione della legge finanziaria, che potrebbe anche essere surrogata da qualcosa di ancora di meno della leggina stralcio cui si voleva ridurre la finanza regionale nella scorsa legislatura. Potrebbe addirittura essere surrogata (si dice; e noi speriamo che non sia vero) da qualche norma transitoria sul primo finanziamento delle regioni, da inserire in calce alla legge elettorale.

Se ciò dovesse accadere, ci troveremmo di fronte ad un fatto politico di estrema gravità; e cioè dinanzi al tentativo, da parte della maggioranza e del Governo, di eludere il pesantissimo problema del costo delle regioni, un problema che più di ogni altro è forse, specie in questo momento, idoneo a far comprendere e valutare alla pubblica opinione la profondità dell'abisso nel quale ci si precipita con la istituzione delle regioni a statuto ordinario.

Ma anche a voler credere (e noi desideriamo proprio di potervi credere) che il Governo si induca a presentare, come è suo

dovere, una legge organica sulla finanza regionale; è chiaro — e crediamo di avere dimostrato — che dalla prima alla quarta legislatura, nonché dai Governi di allora al centro-sinistra di oggi, la situazione dell'impegno legislativo di Governo per le regioni a statuto ordinario è andata progressivamente deteriorandosi.

Infatti, l'abbandono dell'impegno a rivedere le norme del testo unico provinciale e comunale non può essere considerato che con severità. Ci accosteremo nell'esame di merito di questo disegno di legge, ogni qualvolta ci imbattemmo nella materia complessa dei rapporti tra regioni, province e comuni, che non è materialmente possibile, che non è seriamente pensabile, un ordinamento regionale che prescindendo dal contemporaneo adeguamento della legislazione sulle province e sui comuni.

Con altrettanta, e forse con maggiore severità, deve essere considerato il pratico abbandono, di ogni tentativo inteso a varare un insieme di leggi-quadro, perlomeno le principali, nel momento stesso in cui ad ogni costo si vuole varare l'ordinamento regionale. Che cosa si vuole che facciano le regioni? soltanto politica? Se si vuole che le regioni possano legiferare nelle materie di loro competenza, e se si vuole che possano farlo con il minimo di conflitti nei confronti della legislazione statale, e con il minimo di confusione, con la massima possibile certezza del diritto per tutti i cittadini (che poi di queste riforme abborracciate finiscono per essere le vittime incolpevoli); è evidente che bisogna subito porre mano ad una serie di leggi-quadro, per le materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione. E ciò è tanto più evidente nel momento in cui su alcune di tali materie, e principalmente proprio nelle materie dell'agricoltura e dell'urbanistica, lo Stato si accinge a riforme di struttura che tengono scarso o nessun conto (strana contraddizione!) della più vasta fra tutte le riforme di struttura, che è quella regionale. Sarà davvero un bello spettacolo, quello al quale potremo assistere fra qualche tempo, se le cose continueranno così: lo spettacolo delle regioni volute dal centro-sinistra e al tempo stesso umiliate e offese dalle riforme di struttura sul piano nazionale messe in atto con leggi del centro-sinistra!

Desideriamo chiarire, ad ogni modo, che per dare legislativa attuazione alle norme del titolo quinto della Costituzione in materia di ordinamento regionale, un Governo che volesse davvero dimostrarsi seriamente impe-

gnato dovrebbe presentare un corpo organico di leggi così strutturato:

legge per la modifica della legge n. 62 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali;

legge per la finanza regionale, per il suo coordinamento con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni, per il demanio e patrimonio regionale (articolo 119 della Costituzione);

leggi-quadro sulle 18 materie di competenza legislativa delle regioni indicate all'articolo 117 della Costituzione; o almeno sulle tredici materie di cui all'articolo 9 della legge n. 62 primo capoverso (dando la precedenza assoluta ad una legge-quadro sull'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione, con relative norme per l'assunzione e l'inquadramento del personale);

legge istitutiva degli organi regionali di giustizia amministrativa (articolo 125 della Costituzione);

leggi per il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni, per ogni ramo della pubblica amministrazione (norma transitoria ottava della Costituzione);

legge elettorale.

Con buona pace dei legislatori di centro-sinistra, abbiamo indicato per ultima la legge elettorale, perché la logica vuole così. È assurdo pensare alla legge elettorale come legge prioritaria, dato che la legge elettorale deve portare alla formazione di organi atti a funzionare immediatamente, se non altro perché immediatamente essi verranno a costare agli Italiani una grossa quantità di sudato denaro.

Siamo dunque mortificati, noi avversari della costituzione delle regioni a statuto ordinario, nel momento in cui dobbiamo accingerci ad una discussione sul « come » fare le regioni; siamo dunque mortificati e delusi, rilevando che il problema del « come », che l'ambizione di farle il meglio possibile, o il meno peggio possibile, esula del tutto dagli orientamenti e dagli atteggiamenti dei regionalisti ad oltranza: i quali, ci sia consentito il dirlo, si sono in tal guisa collocati, assai imprudentemente, su un terreno di assoluta irresponsabilità.

GLI STATUTI REGIONALI.

Passando ora al merito del disegno di legge, ci proponiamo non già di esaminarne le singole norme, il che verrà fatto in sede di discussione degli emendamenti; ma di

passare in rassegna, via via che nel disegno di legge si presentano, le materie che ne costituiscono il contenuto.

Cominciamo, quindi, dagli statuti regionali.

C'è una prima osservazione da fare, che ci richiama a quanto abbiamo detto circa le singolarità del titolo quinto della Costituzione. In materia di statuti (e si pensi che l'autonomia delle Regioni poggia in larga misura sugli statuti) la Costituzione è più liberale con le Regioni a statuto ordinario che con quelle a statuto speciale. Dovrebbe essere tutto il contrario, dato che il Costituente volle conferire una particolare specie di autonomia alle Regioni a statuto speciale. Invece, dato che gli statuti speciali vengono adottati con legge costituzionale, mentre gli statuti ordinari vengono adottati con legge della regione (salve le cautele di cui parleremo), finiscono per essere costituzionalmente più autonome le Regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale. La verità è, come tutti sanno, che — tranne il Friuli-Venezia Giulia — le Regioni a statuto speciale non sono state sottoposte ad alcun sindacato preventivo del Parlamento; perché le rispettive leggi costituzionali sono state leggi di ratifica pura e semplice, e non di elaborazione e approvazione, dei relativi statuti; ma se le cose fossero andate come avrebbero dovuto andare, si sarebbe giunti ad una minore autonomia degli statuti speciali nei confronti degli statuti ordinari. Non c'è dubbio, infatti, che il Parlamento abbia potuto interferire nella autonomia del Friuli-Venezia Giulia più di quanto non possa interferire nella autonomia delle quindici regioni a statuto ordinario.

Ancora più grave è una seconda osservazione. Se l'Assemblea costituente avesse inserito le leggi regionali aventi per oggetto gli statuti tra le materie indicate nell'articolo 117, ne sarebbe derivata la necessità di una legge nazionale-quadro, in difetto della quale le Regioni non avrebbero potuto approvare gli statuti rispettivi, e ai principi della quale le Regioni si sarebbero dovute attenere. Ne sarebbe cioè derivato, in relazione con i principi di carattere generale, una specie di statuto-tipo, eguale per tutte le regioni; e ogni disarmonia avrebbe potuto essere evitata a priori. Senonché (bisogna prenderne atto; e vale qui il ragionamento che abbiamo fatto nelle nostre premesse: o si attua la Costituzione, o si modifica la Costituzione; non è lecito interpretarla a piacimento) — l'Assemblea costituente ha ritenuto di regolarsi in altra guisa, non ha inserito gli statuti all'ar-

ticolo 117, e ha previsto un diverso meccanismo all'articolo 123.

Ciò significa, con le conseguenze che vedremo, che il Parlamento nazionale non può emanare una legge-quadro in materia di statuti delle Regioni ordinarie.

Il meccanismo previsto all'articolo 123 è assai singolare. Ogni Regione ha uno statuto, il quale deve essere « in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica ». Che lo statuto debba essere in armonia con la Costituzione, appare ovvio. Non vediamo come la Costituzione possa prevedere istituti che non siano in armonia con la Costituzione. Che lo statuto debba essere in armonia con le leggi della Repubblica è meno ovvio; ma non si riesce a capire come mai l'Assemblea costituente volendo armonizzare gli statuti regionali ordinari con le leggi della Repubblica, non abbia seguito l'iter più semplice, prevedendo una legge-quadro della Repubblica per gli statuti regionali ordinari. Parlare di « armonia » legislativa significa ben poco; anche perché quando la Costituente ha voluto dire qualche cosa di più lo ha detto abbastanza chiaramente, come all'articolo 117, laddove non si parla di armonia, ma con maggiore precisione si dice: « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni ». Bisogna dunque pensare che la dizione « in armonia con le leggi della Repubblica » indichi soltanto una molto generica condizione o piuttosto un orientamento; che sia semplicemente una norma direttiva indirizzata ai futuri « costituenti » regionali; che sia un invito a ricordarsi, nella elaborazione degli statuti regionali, che c'è la legislazione della Repubblica, un invito del tutto platonico, insomma.

Le vere garanzie di uniformità tra gli statuti regionali ordinari e le leggi della Repubblica dovrebbero essere offerte dal secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione; il quale stabilisce che lo statuto, dopo essere stato deliberato dal Consiglio regionale, venga « approvato » con legge della Repubblica. Abbiamo già avuto occasione di rilevare la singolarità di questa norma; che dà luogo a diversi interrogativi. Prima questione: la deliberazione del Consiglio regionale deve essere assimilata ad una legge regionale?

Sembra che si debba rispondere di sì, anche alla stregua dei lavori preparatori. Infatti, il testo presentato alla Costituente dal

Comitato di redazione recava la formula: « Lo statuto è adottato con legge deliberata dal Consiglio regionale... ». Fu in sede di coordinamento (quanti strani coordinamenti furono operati a conclusione dei lavori della Assemblea costituente!) che la parola « legge » scomparve.

Anche ad ammettere, però, che non vi siano dubbi in proposito, e che alla prima domanda si possa senz'altro rispondere che lo statuto deve essere deliberato con legge della Regione; sorge una seconda domanda: che specie di legge regionale è questa?

Riesce infatti di difficile accezione il concetto di una legge della Regione che non risale né alla potestà primaria né alla potestà secondaria o concorrente né alla potestà legislativa integrativa della Regione. Non è primaria perché è tutt'altro che esclusiva, occorrendo una legge nazionale di successiva approvazione. Ma non può dirsi concorrente o integrativa, in quanto la legge nazionale di approvazione giunge dopo, può approvare e può respingere, cioè può togliere ogni validità ed efficacia all'atto legislativo della Regione.

Bisogna dunque dedurre che la potestà legislativa della Regione in ordine agli statuti è una potestà abnorme, che risale ad un quarto tipo di legislazione regionale; la legislazione regionale statutaria. Ed è chiaro che non si tratta di una conclusione confortante; dato che erano più che sufficienti, come abbiamo visto in precedenza, i tre tipi già previsti di legislazione regionale, per determinare una notevolissima confusione.

Interviene però una terza domanda, perché il fatto che sussista una potestà legislativa regionale statutaria non chiarisce proprio nulla. Come si esplica tale potestà e quali sono i rapporti fra tale potestà della Regione e la potestà legislativa del Parlamento nazionale?

Qui sorgono i problemi più gravi; che non sono più soltanto problemi di forma, ma investono la sostanza stessa della questione.

L'articolo 123 dice che lo statuto, dopo la delibera (cioè, abbiamo visto, dopo la legge regionale di delibera) del Consiglio regionale, viene « approvato » con legge della Repubblica. Che significa « approvato »? Non si tratta di un potere di ratifica. Anzi, una delle poche cose chiare, in materia, è che non si tratta e non può trattarsi di un potere di ratifica, perché la Costituente ha voluto espressamente escluderlo. Il testo proposto dal Comitato per l'autonomia regionale alla seconda Sottocommissione della Costituente

diceva, per l'appunto, « ratifica ». Ma la seconda Sottocommissione sostituì « ratifica » con « approvazione », e dello stesso avviso furono tanto il comitato di redazione quanto l'Assemblea.

Perché « approvazione » e non « ratifica »? Sembra evidente: il potere di ratifica da parte del Parlamento nazionale avrebbe equiparato gli statuti regionali a trattati internazionali, che, come è noto, il Parlamento può ratificare o meno, senza avere la possibilità di entrare nel merito; il potere di approvazione consente invece al Parlamento nazionale (non lo si dimentichi, perché questa è osservazione di fondamentale importanza) di entrare nel merito, e quindi non soltanto di approvare o di non approvare, ma anche di modificare. L'approvazione con legge della Repubblica non può quindi essere intesa né come uno spolverino formale, qualora la legge della Repubblica approvi, né come un rinvio puro e semplice, qualora la legge della Repubblica non approvi. Deve essere intesa come l'atto definitivo compiuto dal Parlamento nazionale, il quale o approva o modifica con legge, destinata ad essere immediatamente efficace nella Regione di cui trattasi, lo statuto precedentemente deliberato dalla Regione stessa.

La Costituente, insomma, non ha voluto un preventivo statuto-tipo, identico per tutte le Regioni nei suoi principi fondamentali, perché se lo avesse voluto avrebbe inserito la materia all'articolo 117. La Costituente ha voluto però un successivo controllo nazionale di ben più impegnativa portata, conferendo al Parlamento nazionale la potestà di approvare o di non approvare, modificandoli, gli statuti regionali, e stabilendo la non efficacia delle leggi regionali statutarie fino all'entrata in vigore delle leggi nazionali di approvazione o di modifica.

Ci sembra non possa esservi dubbio circa questa interpretazione della volontà della Costituente, anche perché essa risponde non soltanto alle risultanze di un attento studio del testo costituzionale e dei lavori preparatori, ma anche e soprattutto alla logica. Se la Costituzione ha voluto che le Regioni ordinarie fossero autonome, persino più autonome delle Regioni a statuto speciale, nella formulazione e definizione dei loro statuti, la Costituzione non ha certamente potuto volere che il Parlamento nazionale intervenisse solo a posteriori e solo pro forma in così importante materia. Lasciare gli statuti alla discrezionalità delle Regioni, richiamandole soltanto all'opportunità di una generica « ar-

monia » con le leggi dello Stato, e sottoponendole ad un successivo sindacato formale, significherebbe davvero dar luogo ad una struttura federalistica dello Stato; peggio ancora: significherebbe determinare, o quanto meno autorizzare, tali disarmonie tra statuto e statuto, tra Regione e Regione, da rendere possibile non la struttura ma l'anarchia federalistica della Repubblica italiana.

Ci sembra, alla stregua di tutte queste considerazioni, che il legislatore abbia interpretato alla rovescia l'articolo 123 della Costituzione, e che quindi il gruppo di norme (sia della legge n. 62, sia del testo propostoci prima dal Governo, poi, in difformità, dai relatori di maggioranza) relative agli statuti regionali, meriti una completa revisione.

Il legislatore, infatti, ha tolto alla Regione quello che alla Regione spetta, attribuendole quello che non le spetta affatto, dando al Parlamento nazionale quello che non gli spetta e togliendogli quello che la Costituente ha voluto dargli.

La Costituente, come abbiamo visto, ha stabilito una certa successione di tempi: prima la Regione, in armonia con la Costituzione e le leggi della Repubblica, ma con potestà del tutto autonoma, approva con legge il proprio statuto; poi il Parlamento della Repubblica approva o disapprova, e se disapprova modifica, la legge regionale statutaria; infine, la legge regionale statutaria, approvata o modificata, diventa legge regionale vera e propria e viene promulgata, mediante pubblicazione sia nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione che in quella della Repubblica.

Su questa successione di tempi e su questa suddivisione di responsabilità, non ci sembra possano esservi dubbi.

Che cosa ha fatto, invece, il legislatore governativo, sia al tempo dell'approvazione della legge n. 62, sia presentando le attuali proposte di modifica? Ha attuato la Costituzione come gli sarebbe piaciuto o gli piacerebbe che fosse, e ha stabilito una diversa successione di tempi, e anche una diversa suddivisione di responsabilità. Secondo il legislatore: prima il Parlamento della Repubblica emana una vera e propria legge-quadro avente come oggetto gli statuti regionali (e si tratta del gruppo di norme inserite in questa legge con tale oggetto); poi le Regioni, attenendosi a tale legge-quadro (ma chi potrà obbligarle ad attenervisi? Quando le Regioni approveranno i rispettivi statuti con leggi regionali, saranno tenute soltanto ad « armonizzarli », il che è ben diverso dal

conformare o anche soltanto dall'adeguare) deliberano i rispettivi statuti; poi il Parlamento nazionale approva o non approva; se il Parlamento nazionale approva, lo statuto diventa legge a tutti gli effetti, se il Parlamento nazionale non approva, il Parlamento rinvia alla Regione, se il Parlamento nazionale rinvia, la Regione delibera entro 120 giorni il nuovo statuto.

In tal guisa, con una libera interpretazione della Costituzione, il legislatore governativo ha forse creduto di armonizzare meglio la materia, o forse di vincolare maggiormente le Regioni a statuto ordinario. Ma a tali ottime intenzioni non risponde affatto — a prescindere da ogni considerazione sulla validità costituzionale del testo che ci viene proposto — la realtà delle conseguenze giuridiche e anche politiche che nascerebbero da un testo sifatto.

Una legge-quadro sugli statuti regionali ordinari non è legittima, lo abbiamo già detto e dimostrato, perché la Costituzione espressamente l'ha voluta escludere. Ma anche ad ammettere che l'interpretazione della Costituzione possa essere tanto elastica quanto il legislatore governativo vorrebbe, norme del genere possono essere considerate veramente efficaci, ai fini dei futuri sviluppi della legislazione statutaria regionale? Ci duole dover rispondere di no, perché, lo abbiamo premesso, quando le Regioni a statuto ordinario saranno costituite e delibereranno con legge i rispettivi statuti regionali, si sentiranno costituzionalmente libere di legiferare a piacimento, e per esempio di accrescere o di diminuire il numero dei rispettivi assessorati, anche e soprattutto perché dovranno affrontare il successivo sindacato di merito del Parlamento nazionale.

È su questo sindacato di merito da parte del Parlamento nazionale che bisogna porre l'accento, dato che la Costituzione ha voluto così, e dato che è bene che sia così, essendo senza alcun dubbio molto più efficace un successivo esame di merito, con il potere, conferito al Parlamento nazionale, di approvare o di non approvare e quindi di modificare, che non la preventiva determinazione di alcune norme di carattere generale.

Ma il legislatore governativo, che sembrava voler limitare l'autonoma potestà delle regioni proprio laddove la Costituzione a tale potestà non poneva praticamente alcun limite (se non quelli generalissimi e addirittura ovvii), ha ritenuto poi, con strana contraddizione, di porre severi limiti alla potestà del Parlamento nazionale proprio

laddove la Costituzione aveva attribuito al Parlamento nazionale una potestà non di ratifica pura e semplice, ma di approvazione: una potestà quindi, senza il minimo dubbio, di merito e non di legittimità.

Ne è derivata la norma di cui all'articolo 6 della legge n. 62; modificata in commissione dalla attuale maggioranza con una norma ancora più singolare: in base alla quale il Consiglio regionale non dovrebbe limitarsi a deliberare con legge il proprio statuto, ma dovrebbe accompagnare la legge statutaria con una proposta di legge alle Camere (ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione). Le Camere, a loro volta, dovrebbero approvare non la legge statutaria vera e propria, ma la proposta di legge inviata loro dal Consiglio regionale per ottenere l'approvazione della legge statutaria vera e propria. In caso di non approvazione, le Camere rinvierebbero lo statuto, cioè la legge statutaria, al Consiglio regionale, con un ordine del giorno motivato: il che vuol dire che la potestà legislativa di non approvazione, da parte del Parlamento nazionale, si declasserebbe all'invio di un ordine del giorno motivato al Consiglio regionale. Dopo di che, il Consiglio regionale avrebbe 120 giorni di tempo per deliberare il nuovo statuto.

Domandiamo: e se il nuovo statuto non si conformasse all'ordine del giorno motivato trasmesso al Consiglio regionale del Parlamento nazionale?

Domandiamo: dato che la Costituzione stabilisce, in modo inequivoco, che lo statuto delle regioni ordinarie, per diventare legge, deve essere prima approvato da legge della Repubblica, lo statuto rielaborato dopo il rinvio da parte del Parlamento al Consiglio regionale, dovrebbe essere un'altra volta inviato, con allegata proposta di legge, dal Consiglio regionale al Parlamento? e se il Consiglio regionale non lo rispedisse al Parlamento, sarebbe promulgabile? e se il Consiglio regionale lo rispedisse, ma il Parlamento nazionale non lo approvasse neppure nel nuovo testo e lo rinviasse ancora, cosa accadrebbe? fino a quando potrebbe continuare una simile altalena?

Non ci sembra dunque che il gruppo di norme relative agli statuti regionali, così come l'attuale maggioranza ce le presenta, meriti approvazione da parte della Camera.

Con i nostri emendamenti, coerentemente a quanto abbiamo sin qui sostenuto, noi ci permetteremo di proporre:

a) che in questa legge ci si limiti ad alcune indicazioni generiche ed essenziali,

quanto al contenuto degli statuti regionali ordinari; al solo fine di armonizzarli tra loro e con la legislazione generale della Repubblica;

b) che siano rinviate alla parte transitoria di questa legge le norme relative alla organizzazione interna della regione, che debbono essere attuate subito dopo la prima costituzione degli organi regionali; salva, ovviamente, la potestà delle regioni di modificare le norme stesse in sede di successiva elaborazione dei rispettivi statuti regionali;

c) che si conferisca piena efficacia alla potestà legislativa di approvazione, e quindi di non approvazione e di modifica, degli statuti regionali da parte del Parlamento nazionale; in ossequio alla volontà della Costituente, e soprattutto in omaggio al principio della unità dello Stato, che rischia di andare in frantumi proprio sulle soglie di questo disegno di legge.

Non si può chiudere questa parte della nostra relazione, senza accennare ad un problema di cui senza dubbio si discuterà molto: quello dei capoluoghi delle regioni; o più esattamente, quello dei capoluoghi di due regioni.

La maggioranza di centro-sinistra si è presentata in commissione senza un parere; o meglio — salomonicamente — con due pareri.

Dobbiamo ripetere qui che fra i tanti malanni che il regionalismo ci sta portando e ci porterà, non ultimo è certamente quello relativo agli esasperati campanilismi? alle vere e proprie lotte civili che da varie parti si minacciano?

Inutile parlarne, in tempi in cui il buon-senso è stato ufficialmente tolto dalla circolazione. Ci limiteremo dunque ad osservare che le nostre proposte di revisione di questa parte del disegno di legge sono anche le più idonee a risolvere nel migliore dei modi, o piuttosto nel meno peggiore, anche il problema dei capoluoghi (sul piano legislativo, naturalmente). Infatti, le regioni regolerebbero la materia nei loro statuti; ma il successivo potere di sindacato di merito, cioè di approvazione o non approvazione e quindi di modificazione, da parte del Parlamento nazionale; offrirebbe la possibilità di correggere le eventuali storture e ingiustizie che in seno alle singole regioni fossero venute e determinarsi.

LA POTESTÀ NORMATIVA DELLA REGIONE.

Il secondo tema che si presenta alla nostra attenzione, passando in rassegna le norme contenute nella legge n. 62 e nel disegno di

legge, è quello (articolo 9 della legge n. 62, non modificato da questo disegno di legge) relativo alla potestà normativa della regione, a norma dell'articolo 117 della Costituzione.

L'articolo 9 della legge n. 62, dando attuazione al disposto costituzionale, stabilisce che il Consiglio regionale « non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'articolo 117 della Costituzione, se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale ».

Il secondo capoverso, tuttavia, dello stesso articolo 9 della legge 62 stabilisce una serie di eccezioni al principio rigidamente affermato nel capoverso precedente; consentendo al Consiglio regionale di esercitare la propria potestà normativa, per cinque delle 18 materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione, anche prima della emanazione delle leggi-cornice della Repubblica.

Come tutti sanno, questo articolo ha dato luogo ad una infinità di discussioni quando la legge n. 62 fu approvata dal Parlamento. È fatale che tali discussioni di riaprano adesso, perché la controversia non può affatto considerarsi risolta.

Gli orientamenti in merito sono tre:

quello di coloro che approvarono a suo tempo, e accettano adesso, l'articolo nove così come esso è formulato, nel primo e nel secondo capoverso;

quello di coloro che considerano incostituzionale il primo capoverso;

quello di coloro che considerano incostituzionale il secondo capoverso.

Quest'ultimo è il nostro orientamento. Nell'illustrarne le ragioni, ci permettiamo di osservare che, tra i due orientamenti difformi dal nostro, il più illogico è senza dubbio il primo. Noi riteniamo infatti che il primo comma dell'articolo 9 della legge 62 sia conforme alla Costituzione, e ci sforzeremo di dimostrarlo. Altri può sostenere e tentare di dimostrare che il primo comma dell'articolo 9 della legge 62 non sia conforme alla Costituzione. Ma quel che ci sembra veramente assurdo è che si possa sostenere, al contempo, la costituzionalità del primo e del secondo comma; cioè, che si possa tentare di far convivere in uno stesso articolo di legge due commi che fanno a cazzotti tra loro, perché si riferiscono ad una diversa e contrastante interpretazione dello stesso articolo della Carta costituzionale.

Si tratta di stabilire l'interpretazione autentica del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Come sempre, bisogna fare riferimento al testo letterale della norma costituzionale; e non è fuor di luogo, per poterla rettamente interpretare, il richiamo ai lavori preparatori, allo scopo di cercar di cogliere le effettive intenzioni del legislatore di allora.

Alcune cose ci sembrano assolutamente chiare, nel testo del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e non crediamo possano essere oggetto di controversia.

È chiaro, prima di tutto, il concetto di limite posto dalla Costituente alla potestà normativa della regione; ed è chiaro che la Costituente ha voluto porre un doppio limite, di legittimità e di merito: di legittimità, quando ha statuito che la potestà normativa della Regione viene esercitata nei limiti dei principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato; di merito, quando ha aggiunto che, pur nel quadro di detti principi, la potestà normativa della regione non deve essere in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Essendo l'interesse nazionale e quello delle Regioni un dato, evidentemente, politico e non giuridico, risulta chiarissima, non controvertibile, la volontà della Costituente di porre limiti e di legittimità e di merito politico alla potestà normativa della Regione.

Chiaro è altresì, non controvertibile, che il limite di legittimità non si riferisce alle disposizioni preliminari del Codice civile, cioè alle cosiddette pre-leggi, ma alla legislazione della Repubblica per le singole materie (« per le seguenti materie ») — dice tassativamente il testo costituzionale) indicate nell'articolo 117 della Costituzione.

L'oggetto della controversia nasce a questo punto; e a ben pensarci sta tutto nella interpretazione di una parola — la parola « stabiliti » — contenuta nel primo comma dell'articolo 117.

Coloro che, come noi, ritengono che la potestà normativa non possa essere esercitata dai Consigli regionali senza la preventiva approvazione di singole leggi-cornici della Repubblica per ciascuna materia; attribuiscono alla parola « stabiliti » il senso: che saranno stabiliti.

Coloro, invece, che ritengono che la potestà normativa possa essere esercitata anche immediatamente dai Consigli regionali, e che non ci sia necessità di preventive leggi-cornice; attribuiscono alla parola « stabiliti » il senso: che sono stati stabiliti.

Ci permettiamo dire — e speriamo di non essere considerati troppo presuntuosi — che la controversia sul terreno costituzionale è molto meno seria di quanto possa sembrare. Essa è seria sul terreno politico, perché si riconduce, evidentemente, alle due concezioni della autonomia regionale, ai due « modi » di fare le Regioni, ai due « come », che si stanno scontrando e si scontreranno lungo tutto l'arco dei dibattiti, di principio e di merito, su questo disegno di legge. È evidente che coloro che vogliono autorizzare le Regioni a legiferare immediatamente e su tutto, senza preventive leggi-cornice, vogliono spingere ed esasperare l'autonomia fino ai limiti, e forse oltre i limiti, della anarchia legislativa. È evidente che se il limite preventivo delle leggi-cornice della Repubblica fosse tolto di mezzo, la pur relativa e fragile certezza del diritto che in qualche modo resterebbe in piedi malgrado l'ordinamento regionale, verrebbe immediatamente travolta; e ci si troverebbe ben presto dinanzi a venti legislazioni regionali difformi l'una dall'altra e difformi da quella dello Stato.

Una così grave interpretazione del testo costituzionale dovrebbe dunque essere respinta da tutti coloro che non vogliono mandare veramente in frantumi lo Stato italiano, a prescindere da ogni controversia di carattere squisitamente giuridico. Ma per fortuna, come dicevamo, la controversia costituzionale ci sembra puramente pretestuosa; non essendo difficile dimostrare che la esigenza delle preventive leggi-cornice, risulta chiarissima, non controvertibile, da una corretta analisi della Costituzione.

Si tratta, dicevamo, di interpretare l'esatto significato (al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione) della parola « stabiliti ».

Riferiamoci prima di tutto al comune buonsenso; e poi ai lavori preparatori della Assemblea costituente.

Il buonsenso dice che se l'articolo 117 attribuisse a quello « stabiliti » il significato che alcuni vorrebbero, e cioè « che sono stati stabiliti », l'articolo 117 porrebbe ai Consigli regionali una condizione di impossibilità.

Infatti, secondo tale interpretazione della norma, i principi generali, materia per materia, esisterebbero già, nella legislazione attuale dello Stato italiano; e i Consigli regionali, cogliendo fior da fiore, dovrebbero individuarli e, come qualcuno ha piacevolmente detto, estrarli dalla legislazione vigente.

Chi ragiona in tal guisa non dovrebbe avere mai dato un'occhiata, neppure di sfuggita, alla legislazione italiana vigente sulle diciotto materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione; ma siccome si tratta di valorosi e competenti colleghi, competentissimi, riteniamo di poter dire che coloro che sostengono una tesi del genere, la sostengono soltanto per motivi politici, ma sono ben lungi dal poterne dimostrare, anche alla stregua del semplice buonsenso, la validità.

Come faranno mai, onorevoli colleghi, i Consigli regionali ad estrarre i « principi fondamentali » dalla legislazione vigente, in materia, per esempio, di agricoltura e foreste? O anche, assai più modestamente, in materia di caccia e pesca? Le poche materie legislative per le quali vigono testi unici sono proprio le più controverse, perché i testi unici risalgono all'epoca fascista, quando non risalgono addirittura, o press'a poco, ai tempi dello statuto albertino. Per le altre materie la confusione è massima; e tutti sanno che tale confusione caratterizza lo stadio attuale della legislazione italiana; dopo un ventennio di democrazia parlamentare che ha prodotto migliaia di leggi senza riformare e spesso senza neppure aggiornare gli istituti.

Come possono, proprio coloro che più si lamentano di tale stato di cose, proprio coloro che invocano riforme legislative di struttura, proprio coloro che accusano maggioranze e Governi di non avere adeguato i « principi fondamentali » della legislazione italiana alle necessità di uno Stato moderno; come possono scaricare questa croce sulle spalle dei Consigli regionali, delegandoli ad un'opera di estrazione dei principi giuridici fondamentali, cui nemmeno il più esperto tra i giuristi potrebbe riuscire?

Il buonsenso dice che così non si serve neppure la causa delle autonomie regionali; la si scredita soltanto anche agli occhi di coloro che ci credono ancora.

Il buonsenso dice che dalla briglia legislativa sciolta sul collo, senza preventive leggi-cornice, dei Consigli regionali, nascerebbero infinite controversie dinanzi alla Corte costituzionale; il che darebbe alle regioni a statuto ordinario l'illusione di legiferare, ma praticamente le bloccherebbe ben più di quanto non riuscirebbe a bloccarle la doverosa attesa della legislazione-cornice da parte del Parlamento nazionale.

Il buon senso dice — dunque — che questo è il peggior « come » che si possa immaginare,

in ordine alla autonomia legislativa delle regioni a statuto ordinario.

Vengono d'altra parte in aiuto i lavori preparatori dell'Assemblea costituente; che in materia non si prestano ad equivoci.

Il 2 luglio 1947, in Assemblea, l'onorevole Tosato ebbe dire, a nome del comitato di redazione del testo costituzionale:

« Quando l'onorevole Bozzi chiede che cosa sono questi principi (i principi fondamentali di cui all'articolo 117) e domanda se essi si riducono ai principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si riferiscono le disposizioni preliminari del codice civile, evidentemente bisogna rispondere di no. I principi e le direttive richiamati dal testo del comitato non sono i principi generali di tutto l'ordinamento giuridico, ma i principi relativi alle singole materie deferite alla legislazione regionale. Il comitato intende precisare che in tutte le materie attribuite alla competenza legislativa della regione devono essere rispettati quei principi che nelle materie stesse siano stabiliti dalle leggi dello Stato ».

Il relatore onorevole Ambrosini così si espresse su questo punto nella stessa seduta: « Io credo che non occorra spendere molte parole per rispondere subito nettamente e tassativamente che non si tratta affatto dei principi generali delle preleggi, né di principi generali dell'ordinamento giuridico. Il richiamo a principi generali fondamentali deve intendersi riferito ai principi affermati nelle singole leggi nazionali che si occuperanno delle materie particolari attribuite alla regione per l'emanazione di norme giuridiche particolari: sono quelli che il legislatore andrà segnando nelle singole leggi particolari ».

Bisogna anche tenere presente che la formulazione dell'attuale articolo 117 ha per suo punto di partenza un emendamento, al testo del comitato, presentato su questo argomento dallo stesso onorevole Tosato, il quale aveva così formulato il suo testo: « La Regione ha potestà di emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle singole leggi dello Stato nelle seguenti materie ». Questo testo venne approvato con un emendamento dell'onorevole Perassi, il quale chiese che fosse soppressa la parola « singole ». L'emendamento dell'onorevole Perassi fu accolto dall'onorevole Tosato con questa dichiarazione: « Non ho nessuna difficoltà ad accettare la proposta dell'onorevole Perassi, perché credo che sopprimendo la voce « singole » non si modifichi la sostanza dell'emendamento da me proposto ».

Sorsero però dei dubbi; e l'onorevole Tosato tornò, a nome del comitato di redazione, sull'argomento nella seduta del 4 luglio 1947, dichiarando:

« La soppressione dell'aggettivo « singole » ha fatto sorgere qualche dubbio, nel senso di una possibile confusione tra i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in ciascuna materia deferita alla competenza della Regione, con i principi generalissimi dell'ordinamento giuridico. Noi abbiamo chiaramente ripetuto — e ci sembra che la formula adottata sia sufficientemente chiara — che per « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » intendiamo precisamente i principi fondamentali posti dallo Stato nelle singole materie deferite alla legislazione regionale, e non i principi generalissimi dell'ordinamento giuridico. Quando ieri, prima della votazione, il signor Presidente mi ha chiesto se intendevo conservare il testo integrale dell'emendamento da me proposto in confronto al nuovo emendamento proposto dall'onorevole Perassi, ho dichiarato che la soppressione della parola « singole », chiesta dall'onorevole Perassi, non modificava affatto la sostanza normativa dell'articolo. Ora, a precisazione e a conferma della identità del nostro pensiero, io presento un articolo, che indico come 109-bis, e che propriamente andrebbe collocato nelle disposizioni finali e transitorie della Costituzione, del seguente tenore: « Nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore della presente Costituzione, il Parlamento provvederà alla revisione delle leggi vigenti in relazione alle esigenze dell'articolo 109 ». Resta così ben chiaro che fino a quando il Parlamento non provvederà alla revisione delle leggi che attualmente regolano in modo completo e totale le materie attribuite alla competenza regionale, per contenerle e limitarle alla posizione dei principi fondamentali, fino a quel momento la legislazione regionale non potrà intervenire ».

Basta aggiungere che il 109-bis che allora proponeva l'onorevole Tosato con questi chiarissimi intenti, è diventato (in un testo diverso, ma di identica sostanza) la norma transitoria nona della Costituzione, la quale per l'appunto impone alla Repubblica di « adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni »; per rendersi conto, senza ulteriori possibilità di dubbio, che la Costituente ha voluto stabilire, nel primo comma dell'articolo 117, che per le diciotto materie elencate nell'articolo stesso non vi sia potestà normativa della regione, se prima

il Parlamento nazionale non abbia approvato le relative leggi-cornice.

È così dimostrata in pieno, a nostro avviso, la costituzionalità del primo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, che per l'appunto impone alle regioni di attendere le leggi cornice previste dalla nona disposizione transitoria prima di esercitare la potestà normativa prevista dall'articolo 117. Ma è così anche dimostrata in pieno la incostituzionalità del secondo comma dello stesso articolo 9 della legge n. 62, che consente alle regioni di fare a meno di attendere le leggi-cornice per cinque delle diciotto materie, cioè di eludere il limite fissato dalla Costituzione per cinque delle diciotto materie di loro competenza.

Il dettato costituzionale non autorizza le regioni a fare una scelta di qualità tra le materie elencate all'articolo 117. Anzi, il dettato costituzionale stabilisce che altre materie potranno essere aggiunte all'elenco solo se « indicate da leggi costituzionali ». Ciò sta ad indicare che si tratta di un elenco rigido; dell'elenco rigido e non modificabile (se non con il processo di approvazione delle leggi costituzionali, cioè modificando il dettato costituzionale) delle competenze normative della regione: di quelle competenze normative per le quali il primo capoverso dell'articolo 117 stabilisce i precisi limiti di legittimità e di merito dei quali abbiamo parlato in precedenza.

È assurdo pensare che con legge ordinaria si possa modificare una norma che se è precettiva e non direttiva laddove enumera le singole materie, è anche precettiva e non semplicemente direttiva laddove fissa con precisione dei limiti. Si tratta di interpretare tali limiti, e li abbiamo interpretati; ma ove la interpretazione nostra venga accolta, e il legislatore governativo l'accoglie relativamente al primo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, non la si può immediatamente dopo contestare, respingere, contraddire nel secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62. Per dire la verità, questo secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62 è soltanto un espediente, è una valvola che si è voluto aprire per consentire alle regioni il contentino di poter legiferare subito in almeno cinque materie: un contentino formale, perché nessuno saprebbe indicare, in quelle cinque materie, i principi generali che le regioni dovrebbero « estrarre » dalla legislazione della Repubblica; un contentino illusorio e anzi avvelenato, perché le regioni andrebbero incontro a grossi disinganni o a grossi pa-

sticci se si mettessero a legiferare su materie non preventivamente disciplinate, in via generale, da leggi della Repubblica. Ma non ci sembra proprio che la maggioranza che nel 1953 volle la legge n. 62, come la maggioranza diversa che oggi vuole questa legge, abbiano adottato o stiano adottando un espediente valido. In fin dei conti, si tratta soltanto di un alibi, non molto commendevole, per la pigrizia legislativa dei nostri Governi, siano essi centristi o di centro-sinistra. Se contemporaneamente alla legge per la costituzione e il funzionamento dei consigli regionali, Governi e maggioranze regionalisti avessero elaborato e presentato le leggi-quadro per disciplinare legislativamente le varie materie, questa disputa bizantina non sarebbe mai nata, e le regioni, almeno da questo punto di vista, nascerebbero un po' meglio, o un poco meno alla ventura.

Concludiamo, dunque, precisando che la nostra posizione nel dibattito di merito consiste nel chiedere la soppressione del secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62: per incostituzionalità.

ELEZIONE E REVOCA DEGLI ASSESSORI.

Un terzo argomento da considerare con attenzione è quello relativo alla elezione e alla revoca degli assessori regionali (vedi articoli 27 e 34 della legge n. 62, vedi articoli 21 e 28 del disegno di legge in esame).

Si tratta di un problema che non fu sollevato nella scorsa legislatura dal Governo che allora presentò (novembre 1962) il disegno di legge n. 4278 per la modifica della legge n. 62. Soltanto un mese dopo, quando il disegno di legge fu sottoposto all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera, il relatore di maggioranza onorevole Cossiga parlò dell'argomento e preannunciò emendamenti simili a quelli che sono diventati gli articoli 21 e 28 del disegno di legge all'ordine del giorno.

Abbiamo voluto ricordare questo precedente, perché in esso sta la spiegazione dei veri motivi per i quali l'attuale maggioranza di centro-sinistra sostiene questi emendamenti al testo della legge n. 62.

Si tratta, abbiamo avvertito, del sistema di elezione, e quindi di revoca, degli assessori regionali. La legge n. 62 si atteneva, grosso modo, al sistema vigente per le elezioni delle giunte comunali e provinciali; e si atteneva anche, in linea di massima, alle norme prevalenti nei Consigli regionali a statuto speciale (elezioni a scrutinio segreto

dei singoli assessori, con eventuali votazioni di ballottaggio in caso di parità; revoca, questa volta con votazione per appello nominale, di uno o più assessori, in seguito a mozione presentata da una maggioranza qualificata).

L'articolo 4 della legge 5 aprile 1951 (testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali) dice: « La giunta municipale è eletta dal consiglio comunale nel suo seno a maggioranza assoluta di voti. Se dopo due votazioni consecutive nessuno dei candidati ha riportato la maggioranza assoluta di voti, il consiglio procede al ballottaggio fra i candidati che hanno riportato maggior numero di voti nella seconda votazione ».

L'articolo 6 della legge 8 marzo 1951, n. 122 (norme per la elezione dei consigli provinciali) dice, a sua volta: « Gli assessori provinciali sono eletti a scrutinio segreto dal consiglio provinciale nel proprio seno con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri assegnati alla provincia. L'elezione ha luogo a maggioranza assoluta dei voti ». Seguono norme relative alla eventuale votazione di ballottaggio.

Lo statuto regionale per la Sicilia dice (articolo 9): « Il Presidente regionale e gli assessori sono eletti dall'Assemblea regionale nella sua prima seduta e nel suo seno a maggioranza assoluta di voti segreti dei deputati ».

Lo statuto regionale per la Sardegna (articolo 37) dice: « I componenti della Giunta regionale, preposti ai singoli rami dell'Amministrazione, sono nominati dal Consiglio, su proposta del Presidente della Giunta ».

Lo statuto regionale per il Trentino-Alto Adige dice (articolo 30): « Il Presidente e gli assessori sono eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta ».

Lo statuto regionale per la Valle d'Aosta dice (articolo 33): « Gli assessori preposti ai singoli rami dell'Amministrazione sono nominati dal Consiglio su proposta del Presidente della Giunta ».

Lo statuto regionale per il Friuli-Venezia Giulia dice (articolo 36): « La Giunta regionale è eletta dal Consiglio nel suo seno, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei suoi componenti; e dopo il secondo scrutinio a maggioranza relativa dei voti validamente espressi ».

Dal contesto di questi precedenti risulta:

a) che negli enti locali minori il sistema di elezione degli assessori è quello previsto dalla legge n. 62;

b) che nelle regioni a statuto speciale della Sicilia, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia il sistema di elezione degli assessori è quello previsto dalla legge n. 62;

c) che nelle regioni a statuto speciale della Sardegna e della Valle d'Aosta il sistema di elezione degli assessori non è quello previsto dalla legge n. 62; ma non è neppure quello previsto dalle modifiche proposte dalla maggioranza attuale, perché né in Sardegna né in Valle d'Aosta è stato soppresso il voto segreto per la elezione delle rispettive Giunte.

E il problema è proprio questo: la soppressione del voto segreto. Per questo abbiamo detto che bisognava porre mente al momento in cui (inverno 1962-63) il Governo e la maggioranza di allora (che era costituita come la maggioranza di adesso) proposero di modificare gli articoli 9 e 13 della legge n. 62, affinché gli assessori regionali fossero eletti per appello nominale e non per scrutinio segreto.

In quello stesso torno di tempo, infatti, si stava sviluppando nell'Assemblea regionale siciliana una polemica che non si è ancora spenta, pro o contro la votazione a scrutinio segreto per la elezione degli assessori. Non si trattava certamente di una polemica programmatica, di squisito carattere costituzionale, anche se comportava un dibattito sui temi costituzionali, essendo la votazione a scrutinio segreto, come si è visto, tassativamente indicata nello statuto della regione, che può essere modificato solo con legge costituzionale. Si trattava di un dibattito politico, derivante dalla crisi di fondo in cui il brusco passaggio (su ordini provenienti da Roma) dal centro-destra al centro-sinistra aveva gettato il gruppo parlamentare democristiano nell'isola. Si trattava della annosa polemica sui « franchi tiratori », che era scoppiata in Sicilia al tempo del primo milazzismo, si era successivamente sopita, ed era stata riaccesa da minacce di milazzismo alla rovescia in segno di reazione al centro-sinistra. Si trattava dunque di un fatto interno della Democrazia cristiana, che la Democrazia cristiana tentava di risolvere in Sicilia con la modifica dello statuto regionale, non avendo la capacità politica, e la forza morale, di risolverlo con una seria autocritica e un approfondito esame di coscienza dei propri atteggiamenti.

• Dalla Sicilia, in quello stesso periodo, le preoccupazioni della Democrazia cristiana si estesero a tutto il resto d'Italia; in connes-

sione con le polemiche (ancora una volta: polemiche interne alla Democrazia cristiana) circa la formula « irreversibile » di centro-sinistra, le regioni, e la perdurante alleanza tra socialisti e comunisti negli enti locali (compresa, si è visto poi, la regione valdostana). Poiché le correnti democristiane contrarie al centro-sinistra chiedevano che, almeno, la Segreteria del partito si garantisse da troppo amare sorprese, e impegnasse i socialisti a non costituire giunte regionali con i comunisti nelle regioni a statuto ordinario; e poiché i socialisti non volevano assolutamente saperne di prendere un simile impegno (che infatti non hanno preso); parve alla Segreteria democristiana, parve al Governo democristiano di allora, di doversi almeno premunire sul terreno degli statuti e regolamenti regionali; e di dover presentare una norma di questo genere, per togliere di mezzo l'incomodo e preoccupante scrutinio segreto nelle elezioni delle giunte regionali.

In altri termini, parve e pare opportuno alla maggioranza e al Governo, per cercare di inchiodare *a priori* alla formula di centro-sinistra le costituende regioni, di stabilire per le elezioni delle Giunte regionali un sistema tale da far prevalere in assoluto la volontà dei partiti, stroncando *a priori* qualsiasi tentativo di autonoma scelta da parte dei consiglieri regionali.

Nessuno ignora che autorevoli tendenze sono state espresse in seno alla Democrazia cristiana in favore della abolizione del voto a scrutinio segreto sui disegni di legge in Parlamento, per consolidare anche qui e far prevalere in maniera definitiva l'autorità dei partiti su quel pochissimo di autonomia che resta ai parlamentari nell'esercizio del loro « libero » mandato. Sicché è chiaro che si tratta di un indirizzo inteso in assoluto, dalla regione siciliana alle regioni a statuto ordinario alla Nazione intera, a far coincidere la democrazia con la partitocrazia, senza più remore o scappatoie di alcun genere.

Se, almeno, la maggioranza attuale avesse la lealtà di confessare che le cose stanno così; che queste sono le vere ragioni degli emendamenti proposti; che il fine degli emendamenti è questo; sarebbe apprezzabile la chiarezza dei proponenti, e tutta la questione potrebbe essere discussa serenamente, come uno dei problemi di fondo dell'assetto democratico dello Stato italiano.

Senonché la maggioranza attuale ben conosce la impopolarità, e quindi la debolezza intrinseca, di certe tesi; la maggioranza attuale ben sa che la polemica contro il sistema

partitocratico non è più appannaggio, da qualche tempo, degli ambienti che con molta facilità sono stati sempre definiti « qualsiasi »; la maggioranza attuale ben sa che la polemica contro il sistema partitocratico si sta estendendo a settori assai larghi di pubblica opinione, di stampa e anche a settori politici e parlamentari insospettabili. Sicché non si parla, per giustificare questi emendamenti, di volontà di subordinare *a priori* i Governi regionali alle imposizioni di sua maestà la partitocrazia; ma si ha il coraggio di parlare di « moralizzazione » del sistema di elezione degli assessori; e il relatore di maggioranza parla della necessaria salvaguardia di tre valori: « il valore della stabilità, il valore della omogeneità, il valore della pubblicità e quindi della responsabilità di nomina degli assessori ».

Noi vogliamo proprio sperare, per il decoro del Parlamento, che la maggioranza non riproponga in aula il problema come problema di « moralizzazione ». L'aula di Montecitorio è stata testimone, in più di una occasione, di chiari esempi di « moralizzazione » partitocratica. L'aula di Montecitorio ha visto come la partitocrazia si comporta nei confronti dei deputati ribelli, come la partitocrazia si mette, immoralmente, sotto i piedi la dignità, la personalità, l'autonomia, il libero arbitrio del parlamentare, la coscienza del parlamentare, persino la competenza del parlamentare; per costringerlo su binari rigidi e prefissati anche in ordine a temi tecnici, a scelte, a indirizzi, a voti che toccano la sfera gelosa del mondo individuale di ciascuno. L'aula di Montecitorio vede ogni giorno il non troppo morale, e comunque avvilito, spettacolo di parlamentari che sono costretti dalla disciplina di partito, in violazione del mandato ricevuto dagli elettori, e in violazione ancora più squallida del proprio credo personale, a votare come il partito comanda. L'aula di Montecitorio vede ogni giorno il progressivo adeguarsi dei gruppi parlamentari alla modesta funzione di organi tecnici di esecuzione di una volontà politica che matura e si esprime, anche pubblicamente, fuori dal Parlamento. Dopo simili esperienze, e in presenza di un simile svilimento dell'istituto parlamentare nazionale, ci vuole un bel coraggio per presentare in termini di « moralizzazione » una norma che tende ad appiattire *a priori* i consigli regionali, e quindi le autonomie locali, al rango di esecutori obbligati della volontà dei partiti. Se volete « moralizzare » sul serio, in senso unitario, signori della maggioranza, pensate

allo Stato e non ai partiti; e vi renderete conto che l'ordinamento regionale, come noi sosteniamo, attenta immoralmente all'unità dello Stato. Ma quando, negletto lo Stato, voi vi dedicate con tanta cura premurosa alla tutela aprioristica dei partiti contro quelle stesse autonomie regionali alle quali tanto tenete, voi rivelate in pieno la validità della nostra impostazione critica contro il vostro sistema: che da un lato disgrega quello che dovrebbe essere tutelato e unito nell'interesse di tutti; e dall'altro esaspera un centralismo partitocratico che quando si esprime in formule politiche rigide e « irreversibili » minaccia di diventare il totalitarismo dei tempi nuovi.

Ma c'è di più, in fatto di « moralizzazione ». La formula proposta per la elezione degli assessori regionali mira, chiaramente (e l'esempio siciliano lo dimostra) a favorire la maggioranza contro le minoranze; cioè, a togliere alle minoranze una garanzia di fondo. Non sapevamo proprio che, in democrazia, la moralizzazione politica marciasse di conserva con gli interessi delle maggioranze, e si esprimesse in formule tali da impedire ogni attentato a tali interessi. Credevamo, e crediamo, che sia esattamente il contrario: che siano più morali tutti i sistemi che tutelano le minoranze, che siano meno morali, o immorali, o truffaldini, tutti i sistemi che mirano a favorire le maggioranze precostituite. È, in fondo, il vecchio dibattito sulle leggi elettorali-truffa. In questo caso, la truffa — nelle intenzioni della attuale maggioranza — dovrebbe essere duplice: perché si vuole imporre per le regioni a statuto ordinario un legge elettorale truffaldina, chiaramente avvantaggiatrice della maggioranza; e si pretende per soprammercato di imporre, all'interno dei Consigli regionali, un sistema di elezione degli assessori che dovrebbe *a priori* garantire il successo di una operazione rigida di centro-sinistra in tutta Italia.

Noi pensiamo che i casi siano due: o la maggioranza di centro-sinistra ha l'autorità politica per imporsi, dal centro alla periferia, in tutta Italia; e allora le maggioranze eventuali di centro-sinistra nelle regioni saranno politicamente legittime, e avranno la forza per reggersi in piedi; o la maggioranza di centro-sinistra tale autorità non ha, e allora non solo gli espedienti legislativi di questo tipo sono immorali; essi sono anche inutili, non potendosi certamente per questa strada evitare quella crisi profonda che il centro-sinistra ha fatto scoppiare in Sicilia all'interno della Democrazia cristiana, e che lo stesso centro-sinistra non tarderebbe a fare

scoppiare, probabilmente, in molte altre regioni d'Italia.

Che dire poi — lasciando da parte la « moralizzazione » — della stabilità, della omogeneità, della pubblicità ?

È un vecchio discorso, che aveva un senso, e poteva avere una giustificazione, quando l'allora Ministro dell'interno onorevole Scelba, con gli stessi argomenti e le stesse formule, difendeva ad oltranza i sistemi maggioritari per le elezioni amministrative. Per anni, ci siamo sentiti ripetere che non si doveva passare dal maggioritario alla proporzionale, più o meno vicina alla purezza, per le elezioni degli enti locali; in quanto gli enti locali hanno bisogno di governi stabili, omogenei, collettivamente responsabili.

Tale tesi fu respinta, e nessuno osa parlarne più per quanto attiene ai sistemi elettorali (salvo a fare rispuntare il secondo grado proprio per le elezioni regionali; ma avremo occasione di riparlarne). Si trattava però di una tesi che, in quella sede, aveva innegabilmente una sua logica ed una sua giustificazione.

Adesso, cosa si vorrebbe fare ? Si vorrebbe rispolverare la stessa tesi, con le stesse motivazioni, per la elezione degli assessori regionali; quasi a voler fare intendere che in tal guisa si « amministrativizza » la regione a statuto ordinario, si « politicizza » il meno possibile la ragione a statuto ordinario.

In verità, è proprio il contrario; e noi lo abbiamo dimostrato citando gli articoli di legge che regolano la elezione degli assessori comunali e provinciali. Nei comuni e nelle province vige lo scrutinio segreto e la scelta individuale per la elezione degli assessori, ed è giusto che sia così, perché in questo modo si « amministrativizza » e non si « politicizza » la elezione stessa; perché in questo modo si può pensare che un consigliere tecnicamente capace, generalmente stimato, politicamente indipendente, possa superare i cancelli chiusi delle preclusioni di parte ed entrare, nel generale interesse della cittadinanza, a fare parte di una Giunta.

La realtà è che i valori di « stabilità, omogeneità e pubblicità » esaltati dal relatore di maggioranza, non sono valori assoluti, ma relativi. Piacciono al relatore di maggioranza perché si tratta di tesi gradite a tutte le maggioranze di questo mondo. Non c'è maggioranza che non aspiri ad essere stabile ed omogenea; non c'è maggioranza che non gradisca di essere pubblicamente proclamata, a scan-

so di equivoci e di sorprese, prima di essere eletta. Ma queste logiche aspirazioni della maggioranza non possono tradursi in aprioristiche garanzie legislative; perché in tal guisa le norme di legge diventano altrettante norme privilegiate per la maggioranza, altrettanti trabocchetti per la minoranza, e in fini dei conti altrettante violazioni di quello spirito democratico cui tanto volentieri si richiamano i nostri avversari politici in contraddittorio con noi.

Vogliamo sperare non ci si risponda che per il conferimento della fiducia al Governo della Nazione si prevedono norme dello stesso genere di quelle che per la elezione delle Giunte regionali vengono sollecitate dall'attuale maggioranza; perché in tal caso dovremmo pregare l'attuale maggioranza di tener presente che il Governo della Repubblica, prima di giungere al vaglio del Parlamento, viene nominato dal Presidente della Repubblica, a seguito della nota prassi, che tutela largamente i diritti delle minoranze. L'attuale maggioranza vuole invece concentrare nelle mani del Presidente della Giunta regionale tanto i poteri del Presidente della Repubblica, se vogliamo continuare nella pericolosa analogia, quanto quelli del Presidente del Consiglio. E l'analogia, come abbiamo rilevato, è assai pericolosa; perché mettere i Consigli regionali e le Giunte regionali sullo stesso piano, anche nei reciproci rapporti, del Parlamento nazionale e del Governo della Nazione è — speriamo tutti ce ne diano atto — il più grosso e insidioso errore che in questo momento si possa compiere.

Se tutte queste considerazioni non bastassero per motivare la reiezione degli emendamenti proposti dalla maggioranza agli articoli 27 e 34 della legge n. 62, crediamo che non minor peso avrebbero le argomentazioni che possono essere tratte dal testo costituzionale, agli articoli 121, 122 e 126.

L'articolo 121 dice: « Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente... ».

L'articolo 122 (ultimo capoverso) dice: « Il presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti ».

L'articolo 126 (primo capoverso) dice: « Il Consiglio regionale può essere sciolto quando... non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni ».

Dal contesto di questi tre articoli ci sembra risulti assai chiaramente:

a) che la Costituzione indica per la elezione della Giunta un sistema non globale ma individuale, dato che all'articolo 122, e soltanto all'articolo 122, si parla dei «membri della Giunta», individualmente considerati, e non della Giunta nel suo complesso. Se la Costituzione avesse considerato la Giunta nel suo complesso anche al momento della sua elezione, avrebbe usato per la norma relativa alla elezione della Giunta la stessa dizione usata per tutte le altre norme in cui della Giunta si parla. Non riteniamo quindi che sia costituzionale un sistema di elezione della Giunta a lista aperta e con voto globale;

b) che la Costituzione parla della Giunta regionale come di un organo dotato di autonomia, anche nei confronti del presidente della Giunta stessa: sia perché all'articolo 121 la Giunta in quanto tale è indicata come organo della regione; sia, e a maggior ragione, perché all'articolo 126 si prevede l'ipotesi che il Consiglio regionale possa essere sciolto per essersi rifiutato di sostituire la Giunta o il Presidente. Se il Consiglio regionale può sostituire la Giunta o il Presidente; se cioè la Giunta può essere sostituita e il Presidente restare, in ipotesi al suo posto, il Presidente essere sostituito e la Giunta restare, in ipotesi (e si tenga conto che si tratta di ipotesi costituzionali, giuridiche, non politiche), al suo posto; è chiaro che non è costituzionale il sistema previsto dalla attuale maggioranza, in base al quale la sorte della Giunta, fin dal suo nascere, sarebbe strettamente legata alla volontà, alla responsabilità, alla sorte del Presidente della Giunta.

Crediamo dunque di essere nel giusto quando per motivi costituzionali e politici respingiamo, e crediamo non siano obiettivamente accettabili, le modifiche proposte dalla maggioranza agli articoli 27 e 34 della legge n. 62.

PRESIDENTE DELLA GIUNTA E COMMISSARIO DEL GOVERNO.

Meritevoli di attento esame sono le norme del disegno di legge che si riferiscono alle attribuzioni del Presidente della Giunta regionale e del Commissario del Governo nella Regione.

Anche in questo caso bisogna risalire al testo costituzionale; dato che, per il vero, la fonte della confusione, o quanto meno della incertezza, è proprio lì.

All'articolo 121 della Costituzione si legge che il Presidente della Giunta regionale «dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale».

All'articolo 124 della Costituzione si legge che il Commissario del Governo «soprattutto alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione».

È evidente che tra i due testi non vi è concordanza piena, e che possono nascere notevoli incertezze circa le rispettive attribuzioni costituzionali del Presidente della Giunta e del Commissario del Governo. Infatti, è chiaro che le funzioni amministrative esercitate dallo Stato nella Regione spettano esclusivamente al Commissario del Governo; ma non è affatto chiaro quale sia il rapporto tra Presidente della Giunta e Commissario del Governo in relazione alle funzioni delegate dallo Stato alla Regione. Il Presidente della Giunta «dirige» tali funzioni, ma deve conformarsi «alle istruzioni» del Governo centrale. Chi trasmette le istruzioni del Governo centrale al Presidente della Giunta? Evidentemente, il Commissario del Governo. Ciò dovrebbe voler dire che il Commissario del Governo impartisce istruzioni al Presidente della Giunta circa le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione. Invece, l'articolo 124 parla soltanto di un potere di coordinamento da parte del Commissario del Governo; cioè di un potere molto meno importante di quello previsto dall'articolo 121 della Costituzione.

Tali perplessità non nascono oggi per la prima volta. Anche i Costituenti si resero conto della differenza sostanziale tra i due testi; soprattutto perché le funzioni del Commissario del Governo, nella prima formulazione del Comitato di redazione dell'Assemblea Costituente, erano indicate con maggiore precisione e rigore. Il testo iniziale diceva, infatti: «Un Commissario del Governo... vigila e coordina secondo le direttive generali del Governo gli atti della amministrazione regionale per le funzioni delegate alle Regioni e presiede all'esercizio di quelle riservate allo Stato». Successivamente, lo stesso Comitato di redazione soppresse il «vigila»; sollevando le proteste dei settori di estrema sinistra (i quali allora erano assai tiepidi sostenitori delle autonomie, e sembravano preoccuparsi della autorità dello Stato), in nome dei quali l'onorevole Nobile chiese che il «vigila» fosse ripristinato. Allora il Presidente dei 75, onorevole Ruini,

chiarì che era «evidente e implicito che il Governo centrale si avvalsesse del Commissario per esercitare i suoi poteri di vigilanza e di coordinamento». Non essendosi però il settore della estrema sinistra accontentato di una simile assicurazione, l'onorevole Laconi fece proprio l'emendamento dell'onorevole Nobile, che messo ai voti fu respinto. Entrarono allora in funzione i parlamentari socialisti (Amadei, Jacometti e altri), i quali chiesero che perlomeno la locuzione «le coordina con quelle esercitate dalla Regione» fosse sostituita con l'altra: «coordina con esse quelle esercitate dalla Regione». In altri termini, i parlamentari socialisti cercarono di fare sì che risultasse chiaro che la funzione amministrativa della regione doveva essere subordinata alla funzione amministrativa dello Stato. Anche questo emendamento fu respinto, e le sinistre dovettero cedere il passo alla Democrazia cristiana che allora premeva nella direzione di un regionalismo esasperato. Sicché dovette intervenire ancora una volta il Presidente dei 75, onorevole Ruini, per chiarire che il comitato non aveva voluto mirare a stabilire una subordinazione dello Stato alla Regione, o viceversa, ma solo «al coordinamento, che è opportuno e necessario nelle funzioni amministrative che si svolgono nella regione».

Abbiamo voluto riferire quanto precede, non solo per ricordare una volta di più quanto furono alla Costituente, anche in problemi di dettaglio, difforni gli atteggiamenti dei partiti da quelli attuali; ma anche e soprattutto per introdurre convenientemente l'esame dei problemi connessi, in questo disegno di legge, alle competenze rispettive del Presidente della Giunta e del Commissario del Governo.

Dall'analisi del testo costituzionale risulta che l'Assemblea costituente, pur con formulazioni alquanto imperfette e incerte, volle attribuire una maggiore dignità e funzioni più importanti al Commissario del Governo che al Presidente della Regione. Infatti, il Presidente della Regione deve conformarsi alle istruzioni del Governo centrale, impartitegli per il tramite del Commissario, quanto alle funzioni delegate dallo Stato alla Regione; mentre il Commissario del Governo soprintende direttamente alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e al coordinamento con quelle esercitate dalla Regione. Uno dei due personaggi, il Commissario, soprintende e coordina autonomamente; l'altro, il Presidente della Regione, dirige, ma nel dirigere deve conformarsi alle istruzioni che riceve.

Ebbene, dal contesto del disegno di legge in esame risulta ben altro; risulta che il Presidente della Regione diventa, se questa legge entra in vigore così com'è, una specie di dittatore e di *factotum* regionale. È il Presidente della Regione che propone al Consiglio regionale la lista degli assessori da eleggere. La cessazione dalla carica del Presidente della Giunta regionale comporta la decadenza della intera giunta, qualunque sia la causa della cessazione stessa. Anche quando si tratta di sostituire un singolo assessore dimissionario, è il Presidente della Giunta che ne fa proposta al Consiglio. La revoca del Presidente della Giunta comporta la decadenza dell'intera Giunta. Singoli assessori possono essere revocati dall'ufficio su proposta del Presidente della Giunta. Il Presidente della Giunta può sostituire con assessori *ad interim* gli assessori le cui dimissioni siano state accettate ma che non siano ancora stati sostituiti. Si tratta di una serie di poteri che la Costituzione non prevede affatto; il che non comporta altrettante eccezioni di incostituzionalità, ma autorizza senz'altro ad affermare che si è voluto, da parte della maggioranza, «gonfiare» a dismisura l'importanza del Presidente della Giunta regionale.

Tutto il contrario è accaduto del Commissario del Governo, che da questo disegno di legge esce notevolmente diminuito. Si dispone infatti, all'articolo 50, che al Commissario del Governo possono essere conferite le funzioni di Prefetto della provincia in cui ha sede il capoluogo di Regione. Evidentemente si desidera che il Commissario del Governo assuma in sostanza il rango di un Prefetto, che sia il Prefetto più importante della Regione, e null'altro.

Più avanti, all'articolo 82, decidendosi dei poteri del Commissario del Governo all'atto della prima costituzione delle Regioni, si dispone addirittura che il Commissario del Governo debba sentire preventivamente una Commissione provvisoria formata dai Prefetti e dai Presidenti delle Giunte provinciali.

E basti osservare, anche se l'osservazione può sembrare marginale (ma non lo è affatto), che mentre per il Presidente della Giunta regionale si prevede il trattamento economico corrispondente al coefficiente 970 degli impiegati dello Stato (cioè, ex-grado terzo), per il Commissario del Governo il rango e il trattamento economico corrispondono a quelli del grado quarto. In altri termini, l'inferiore per rango e per trattamento dovrebbe, secondo lo spirito e la lettera della

Costituzione, vigilare e coordinare le funzioni esercitate dal superiore per trattamento e per rango.

Si tratta di un capovolgimento giuridico che non ci sentiamo di accettare, per le gravi conseguenze che comporta circa il « modo » di concepire e di attuare le autonomie regionali.

GIUNTA E CONSIGLIO.

Non meno gravi sarebbero le conseguenze, se si accettasse quanto la maggioranza propone circa le competenze del Consiglio regionale e della Giunta regionale, e circa i rapporti che tra Consiglio e Giunta debbono intercorrere.

Il disegno di legge governativo, e assai più il testo che la maggioranza ha presentato, largamente innovando, in Commissione, tende ad attribuire alla Giunta regionale, ai danni del Consiglio regionale, il massimo di attribuzioni.

Valga qualche esempio. L'articolo 25 (che è un articolo aggiuntivo proposto dalla maggioranza in Commissione) stabilisce che contro i provvedimenti degli Assessori regionali è dato ricorso alla Giunta regionale, che decide con decreto del Presidente; tale decreto costituisce provvedimento definitivo.

L'articolo 33 della legge 62, secondo comma, diceva che la Giunta regionale « può essere chiamata a rispondere del proprio operato di fronte al Consiglio in qualunque momento, su domanda di un quarto dei consiglieri assegnati alla Regione ». Tale norma è stata soppressa dalla maggioranza, con lo specioso pretesto che sopprimendola si lascia inalterato il potere di sindacato da parte del Consiglio nei confronti della Giunta. Lo avrebbe rilevato anche il signor De La Palisse, il quale avrebbe altresì rilevato che la soppressione della norma mira a sottrarre la Giunta all'obbligo, su richiesta di una minoranza qualificata, di rispondere globalmente del proprio operato. Sarà infatti facile alla Giunta sottrarsi al dibattito, rilevandovi una intenzione di sfiducia e chiedendo i termini e le altre formalità regolamentari che ineriscono alla discussione della mozione di sfiducia, cioè di revoca della Giunta.

L'articolo 31 del disegno di legge (che è un articolo aggiuntivo proposto dalla maggioranza in Commissione) autorizza la Giunta a porre in ogni caso la questione di fiducia sull'approvazione o non approvazione di un disegno di legge, o parte o articolo di esso,

nonchè degli emendamenti, delle mozioni, degli ordini del giorno. Non c'è bisogno di fare richiamo ai notissimi precedenti parlamentari nazionali di una norma del genere, nonchè alle polemiche che ne sono derivate, per convincersi che si tratta di una innovazione tendente a politicizzare al massimo, e a fornire del massimo di autorità nei confronti dei Consigli regionali, quelle Giunte regionali che gli ingenui continuano a credere possano e debbano essere soltanto o soprattutto degli snelli organi tecnici di decentramento amministrativo.

L'articolo 44 del disegno di legge (che modifica l'articolo 39 della legge n. 62) stabilisce che la legge di delega delle funzioni amministrative della Regione agli Enti locali minori « può attribuire alla Giunta regionale il potere di impartire ulteriori direttive » cui gli Enti locali minori debbono attenersi. Sicché la potestà di delegare passa in effetti dal Consiglio regionale alla Giunta regionale.

Allo stesso spirito rispondono le norme introdotte dalla maggioranza all'articolo 68 (aggiuntivo) circa il funzionamento e le attribuzioni di quello stranissimo istituto costituzionale che è la Commissione di tre cittadini prevista dall'articolo 126 della Costituzione per l'amministrazione straordinaria della Regione in caso di scioglimento del Consiglio regionale. Mentre l'articolo 126 della Costituzione si riferisce esplicitamente e soltanto alla ordinaria amministrazione della Regione da parte della Commissione di tre cittadini, nel periodo di vacanza del Consiglio regionale, questa norma introdotta dalla maggioranza equipara in pieno la Commissione dei tre cittadini ad una Giunta regionale nella pienezza delle sue funzioni, e addirittura assegna alla Commissione le funzioni del Consiglio regionale, compresa la funzione legislativa. La maggioranza sostiene che il testo costituzionale autorizza una simile interpretazione dell'articolo 126, laddove parla degli « atti prorogabili » di competenza della Commissione dei tre cittadini. A noi sembra che ancora una volta sia stata spinta al massimo la politicizzazione degli organi regionali ordinari, con l'aggravante che in questo caso si è conferita una straordinaria autorità ad un istituto costituzionale, quello dei tre cittadini elettori, che senza alcun dubbio — per essere stato concepito dal Costituente con molta approssimazione e improvvisazione — meritava semmai di essere limitato e circoscritto con interpretazioni legislative molto prudentiali.

In complesso, tutte le norme relative alle attribuzioni della Giunta regionale, e ai rapporti tra la Giunta e il Consiglio, tendendo, come si è detto e si è visto, alla massima dilatazione possibile delle competenze e dell'autorità della Giunta regionale, costituiscono un evidente tentativo di togliere alle minoranze rappresentate in Consiglio ogni possibilità di una seria ed efficiente partecipazione alla vita del nuovo istituto. Di ciò, d'altra parte, abbiamo parlato abbastanza ampiamente in relazione alla proposta, avanzata dalla maggioranza, di abolire l'elezione della Giunta a scrutinio segreto e di sancire in maniera tassativa la dittatura dei partiti sull'Ente regione.

LA PROGRAMMAZIONE E LA REGIONE.

C'è una notevole attesa nel Paese circa la correlazione tra la programmazione nazionale e l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Tanto i fautori quanto gli avversari della programmazione, quanto i fautori e gli avversari della Regione a statuto ordinario, sono massimamente impegnati in un dibattito, che sulla stampa è in atto da parecchi mesi, circa la strumentalità o meno dell'Ente Regione ai fini della programmazione.

Tale dibattito, conviene ricordarlo, è sorto, o piuttosto si è sviluppato, soprattutto per iniziativa dei regionalisti ad oltranza, che sono poi anche i programmatori ad oltranza; i quali hanno affermato e affermano che per programmare è necessario regionalizzare; cioè che senza lo strumento regione non è possibile dare luogo ad una seria ed efficiente programmazione economica nazionale.

Si tratta, come diremo subito, di una tesi estremamente discutibile, anzi estremamente azzardata. Comunque, come avversari decisi della regionalizzazione dello Stato, e anche come avversari di un certo tipo di programmazione (che è quello che la maggioranza di centro-sinistra vorrebbe attuare), attendevamo che la maggioranza affrontasse il problema nella formulazione di questo disegno di legge, e in esso inserisse norme che logicamente non potevano esservi nella vecchia legge n. 62, promulgata quando di programmazione non si parlava affatto.

Con nostro grande stupore, invece, la stessa maggioranza che, per verità, e magari per peggiorarlo, ha mutato quasi tutto il testo della legge n. 62, in questo caso ha lasciato quasi inalterata la vecchia dizione; respingendo gli emendamenti intesi a defi-

nire, almeno in linea di principio, i rapporti tra regione e programmazione nazionale.

Ancora maggiore è stato il nostro stupore quando gli esponenti della maggioranza in commissione affari costituzionali hanno spiegato di essere contrari a modificare, e cioè a rendere più precisa; la norma in oggetto; in quanto la maggioranza non intende impegnarsi in una determinata concezione della programmazione, e quindi dei rapporti tra regione e programmazione.

È chiaro che la maggioranza ha il diritto di sostenere le tesi che vuole, tanto in commissione quanto in aula; e di motivarle come crede. È chiaro però che quando le impostazioni e le motivazioni della maggioranza su un problema di fondo come questo divergono notevolmente dalle tesi che la maggioranza stessa sostiene da mesi dinanzi alla pubblica opinione; non si può non manifestare la propria sorpresa.

Sono mesi, ripetiamo, che i sostenitori governativi della istituzione immediata delle regioni a statuto ordinario vanno ripetendo che senza le regioni non si programma, e che le regioni costituiscono un necessario, indilazionabile *prius* nei confronti della programmazione economica. Si tratta di una tesi quanto mai discutibile, ma si tratta anche di una tesi quanto mai perentoria, sulla base della quale (e crediamo sia questo il sottofondo politico, e forse più propagandistico che politico, della tesi stessa) gli avversari dell'Ente regione vengono naturalmente definiti come i soliti reazionari che attentano all'avvenire del popolo lavoratore perché non vogliono programmare l'economia.

Dopo di che, i regionalisti e programmatori arrivano al sodo, si offre loro, con questa legge, la grande occasione per dimostrare quanto siano serie le loro intenzioni; quanto possa essere nuovo nelle loro mani, ai fini economici e sociali, lo strumento regionale; quanto possano essere valide le loro premesse e promesse di carattere generale; ed ecco che se ne fuggono per la tangente, dichiarando di non avere ancora scelto fra un tipo e un altro di programmazione, e quindi di non potersi pronunciare in merito ai rapporti tra regione e programmazione: il che vuol dire, in buona sostanza, che essi non hanno ancora deciso se attribuire o meno alle regioni a statuto ordinario qualche serio compito in materia di programmazione.

Si può pensare che tale atteggiamento derivi dal fatto che la maggioranza non ha ancora approfondito i necessari studi preliminari in merito. Si può pensare che la mag-

gioranza si trovi dinanzi a inattese o comunque pesanti difficoltà politiche. Si può anche pensare che la maggioranza cominci ad accorgersi della contraddittorietà delle sue posizioni al riguardo, e cerchi di non lasciarsi cogliere nella tagliola delle contraddizioni medesime.

Qualunque di tali ipotesi possa essere avanzata, e può darsi che tutte e tre le ipotesi siano vere, dato che in fin dei conti esse sono complementari; è evidente che l'atteggiamento della maggioranza non può non essere definito sconcertante.

La verità è che una seria programmazione fa a pugni con la istituzione dell'Ente regione, così come la Costituzione lo vuole, e soprattutto come lo vuole questo disegno di legge.

Coloro che da mesi parlano ad una opinione pubblica ingenua e impreparata, con toni messianici e con argomenti quanto mai approssimativi, della programmazione innestata sulla regione, si riferiscono ad un Ente regione che non è quello previsto dalla Costituzione, ad un Ente regione che tanto meno è previsto dalla legge in esame, ad un Ente regione che non ha nulla a che vedere con il sistema politico in atto nel nostro Paese.

Secondo gli ottimistici programmatori, infatti, le regioni sarebbero gli organi tecnici idonei a formulare piani economici regionali, che verrebbero poi travasati nel piano economico nazionale, con gli opportuni adeguamenti e coordinamenti. Le regioni sarebbero inoltre, secondo i medesimi programmatori dell'ottimismo di centro-sinistra, organi tecnici idonei ad adeguare nella esecuzione il programma nazionale alle esigenze locali; senza creare disarmonie di sorta.

È un bellissimo quadro, al quale non manca neppure la firma di autori molto alla moda e largamente accreditati, sia per quanto concerne il regionalismo sia per quanto concerne la programmazione.

Il guaio è che la realtà non risponde affatto al quadretto; perché le regioni non sono organi tecnici ma organismi politici, ed è semplicemente assurdo, specie dopo la ventennale esperienza delle regioni a statuto speciale, che un qualsiasi governo nazionale possa pensare di programmare seriamente l'economia in presenza di venti governi e parlamenti regionali, tra speciali e non, dotati di autonomia legislativa proprio nella maggior parte delle materie che dovrebbero formare oggetto del programma economico nazionale: Quando, per fare un solo esempio,

saranno passate alle regioni le competenze legislative e amministrative in materia di agricoltura e foreste, con la sola limitazione derivante dalla necessaria osservanza dei principi fondamentali della legislazione nazionale, si potrà dare un commosso addio alla possibilità di programmare seriamente l'agricoltura; a meno che per piano nazionale non si voglia intendere la pura e semplice somma di venti programmi regionali tra loro differenziati e concorrenti.

Chi pensa diversamente è pregato di tenere conto che persino l'autorità centrale dei partiti — ed è tutto dire — ha un limite nel nostro Paese; e il limite è per l'appunto rappresentato dagli interessi collegati a ciascun campanile locale. Sarà veramente interessante vedere come se la caverà il Governo di centro-sinistra quando tenterà di mettere d'accordo con lo Stato e tra loro i portatori degli interessi locali, proprio nel momento in cui, con la istituzione delle regioni a statuto ordinario, i portatori degli interessi locali potranno regolare a loro modo, legiferando e amministrando, i rapporti economici e sociali all'interno di ciascuna regione.

Gli ottimisti del centro-sinistra fanno continuo e approssimativo riferimento al piano di sviluppo per la Sardegna, recentemente varato e in corso, dicono, di attuazione. A parte il fatto che il piano di sviluppo per la Sardegna rappresenta fino a questo momento, un fallimento pietoso; bisogna tenere presente che proprio con la istituzione delle regioni a statuto ordinario avranno logicamente fine anche i modesti tentativi finora compiuti per realizzare la programmazione per il tramite degli strumenti regionali. Se infatti era concepibile che una regione a statuto speciale ottenesse adeguati e magari larghi strumenti per programmare la sua economia; è assurdo pensare che ciò possa verificarsi quando tutte le regioni d'Italia avranno il loro Parlamento, il loro Governo, il loro ambizioso piano. Per convincersene, basta considerare che i quattrocento miliardi della Sardegna dovrebbero essere moltiplicati, alla stregua dei rapporti di popolazione, per quasi quaranta volte. Se i programmatori-regionalisti ritengono di avere a disposizione sedicimila miliardi (e non si tratta di facile ironia; giacciono già in Parlamento proposte per 400 o per 450 miliardi di piano in favore del Friuli-Venezia Giulia, che ha una popolazione equivalente a quella della Sardegna), sia pure in dieci anni, cioè milleséicento miliardi l'anno per la sola programmazione

regionale, oltre al danaro occorrente per fare e far funzionare le regioni, si accomodino pure.

GLI ENTI REGIONALI.

L'esperienza insegna che la partitocrazia genera l'entocrazia, e che l'entocrazia costituisce il pilastro della partitocrazia. L'esperienza delle regioni a statuto speciale insegna, poi, che gli Enti regionali pullulano e si moltiplicano, assorbendo larga parte delle risorse e anche del personale delle Regioni rispettive.

Ma l'esperienza non deve servire a nulla; la Costituzione non deve essere riveduta; e quindi, poiché la Costituzione, all'articolo 117, stabilisce che la regione abbia potestà legislativa, nel quadro dei principi fondamentali della legislazione dello Stato, per quanto concerne l'ordinamento degli uffici e degli Enti amministrativi dipendenti dalla Regione, bisogna fin d'ora rendersi conto che le Regioni si avvarranno largamente di tale potestà legislativa, e della conseguente potestà amministrativa, di guisa che gli Enti pulluleranno anche nelle Regioni a statuto ordinario.

Una remora potrà essere rappresentata dal fatto, obiettivamente importante, che l'istituzione e l'ordinamento degli Enti dipendenti dalla Regione potranno essere deliberati soltanto con legge regionale, e quindi non saranno materia di competenza delle Giunte regionali, ma dei Consigli. Ciò potrà rappresentare un freno e un limite nelle Regioni in cui le minoranze saranno in grado di far sentire la loro voce con una certa autorità nei rispettivi Consigli; sebbene l'esperienza insegna che laddove la maggioranza è decisa, soprattutto sul terreno economico, a raggiungere determinati risultati, affronta qualsiasi battaglia di assemblea pur di riuscirvi.

Quanto al controllo sugli Enti dipendenti dalla regione e sui loro bilanci, le norme di questo disegno di legge non sono sostanzialmente dissimili da quelle messe in atto per i controlli parlamentari sugli Enti parastatali: il che non è molto confortante per il contribuente, dato che si tratta pur sempre di controlli molto aleatori, come ancora una volta l'esperienza dimostra.

D'altra parte, basta leggere l'articolo 42 (articolo aggiuntivo) del disegno di legge in esame, per rendersi conto che — quand'anche si dia atto alla maggioranza di avere presentato un testo dal quale traspare evidente la preoccupazione di prevenire i ben noti e tanto lamentati inconvenienti — le cose fa-

talmente andranno a scivolare sulla china della entocrazia, soprattutto periferica, quale si è manifestata negli scorsi anni.

L'articolo in questione, infatti, stabilisce che le Regioni non possono costituire Enti amministrativi se non in relazione a servizi di propria competenza, e solo nel caso in cui, « per la loro speciale natura », i servizi stessi non possano essere disimpegnati mediante l'amministrazione diretta regionale o, per delega, dagli Enti locali minori.

Cosa significa: « per la loro speciale natura »? Cosa significa l'aggettivo « speciale » in un testo di legge, e specialmente — è il caso di dirlo — in un testo di legge di questa importanza? Sarà sempre speciale, anzi specialissimo, come è ovvio, l'Ente che una determinata maggioranza caldeggerà; non lo sarà affatto l'Ente che alla maggioranza stessa in quel momento non farà comodo. Porre simili limiti di legge rappresenta in ogni caso, a nostro avviso, la soluzione peggiore; perché l'esistenza del limite fittizio assicura la più tranquilla possibilità di varcare ogni limite effettivo e importante, a chi voglia servirsi della legge come usbergo sotto il quale nascondere i propri interessi.

Dimenticavamo di segnalare, nella stessa norma, un'altra piccola ipocrisia. Si dice che gli Enti potranno essere costituiti quando quei tali servizi non possano essere « utilmente » disimpegnati o per delega o per amministrazione diretta della Regione. Quell'« utilmente » è un altro piccolo capolavoro. Si prevede che un servizio pubblico possa essere disimpegnato direttamente dalla Regione, per esempio; ma si prevede che anche in tal caso il servizio pubblico possa essere affidato ad un Ente regionale di nuova costituzione, qualora il Governo e il Consiglio regionale ritengano « utile » la costituzione dell'Ente stesso. Ed è chiaro che non sarà difficile dimostrare, ad uomini di buona volontà, la « utilità » degli Enti regionali, ogniqualvolta ciò appaia necessario o anche soltanto opportuno.

Nello stesso articolo è contenuta un'altra norma che dovrebbe, secondo il legislatore, suonare ulteriore garanzia, e che dice: « Spetta alla regione la nomina di almeno la metà degli amministratori ». A qualcuno tale norma potrà anche apparire salutare. Noi la riteniamo assai grave, o perlomeno assai sospetta, perché a tutti è noto con quali criteri un consesso politico può nominare « almeno la metà » degli amministratori di un Ente, sul quale poi lo stesso consesso politico do-

vrebbe esercitare il proprio controllo. Il richiamo alla vecchia sacrosanta polemica sturziana sui « controllori controllati » appare inevitabile.

Il successivo articolo (43 del disegno di legge) contiene un'altra importante garanzia: il trattamento economico degli amministratori degli Enti regionali non potrà essere superiore a quello degli assessori. Ma la garanzia è subito distrutta dal successivo comma, ove si dice « salvo che il loro rapporto di lavoro non sia stato regolato da norme di diritto privato ». Dopo di che, sarà bravo chi scoperà un solo dirigente amministrativo di un qualsiasi Ente regionale che non sia in grado di ostentare un magnifico contratto privato.

Tutto ciò abbiamo voluto rilevare, in ordine ad un argomento di indubbia importanza, non tanto per mettere in risalto eventuali lacune o difetti del testo di legge elaborato dalla maggioranza; quanto perché ci si renda conto che il problema è di sostanza, non di forma. Quali che siano le garanzie e le salvaguardie formali, il fatto stesso che le regioni possano costituire Enti alle loro dipendenze, è destinato ad aprire una voragine nella voragine. Una delle conseguenze più gravi del regionalismo, sul terreno economico, sarà per l'appunto rappresentata dal diffondersi della entocrazia anche in quelle plaghe d'Italia che non avevano ancora imparato a conoscerne le mille virtù.

REGIONI ED ENTI LOCALI.

I rapporti tra la Regione e gli Enti locali minori sono vagamente indicati nella Costituzione, all'articolo 118, terzo comma, con una norma che contiene in sé un principio di contraddizione. Sembra infatti trattarsi di una sana norma decentratrice dalle Regioni agli Enti locali minori, laddove il testo costituzionale dice che la regione esercita le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni e agli altri Enti locali; senonché, come al solito, ci sono delle remore. Il testo costituzionale dice che « normalmente » la Regione delega le sue funzioni agli Enti locali minori. Il testo costituzionale aggiunge che la Regione si può avvalere degli uffici degli Enti locali minori per esercitare le sue funzioni amministrative. Il « normalmente » è indubbiamente ambiguo. Trasforma in una facoltà discrezionale quello che dovrebbe essere un obbligo. L'esperienza delle Regioni a statuto speciale, lo abbiamo già rilevato, insegna che le Regioni diventano

di solito organi di strettissimo accentramento, e non di decentramento amministrativo. Se il « normalmente » non ci fosse stato, l'obbligo del decentramento avrebbe potuto essere inserito in questa legge. Invece, si tratta soltanto di una facoltà.

L'altra norma, poi, relativa alla facoltà, da parte delle regioni, di avvalersi degli uffici degli Enti locali minori, è indubbiamente una norma a doppio taglio. Potrà significare che le province e i comuni provvederanno con i loro uffici a compiti amministrativi delegati loro dalla Regione; ma in pratica significherà molto spesso che la Regione metterà le mani sugli uffici delle province e dei comuni, gravando sui loro bilanci ed imponendo la propria presenza ovunque.

Il disegno di legge (art. 44) tenta di ovviare agli inconvenienti del testo costituzionale. Infatti il « normalmente » non vi figura e si dice che la regione dovrà regolare la utilizzazione degli uffici degli Enti locali minori previa intesa con le amministrazioni interessate. Ma l'articolo 44 del disegno di legge fa riferimento esplicito, e non poteva essere diversamente, all'articolo 118 della Costituzione; il che vuol dire che l'interpretazione, ovviamente, è quella, e che i guai cacciati apparentemente dalla porta sono già rientrati dalla finestra.

I CONTROLLI.

Quanto al sistema dei controlli dello Stato sulla regione, la maggioranza ha accolto i suggerimenti a suo tempo avanzati dalla commissione Tupini, e in particolare dalla relazione Amorth allegata alla relazione Tupini.

Il controllo di legittimità, infatti, viene affidato alle delegazioni della Corte dei Conti; e non v'è dubbio che il sistema sia più organico, meno macchinoso, e anche più efficiente e serio di quello che nel precedente testo di legge era stato escogitato. Non dobbiamo però dimenticare che lo stesso relatore di maggioranza onorevole Cossiga, nel riferire alla Commissione affari costituzionali della Camera, nella scorsa legislatura, sul disegno di legge avente lo stesso oggetto del presente, ebbe ad esprimere notevoli e a nostro avviso tutt'altro che infondate perplessità circa il controllo di legittimità sugli atti delle regioni affidato alle delegazioni della Corte dei Conti. « Dalla esperienza fatta, disse allora testualmente l'onorevole Cossiga, si è visto che la Corte dei Conti esercita indubbiamente in modo molto accurato il

controllo contabile, ma è molte volte portata a far coincidere il concetto di controllo di legittimità con quello di legittimità contabile. Le delegazioni regionali della Corte dei Conti nelle regioni ad autonomia speciale, infatti, non esercitano propriamente quel controllo generale di legittimità richiesto per gli atti delle amministrazioni regionali dalla Costituzione; ma, praticamente, si limitano ad un puro e semplice controllo di natura contabile, molto penetrante, eccessivamente penetrante, ma che va a discapito di quello più utile, cioè del controllo generale di legittimità sugli atti amministrativi della Regione». Il relatore di maggioranza consigliava dunque, in quella occasione, di « cercare di premunirsi, qualora il controllo di legittimità fosse stato affidato alle delegazioni della Corte dei Conti, affinché le stesse, attraverso un meccanismo più preciso di quello in vigore, esercitino in modo più penetrante il controllo di carattere generale ».

Noi riteniamo di dover ricordare cortesemente al relatore di maggioranza il parere che egli stesso ritenne di esprimere nella scorsa legislatura su questo delicato argomento; per invitarlo a sciogliere la riserva di allora, e a studiare, insieme ai colleghi della maggioranza, le formulazioni più idonee ad evitare che il controllo di legittimità da parte delle delegazioni della Corte dei Conti si risolva in un puro e semplice controllo di legittimità contabile; il che appesantirebbe a dismisura gli inconvenienti e i pericoli connessi al sistema delle autonomie regionali.

Circa il controllo di merito, la maggioranza ha innovato radicalmente, con un gesto che dal punto di vista politico non può essere che considerato coraggioso: attribuendo il controllo di merito (che peraltro, ai sensi della Costituzione e della interpretazione che ne dà questa stessa legge, è limitatissimo) al Commissario del Governo nella Regione. Mentre riteniamo che questa norma sia accettabile; invitiamo la maggioranza a rendersi conto che essa deve essere logicamente coordinata, nella sostanza, con le altre norme, delle quali ci siamo già sinteticamente occupati, concernenti la figura e il trattamento del Commissario del Governo.

Se al Commissario del Governo compete, addirittura, il controllo di merito sugli atti della Regione, come si può pensare che il Commissario del Governo, quanto all'insieme delle sue attribuzioni e competenze, e anche quanto al suo stesso trattamento personale, venga da questa legge rappresentato come un personaggio di rango inferiore al Presi-

dente della Giunta e al Presidente dell'Assemblea regionale? È questa una evidente contraddizione, nella quale riteniamo la maggioranza non possa insistere, soprattutto se vorrà mantenere fermo, come ci auguriamo, il principio che attribuisce il controllo di merito al Commissariato del Governo.

Quanto ai controlli di legittimità e di merito della regione sugli atti dei comuni e delle province, desideriamo limitarci, in questa sede, ad una sola osservazione: pensare di provvedere ai controlli della regione sui comuni e sulle province, senza avere da un lato pensato a coordinare con questa legge il testo unico della legge comunale [e provinciale, e senza avere dall'altro neppure presentato la legge, prevista espressamente dall'articolo 125 della Costituzione, per la creazione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado nelle regioni; significa muoversi con approssimazione e con pericolosa leggerezza in un terreno minato. In pratica, significherebbe creare infinite controverse di competenza e anche di merito con le Giunte provinciali amministrative, che continueranno ad esistere e ad esercitare le loro funzioni. Significherebbe altresì offrire ulteriori motivi o pretesti a coloro che conducono, in settori politici bene individuati, la loro accanita campagna per la soppressione delle Prefetture.

E LA COPERTURA ?

Desideriamo formulare un'ultima osservazione, che in relazione al testo del presente disegno di legge è forse la più grave di tutte.

Si tratta della mancanza di una qualsiasi previsione di spesa, e conseguentemente di una qualsiasi previsione della copertura della spesa derivante da questa legge.

Quando fu approvata, nel 1953, la legge n. 62, avente lo stesso oggetto, mancava in tale legge ogni previsione relativa alla spesa e alla copertura della spesa. Ma in quel frangente politico si sapeva benissimo che si trattava soltanto di stabilire per legge le funzioni degli organi regionali, senza alcun impegno a costituire e a far funzionare le Regioni.

Successivamente, quando un Governo che almeno inizialmente voleva fare le Regioni presentò un disegno di legge che conteneva, come questo, modifiche alla legge n. 62, quel Governo inserì nel disegno di legge stesso la necessaria norma relativa alla spesa e alla copertura.

Si tratta dell'articolo 29 del disegno di legge n. 4278, presentato al Governo Fanfani il 21 novembre 1962; disegno di legge che le Commissioni bilancio e affari costituzionali della Camera esaminarono nella scorsa legislatura.

In tale disegno di legge, all'articolo 29, così testualmente si diceva:

« Agli oneri derivanti dalle disposizioni della presente legge si farà fronte mediante riduzione degli stanziamenti degli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri, nella misura corrispondente alla diminuzione delle loro attribuzioni, in conseguenza della presente legge, e, in quanto necessario, mediante imputazione al fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'attuazione dell'ordinamento regionale ».

Non ci interessa, ovviamente, il merito di tale articolo. Ci interessa il fatto che il Governo di allora abbia ritenuto necessario inserirlo nel testo della legge di modifica della legge n. 62, anche perché il Governo di allora aveva contemporaneamente presentato al Parlamento una legge organica per la finanza regionale, alla quale avrebbe anche, in ipotesi, potuto fare esplicito richiamo per quanto concerneva la spesa e la copertura.

Questa volta, invece, Governo e maggioranza hanno ritenuto di presentare e sostenere il presente disegno di legge, che ovviamente comporta onere di spesa, senza inserirvi alcuna norma relativa alla copertura, e anzi sopprimendo la norma contenuta nel precedente disegno di legge.

Ritenendo trattarsi di una, per quanto molto singolare, dimenticanza, abbiamo proposto in Commissione che alla eventuale dimenticanza si ponesse rimedio, approvando una norma relativa alla copertura della spesa. Ma la maggioranza si è nettamente opposta al nostro emendamento aggiuntivo, con due motivazioni una più strana dell'altra.

In un primo momento la maggioranza ci ha risposto che non occorre copertura, per questa legge, perché questa legge non prevede spesa. Data l'enormità di una simile asserzione, i colleghi della maggioranza non vi hanno insistito, e hanno ripiegato su un'altra tesi: della copertura di spesa, per il primo impianto delle Regioni, si parlerà nella legge elettorale regionale.

A parte il fatto che nel momento in cui scriviamo questa relazione la legge regionale elettorale non è stata ancora presentata dal Governo alle Camere; a parte il fatto che non si tratta di prevedere la spesa per il primo impianto delle Regioni, ma per la costitu-

zione e il funzionamento degli organi regionali; a parte il fatto che la legge elettorale è la sede adatta per le spese elettorali e non per le spese relative alla costituzione e al funzionamento degli organi che debbono essere eletti, è chiarissimo che si tratta di una risposta pretestuosa.

Ogni legge, ai sensi della Costituzione, e del comune buonsenso, deve contenere l'indicazione della spesa occorrente e della relativa copertura. Ogni legge ha vita a sé, ed è bensì vero che non si faranno le Regioni, con relative spese, se non si faranno le elezioni regionali; ma è anche vero che la volontà della maggioranza potrebbe dare luogo alla rapida approvazione della legge elettorale regionale, una volta varata la legge per il funzionamento degli organi regionali, sicché sulla base di queste sole due leggi potrebbero farsi le Regioni.

Ciò significa che noi consideriamo molto sospetta l'assenza da questa legge di ogni previsione di spesa e di copertura, anche perché noi colleghiamo tale assenza con il fatto, ancora più sospetto, che di una legge sulla finanza regionale non si parla più, dopo i vaghi accenni delle scorse settimane.

Abbiamo, cioè, il sospetto che il Governo e la maggioranza, pur di andare avanti a tutti i costi con la realizzazione dell'istituto regionale, e pur di pagare un prezzo di impopolarità meno alto che sia possibile, abbiano l'intenzione di varare la legge per il funzionamento degli organi regionali, la legge sul personale delle Regioni (anch'essa senza previsione di copertura!) e la legge elettorale, inserendo nella legge elettorale un articolo relativo alle primissime spese per il funzionamento effettivo delle Regioni. Dopo di che, i regionalisti direbbero: *après nous le déluge*, e l'erario italiano, cioè il contribuente italiano, comincerebbe a pagare la riforma regionale: senza una previsione, senza una norma, senza alcun serio limite alle larghe potestà che in materia finanziaria la Costituzione attribuisce alle Regioni, anche a statuto ordinario.

Se il nostro sospetto è infondato, come di gran cuore ci auguriamo, la maggioranza lo dimostrerà facilmente: o presentando con sollecitudine un disegno di legge per la finanza regionale, e per il suo necessario coordinamento con la finanza delle province e dei comuni; o, quanto; meno, inserendo in questo disegno di legge un articolo relativo alla previsione di spesa e alla copertura di bilancio.

Se invece, e per disgrazia, il nostro sospetto è fondato, allora non basta denunciare al

Paese la scarsa responsabilità di coloro che si accingono a dare vita ad una riforma come questa senza neppure chiedersi, e far sapere, quello che può costare. Bisogna addirittura denunciare il vero e proprio attentato contro la salute economica e sociale della Nazione, di cui si macchierebbero, in piena congiuntura, coloro che tentassero di nascondere alla pubblica opinione il costo effettivo delle regioni; e pur di non discuterne cercassero di cavarsela con una norma transitoria, lasciando sulle spalle di tutti gli Italiani, e degli stessi loro successori al Governo, un onere che noi riteniamo pesantissimo, addirittura esiziale per le residue speranze di ripresa della nostra economia.

LO STATO IN PERICOLO.

Ma, onorevoli colleghi, l'onere che questa riforma comporta è soprattutto morale.

Si tratta, nel pieno dell'era europea, di tornare indietro: a municipalismi che la partitocrazia aggrava e inasprisce.

Chi ne volesse la prova, e volesse nell'animo proprio maturare la definitiva condanna di questa legge, ponga mente ad un solo dato di fatto, oltremodo significativo: la maggioranza della Commissione affari costituzionali, cioè la maggioranza governativa, non ha osato pronunciarsi, neppure in linea di principio, intorno al problema dei capoluoghi delle Regioni, cioè dei capoluoghi di due Regioni.

Ciò vuol dire che lo stesso Governo che vuole le Regioni, la stessa maggioranza che vuole le Regioni, arretrano dinanzi alla responsabilità di fare una scelta che può creare seri grattacapi al Governo e alla maggioranza. Ciò vuol dire che si ritiene di dare vita ad una riforma che noi riteniamo esiziale per lo Stato italiano, e si respingono *a priori* tutte

le nostre riserve sul regionalismo come strumento di frantumazione sovversiva dello Stato; ma al tempo stesso si è costretti a darci ragione quando un primo problema viene posto sul tappeto dalla logica antinazionale della riforma regionalistica.

Come fareste, signori della maggioranza, ad arrestare la frana, se allo strepito dei primi sassi vi ritirate spauriti? se avete paura che in due Regioni d'Italia la bega per il capoluogo assuma le proporzioni di una rissa in grande stile; se avete paura che in due Regioni d'Italia nessuno pensi più agli interessi collettivi ma tutti agli interessi delle rispettive città in contrasto l'una con l'altra; come mai non avete paura che il regionalismo in sé e per sé finisca per annihilare lo Stato?

E perché, se avete paura di questi primi inevitabili contrasti, forieri di ben maggiori e più drammatiche lotte e rivalità, siete voi stessi i portatori della riforma che dei contrasti, delle lotte, delle rivalità, è all'origine? Se in questo caso vi atteggiarete a prudentissimi pompieri tra l'altro sprovvisti d'acqua e anche di scale e soprattutto di coraggio, come mai ritenete di poter tranquillamente incendiare tutta Italia con la fiaccola regionalistica?

Si tratta di contraddizioni che solo in termini politici possono essere spiegate. Ed è ben triste che all'interesse politico i partiti regionalisti, da quelli che stanno al Governo fino al partito comunista, siano disposti a sacrificare i ben più consistenti interessi dello Stato e della Nazione!

Per tutti questi motivi, di principio e di merito, onorevoli colleghi, noi siamo contrari a questa legge e ci onoreremo di chiedere il non passaggio agli articoli.

ALMIRANTE, *Relatore.*