

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1613-A bis)

Relazione di minoranza della I^a Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE GIANQUINTO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 giugno 1961
(V. Stampato n. 2769)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 giugno 1961*

Comunicata alla Presidenza il 3 ottobre 1961

**Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962**

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione, nella nostra Assemblea, dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario già in corso, si arricchisce — dopo il voto della Camera dei deputati — di un fatto nuovo; a fine luglio venne pubblicato il testo integrale della relazione della Commissione di studio per l'attuazione delle Regioni a Statuto normale, presieduta — com'è noto — dal collega senatore Tupini.

Il Senato ricorda che l'onorevole Fanfani, presentando al Parlamento il suo Governo nella seduta del 2 agosto 1960, dichiarò, tra l'altro:

« Una delle norme costituzionali nella cui osservanza siamo più carenti è quella che riguarda la istituzione delle Regioni a Statuto normale. Il Governo, prendendo atto di tutte le discussioni che si sono svolte in Parlamento e sulla stampa con la partecipazione ad esse di insospettiti ed autorevolissimi sostenitori dell'Ordinamento Regionale, quale ad esempio l'ex Presidente della Repubblica Einaudi, ritiene suo dovere affrontare il problema in modo razionale.

Pertanto, ferma la norma costituzionale, il Governo, subito dopo il voto di fiducia, nominerà una ristretta Commissione composta di esperti parlamentari, di Presidenti di organi giurisdizionali e di controllo, e di studiosi. Essa in breve termine, sulla base dell'esperienza regionalistica di oltre un decennio, dovrà indicare in primo luogo se devono essere apportati emendamenti alla legge del 1953, ed in secondo luogo di quale tenore debba essere il progetto di legge sul finanziamento delle Regioni. Sulla base di questo responso, il Governo si propone di sottoporre al Parlamento i testi idonei a consentire anche in questo settore il pieno adempimento della Costituzione ».

La Commissione costituita con inammissibili criteri di discriminazione politica, quasi che gli adempimenti costituzionali e gli studi relativi siano affare di esclusiva pertinenza dei partiti della maggioranza o degli altri che nel voto di fiducia si astenero, venne insediata soltanto il 10 novembre, ed invece di concludere i lavori nel termine pre-

fisso di quattro mesi li prolungò sino all'estate...

Ora è l'autunno, ma non ci sono segni che il Governo, già in possesso della relazione, si muova. E intanto la gravissima inadempienza costituzionale permane, nonostante l'approssimarsi della elezione del Presidente della Repubblica che, a norma dell'articolo 83 della Costituzione, deve avvenire con la partecipazione di tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale; e nonostante che la vacanza dell'ordinamento regionale privi la Repubblica dell'Istituto che costituzionalmente più la caratterizza, ed il popolo di uno strumento fondamentale di democrazia efficiente, di autogoverno e di sovranità.

Dacchè furono noti ufficiosamente i risultati degli studi della Commissione, in piena adesione alle rivendicazioni del Movimento nazionale di iniziativa per l'Ente regione, il Gruppo dei deputati comunisti avanzò recentemente alla Camera la richiesta di una rapida approvazione della legge elettorale per consentire la costituzione dei Consigli regionali entro l'anno.

Senonchè maggioranza e Governo non solo si rifiutarono a questa richiesta, ma ne respinsero anche la discussione, colla pretestuosa scusa che le conclusioni della Commissione non avevano ancora ricevuto crisma ufficiale. In realtà indirizzo politico antiregionalista, antiautonometrico, e di disimpegno costituzionale del regime democristiano ancora una volta hanno prevalso sulle fallaci manovriere promesse dei governanti *pro tempore*.

Rinviare, sempre con l'uno o con l'altro pretesto è la tattica costante di tale politica. Ora però che la relazione ufficiale della Commissione Tupini è divenuta di pubblico dominio, maggioranza e Governo non possono più sottrarsi alla discussione nè a responsabili impegni, anche se la Democrazia cristiana — come appare dalla relazione del senatore Pagni — intende ancora una volta sganciarsi dal dibattito o fuorviarlo su altro binario. Il relatore di maggioranza, infatti, si libera della grossa questione, affermando che, consegnata la relazione ufficiale, « si attende ora che il Governo la porti a cono-

scenza del Parlamento con le sue deduzioni e proposte ».

Ma siccome la relazione è nota, si deve discuterne in questa sede. Il senatore Pagni non discute forse, e largamente, il progetto di riforma della legge comunale e provinciale elaborato dal Governo, anche se esso non è stato ancora presentato alle Camere, e perciò ufficialmente non esiste?

La Commissione Tupini ha concluso in primo luogo che non vi siano da apportare varianti alla legge 10 febbraio 1953 n. 62, relativa alla costituzione e al funzionamento degli organi regionali.

« Questa legge — così la relazione — frutto di una lunga e minuziosa elaborazione nei due rami del Parlamento, rappresenta allo stato attuale uno strumento sufficientemente ampio di attuazione delle norme costituzionali in materia di ordinamento regionale... Sarà l'esperienza connessa con l'entrata in funzione del nuovo istituto a reclamare certamente schemi più confacenti e aggiornati, soprattutto in materia di controlli, i quali non devono in alcun modo comprimere quelle autonomie locali che il principio fondamentale della Costituzione, contenuto nell'articolo 3, vuole promosse ed incrementate ».

La Commissione — dopo un approfondito esame dell'articolo 9 — escluse anche — come del resto era ovvio — che la costituzione ed il funzionamento dei Consigli regionali debbono essere subordinati alla preventiva emanazione di leggi cornice, a norma dell'articolo 117 della Carta costituzionale.

« Il fatto di avere autorizzato i Consigli regionali ad emanare leggi nei limiti dell'articolo 117 della Costituzione per le materie: circoscrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di Enti locali, caccia e pesca nelle acque interne, anche prima della emanazione delle leggi della Repubblica contenenti i principi per le indicate materie siano già chiaramente e sufficientemente enunciati nelle leggi disposte per i diversi settori.

« A differenza delle altre materie ciò equivale per le Regioni ad una autorizzazione conferita loro dal Parlamento ad individuare

questi principi nella legislazione esistente ed ovviamente a rispettarli nella loro attuale portata...

« Non pare dubbio altresì che le funzioni amministrative spettanti in base all'articolo 118 della Costituzione, alle regioni per le materie elencate nell'articolo 117 passano ai nuovi enti una volta costituiti, indipendentemente dalla possibilità di esercizio della attività legislativa, regolata dal meccanismo dell'articolo 9 della legge n. 62 ».

La spesa necessaria per il primo impianto dell'ordinamento regionale e per l'iniziale funzionamento del nuovo istituto, è stata calcolata con molta larghezza in 57 miliardi.

Avverte, infatti la Commissione:

« Non è forse azzardato il presumere che la spesa calcolata per l'ordinamento degli uffici ed il funzionamento dell'apparato burocratico — valutato per altro sul parametro alquanto discutibile della media effettivamente spesa a tal fine in questi ultimi anni dalle Regioni a statuto speciale — potrà contenere anche una parte notevole dell'impegno straordinario di ciascuna regione per la iniziale programmazione sopraccennata (cioè di sviluppo economico: nota del sottoscritto relatore).

« Nel corso della relazione si è infatti rilevato come l'impegno per le spese così dette generali, connesse con l'entrata in vigore del nuovo istituto, tiene conto in modo assai relativo di due disposizioni di legge, l'una di carattere costituzionale, rappresentata dall'ultima parte della disposizione VIII della Costituzione, l'altra contenuta nell'articolo 65 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 per la quale le regioni dovranno provvedere alla prima costituzione dei propri uffici esclusivamente con personale comandato dagli enti locali, dagli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato nell'ambito della regione e, in quanto sia necessario, dagli altri uffici statali centrali e periferici; con la espressa statuizione, in più, che il comando in sede non comporta alcuna indennità.

« L'applicazione integrale di dette norme farebbe rientrare invero nella categoria del-

le spese già oggi sostenute dallo Stato e dagli Enti locali esistenti, e solamente *trasferite* alle Regioni di nuova istituzione, anche quelle relative al personale... ».

Sicché — si afferma — il costo di 57 miliardi « ben potrebbe in grandissima parte corrispondere alla realizzazione di opere e di investimenti produttivi, nel quadro della concezione dinamica delle funzioni del nuovo istituto che la Commissione, nello spirito della Carta costituzionale, ritiene essenziale... ».

La Commissione ha poi calcolato in 163 miliardi, la spesa che lo Stato già oggi affronta nelle singole regioni ivi compreso il Friuli-Venezia Giulia per le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione, e che dovrà essere trasferita alle Regioni; cosicché la spesa sinora effettivamente conseguente alla istituzione delle Regioni a statuto normale, e della regione Friuli-Venezia Giulia, a statuto speciale, sarebbe rappresentata soltanto dai predetti 57 miliardi, calcolata — come abbiamo già riferito — con tanta larghezza da legittimare la previsione che una parte notevole di tale somma può essere destinata ad investimenti produttivi.

La relazione suggerisce, circa i lineamenti della finanza regionale che dovrebbero essere attribuite alle Regioni come tributi propri, a norma dell'articolo 119 della Costituzione, l'imposta sui terreni e quella sui fabbricati, nonché una notevole quota dei due tra i più importanti tributi erariali: l'imposta generale sulla entrata e l'imposta di consumo sui tabacchi.

La relazione osserva che una finanza di compartecipazione, accanto ad una finanza propria della Regione, è obbligatoriamente prevista dalla Carta costituzionale la quale all'articolo 119 così detta: « alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali ».

Non è questa nè la sede, nè il momento per l'esame di merito dei suggerimenti della Commissione in tema di finanza regionale. Il giudizio perciò va riservato, mentre deve essere senz'altro riconosciuto che l'impostazione costituzionale è corretta, essendo con-

forme alla lettera ed allo spirito del richiamato articolo 119.

Tradotte sul terreno politico, le conclusioni della Commissione convalidano, da un lato, la giustizia della lunga e tenace battaglia per l'immediata attuazione dell'ordinamento regionale condotta dalle forze regionaliste e dal movimento operaio e democratico italiano, del quale i comunisti — si voglia o no — sono parte essenziale; e confermano, dall'altro, che la carenza costituzionale — la cui gravità è stata riconosciuta dallo stesso Presidente del Consiglio — non è giustificata da alcuna causa ostativa oggettiva, ma trova la sua vera e sola radice nel permanente indirizzo antiregionalistico e antiautonomico — cioè eversivo della Costituzione — dei vari governi democristiani e delle maggioranze che li hanno sostenuti; gli uni e le altre dominate dai gruppi monopolistici e dalla destra economica e politica.

Per mantenere tale indirizzo si è largamente violata la Costituzione.

Invero essa contiene non soltanto le norme costitutive delle Regioni e dell'ordinamento regionale, ma prescrive anche i tempi di attuazione di tale ordinamento, e di adeguamento ad esso della legislazione esistente: *a)* entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione le elezioni dei Consigli regionali (*norma VIII della disposizione transitoria e finale*); *b)* entro tre anni l'adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni (*norma IX*); *c)* fino a quando non si sia provveduto al riordinamento e alla attribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali, restano alle Provincie ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre delle quali le Regioni deleghino loro l'esercizio (*norma VIII*); *d)* leggi della Repubblica regolano il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni (*norma VIII*).

Dunque la volontà ed il precetto del Costituente erano e restano più che chiari e tassativi, anzitutto per la formazione dei Consigli Regionali, ma anche per tutto il resto...

Ma tutte le norme sono state ignorate o meglio, violate con conseguenze di ordine politico e giuridico-costituzionale a carattere eversivo.

Ed invero con le norme in esame la Costituzione non ha voluto lasciare alla discrezionalità del legislatore ordinario la scelta del tempo e dei modi di applicazione e di funzionamento dell'ordinamento regionale; ma lo ha espressamente vincolato ad un *iter* da essa stessa fissato anche nel tempo. E ognuno ne capisce la ragione, riflettendo al fatto che l'ordinamento regionale è sostanza dello Stato democratico e repubblicano creato dal Costituente; onde questo non esiste compiutamente prima o senza che l'ordinamento regionale abbia vita.

Lo stato repubblicano senza ordinamento regionale è soltanto uno stralcio del tipo di Stato creato dalla Costituente nazionale, onde la necessità di porre un termine entro il quale edificarlo compiutamente.

La inosservanza delle norme VIII e IX ha fatto saltare quel termine, annullando la volontà e il precetto del costituente. Quando poi si sostiene che non si può dar vita all'ordinamento regionale senza previamente riformare la legge comunale e provinciale, e si afferma — come si ribadisce nella relazione di maggioranza — che non poteva attendersi « come taluno ha opinato che fossero rese operanti le Regioni a Statuto normale, con le quali le funzioni delle provincie e dei Comuni sono indubbiamente connesse » prima che tale riforma fosse compiuta, ancora una volta si sviluppa l'attacco alla Costituzione...

Dimostri dunque l'onorevole Pagni che quel « taluno » che, a suo avviso, avrebbe erroneamente opinato che le Regioni a Statuto normale fossero rese operanti prima della riforma della legge comunale e provinciale, fu nientemeno che il costituente repubblicano!

E dimostri anche che « opina erroneamente, anche la Commissione di studio per l'attuazione delle Regioni a Statuto normale quando conclude che l'ordinamento regionale reclama (*non presuppone*) la riforma della legge comunale e provinciale!

In realtà la Commissione si esprime nei seguenti termini: « ... L'entrata in vigore dell'ordinamento Regionale *reclama* una legge per le provincie e per i comuni che riveda e rammoderni le vigenti frammentarie disposizioni attuando, in questo delicato settore, la norma dell'articolo 128 della Costituzione ».

Non si deve quindi procedere *prima* alla riforma della legge comunale e provinciale e *poi* alla costituzione dei Consigli regionali: al contrario, bisogna *anzitutto* dar corso all'ordinamento Regionale, costituendo i Consigli, e provvedere nello stesso tempo alla riforma della legge comunale e provinciale.

Questa riforma deve essere — come giustamente ha precisato l'Esecutivo dell'A.N.C.I. — una riforma « coerente con l'ordinamento regionale e quindi pienamente aderente alla Costituzione ».

Ora tale non è invece, — nonostante la aperta difesa, anzi l'apologia che ne fa l'onorevole relatore di maggioranza, — il progetto elaborato dal Ministro dell'interno.

Il Comitato esecutivo dell'A.N.C.I. ha rilevato, tra l'altro, che questo progetto prescinde totalmente dalle Regioni. « Viceversa il Comitato ritiene che la riforma della legge comunale e provinciale non possa essere organica, nè rappresentare una svolta stabile degli ordinamenti comunali, se non quando realizzi l'ordinamento regionale e lo mandi ad effetto per quanto attiene alla reale affermazione, in tutti i suoi aspetti, dell'autonomia comunale ».

E poichè la Commissione Tupini ha già concluso i suoi lavori, si ritiene che la nuova legge comunale e provinciale non possa prefigurare fin da ora un ordinamento comunale coerente con l'ordinamento regionale e quindi pienamente aderente alla Costituzione.

Il Comitato è confermato in tale avviso dalla esistenza della legge 10 febbraio 1953 n. 62, che già regola compiutamente i controlli sui Comuni.

« A questo proposito anzi si prospettano i complessi problemi non solo di ordine giuridico — amministrativo che insorgerebbero per effetto della coesistenza di due ordinamenti — la legge sulla costituzione ed il fun-

zionamento dei Consigli regionali e la progettata legge comunale e provinciale — i quali regolerebbero contemporaneamente, ma in forma antitetica, la materia dei controlli, pur essendo ambedue i citati ordinamenti posteriori alla entrata in vigore della Costituzione.

« D'altra parte il Comitato si chiede se la programmaticità delle norme costituzionali sulle autonomie locali e sui controlli possa essere ritenuta così poco vincolante da consentire al legislatore ordinario di dettare disposizioni contrastanti con le norme stesse, come non è dubbio siano contrastanti alcuni aspetti della nuova disciplina proposta.

« È il fatto che questa abbia per così dire carattere transitorio, e cioè che si attenda l'attuazione dell'ordinamento regionale per poi adeguarvi definitivamente l'ordinamento provinciale e comunale con una nuova riforma, non assume, a parere del comitato, un convincente rilievo.

« Queste prime considerazioni inducono il Comitato anzitutto a rinnovare i voti già espressi dai congressi e dal Consiglio nazionale dell'associazione *per una rapida attuazione dell'ordinamento regionale*; lo inducono, in secondo luogo, a preferire l'alternativa di una proposta di riforma della legge comunale e provinciale che, in attesa delle regioni, attui frattanto, anche come stralcio, quanto è possibile attuare della Costituzione, senza comunque contravvenirle ».

Serie e profonde riserve l'A.N.C.I. oppone alle nuove forme associative di comuni e provincie, previste dal progetto governativo.

L'istituzione delle nuove forme associative viene proposta contestualmente all'affermazione della podestà prefettizia di coordinare i servizi di spettanza dello Stato. Tale contestualità corrisponde ad una vera e propria connessione tra la restituzione al Prefetto del potere di coordinamento e l'istituzione di nuove forme associative delle quali il Prefetto resta l'autorità decidente.

« In sostanza l'una e l'altra iniziativa si muovono in parallelo: ciò prelude ad una accentuazione, anziché alla attenuazione,

della ingerenza governativa nel delicato settore della creazione di associazioni consorziali tra enti locali; creazione che risulterebbe in qualche modo legata alle esigenze del coordinamento affidato ai prefetti.

« La seconda considerazione è che la diffusione delle iniziative associative in assenza delle Regioni e la verosimile ipotesi che le iniziative si realizzeranno laddove le situazioni appariranno più favorevoli possono divenire un elemento di ostacolo anziché di facilitazione della costituzione effettiva delle Regioni ».

« Del resto è noto che la creazione di consorzi tra provincie è già stata ventilata come iniziativa surrogatoria, se non addirittura sostitutiva in via permanente, delle Regioni. D'altra parte non sembra consigliabile mettere le future Regioni dinanzi al fatto compiuto di consorzi permanenti realizzati in precedenza che avrebbero l'effetto di disporre l'impiego delle risorse locali messe in comune secondo indirizzi anche divergenti da quelli determinabili delle Regioni.

« Anche a questo proposito il parere del Comitato è che la attuazione dell'ordinamento regionale ha carattere pregiudiziale. Esso rappresenta anche la sola condizione alla quale l'intensificazione delle forme associative non comporterebbe direttamente o indirettamente l'accentuazione della ingerenza governativa ».

Altrettanto ferme sono le critiche alla composizione della Giunta provinciale amministrativa contenute nelle conclusioni dell'A.N.C.I.

« Il progetto non accoglie il criterio ripetutamente caldeggiato dagli amministratori locali di maggioranza costituita da membri elettivi e preferisce invece il criterio della pariteticità limitatamente alla sola giunta in sede amministrativa; per la sede giurisdizionale conserva il principio della maggioranza dei membri di nomina non elettiva. Ad avviso del Comitato le proposte del progetto di riforma dovrebbero essere modificate nel senso appunto di assicurare la maggioranza di membri elettivi ».

E qui sia permesso di annotare che sfuggì all'esecutivo dell'A.N.C.I. il fatto che la pariteticità della Giunta provinciale amministrativa in sede di tutela è soltanto una finzione, posto che, a parità di voti, è prescritto che prevalga quello del Prefetto.

Per quanto riguarda i compiti di consulenza che il progetto affida ai funzionari prefettizi ispettori, il Comitato dell'A.N.C.I. ritiene che detta attività costituisce un fattore di ingerenza e un potenziale veicolo di maggiori controlli sui Comuni.

« In ogni caso sembra di poter ritenere che gli amministratori comunali trovino già nell'interno delle proprie amministrazioni strumenti idonei a risolvere le difficoltà connesse al tecnicismo delle funzioni da assolvere, difficoltà ovviamente proporzionate alle dimensioni delle singole amministrazioni.

« D'altra parte, guardando in prospettiva, sarà la moltiplicazione delle iniziative associative, subordinate e non preordinate alle Regioni che consentirà di superare ancora meglio le predette difficoltà quando esse si dimostrassero particolarmente serie. Quindi il Comitato ritiene di non potere condividere l'affidamento di un compito di consulenza di funzionari ispettori: e ciò senza pregiudizio delle obiezioni già mosse alla conservazione del controllo ispettivo di parte governativa ».

Le critiche investono anche l'articolo 19, che elenca le funzioni del Comune in connessione con la soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative.

L'A.N.C.I. chiede che si riconosca al Comune la massima delle funzioni, che esso assolve nella realtà: vale a dire le funzioni di promuovere il progresso civile e lo sviluppo economico delle collettività amministrative a sussidio dell'azione statale e degli altri enti locali.

« In effetti è in codesta funzione che possono ricondursi innumerevoli attività svolte dal Comune non propriamente identificabili in alcuna delle funzioni elencate dall'articolo 19 e tuttavia non meno essenziale di queste ».

È da osservare che la esclusione dall'articolo 19 delle funzioni indicate dall'A.N.C.I. riconferma l'indirizzo antiautonomista della

politica governativa: si continua cioè a considerare il Comune come organo meramente amministrativo, e non anche e anzitutto come *organo di potere locale, cioè di autogoverno*.

È una questione di fondo alla quale si connettono i criteri e gli obiettivi della riforma della finanza locale.

Riconoscere ai Comuni — come è necessario — il compito di promuovere il progresso civile e lo sviluppo sociale in senso democratico, cioè antimonopolistico, delle collettività amministrative, vuol dire nello stesso tempo riconoscere ad essi adeguate funzioni di intervento nel campo economico e sociale. Occorre perciò dotarli dei mezzi finanziari necessari per poter conseguire tali finalità essenziali; altrimenti tutto si ridurrà a mere affermazioni verbali, e si lasceranno i Comuni e le provincie nelle attuali condizioni di dissesto, che spesso non consentono nemmeno l'assolvimento dei compiti di ordinaria amministrazione. L'articolo 19 del progetto governativo è la negazione del Comune come questo risulta dalla lettera e dallo spirito della Costituzione (art. 5).

L'esecutivo dell'A.N.C.I. rileva ancora che stando all'articolo 19, la soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative appare più formale che reale.

« L'articolo 19 afferma, infatti, che i Comuni possono svolgere attività ultronea rispetto alle funzioni ad esso assegnate e tassativamente elencate dallo stesso articolo, se ricorrano particolari ragioni di pubblico interesse e le condizioni finanziarie lo consentano. Ma diverso è il concetto posto alla base della soppressa distinzione delle spese. La norma dell'articolo 19, ad avviso del Comitato, non dovrebbe avere più ragione di essere... La conferma che la soppressione della nota distinzione sia piuttosto apparente che reale, e che comunque essa non comporti la auspicata estensione delle autonomie e la conseguente riduzione dei controlli è data dall'articolo 143 del progetto che vorrebbe istituire il duplice obbligo giuridico di adeguare le previsioni di spesa alle effettive esigenze dei servizi nonchè (per i Comuni che applicano i tributi in aliquote eccedentarie)

di prevedere spese straordinarie solo quando esse abbiano carattere di indilazionabile necessità. Attualmente in siffatta materia non sussiste alcun obbligo giuridico, ma solo una regola di buona amministrazione...

« L'istituzione del citato duplice obbligo giuridico invece trasferisce il controllo della spesa dal merito a quella più drastica della legittimità. Tale trasferimento, poichè investe l'essenziale materia dei bilanci, sostanzialmente lascia immutata la pesantezza dei controlli vigenti anche perchè conserva intera la competenza dell'organo prefettizio ed anzi la accresce... ».

Relativamente alla riforma finanziaria, lo Esecutivo dell'A.N.C.I. osserva che, mantenendosi il sistema delle eccedenze, rimane inalterata la necessità della autorizzazione, per la loro applicazione degli organi di controllo, con le conseguenze che ne derivano: bilancio deficitario, limitazioni e restrizioni varie, facoltà dell'organo di controllo di rivedere il bilancio per consentire o meno la applicazione delle eccedenze, e così via.

« E poichè oggi, salvo il caso dei comuni ricchi, tutti gli altri devono applicare eccedenze, ne deriva che tutti dovranno essere autorizzati, per cui i controlli avranno la medesima estensione attuale.

« È questa una delle strozzature attraverso le quali i Comuni e le provincie continueranno ad essere limitati nella loro autonomia, ed il controllo di merito continuerà a sussistere nella forma di controllo di legittimità ».

Fin qui l'esecutivo dell'A.N.C.I. Riassumendo: il progetto governativo, violando la Costituzione, ignora la Regione e si fonda tutto sui Prefetti, sulle Giunte provinciali amministrative a composizione anche democratica, sugli organi di controllo, (governativi in genere), che vengono mantenuti e consolidati.

Dire dove nel progetto governativo ritroviamo il Prefetto sarebbe cosa troppo lunga, giacchè è dappertutto. Lo ritroviamo nella convocazione dei Consigli, nella nomina e nelle proposte di revoca dei Sindaci e delle Giunte, nelle sospensioni degli organi locali. Lo ritroviamo persino a nominare, insieme con l'Intendenza di finanza, due dei

tre revisori dei conti consuntivi dei Comuni e delle Provincie (oggi eleggibili soltanto tra i Consiglieri con atto sovrano dei Consigli) e, mediante il Vice Prefetto, a sostituire il Magistrato nelle Commissioni di disciplina dei dipendenti degli Enti locali. Per quanto riguarda il controllo di legittimità, il progetto Scelba vi assoggetta anche i provvedimenti esecutivi di precedente delibera; e, invece di limitarlo ai vizi di violazione di legge e di incompetenza, lo estende al cosiddetto « eccesso di potere » di cui, come è noto, si avvalgono i Prefetti per interferire nel merito delle materie nelle quali il controllo di merito non sia consentito.

Controllo di merito

Il Governo, dopo tanti anni di accanita resistenza, è stato costretto a cedere ed ha introdotto nel progetto il controllo di merito sotto forma di invito al riesame; ma questo viene circondato da tali limiti ed impacci da risultarne in gran parte svuotato. Inoltre, dopo la lunga trafila del controllo del riesame, se il Consiglio conferma la delibera il Prefetto può sempre annullarla per illegittimità pur se in tutte le precedenti fasi non sia mai stata sollevata obiezione di illegittimità.

Ciò vuol dire che si intende riservare al Prefetto l'iniziativa per bloccare comunque una delibera quando l'Ente locale non si uniformi al volere degli organi governativi sul terreno del merito. Il controllo di merito nella forma del riesame, così organizzato, è una beffa costituzionale, non soltanto perchè si consente al Prefetto di sconfinare egualmente nel merito attraverso l'annullamento per il cosiddetto eccesso di potere, ma anche in quanto mediante tutto un sistema di condizioni previste (spese al di fuori dei ristretti compiti di istituto sottoposte all'accertamento di « particolari ragioni di pubblico interesse e condizione finanziaria »: spese da tagliarsi quando i Comuni — come è nella stragrande maggioranza dei casi — applichino eccedenze di tributi, ecc.) « quella che attualmente costituisce (sono parole della relazione al progetto ministeriale) sem-

plicemente una regola di buona amministrazione degli Enti locali, sindacabile sotto il profilo di merito, viene elevata a criterio di legittimità ». In tal modo il controllo di merito, che si vorrebbe far credere messo alla porta, risorge più drastico e potenziato per altra via.

Attribuzioni e compiti degli Enti locali

Il progetto li restringe a mere funzioni amministrative, e violando il principio della autonomia toglie ai Comuni ed alle Provincie il potere di concorrere a promuovere con il loro peso e con tutta la loro capacità, lo sviluppo economico, sociale, civile e politico del paese.

È stato necessario soffermarci alquanto sul progetto governativo di riforma della legge comunale e provinciale, perchè a lungo ne ha discusso l'onorevole collega Pagni — relatore di maggioranza — esaltandolo come prova di perfetto adempimento costituzionale del Governo nel campo delle autonomie locali e concludendo testualmente: « Riassunti i principi informativi, i criteri di elaborazione e le precipue finalità del disegno di legge in esame, il relatore dichiara di dividerne l'impostazione, e fa voti che venga sollecitamente discusso ed approvato dal Parlamento, con eventuali modifiche ed emendamenti tali da non incidere nella sua struttura, in cui ravvisa la solida base di progresso degli Enti locali nel potenziamento delle loro funzioni e della loro autonomia ».

A fronte di questa posizione, il sottoscritto ha ritenuto suo dovere riferire all'Assemblea le critiche dell'A.N.C.I., che attaccano il progetto in tutta la sua struttura nonché il pensiero del proprio gruppo politico, senza dimenticare che il Movimento nazionale regionalista (ed anche un partito della convergenza, il P.R.I.) ha attaccato duramente il progetto (vedi « Voce Repubblicana », 31 maggio - giugno 1961).

Onorevoli Senatori, anche dalle critiche al progetto Scelba scaturisce l'esigenza di

dare sollecita attuazione all'ordinamento regionale.

Dopo le conclusioni della Commissione di studio, non sono più ammissibili obiezioni nè pretesti per ulteriori differimenti: valida è la legge del 1953.

Il costo per la prima attuazione è stato calcolato in circa 220 miliardi di lire (Friuli-Venezia Giulia compresa) dei quali 163 sono già stanziati nei bilanci ministeriali, per materia di competenza delle Regioni. Occorrono dunque, secondo la Commissione, altri 57 miliardi, valutati però, come abbiamo visto, con criteri di grande larghezza. Poichè nell'esercizio in corso sono già stanziati a tal fine 25 miliardi e 500 milioni, a coprire la differenza si può provvedere con note di variazione. La Commissione ha stabilito che non occorre emanare previamente le leggi cornici.

Si può quindi e si deve approvare entro l'anno la legge elettorale regionale.

Del resto i Consigli devono anzitutto deliberare i propri statuti che saranno poi approvati con legge dal Parlamento. Successivamente eserciteranno le loro funzioni nei limiti previsti dall'articolo 9 della legge del 1953. Vi è quindi tempo sufficiente e per emanare la legge finanziaria fondamentale e per cominciare a por mano alle leggi cornici. Ma intanto avranno piena attuazione le autonomie dei Comuni e delle Provincie, e sarà sanata la gravissima carenza costituzionale riconosciuta dallo stesso Presidente del Consiglio. L'attuazione dell'ordinamento regionale, oltre a completare l'edificio dello Stato repubblicano (è ora tempo che siano anche sbloccate dalle secche della palude le leggi sul *referendum*) creerà le condizioni per legiferare modernamente secondo il dettato costituzionale. In adempimento della norma IX, le leggi dello Stato dovranno essere adeguate alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni. La relazione della Commissione di studio, così si esprime:

« In sostanza, in luogo della legge o della serie più o meno numerosa di leggi esistenti nelle 18 materie elencate nell'articolo 117, il Parlamento dovrà emanare una sola legge (cosiddetta legge-cornice) per ciascuna

materia, ed in tale legge, proprio per adeguarsi alla competenza legislativa attribuita alle Regioni, non potranno nè dovranno essere incluse norme particolari, ma solo i principi fondamentali reclamati dall'articolo 117.

« Si tratta di un limite diverso e complementare rispetto a quello imposto alle Regioni. Queste ultime non potranno dettare principi fondamentali, ma prendere atto di tali principi contenuti nella legge della Repubblica, e completare la serie di norme con le disposizioni particolari relative a ciascun oggetto: lo Stato non potrà da parte sua andare oltre la formulazione dei principi fondamentali senza incorrere in una violazione costituzionale denunciabile appunto dinanzi alla Corte costituzionale ».

Da ciò scaturisce con tutta evidenza che l'attuazione delle Regioni ha riflesso su tutto il funzionamento dello Stato e sullo stesso modo di legiferare del Parlamento; consolida e dà nuovo ampio respiro alla coscienza democratica e ai diritti di libertà; costituisce nuovi centri di potere e di autogoverno e nuovi strumenti propulsori di sviluppo economico, sociale, e culturale. Governo e maggioranza non possono nè debbono sottrarsi ulteriormente all'adempimento costituzionale, nè relativamente alle Regioni a Statuto ordinario, nè a quelle a Statuto speciale per ciò che concerne il completamento delle norme di attuazione dei loro rispettivi ordinamenti.

Non occorre ripetere le circostanziate denunce di tali carenze, contenute nella relazione di minoranza alla Camera, estesa dall'onorevole Guidi, ma dobbiamo qui fermamente respingere le spiegazioni addotte dal senatore Pagni in merito alla mancata attuazione della Regione a Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia.

La colpa sarebbe non del Governo e nemmeno della maggioranza, ma genericamente del Parlamento che non si deciderebbe ad esaminare le quattro proposte di legge esistenti. E si dimentica il fatto che quando Governo e maggioranza non vogliono discutere di alcune proposte di legge, trovano sempre mille mali, mille pretesti per insab-

biarle, per ritardarne l'iter, e magari farle decadere con l'esaurirsi della legislatura.

Tale è il caso dei disegni di legge relativi alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Della carenza non è responsabile il Parlamento, ma l'indirizzo politico antiregionalista, antiautonomistico, tenacemente perseguito dalla Democrazia Cristiana e dal Governo.

Onorevoli Senatori! Era a questo punto la stesura della presente relazione, quando si è riunita la Commissione degli interni per discutere il bilancio. Alla domanda del senatore Busoni che desiderava sapere da quanto tempo era stata presentata al Presidente del Consiglio la relazione della Commissione di studio per le Regioni, il senatore Tupini — tra lo sbalordimento dei Commissari — ha dichiarato che ancora non è stata presentata . . .

Eppure il senatore Pagni nella sua relazione ha testualmente scritto: « *La relazione finale è stata consegnata e si attende ora che il Governo la porti a conoscenza del Parlamento con le sue deduzioni e proposte* ».

Che cosa vuol dire tutto ciò? A due mesi di distanza dalla pubblicazione del testo ufficiale della relazione, il Presidente del Consiglio e il Governo non ne sono ancora in possesso? E come è che il relatore di maggioranza ha potuto scrivere il contrario? Il Presidente della Commissione non ha forse ancora trovato il tempo di incontrarsi col Presidente del Consiglio? O il Presidente del Consiglio, nonostante l'urgenza da lui stesso riconosciuta davanti al Parlamento ed al Paese, non ha ancora avuto modo di chiamare il senatore Tupini?

Ognuno capisce che questa è l'ennesima manovra dilatoria; e può darsi che il senatore Tupini ne sia il Cireneo: volontario o no. Ma la manovra significa che il Governo — come è accaduto alla Camera — vuole sottrarsi alla discussione e agli impegni, perchè non intende ancora una volta — nonostante le magniloquenti manifestazioni verbali — provvedere agli adempimenti costituzionali. Ma può anche darsi che questo sia il prezzo che il Governo attuale deve pagare per mantenere in vita la convergen-

za nel momento stesso in cui mostra di frasceggiare a sinistra...

In questo caso dobbiamo chiedersi come i repubblicani, che hanno scritto a tutte lettere che bisogna ora tradurre in atto le proposte per le Regioni, reagiranno a simile condotta. Quanto è avvenuto in seno alla Commissione Interni conferma comunque il sospetto che il ricorso alla Commissione di studio sia stato un espediente per rinviare ancora la attuazione dell'ordinamento regionale. Forse si pensava che ne sarebbero scaturite proposte di emendamenti alla legge del 1953; o che si sarebbe concluso che l'approvazione delle leggi cornice dovesse precedere e non seguire la costituzione dei Consigli; o che la riforma della legge comunale e provinciale dovesse essere presupposto per l'attuazione dell'ordinamento regionale; o che il costo delle Regioni fosse particolarmente gravoso. Si sarebbero allora aperti nuovi problemi le cui soluzioni avrebbero richiesto chissà quanto tempo; ed allora il Governo si sarebbe messo al riparo dalle accuse di inadempienza costituzionale, sostenendo che i risultati dei lavori della Commissione dimostravano la esistenza di cause oggettive che impedivano l'attuazione delle Regioni.

Così invece non è stato. E allora si cerca di dilazionare; per altro verso, il Governo

ancora ignora la relazione della Commissione; il senatore Tupini non ha ancora incontrato l'onorevole Presidente del Consiglio; e così via.

Ma, onorevoli senatori, a che gioco si gioca col Parlamento?

La discussione del bilancio dell'Interno è la sede più propria per porre all'ordine del giorno l'attuazione dell'ordinamento regionale. Il Governo non può sottrarsi a questo dibattito che sarà comunque svolto con forza. Infatti noi gli vogliamo offrire l'occasione di dimostrare che esso, dopo il responso della Commissione, non vuole più dilazionare, ma ben al contrario vuole attuare l'ordinamento regionale. Ma per dimostrarlo non c'è che un mezzo: impegnarsi a fare approvare, entro l'anno, la legge elettorale per la costituzione dei Consigli regionali.

La discussione del bilancio del Ministero dell'interno si incentra politicamente quest'anno su questo problema. *Hic Rhodus, hic salta*. Fra tanta confusione di ogni più ermetica strategia parlamentare, su questo campo il Senato deve portare definitivamente luce. È un suo dovere al quale, con spirito di leale colleganza, invitiamo tutti i Gruppi della nostra Assemblea.

GIANQUINTO, *relatore*