

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
6.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° AGOSTO 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

Seguito della discussione sulle autonomie locali

PATRICOLO – LA ROCCA – NOBILE – PERASSI – PRESIDENTE – LUSSU – UBERTI – FINOCCHIARO APRILE – BULLONI – CONTI – ROSSI PAOLO – MORTATI – AMBROSINI – TOSATO – PICCIONI – BORDON – EINAUDI – CASTIGLIA – ZUCCARINI – FABRI – LEONE – AMENDOLA.

Sui lavori della Sottocommissione

PRESIDENTE – FUSCHINI – MORTATI – CONTI – CALAMANDREI – LUSSU – EINAUDI – PICCIONI – MORTATI.

La seduta comincia alle 17.

Seguito della discussione sulle autonomie locali.

PRESIDENTE ricorda che si debbono oggi esaminare gli ordini del giorno proposti come conclusione della discussione, di uno dei quali presentato dall'onorevole Tosato è già stata data lettura ieri.

PATRICOLO presenta il seguente ordine del giorno, firmato anche dall'onorevole Castiglia:

«La seconda Sottocommissione, premesso che d'ordinamento del nuovo Stato italiano più idoneo alla realizzazione dei postulati di libertà democratica è quello che garantisca una larga autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, unico mezzo per ovviare agli inconvenienti dell'accentramento amministrativo e burocratico del potere centrale;

considerato che insufficiente appare la concessione di tale autonomia ai comuni

ed alle provincie, mentre più opportuna si rivela la costituzione in persone giuridiche di tutte le regioni italiane;

ritiene necessaria la creazione dell'Ente regione dotato di autarchia e di potestà normativa;

fa voti perché tale potestà ed in specie quella normativa siano per la Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta e Trentino più larghe e adeguate alle loro esigenze di carattere storico, economico, sociale, politico, avendo riguardo ai particolari ordinamenti statutari concessi o in via di concessione alle regioni suddette e che si inseriranno, con opportune modifiche, nel quadro dell'unità politica italiana».

LA ROCCA presenta il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione, convinta della necessità che nella riorganizzazione dello Stato venga posto fine risolutamente all'attuale accentramento unanimemente deprecato;

identifica nelle regioni, per le loro peculiari diversità, le naturali basi per un sistema decentrato di organizzazione e funzionamento dello Stato unitario;

e decide in conseguenza che le regioni vengano costituite in Enti giuridici, dotati di autonomia amministrativa e forniti di potestà legislativa da esercitarsi nei modi e sulle materie che verranno stabilite con la Legge Costituzionale».

NOBILE presenta il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione, esaminato nelle linee generali il problema dell'istituzione dell'ente giuridico «regione»,

ritiene che:

1°) l'istituzione di un tal ente, se provveduto di autonomia politica e funzioni legislative, non corrisponderebbe alle necessità economiche, sociali e politiche attuali del popolo italiano, ed avrebbe come effetto di approfondire le divisioni fra regione e regione, triste retaggio della sconfitta, proprio nel momento in cui una più stretta unione è richiesta di tutti gli italiani per lo sforzo della ricostruzione;

2°) che la divisione del territorio nazionale in regioni autonome ed autarchiche, ognuna provvista di un parlamento legislativo, farebbe accrescere e non diminuire il dislivello economico e sociale fra regioni ricche e progredite e regioni povere ed arretrate, nonostante tutti i provvedimenti compensativi che potessero escogitarsi;

ritiene che il necessario decentramento e semplificazione dei meccanismi statali debba ottenersi accrescendo l'autonomia degli enti locali e potenziando le attuali provincie, cui dovrebbero venir affidate talune delle funzioni oggi esercitate dal potere centrale».

PERASSI presenta il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione, riconoscendo la necessità che la nuova Costituzione dia alla struttura dello Stato un assetto aderente alle reali condizioni della nazione, le cui varietà regionali esigono di essere adeguatamente considerate

nell'interesse stesso dell'unità nazionale e della realizzazione di un regime di decentramento e di effettiva democrazia;

ritiene uno dei cardini della nuova Costituzione il riconoscimento delle regioni come enti territoriali, il cui ordinamento dovrebbe informarsi ai seguenti criteri fondamentali:

1°) attribuzione costituzionale alla regione di una competenza legislativa comprendente:

a) il potere di emanare su materie determinate di stretto interesse regionale norme giuridiche legislative, salva l'osservanza dei principi generali inseriti nella Costituzione;

b) il potere di emanare norme giuridiche legislative su materie determinate per le quali le leggi dello Stato si limiterebbero a statuire norme direttive e generali;

2°) attribuzione alle regioni di funzioni amministrative attualmente di competenza dello Stato;

3°) formazione elettiva dei principali organi della regione;

4°) ordinamento finanziario delle regioni per quanto possibile distinto da quello dello Stato, ma con esso coordinato».

PRESIDENTE osserva che i cinque ordini del giorno presentati (ivi compreso quello dell'onorevole Tosato) si possono dividere in due gruppi, in quanto quattro di essi sono ispirati allo stesso concetto, mentre quello dell'onorevole Nobile si distingue dagli altri perché esclude la costituzione dell'ente regione.

Mette ai voti l'ordine del giorno Nobile.

(Non è approvato).

In rapporto agli altri quattro ordini del giorno, osserva che occorre fare una distinzione, perché in quello degli onorevoli Patricolo e Castiglia si considera un punto non toccato negli altri e cioè quello relativo alla situazione particolare che, nel quadro della organizzazione regionale, dovrebbe essere fatta alla Sicilia, alla Sardegna, alla Val d'Aosta ed al Trentino. Domanda ai proponenti se intendono riferirsi proprio al Trentino o all'Alto Adige, poiché vi sono correnti favorevoli al riconoscimento di una autonomia all'Alto Adige, ma non favorevoli a che questa autonomia sia riconosciuta al Trentino, nel suo complesso, che comprende una massa di popolazione di tedeschi e di italiani; e vi sono altre correnti che vorrebbero fosse concessa a tutto il Trentino.

PATRICOLO si riferisce al Trentino, dato che una autonomia concessa soltanto all'Alto Adige potrebbe provocare una ulteriore divisione tra le due regioni.

LUSSU crede che, votando questo ordine del giorno, si confonderebbero le idee, e prega i due proponenti di accantonarlo o ritirarlo affinché non sia pregiudicata da un'eventuale non approvazione la questione di quelle quattro regioni, che sta a cuore a molti italiani.

Osserva che l'ordine del giorno La Rocca, e le idee esposte dall'onorevole Rossi e da altri rappresentanti di diversi settori dimostrano che il modo di vedere sulla Sicilia, sulla Sardegna e le altre due regioni è identico: tutti riconoscono le esigenze

particolari di queste regioni e ritengono che debba essere concessa l'autonomia a tutte le regioni d'Italia, ma a queste ultime un'autonomia a carattere accentuato.

UBERTI, poiché vi sono affermazioni univoche in tutti questi ordini del giorno, per poter dare delle direttive alla Sezione che sarà poi nominata, crede sia opportuno fissare quelle conclusioni su cui si è manifestato un accordo. Trova accettabile, a tal fine la proposta accennata ieri dell'onorevole Piccioni di lasciare alla Sezione i punti in cui è apparso un disaccordo, in modo che essa li esamini a fondo e proponga delle soluzioni.

FINOCCHIARO APRILE si richiama alle dichiarazioni da lui fatte all'Assemblea Costituente, alla Commissione plenaria ed alla Sottocommissione, facendo rilevare che il suo punto di vista è diverso da quello degli altri, in quanto egli, con gli indipendentisti, è per la Confederazione di Stati. Né crede che alla sua idea sia stata mossa seria obiezione. È stato detto che, per creare la Confederazione, bisognerebbe prima creare gli Stati; ma ciò non è esatto, perché la creazione degli Stati e della Confederazione potrebbe benissimo avvenire contestualmente e contemporaneamente. Non voterà quindi nessuno degli ordini del giorno che sono stati proposti, coerentemente alle idee che ha espresso precedentemente, e che sono condensate nel seguente ordine del giorno che propone:

«La seconda Sottocommissione,

premessi che il risultato del *referendum*, nel Mezzogiorno e nelle Isole, più che una tendenza alla conservazione della monarchia in Italia, ha indicato, come da varie parti si ammette, un orientamento antiunitario e che di questo orientamento non può non tenersi adeguato conto, se si vuole rispettare la volontà del popolo;

riconosciuto che il sistema unitario, quale è stato praticato sinora, ha fatto il vantaggio esclusivo delle Province settentrionali e ha avuto come risultato lo sfruttamento e l'asservimento della Sicilia, della Sardegna e del Mezzogiorno agli interessi politici e capitalistici del Nord;

ritenuto che condizione essenziale alla rinascita del Mezzogiorno e delle Isole è il sorgere delle industrie alimentabili con le materie prime locali, industrie che governi e gruppi plutocratici hanno costantemente ostacolato e che continuerebbero ad ostacolare, rimanendo in vita l'attuale sistema unitario;

considerato che è superiore interesse delle classi lavoratrici meridionali ed isolate che esse si organizzino indipendentemente dalle classi lavoratrici delle altre parti d'Italia, pur conservando con queste vincoli di stretta solidarietà al fine delle conquiste politiche, sociali ed economiche dell'avvenire;

considerato che gli scopi predetti, come tutti gli altri essenziali alla vita ed al progresso del Mezzogiorno e delle Isole, non potranno affatto essere raggiunti con l'introduzione nel sistema costituzionale italiano di semplici autonomie amministrative che si ridurrebbero ad un'inutile e forse dannosa riforma, non accetta alle popolazioni interessate che potrebbero solo accogliere un'autonomia integrale, cioè politica, giurisdizionale, culturale, economica, finanziaria, tributaria, e doganale;

considerato che, con la caduta della monarchia, è venuta meno l'adesione

all'unità italiana che la Sicilia e il Mezzogiorno manifestarono con i plebisciti del 1860 e che i loro popoli hanno riacquisito il diritto di sovranità e di autodecisione;

considerato che, anche in virtù dei risultati del *referendum*, s'impone la necessità di un plebiscito onde i popoli stessi manifestino chiaramente la loro volontà sull'assetto politico e costituzionale dei loro paesi, volontà che non può essere soppressa sotto speciosi motivi maggioritari a proposito della votazione per la forma istituzionale e che non può essere sostituita da organi che non siano emanazione diretta ed esclusiva della Sicilia e del Mezzogiorno, come della Sardegna;

considerato che, per segni manifesti, questa volontà non appare favorevole alla costituzione della Sicilia, della Sardegna e del Mezzogiorno in regioni come enti di diritto pubblico, ma tende invece alla loro elevazione a Stati liberi, conformemente alle loro secolari tradizioni storiche, alle loro aspirazioni ed ai loro diritti; Stati che dovranno entrare a fare parte, insieme con gli altri che volessero formarsi in Italia o con il solo Stato italiano, di una confederazione di Stati italiani in condizioni di assoluta parità ed eguaglianza e ciò nell'intento precipuo di dare inizio alla vera unità dei popoli di lingua italiana, mai esistita sinora;

ritenuto che la creazione della regione come ente di diritto pubblico debba limitarsi a quei territori italiani per i quali fosse riconosciuta adatta e conveniente e le cui popolazioni la desiderassero;

delibera che la Sezione della Sottocommissione che sarà incaricata di formulare il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato sulla base delle regioni, limiti il suo compito a quei territori per i quali non sia avvertita una imperiosa esigenza di più vasta e complessa portata, e di riservare alla Sicilia, alla Sardegna ed al Mezzogiorno l'ordinamento che crederanno di darsi nel pieno esercizio della loro sovranità e con i mezzi legali e pacifici che la civiltà impone e che confidano di non essere mai costretti ad abbandonare».

LUSSU ha l'impressione che il lavoro della Sottocommissione, utilissimo fino a ieri, da questo momento cominci ad entrare in una via per la quale si avrà un'infinità di ordini del giorno ad ogni momento, con grande perdita di tempo.

È d'avviso che sia necessario che tutti i presentatori rinuncino ai loro ordini del giorno, affinché possa giungersi ad un accordo pratico sulle conclusioni, alle quali, in sostanza, la Sottocommissione era già arrivata ieri sera.

PRESIDENTE osserva che il mezzo normale ed inevitabile col quale, dopo aver molto discusso, si deve venire ad un accordo, è quello di fissare le idee in ordini del giorno. Attraverso la votazione si giungerà ad un ordine del giorno che ottenga il consenso della maggioranza.

BULLONI riconosce rispettabili le convinzioni dell'onorevole Finocchiaro Aprile, ed i motivi per cui egli invoca una determinata soluzione; ma crede di doverlo pregare di attenuare, quanto meno, alcune affermazioni contenute nel suo ordine del giorno, specialmente là dove rappresenta il nord dell'Italia quasi come l'elemento sfruttatore e determinante della lamentata povertà delle regioni del Sud. Così esplicite e gravi affermazioni non possono non determinare risentimenti e le-

gittime reazioni.

CONTI non crede necessaria l'approvazione di ordini del giorno così complessi e propone di formularne uno nel quale, constatato che la discussione ha toccato tutti i termini del problema della regione e che l'Assemblea è d'accordo sul principio regionalista, si deliberi la nomina di una Sezione alla quale si potranno rimettere tutti gli ordini del giorno presentati, che riassumono punti di vista particolari. La Sezione dovrà tener presente la discussione consacrata nei resoconti, nonché gli ordini del giorno, per formulare proposte precise da sottoporre, in un secondo tempo, alla Commissione.

ROSSI PAOLO propone il seguente ordine del giorno firmato anche dall'onorevole Bocconi:

«La seconda Sottocommissione, ritenuta l'esigenza di un vasto ed efficace decentramento amministrativo autarchico, domanda ad una apposita Sezione la formulazione di un progetto che assicuri agli enti locali il potere di provvedere in modo diretto e autonomo a tutti gli interessi d'ordine amministrativo, assicurandone l'indipendenza e limitando il controllo degli organi centrali al sindacato di legittimità;

affida alla Sezione stessa l'indagine circa l'opportunità, per la migliore realizzazione pratica del decentramento amministrativo, di costituire l'ente regione, entro i limiti del carattere unitario dello Stato italiano».

PRESIDENTE osserva che quest'ordine del giorno avrebbe avuto ragione di essere se fosse stato presentato cinque giorni fa: la discussione che si chiede di fare in seno alla Sezione è stata ormai già fatta.

MORTATI rileva che quest'ordine del giorno farebbe supporre che si trattasse di preparare soltanto un'autonomia puramente amministrativa, mentre i lavori della Sottocommissione tendono a determinare la nuova costituzione dello Stato.

PRESIDENTE deve ora porre in votazione l'ordine del giorno Finocchiaro Aprile, nel suo testo integrale, se così è mantenuto.

FINOCCHIARO APRILE dichiara di mantenerlo integralmente.

FUSCHINI dichiara che voterà contro, protestando per l'affermazione che l'unità nazionale avrebbe arrecato danni alla Sicilia.

PERASSI trova grave, e tale da non poter essere lasciata passare senza una riserva molto netta, l'affermazione contenuta nell'ordine del giorno Finocchiaro Aprile, relativa al voto dei siciliani nel plebiscito del 1860, che sarebbe stato legato alla permanenza della monarchia. I siciliani, per primi, nel 1860, rispetto alle altre regioni d'Italia, votarono la formula dell'Italia una e indivisibile che era stata suggerita a Garibaldi da Francesco Crispi. Che questa formula fosse unita all'altra riguardante la monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II, era un fatto derivante da esigenze storiche. Ma l'essenza del voto era quella dell'unità; il che non toglie che i siciliani già allora – ed i repubblicani lo hanno sempre ricordato – abbiano inteso l'unità, non nel senso piemontese, ma come unità vera che avrebbe dovuto

to risultare dalla coordinazione delle varietà regionali. Questa posizione dei siciliani apparve in maniera nettissima nelle proposte concrete adottate dal Consiglio straordinario di Stato convocato dal Mordini e presentato quasi lo stesso giorno del voto, come appare nella magnifica relazione con la quale Michele Amari accompagnò le conclusioni del Consiglio di Stato; cioè: affermazione netta dell'unità nazionale, e affermazione altrettanto netta della necessità che la Sicilia, entro il quadro dell'unità nazionale, avesse un ordinamento di carattere autonomo. Ed è questa posizione che molti altri partiti d'Italia hanno sempre mantenuto ferma.

AMBROSINI desidera, sull'espressione usata dall'onorevole Finocchiaro Aprile, fare un rilievo: in sostanza tutto quello che si è svolto in Sicilia è un fenomeno degli ultimi tempi e si riconnette a quello che fu in principio il desiderio dei siciliani di promuovere ed appoggiare l'unità e trovare in essa il modo di affermare le caratteristiche regionali. Se il movimento di questi ultimi tempi ha potuto dare l'impressione che si volesse da parte dei siciliani incrinare l'unità d'Italia, ciò è derivato dal fatto che l'individualità della Sicilia non è stata completamente messa in rilievo. Col sistema dell'autonomia regionale sarà possibile riattaccarsi al principio che fu segnato al momento in cui la Sicilia manifestò per la prima volta la sua volontà unitaria, ed eliminare gli inconvenienti che il sistema dell'accentramento vigente ha prodotto.

Ad ogni modo, considerando come irrevocabilmente acquisito il principio dell'unità indissolubile dello Stato italiano, che è nel cuore di tutti e al disopra di qualsiasi considerazione particolaristica, deve restare inteso che lo statuto già dato alla Sicilia è, per molte ragioni, insopprimibile.

LUSSU voterà contro l'ordine del giorno Finocchiaro Aprile, pur riconoscendo che contiene affermazioni che egli condivide perfettamente. Ma ve ne sono altre che non condivide, onde se votasse a favore, assumerebbe un atteggiamento politico che non intende assumere.

PRESIDENTE dopo queste dichiarazioni, mette ai voti l'ordine del giorno Finocchiaro Aprile.

(Non è approvato).

Mette ai voti l'ordine del giorno Rossi Paolo-Bocconi.

(Non è approvato).

LUSSU conferma la sua dichiarazione che suo ideale è il federalismo e presenta il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione,
riconosciuta la non rispondenza dell'attuale struttura dello Stato centralizzato alle esigenze della democrazia e della ricostruzione nazionale;

concorda, dopo l'ampia discussione svoltasi, che la Sicilia, la Sardegna, la Val d'Aosta e l'Alto Adige abbiano una particolare situazione che esige un'autonomia particolare,

e dà incarico alla Sezione ... di fissare i principi della riorganizzazione dello

Stato con la costituzione dell'ente regione sulla base di una sua potestà legislativa e di un suo autogoverno, con autosufficienza finanziaria con la soppressione della prefettura, con la creazione di organismi burocratici esecutivi per la regione e il comune e con una coordinazione centrale delle regioni nell'interesse dell'unità nazionale e del migliore potenziamento delle attività molteplici del popolo italiano per la sua resurrezione».

PRESIDENTE crede che questo ordine del giorno si allontani dall'esigenza, che sembra condivisa, di non entrare in particolari, per fermarsi ai soli punti sostanziali già acquisiti.

CONTI, richiamandosi a quanto ha prima esposto, propone il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione, ritenuto che la discussione ha toccato tutte le questioni relative all'ente regione che l'Assemblea considera necessario per la soluzione del problema dell'ordinamento costituzionale;

letti gli ordini del giorno favorevoli alla costituzione della regione, mentre ne accoglie lo spirito e l'indirizzo, passa alla nomina di una Sezione e ad essa affida l'incarico di formulare un progetto articolato di costituzione dell'ente regione sulla scorta della discussione registrata nei resoconti».

TOSATO ricorda che ieri si è ritenuto di concludere la lunga discussione sulle autonomie locali con un ordine del giorno contenente quei punti sui quali si era venuto manifestando un accordo.

Ha ascoltato molto attentamente le dichiarazioni fatte ieri sera dal Presidente, interessanti, non soltanto perché ricche di molti spunti, che certamente saranno presi nella più attenta considerazione, ma anche perché hanno segnato un sostanziale avvicinamento, se non una coincidenza dei punti di vista, nelle questioni principali relative al regionalismo.

Infatti, uno dei punti che lasciava divisa la Sottocommissione era se la regione dovrebbe essere un istituto da attuarsi in tutto il territorio dello Stato o limitato a determinate parti del territorio, ed il Presidente ha acceduto al punto di vista che, per esigenze generali della ricostruzione della costituzione dello Stato e, in particolare, per quanto riguarda il problema della seconda Camera e della sua organizzazione, la regione debba essere un istituto generale per tutto il territorio.

Altra questione che lasciava divisa la Sottocommissione era quella riguardante la estensione della potestà legislativa da assegnare alla regione: vi erano tendenze estensive e tendenze restrittive. Comunque, nell'ambito di queste tendenze, erano emersi chiari questi concetti: che in ogni caso la potestà legislativa della regione, nell'ambito stabilito dalla legge costituzionale, dovrebbe essere limitata dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali dello Stato, non solo, ma anche dalle altre leggi emanate dallo Stato, al fine di tutelare gli interessi generali, perché la regione dovrebbe avere competenza legislativa soltanto per materie di interesse prevalen-

temente locale e per la risoluzione di eventuali conflitti interregionali.

Ora, l'ordine del giorno che egli ha ieri presentato era precisamente destinato a concludere la discussione su questi punti, sui quali era venuto manifestandosi un sostanziale accordo. Quindi sottopone ancora all'attenzione della Sottocommissione quest'ordine del giorno, rispetto al quale gli altri, in definitiva, non presentano sostanziale diversità. Quello dell'onorevole Perassi, al quale potrebbe accedere, specifica in sostanza alcuni argomenti che egli si è astenuto dal toccare per non entrare in formule tecniche che avrebbero potuto dar luogo a difficoltà.

PRESIDENTE osserva che l'ordine del giorno dell'onorevole Conti tende a trasformare gli altri in raccomandazioni; e poiché gli altri contengono considerazioni svariate, ma nelle conclusioni coincidono (salvo l'ordine del giorno Patricolo-Castiglia, che ha conclusioni non previste negli altri), crede se i proponenti potrebbero cercare di fonderli in un ordine del giorno unico.

PICCIONI presenta, come materiale di elaborazione ulteriore, il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione,

presa in esame la questione delle autonomie locali, sulla cui larga attuazione si è trovata concorde per il rinnovamento democratico e sociale della vita nazionale, in aderenza alla sua naturale struttura;

riconosciuta la necessità di dar luogo alla creazione, sancita dalla nuova Costituzione, dell'ente regione (persona giuridica territoriale):

a) come ente autarchico (cioè con fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini);

b) come ente autonomo (cioè con potere legislativo – normativo – nell'ambito delle sue specifiche competenze e nel rispetto dell'ordinamento giuridico dello Stato);

c) come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive a suffragio universale diretto;

d) come organo dotato di sufficiente autonomia finanziaria;

demanda ad una propria Sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, tenute presenti le premesse suindicate e gli altri criteri informativi risultanti dalla ampia discussione svoltasi in seno alla Sottocommissione».

BORDON si trova in una posizione particolare perché la Val d'Aosta è la sola delle quattro note regioni in cui l'autonomia concessa dalla legge 7 settembre 1945, n. 545, sia già in vigore. Perciò l'ordine del giorno dovrebbe prendere atto di quello che allo stato attuale esiste in quella regione.

PRESIDENTE osserva che l'ordine del giorno presentato dall'onorevole Piccioni riassume in forma abbastanza sistematica e concisa le idee ed i desideri espressi. Rileva però che al comma b), laddove è detto «come Ente autonomo (cioè con potere legislativo – normativo – nell'ambito delle sue specifiche competenze)», farebbe pensare che la competenza sia già stabilita. Propone perciò di dire:

«competenze che saranno fissate».

Circa l'obiezione dell'onorevole Bordon, dato che si tratta di una esigenza sentita e che è innegabile che un determinato stato di fatto esiste, come è egualmente innegabile che esso risponde a necessità avvertite, propone di aggiungere alla fine dell'ordine del giorno: «tenute presenti le premesse suindicate e alcuni stati di fatto già creati».

PICCIONI accetta i due emendamenti.

LA ROCCA è sostanzialmente d'accordo con l'ordine del giorno Piccioni. In sostanza la Sottocommissione riconosce la necessità di ovviare ai mali del decentramento e perciò vuole la creazione dell'ente regione. Ma egli non vorrebbe legare la Sezione che sarà nominata ad indicazioni troppo particolareggiate. Crede sufficiente concludere che si crea l'ente regione, con competenze da attribuirsi, alla stregua dei lavori compiuti dalla Sottocommissione, risultanti dai verbali.

TOSATO, dato che l'ordine del giorno dell'onorevole Piccioni cerca di andare incontro al desiderio della Sottocommissione di votarne uno scheletrico e riassuntivo dei punti sui quali si è raggiunto l'accordo, vi si associa e ritira il suo.

CONTI ritira anche il suo.

MORTATI, tenendo conto delle obiezioni dell'onorevole Bordon, propone di aggiungere, all'ultimo comma, dopo le parole «premesse suindicate», le parole: «le situazioni esistenti».

BORDON non trova sufficientemente chiara questa espressione.

LUSSU propone di aggiungervi, fra parentesi, la specificazione «Val d'Aosta, Sardegna, Sicilia ed Alto Adige».

EINAUDI osserva che l'inserzione delle parole «situazioni esistenti» non deve implicare accettazione a priori di principi consacrati nello statuto della Val d'Aosta ed in quello della Sicilia.

PRESIDENTE fa rilevare che il testo dice: «tenute presenti...»; quindi l'onorevole Einaudi può essere tranquillo.

BULLONI preferirebbe la dizione: «tenute presenti le situazioni di diritto esistenti».

LUSSU crede meglio dire: «situazioni speciali», o meglio ancora: «situazioni particolari».

PRESIDENTE osserva che per l'Alto Adige e per il Trentino non esiste una situazione di diritto, ma una situazione politica.

BORDON propone di dire: «situazioni particolari esistenti».

CASTIGLIA, per quanto riguarda l'ultima parte dell'ordine del giorno Piccioni, relativa alle quattro regioni (si riferisce in modo particolare alla Sicilia), ritiene che le modifiche e le aggiunte non sarebbero sufficienti a determinare in maniera tassativa quali siano le esigenze e le situazioni. Propone pertanto la seguente nuova formulazione:

«fa voti perché tali potestà, e in ispecie quelle normative, siano per la Sicilia, la Sardegna, la Val d'Aosta ed il Trentino più larghe ed adeguate alle loro esigenze di

carattere storico, economico, sociale e politico, avendo riguardo ai particolari ordinamenti statutarî concessi o in via di concessione alle regioni suddette e che si inseriranno, con opportune modifiche, nel quadro dell'unità politica italiana».

Precisa che, sia nello statuto della regione Siciliana, che in quello della Val d'Aosta esiste una disposizione secondo la quale gli statuti medesimi dovranno essere rimessi all'ulteriore esame dell'Assemblea Costituente, affinché siano inquadrati nell'unità politica italiana. Conclude insistendo sull'opportunità che tale concetto venga inserito nell'ordine del giorno, per dar modo alla Sezione competente di attuare praticamente i deliberati della Sottocommissione.

PICCIONI fa osservare che la Sezione sarà composta di membri della Sottocommissione che hanno partecipato a tutte le discussioni e sono quindi al corrente dei vari desiderata espressi e delle relative motivazioni. È quindi naturale che la Sezione, considerando il richiamo alle situazioni particolari, avrà presenti le note quattro regioni. Non ritiene, pertanto, opportuno fissare un grado di priorità, in riferimento alla potestà legislativa, di uno o di un altro statuto, tanto più che tali statuti dovranno poi essere coordinati e armonizzati con la riforma della struttura dello Stato. Occorre lasciare tale compito, per una elaborazione più approfondita, alla Sezione.

PATRICOLO osserva che, se l'ordine del giorno deve rispecchiare i lavori della Sottocommissione, non v'è alcuna ragione di non dare atto compiutamente di tutta la discussione. Precisa, inoltre, che l'onorevole La Rocca che pur s'è dichiarato oppositore dell'inserimento nell'ordine del giorno di questo particolare aspetto della questione, ha dichiarato che la Sottocommissione è concorde nel ritenere che le note quattro regioni debbano avere una autonomia più larga rispetto alle altre.

PRESIDENTE osserva che l'ordine del giorno non deve riassumere i lavori, ma solo fissare quei pochi punti che hanno trovato unanime consenso. Comunque, allo scopo di trovare una via conciliativa, crede si possa accogliere la proposta Lussu che le quattro regioni vengano indicate fra parentesi nel punto ove si fa riferimento alle situazioni particolari, senza per altro aggiungere la considerazione che ciò presupponga senz'altro più larghe concessioni.

PATRICOLO crede che il suo ordine del giorno potrebbe essere accolto come raccomandazione.

PICCIONI, pur non ritenendo necessaria, per un motivo di sinteticità, alcuna maggiore specificazione, si dichiara disposto ad accettare l'emendamento Lussu richiamato dal Presidente.

NOBILE crede che in questa specificazione sarebbe meglio indicare l'Alto Adige anziché il Trentino.

PICCIONI preferirebbe lasciare «Trentino», ma ritiene più opportuno che la questione venga risolta dalla Sezione.

PRESIDENTE teme che sia l'una formula che l'altra possa sollevare una questione politica, perché vi è un problema controverso fra i due raggruppamenti di popolazioni. Considerando la questione da questo punto di vista, forse sarebbe opportuno non fare specificazioni.

LUSSU non concorda, considerato anche che il problema per ora rimane nell'ambito della Sottocommissione e non è destinato alla pubblicità.

PRESIDENTE riconosce che il problema ora sollevato non è destinato alla pubblicità, ma pensa a possibili indiscrezioni, soprattutto di stampa, che sollevino dubbi e perplessità.

CASTIGLIA, per superare la difficoltà, senza pregiudicare la questione che sicuramente è molto importante, propone di formulare così questa parte dell'ordine del giorno Piccioni: «tenendo conto delle situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta) e di qualche altra che potrà determinarsi».

PICCIONI, per lasciare impregiudicata la questione, suggerisce di fare la specificazione in questi termini: «Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige». In questo modo si preciserebbe che non è una questione che già sia stata risolta.

ZUCCARINI, poiché può sorgere il problema anche per la Venezia Giulia, propone di usare la formula: «zone miste», oppure «zone a popolazione mista».

FABBRI domanda se vi è qualche difficoltà ad adoperare alla lettera *b*) l'espressione «potere normativo», sia pure potere normativo obbligatorio, invece che «potere legislativo», perché il concetto del potere legislativo attribuito alla regione, nell'ambito però delle leggi, crea una necessaria differenziazione fra una legge che ne vincola un'altra, cosa completamente nuova nella nostra legislazione e nella nostra tecnica legislativa, perché la legge non pone un limite ad una legge successiva, mentre qui si avrebbe una legge regionale che ostacolerebbe una legge nazionale successiva. L'espressione «potere normativo» comprende sia la legge che i regolamenti, ecc.; invece, dicendo «potere legislativo nell'ambito delle leggi», si pone inevitabilmente un riferimento alle leggi preesistenti a quelle della Regione. Ma se la regione emana una legge che, dal punto di vista nazionale, si ritiene aberrante, e una legge successiva dello Stato interviene, questa abrogherà implicitamente la legge regionale? Crede, insomma, pericoloso mettere in conflitto le leggi nazionali con quelle regionali. Usando l'espressione «potere normativo», si supera questa difficoltà, senza escludere che nell'esercizio del potere normativo ci sia anche la facoltà di emanare una norma che avrà valore di legge nell'ambito della regione.

EINAUDI chiede all'onorevole Piccioni se non ha difficoltà a togliere la parola «sufficiente» davanti ad «autonomia finanziaria», perché in fondo è superflua.

PICCIONI accetta questo emendamento. Circa la proposta di modificazione dell'onorevole Fabbri, non crede sia necessaria perché, è vero che si parla di «potere legislativo», ma è poi specificatamente indicato: «nell'ambito delle sue specifiche competenze che saranno determinate nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato».

FABBRI chiede che sia messa in votazione la sua proposta, perché ritiene che l'uso dell'autonomia da parte della regione possa determinare un conflitto con gli interessi generali e far luogo quindi ad una legge di carattere generale. Questa legge emanata dal Parlamento deve abrogare la disposizione regionale. Non trova op-

portuno dare alla regione la potestà di emanare e mantenere una legge in conflitto con una legge generale dello Stato.

LEONE osserva che l'onorevole Fabbri pone un problema interessantissimo, ma non lo risolve sostituendo l'aggettivo «normativo» a quello «legislativo». Egli si preoccupa di un conflitto che possa sorgere tra una legge regionale e una generale precedente o successiva, e in particolare di un conflitto tra una legge regionale precedente e una legge generale successiva.

Propone che questo problema sia segnalato alla Sezione, affinché essa lo risolva mediante quei congegni che la Costituzione potrà delineare sul delicato tema del conflitto di leggi generali e leggi regionali, conflitto che probabilmente dovrà essere risolto dalla Suprema Corte costituzionale.

AMENDOLA concorda, in linea di massima, con le preoccupazioni dell'onorevole Fabbri, e vorrebbe che la formula fosse la più lata possibile, in modo da permettere alla Sezione di decidere questo delicato problema. Infatti, in un Paese a struttura sociale e politica così differenziata come l'Italia, il problema appare estremamente serio; si potrebbe dissociare quella unità che non si vuole né spezzata né distrutta.

Richiama poi l'attenzione sul primo comma in cui si parla di «naturale struttura» della regione e, dato che gli elementi distintivi della regione sono storici, propone di parlare di criteri «storicamente determinati».

PICCIONI obietta che il concetto di «naturale» è più riassuntivo, sintetico: esso raccoglie in sé concetti non soltanto storici, ma anche geografici, linguistici, economici, etnici, ecc.

PERASSI, anziché: «vita nazionale», preferirebbe dire: «nazione».

EINAUDI sostituirebbe: «naturale», con: «tradizionale» o «storica».

ZUCCARINI direbbe: «tradizionale e naturale»; due concetti che si integrano.

PRESIDENTE domanda all'onorevole Fabbri se insiste nel suo emendamento inteso a sostituire la parola: «legislativo», con l'altra: «normativo».

FABBRI insiste, per le ragioni già dette e perché la formula proposta del «potere legislativo» attribuito alle regioni può portare alla conseguenza che, essendo leggi tanto quelle emanate dallo Stato quanto quelle emanate dalla regione, la legge nazionale non possa modificare la legge regionale preesistente, anche se con essa l'autorità regionale abbia per avventura sorpassato i confini della competenza stabilita dalla Costituzione.

LUSSU pensa che le preoccupazioni dell'onorevole Fabbri potranno essere tenute presenti dalla Sezione che dovrà tradurre in proposte concrete i principi affermatosi nel corso di questa discussione.

PRESIDENTE mette ai voti l'emendamento proposto dall'onorevole Fabbri all'ordine del giorno Piccioni.

(Non è approvato).

Dà lettura del testo definitivo dell'ordine del giorno Piccioni, così concepito:

«La seconda Sottocommissione, presa in esame la questione delle autonomie locali, sulla cui larga attuazione si è trovata concorde per il rinnovamento democratico e sociale della Nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura;

riconosciuta la necessità di dar luogo alla creazione, sancita dalla nuova Costituzione, dell'ente regione (persona giuridica territoriale):

a) come ente autarchico (cioè con fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini);

b) come ente autonomo (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato);

c) come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive;

d) come ente dotato di autonomia finanziaria;

demanda ad una propria Sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, tenute presenti le premesse suindicate, le situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Val D'Aosta, Trentino-Alto Adige) e gli altri criteri informativi risultanti dall'ampia discussione svoltasi in seno alla Sottocommissione».

Lo mette ai voti.

(È approvato).

FABBRI prega si dia atto a verbale che egli non ha approvato l'ordine del giorno Piccioni solo in relazione alla parola: «legislativo».

PRESIDENTE avverte che, votato l'ordine del giorno Piccioni, non vi è ragione di mettere ai voti gli altri che non sono stati ritirati, ma di cui la nominanda Sezione terrà il debito conto.

Comunicherà la deliberazione adottata al Presidente della Commissione affinché ne faccia parte alle altre Sottocommissioni.

Sui lavori della Sottocommissione.

PRESIDENTE ricorda che è stato già accennato alla suddivisione della Sottocommissione in cinque Sezioni: 1^a Parlamento; 2^a, Capo dello Stato; 3^a Governo; 4^a Organi di garanzia costituzionale e giurisdizionale; 5^a Autonomia.

FUSCHINI osserva che per la quinta dovrebbe parlarsi di «autonomia regionale».

PRESIDENTE fa notare che questa Sezione dovrà occuparsi anche della autonomia dei comuni, nell'ambito di quella delle regioni.

MORTATI osserva che già al momento della entrata in vigore della nuova Costituzione dovrà essere in atto un ordinamento regionale. In altre parole, contemporaneamente alla elaborazione della Costituzione si dovrà elaborare una legge speciale, dettagliata, anche se di importanza costituzionale, sull'ordinamento delle re-

gioni. Ciò sarà tanto più opportuno in vista delle prossime elezioni, per le quali non dovrebbe potersi prescindere dalla nuova organizzazione amministrativa dello Stato. Pensa pertanto che la quinta Sezione, benché il regolamento della Commissione parli solo di progetto di Costituzione, dovrebbe gettare anche le basi per questa legge separata para costituzionale.

Rileva inoltre che le materie che verrebbero assegnate alle prime tre Sezioni sono strettamente connesse tra loro, per cui occorrerebbe: o unire in una Sezione unica le tre Sezioni, per la formulazione dei criteri generali e direttivi di massima, salvo poi una successiva suddivisione con distribuzione dei compiti a gruppi di commissari o a singoli commissari nel suo seno; oppure lasciare le tre Sezioni separate, ma stabilire che esse si riuniscano inizialmente e periodicamente insieme, per controllare a vicenda i risultati a cui ciascuna è giunta.

PERASSI non ritiene opportuna una eccessiva suddivisione della Sottocommissione, e pertanto, ove non si voglia riunire in una sola le tre prime Sezioni, converrebbe mantenere separata la Sezione per il Parlamento e attribuire ad una seconda Sezione tanto la materia relativa al Capo dello Stato quanto quella relativa al Governo.

CONTI crede che la Sezione delle autonomie debba preparare un tipo di Statuto per le regioni. Tutti sono appassionatissimi di questo problema e parlano di autonomie regionali e, se fuori della Sardegna, della Sicilia, della Val d'Aosta e del Trentino non si hanno espressioni concrete di questa esigenza, non è tuttavia da mettere in dubbio che in ogni regione d'Italia si abbia uno spirito vivissimo per l'autonomia. Bisogna, dunque, fare in modo che, appena la Costituzione sarà stata approvata dalla Costituente, le regioni possano senz'altro funzionare. Occorre perciò occuparsi anche della formazione delle istituzioni burocratiche che dovranno sorgere nelle regioni.

Circa la suddivisione della Sottocommissione in Sezioni, crede che si debba partire da una diversa concezione strutturale. Poiché si deve preparare la nuova Costituzione, bisogna tener presente la divisione dei poteri: potere legislativo (e si avrà il problema della Camera e del Senato), potere esecutivo (Governo e Capo dello Stato), potere giudiziario (ordinamento della magistratura). Il potere giudiziario non è da confondere con la Corte delle garanzie, che è un'altra cosa. Perciò propone la suddivisione in quattro Sezioni; cui è da aggiungere quella delle autonomie. La Sezione che si occuperà del potere giudiziario, con le distinzioni necessarie, potrebbe occuparsi anche della Corte delle garanzie.

CALAMANDREI osserva che la definitiva decisione sulla Costituzione spetta all'Assemblea Costituente. Questa ha nominato una Commissione di settantacinque deputati, la quale probabilmente riproduce in piccolo la struttura politica dell'Assemblea e quindi si può pensare che quello che delibererà la maggioranza di questa Commissione corrisponda a quello che delibererà poi l'Assemblea della Costituente al completo. Ma con la ripartizione della Commissione in tre Sottocommissioni e con l'ulteriore ripartizione delle Sottocommissioni in Sezioni, non si può esser sicuri che piccoli gruppi che debbono elaborare i testi riproducano la struttura

politica dell'Assemblea cui compete di decidere sulle questioni controverse.

Quindi crede che il lavoro avrebbe dovuto svolgersi in senso contrario a quello col quale si va svolgendo, cioè sarebbe stato necessario che l'Assemblea Costituente, in una serie di sedute preliminari, avesse fissato alcuni punti sui quali potrà esservi dissenso: sistema bicamerale o monocamerale; autonomia regionale o no, ecc.; e che poi le Commissioni, in numero sempre più ristretto, dovessero perfezionare dei principî generali su cui ormai l'Assemblea aveva raggiunto l'accordo.

Ora, la Sottocommissione ha in certo modo adottato questo sistema solo per quel che riguarda il problema delle autonomie; ma non per gli altri.

PRESIDENTE riconosce che il migliore metodo di lavoro sarebbe quello di continuare a lavorare in seduta plenaria di Sottocommissione per affrontare almeno le questioni principali e rimettere poi, come si è fatto per l'autonomia, alle Sezioni il compito di elaborare i risultati della discussione. Può, infatti, avvenire che le Sezioni giungano a risultati che non incontrino l'adesione della maggioranza della Sottocommissione. Comunque, Sezioni che comprendano sette o otto membri ciascuna, pur non rispecchiando il maniera fedele la formazione della Sottocommissione e la formazione della Commissione plenaria e dell'Assemblea, in limiti abbastanza approssimativi hanno la struttura di quegli organi più vasti, talché è presumibile che le loro decisioni potranno essere in parte notevole accettate.

Il metodo di lavoro delle Sezioni dovrebbe esser questo: riunirsi almeno per tre giorni per esaminare la materia che a ciascuna di esse è stata sottoposta e chiarirla in maniera che risulti immediatamente ciò che è da porre in disparte e ciò che resta come materia efficiente per la trattazione, e poi nominare dei relatori che preparino le relazioni.

LUSSU rileva che l'onorevole Calamandrei ha sollevato una questione mossa da preoccupazioni di carattere politico e non solo pratico; ma la Sottocommissione, postasi su una via, non può ritornare indietro. Certo, è possibile che nella suddivisione del lavoro fra le Sezioni venga a mancare la proporzione fra i rappresentanti dei vari partiti, col rischio di fare un lavoro non produttivo. Ma praticamente si può ovviare a questo inconveniente facendo in modo che nella composizione di ogni Sezione il criterio proporzionale politico sia per quanto possibile osservato.

Crede poi che, riducendo le Sezioni da cinque a tre, si otterrebbe un lavoro molto più proficuo. Con sette membri per ogni Sezione, si corre il rischio che in ciascuna di queste non siano presenti Deputati che per la loro preparazione tecnica sono indispensabili.

EINAUDI fa osservare che la Sezione delle autonomie si trova su un piano diverso in confronto alle altre: essa è un Comitato incaricato di tradurre in articoli i principî già discussi dalla Sottocommissione. Le altre, invece, debbono ancora esaminare preliminarmente tutti i problemi. Ma si potrebbe decidere che alle riunioni di queste Sezioni possano intervenire tutti coloro che credono di dover parlare su un determinato argomento e rendere possibile il loro intervento convocando le Sezioni in ore diverse.

PICCIONI, riconoscendo legittima la preoccupazione dell'onorevole Calaman-

drei, suggerisce che le Sezioni, all'infuori di quella delle autonomie, procedano alla nomina per i diversi argomenti specifici di tre o quattro relatori che preparino una relazione da fare alla Sottocommissione, affinché questa assuma un orientamento generale.

MORTATI crede conveniente nominare i relatori e aggiornare la Sottocommissione fino a quando non si possano avere delle relazioni.

CALAMANDREI concreta questa proposta nel senso che ogni relatore non prospetti una sola soluzione, ma tutte le soluzioni possibili; oppure che si nominino per ogni tema due relatori che si possa presumere siano di opinioni antagonistiche.

PRESIDENTE, per quanto riguarda il metodo di lavoro, mette ai voti la proposta che, senza suddividere la Sottocommissione in Sezioni, si nominino dei relatori le cui relazioni saranno poi discusse in Sottocommissione.

(È approvata).

MORTATI, per quanto riguarda la suddivisione delle materie, propone di seguire un criterio sistematico, e stabilire i seguenti gruppi: 1°) Forma di Governo; Capo dello Stato; ordinamento del Governo e del Parlamento; 2°) Funzione legislativa; 3°) Funzione esecutiva; 4°) Problema delle autonomie; 5°) Garanzie giurisdizionali.

PRESIDENTE mette ai voti questa suddivisione della materia.

(È approvata).

Invita la Sottocommissione a procedere alla scelta dei relatori e sospende brevemente la seduta per le necessarie consultazioni.

(La seduta, sospesa alle 19.50, è ripresa alle 20.15).

PRESIDENTE comunica che, in seguito agli accordi presi nell'intervallo, è stata fatta la seguente proposta:

per la questione delle autonomie, nominare un Comitato così composto: onorevoli Ambrosini, Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti, Zuccarini;

nominare poi i seguenti relatori per i vari temi così definitivamente stabiliti:

primo tema: «il potere legislativo»: gli onorevoli Mortati, Perassi e Rossi Paolo;

secondo tema: «il potere esecutivo»: gli onorevoli Bozzi, La Rocca e Tosato;

terzo tema: «il potere giudiziario»: gli onorevoli Calamandrei, Leone e Patricolo. (Essi esamineranno anche il tema delle guarentigie costituzionali).

La mette ai voti.

(È approvata).

Avverte che la Sottocommissione sarà convocata per il 27 agosto alle ore 17.

La seduta termina alle 20.55.

Erano presenti: Ambrosini, Amendola, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Castiglia, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Einaudi, Fabbri, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Lami Starnuti, La Rocca, Leone, Lussu, Mortati, Nobile, Patricolo, Perassi, Piccioni, Ravagnan, Rossi Paolo, Terracini, Tosato, Uberti, Zuccarini.

Erano assenti: Canevari, Grieco, Maffi, Mannironi, Porzio, Targetti.

In congedo: Vanoni.