

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
15.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI SABATO 14 SETTEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

Ordinamento costituzionale dello Stato (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – MORTATI – EINAUDI – BULLONI – LUSSU – LA ROCCA – ZUCCARINI
– PICCIONI – UBERTI – NOBILE – BOZZI – CONTI – FABBRI – MANNIRONI – PORZIO
– TOSATO – VANONI – TARGETTI.

La seduta comincia alle 8.15.

Seguito della discussione sull'ordinamento costituzionale dello Stato.

PRESIDENTE invita l'onorevole Mortati a illustrare la mozione da lui presentata insieme con altri firmatari, relativa a talune indagini che si dovrebbero compiere sugli enti locali, e della quale la discussione fu rinviata. Dà lettura del testo della mozione:

«I sottoscritti, considerato

che, in conseguenza della deliberazione, presa dalla seconda Sottocommissione, di dare al nuovo Stato una struttura decentrata, si rende necessario predisporre fin da ora le ricerche necessarie ad adeguare le decisioni che verranno prese sia dalla Costituente, sia dal futuro legislatore sulla materia dell'ordinamento degli enti locali, alle situazioni concrete di questi

che tali ricerche non possono essere affidate ad organi burocratici, nei quali è da presumere un interesse al mantenimento in vita dell'attuale accentramento, rivelatosi così dannoso per un sano sviluppo del Paese;

che analoghe indagini si rendono necessarie in relazione ad una probabile partecipazione delle categorie professionali alla formazione di una delle due camere le-

gislative, onde determinare sia la consistenza sia la ripartizione territoriale degli appartenenti alle categorie medesime

chiedono

che la seconda Sottocommissione deliberi intorno alle misure idonee al raggiungimento dello scopo enunciato».

MORTATI ricorda che l'esigenza delle indagini in parola fu già fatta presente al Presidente della Commissione, onorevole Ruini, il quale con molta comprensione ne accolse i criteri e, resosi conto dell'importanza della cosa, diede incarico ad alcuni esperti dell'ex Ministero della Costituente di iniziare le necessarie ricerche. Fu quindi interpellato anche il Comitato incaricato della redazione del testo sull'ordinamento regionale ed esso si è espresso nel senso che le indagini dovrebbero essere limitate a quelle, piuttosto ristrette, che sono possibili nella situazione attuale. Pare infatti che le nostre statistiche economiche e finanziarie non abbiano raggiunto risultati molto importanti nella materia della ripartizione regionale della ricchezza, dei carichi tributari, e della capacità economica delle regioni. Sembra che tali elementi debbano essere raccolti attraverso indagini piuttosto lunghe, di guisa che si presenta il quesito se sia opportuno limitare le indagini stesse a quelle che possono dare risultati immediati o spingerle oltre, anche a costo che non possano più essere utilizzate dalla Commissione, ma solo dal futuro legislatore che dovrà dare consistenza più concreta ai principî fondamentali affermati nella Costituzione. Qualora fosse accettato questo criterio, resterebbe ancora da stabilire chi dovrebbe compiere tali indagini: è da vedere, cioè, se esse debbano essere affidate agli organi burocratici o se invece non sia il caso di fare una specie di inchiesta di carattere parlamentare, sotto la guida dell'Assemblea Costituente, attraverso organi di sua fiducia, muniti dei poteri necessari a vincere le possibili resistenze, determinate da sentimenti spiegabili, se non giustificabili, al decentramento che si vorrebbe attuare col nuovo assetto statale.

Queste sono le considerazioni a cui si è ispirato e per le quali insiste sulla utilità di prendere una decisione espressa e collegiale sulla materia.

EINAUDI sente il dovere di illustrare ciò che è stato deliberato in una riunione del Comitato incaricato della redazione dell'ordinamento sulle autonomie locali, visto che l'onorevole Mortati ha accennato a una deliberazione presa in quella sede.

In una delle sedute del Comitato in questione è stato presentato un lungo memoriale, in cui erano esposti molti punti che sarebbe stato interessante chiarire per giungere a fondate conclusioni intorno al problema delle autonomie regionali. Dall'esame di questo memoriale risulta che esso poteva essere distinto in due parti: vi erano indagini che potevano essere compiute in breve tempo ed altre che sarebbero state molto lunghe. Le prime, che possono essere svolte rapidamente, non sono molto importanti e si riducono al riassunto di dati che sono a disposizione di tutti e possono essere raccolti senza troppa fatica nel *Bollettino del Tesoro*, negli *Annuari Statistici* ed in altre fonti note. Si è quindi pensato che una raccolta di tali

elementi potesse essere compiuta tanto direttamente quanto indirettamente per mezzo di esperti, perché in fondo, seguendo l'una o l'altra via, il risultato sarebbe stato lo stesso, trattandosi di esaminare, copiare e riassumere elementi da tutti acclamabili.

Circa l'espletamento delle altre indagini l'oratore si professa molto scettico, poiché ritiene che richiederebbero degli anni, talché verrebbero ultimate molto tempo dopo la conclusione dei lavori della Commissione e difficilmente potrebbero dare risultati precisi, per la mancanza di sicuri dati in questo campo. Tutto si ridurrebbe a fare presenti elucubrazioni di carattere statistico, economico e sociologico.

Questa la sostanza delle conclusioni a cui si è arrivati in sede di Comitato: chiedere che siano approntate le statistiche rapidamente conseguibili, tralasciando le altre.

BULLONI domanda all'onorevole Mortati se ha elementi che giustifichino la manifestata diffidenza verso i funzionari incaricati delle inchieste.

MORTATI dichiara che attualmente non ci sono funzionari incaricati delle indagini in parola e che egli ha inteso unicamente sottolineare l'inopportunità di affidarle ai funzionari, preferendo a tale scopo persone di fiducia dell'Assemblea Costituente.

L'onorevole Einaudi dubita che tali indagini possano essere concludenti, il che potrebbe suggerire l'idea di rinunciarvi. Si tratterebbe quindi di vedere se esse possano essere condotte direttamente a Roma, col pericolo di avere come dati conclusivi quelle elucubrazioni statistiche e sociologiche a cui egli ha accennato, o se, invece, non sia possibile rendere tali indagini più concludenti attraverso inchieste decentrate e notizie raccolte sul posto. Personalmente non si sente di esprimere un giudizio: ha sentito infatti dire da taluno che sarebbe possibile giungere a risultati positivi, mentre poc'anzi l'onorevole Einaudi ha sostenuto il contrario. Quello che può affermare è che, se verrà accertata la possibilità di un esito concreto nelle indagini in parola, una decisione a tale proposito dovrà essere presa dalla Sottocommissione. Se si vuole dare una consistenza agli enti regionali, ci si deve preoccupare che essi nascano vivi e vitali: il che implica la necessità di compiere le indagini anzidette. Esse, ad esempio, dovrebbero riguardare anche la determinazione dei confini regionali: è una questione complessa, in merito alla quale si hanno vari criteri, di cui uno è il criterio empirico della regione storica ed un altro quello proposto dall'onorevole Zuccarini, di lasciare cioè la delimitazione dei confini delle regioni alle regioni stesse, il che, a suo avviso, è estremamente pericoloso in una situazione come quella attuale di campanilismo imperante. Secondo il suo parere si dovrebbe addivenire ad una ripartizione stabilita dal centro, basandosi sul criterio della relativa autosufficienza regionale, poiché i più si propongono di dare una certa autonomia finanziaria alle regioni.

PRESIDENTE obietta che è necessario fare una questione pregiudiziale: vedere, cioè, se è compito della Sottocommissione formulare proposte concrete per la risoluzione del problema in discussione o se piuttosto essa debba limitarsi alla affermazione del principio generale dell'autonomia degli Enti locali.

LUSSU fa presente che da oltre un mese, insieme ad alcuni colleghi, ha espresso il desiderio di avere alcuni dati sulla materia in questione ed ha così potuto constatare la riluttanza di alcuni organi burocratici a fornirli.

Ritiene che sia opportuno non creare complicazioni con ricerche che, d'altronde, possono essere in un certo senso eccessive, e in un altro manchevoli: eccessive perché richiederebbero un lavoro di anni, che non avrebbe neppure attinenza con i compiti della Commissione; manchevoli, in quanto non darebbero dati interessanti. Per esaminare il problema da un punto di vista pratico, convinto com'è della necessità per la Commissione di presentare all'Assemblea plenaria uno schema completo in cui, per esempio, siano definiti anche i limiti delle regioni, e poiché certi dati sono indispensabili, propone che alcuni membri della Sottocommissione, fra cui il Presidente e l'onorevole Mortati, prendano contatto con l'onorevole Ruini, per creare un organismo non burocratico e adatto allo scopo, che potrebbe inviare anche delle persone in missione nelle diverse località per raccogliere i dati necessari e che, al termine della sua inchiesta, dovrebbe riferire alla Sottocommissione. Gli sembra che questa sia la via più spedita e pratica che eviterebbe una lunga discussione inconcludente sulla questione in esame.

MORTATI dichiara di aderire alla proposta dell'onorevole Lussu.

PRESIDENTE è d'avviso che sarebbe preferibile che la Sottocommissione brevemente esprimesse la sua opinione sulla questione in esame, di guisa che coloro che eventualmente fossero incaricati di prendere contatti con l'onorevole Ruini fossero investiti di un mandato generico da parte della Sottocommissione. In ogni modo, ciò potrebbe risultare anche inutile, visto che la Sottocommissione, esaminato il problema, potrebbe giungere alla conclusione che in realtà non c'è bisogno delle indagini in parola o anche che la questione in esame non è di sua competenza.

MORTATI osserva che l'onorevole Lussu ha sollevato una questione che attende una precisa risposta: se cioè la Sottocommissione debba presentare un progetto completo e specificato, ovvero uno soltanto generico.

PRESIDENTE torna ad affermare che, a suo avviso, la Sottocommissione non deve presentare un progetto completo, che contempli anche la definizione dei limiti delle regioni, la loro denominazione, ecc. Non gli sembra che tutto ciò possa formare materia di una Costituzione.

LUSSU è del parere che la definizione dei limiti delle regioni e la loro denominazione potrebbero formare oggetto di atti addizionali alla Costituzione.

PRESIDENTE obietta che, per la formulazione degli atti addizionali, di cui ha fatto parola l'onorevole Lussu, l'Assemblea Costituente potrebbe nominare una apposita Commissione.

LA ROCCA ribadisce il pensiero, già espresso nella riunione precedente, che non è compito della Sottocommissione, chiamata a studiare l'organizzazione costituzionale dello Stato e quindi il problema regionale, di entrare in tanti minuti dettagli. La Sottocommissione deve soltanto preoccuparsi di dare un orientamento, un indirizzo generale, senza soffermarsi su tanti particolari che, nella fretta di prendere una decisione, potrebbero anche risultare errati. Ad esempio, se nella Costituzione

dovessero essere delimitati in forma eccessivamente rigorosa i confini delle regioni, quando circostanze future consigliassero di apportare alcune modifiche ai confini già decisi, ciò naturalmente darebbe luogo ad una revisione della Costituzione, il che sarebbe deprecabile. È opportuno quindi non entrare in discussioni che esorbitano dall'ambito della competenza della Sottocommissione, la quale anche nel campo delle autonomie locali deve limitarsi ad affermare principi d'ordine generale, che servano di base per la creazione dell'ente regione.

ZUCCARINI dichiara che quando firmò la mozione era d'accordo con l'onorevole Mortati nel senso che a compiere le indagini necessarie per l'attuazione del sistema regionale fossero chiamati, non già gli uffici burocratici, ma alcune persone di fiducia dell'Assemblea Costituente, ed anche che non dovessero essere predisposti altri lavori oltre quelli che ormai sono stati affidati al Comitato di cui ha fatto cenno l'onorevole Einaudi.

Ora, non si rende conto perché l'onorevole Mortati abbia voluto sollevare una questione che investe un'attività che già si sta svolgendo ed osserva che, se si dovessero compiere le indagini da lui proposte, il lavoro della Sottocommissione praticamente si arresterebbe, mentre entro il 20 ottobre questa deve presentare le sue conclusioni.

Queste le ragioni per cui si oppone a quanto ha proposto l'onorevole Mortati e chiarisce, per quanto lo riguarda personalmente, che la mozione deve intendersi nel senso che, se si rendessero necessari lavori di indagine, questi dovrebbero essere compiuti su incarico della Commissione e non da organi che possano sovrapporsi ad essa, ed anche che le indagini stesse dovrebbero non andare oltre le possibilità e servire allo scopo.

Conclude invitando i presenti a non riprendere la discussione sul tema dell'autonomia regionale. Quando il Comitato presenterà il suo progetto, la questione in esame potrà essere discussa adeguatamente.

PICCIONI desidera sottolineare la necessità che l'istituto dell'ente Regione esca dai lavori della Sottocommissione come qualche cosa di effettivamente realizzabile e, non come una delle solite affermazioni di principio astratte, che poi, poste allo studio per un lungo periodo di tempo presso altre commissioni e sottocommissioni, si risolvono in nulla. Secondo il suo avviso, il mandato della Sottocommissione di elaborare la struttura dello Stato anche nel settore locale e regionale deve intendersi nel senso che occorre dar vita ad un ente Regione con indicazioni ben precise circa la sua attuazione e il suo funzionamento. Per raggiungere questo obiettivo occorre risolvere anche il delicato problema dei confini della Regione perché, se si affida la risoluzione di questo problema ad altre Commissioni e Sottocommissioni, si discuterà ancora per molto tempo senza giungere ad alcuna conclusione. Anche le possibilità finanziarie ed economiche dell'ente Regione devono essere preventivamente stabilite, almeno nelle grandi linee, di modo che esso possa effettivamente funzionare.

Se, per raggiungere questo obiettivo, si renderanno necessari particolari accertamenti, essi dovranno essere effettuati su iniziativa e sotto la direzione del Comi-

tato nominato appunto per redigere un progetto articolato e completo del futuro ordinamento regionale. In questo senso ritiene che debba essere inteso il significato della mozione presentata dall'onorevole Mortati.

UBERTI fa presente che altri dati, oltre quelli confermati nel *Bollettino del Tesoro*, possono essere forniti dalle Amministrazioni dello Stato, e che in alcune località, come ad esempio nel Veneto, sono stati compiuti accurati studi sulle varie situazioni economiche locali.

Dichiara poi d'essere contrario alla mozione Mortati che, se fosse accolta, sarebbe causa di un'eccessiva durata dei lavori d'indagine. Ritiene, quindi, che per il momento dovrebbe essere raccolto tutto il materiale disponibile, non solo quello pubblicato dal Ministero del Tesoro, ma anche quello costituito da tutti gli eventuali altri studi compiuti in questo campo. Fare nuove inchieste in materia costituirebbe non solo una perdita di tempo, ma forse anche un pericolo di rinviare *sine die* la costituzione dell'ente Regione.

NOBILE dichiara che la competenza di delimitare le regioni non può non spettare all'Assemblea Costituente. Questo compito non può essere affidato alla Sottocommissione, perché il problema è di così grave importanza e complessità che evidentemente l'Assemblea Costituente sarà costretta a creare una speciale Commissione, affidandole il mandato di occuparsi di questo solo argomento. D'altra parte, dati i compiti demandati alla Sottocommissione e il breve tempo che è stato messo a sua disposizione, questa non può essere certamente in grado di assolvere nuovi incarichi.

EINAUDI è d'accordo con l'onorevole Mortati nel senso di svolgere tutte le indagini che possano essere effettuate entro i limiti di tempo assegnati, e sempre per iniziativa della Sottocommissione o del Comitato che a tal fine è stato creato. A suo giudizio, però, le indagini che si possono compiere sono assai scarse, perché per la maggior parte dei quesiti posti esse sarebbero talmente complicate che non potrebbero essere esaurite assolutamente entro i limiti di tempo fissati. Per quanto concerne invece le indagini che possono essere effettuate, il sistema migliore gli sembra che consista nell'iniziativa di ognuno degli interessati: ciascuno di essi, previa deliberazione della Sottocommissione o del Comitato di redazione, dovrebbe cercare di ottenere il maggior numero di dati che sia a lui possibile e nella maniera più rapida e precisa. Naturalmente per quanto riguarda i dati relativi alle entrate e alle spese bisognerà rivolgersi al Ministero del Tesoro, non essendovi altra fonte. Tutto al più uno dei componenti del Comitato potrà chiedere maggiori spiegazioni ai funzionari che compilano i dati finanziari, per comprendere quale è il loro significato preciso e non far sorgere dubbi di interpretazione.

Uno dei dati, di cui si è parlato nel Comitato di redazione, è quello relativo al sistema bancario, ossia al rapporto tra i depositi di ogni singola regione e l'impiego che se ne fa nella regione stessa. Questo può costituire uno degli indici più importanti per stabilire la potenzialità economica di ogni singola regione. Per queste ricerche esiste una sola fonte, vale a dire l'Ufficio di vigilanza del credito presso la Banca d'Italia. Personalmente quando ha sentito che questa materia poteva interes-

sare il Comitato di redazione, ha cercato di iniziare la ricerca di questi dati. Già sono pronti i dati relativi agli anni dal 1939 al 1942, che hanno un certo significato. Trascurando i dati del 1943 e del 1944, sui quali non si può fare affidamento, si stanno ora elaborando i dati relativi al 1945, ma sebbene abbia adibito esclusivamente a questo lavoro cinque dei suoi impiegati, non crede che prima di due mesi si potranno conoscere i risultati di tali ricerche. Vi sono infatti dei limiti di tempo che non possono essere superati: basti pensare che bisogna inviare una infinità di lettere a tutte le banche, attendere le risposte, esaminare e controllare i dati, riscrivere in caso di contraddizioni o di eventuali errori. In ogni modo, appena sarà a conoscenza dei risultati provvisori, li comunicherà al Comitato di redazione. Se occorreranno altre spiegazioni, potrà anche far intervenire alle riunioni qualcuno dei suoi funzionari. È inutile dire che mette a disposizione del Comitato stesso tutta l'organizzazione che ha già istituita a questo scopo.

Passa ora ad un punto accennato dall'onorevole Piccioni, col quale è d'accordo. Personalmente, al contrario di quanto hanno affermato l'onorevole Presidente e l'onorevole La Rocca, crede che la delimitazione delle regioni nei loro confini possa essere inserita nella Costituzione, o in un atto aggiuntivo. Ciò a suo parere è essenziale, in quanto è indispensabile, per il funzionamento di ogni buona Costituzione, che siano stabiliti i poteri fondamentali dello Stato. Se si lascia all'arbitrio del legislatore ordinario la delimitazione dei confini delle regioni, si viene certamente a mutare uno degli elementi essenziali della Costituzione e si potrebbe ripetere oggi quello che si è verificato in passato, quando si organizzavano i collegi uninominali ed anche quelli a scrutinio di lista, delimitandoli volta per volta pur di ottenere un determinato risultato elettorale, creando una situazione di favore ad una data corrente di opinioni piuttosto che ad un'altra.

A suo avviso la questione riveste senza dubbio una grande importanza, perché a seconda del modo con cui saranno delimitate le regioni si potranno ottenere risultati politici di diversa portata, con riflessi rilevanti anche sulla composizione della seconda Camera. Pertanto, se la Sottocommissione si vuole effettivamente rendere conto del suo lavoro, è necessario che le regioni siano delimitate fin dall'inizio e che tale delimitazione dei confini abbia valore costituzionale. Se invece la questione sarà rimessa all'arbitrio del legislatore ordinario, la Sottocommissione verrà a mancare ad uno dei suoi precisi doveri, che è appunto quello di fissare in modo chiaro i poteri fondamentali dello Stato.

Si potrà obiettare che oggi non è facile sapere quali siano le regioni autosufficienti. A questo proposito esprime l'opinione che è impossibile conoscere a priori l'autosufficienza delle singole regioni che saranno costituite. È questa una impossibilità oggettiva a cui non ci si può sottrarre in nessuna maniera. L'autosufficienza delle regioni si potrà conoscere a posteriori, cioè solo dopo che esse abbiano cominciato a funzionare. Naturalmente tale autosufficienza dipenderà anche dalla prudenza con la quale saranno fissati i compiti delle regioni, perché è ovvio che quanto più numerosi saranno i compiti ad esse attribuiti e tanto meno sarà possibile che esse siano autosufficienti. Se invece alle regioni saranno attribuiti

soltanto alcuni determinati compiti, ben precisati, con oneri ristretti, si potrà avere la speranza di creare regioni effettivamente autosufficienti. La delimitazione dei compiti della regione può essere fatta soprattutto da un punto di vista negativo, stabilendo cioè le questioni in cui la regione non deve interferire e lasciando ad essa, fuori di quei limiti, una certa libertà ed autonomia. Compiuto un tale esperimento, se esso avrà dato buoni risultati, nulla potrà impedire che i compiti attribuiti alle regioni siano ampliati.

BOZZI osserva che la discussione si è allontanata alquanto dalle dichiarazioni fatte dall'onorevole Mortati. In sostanza sono affiorate due tesi, le quali fanno intravedere come non sia stata ancora raggiunta una concordanza di vedute sulla disciplina dell'ente Regione. Da una parte gli onorevoli Terracini e La Rocca sono dell'avviso che sia sufficiente inserire nella Costituzione disposizioni d'ordine generale circa la costituzione dell'ente Regione, salvo poi a rinviare le modalità di attuazione alla legge ordinaria. Gli onorevoli Piccioni ed Einaudi desiderano invece che l'ente Regione sia definito persino nei suoi confini nella Costituzione, di modo che esso possa essere in grado di funzionare prontamente.

Personalmente desidera richiamare l'attenzione dei presenti sull'accenno fatto alla possibilità di attribuire la delimitazione dei confini delle regioni alle regioni stesse. Si permette di dubitare di questa possibilità, perché l'ente Regione è un ente territoriale ed il territorio è uno dei suoi elementi costitutivi. Se si rimette la delimitazione del territorio all'ente Regione, che non ancora è nato, si rimette in sostanza a questo ente la sua stessa esistenza; si crea indirettamente la regione facoltativa, perché in tanto la regione si formerà, in quanto avrà determinato i suoi confini, cioè se e in quanto gli abitanti di determinati territori si metteranno d'accordo sulla delimitazione dei confini.

Per quanto riguarda le ricerche, alle quali ha fatto cenno l'onorevole Mortati, è d'accordo che esse si debbano fare, ma non è detto che non possano essere demandate al Comitato incaricato della redazione del testo sull'ordinamento regionale. Non gli sembra quindi opportuno creare nuove Commissioni con l'incarico di procedere ad altre indagini che intralcerebbero l'ulteriore svolgimento dei lavori del Comitato.

CONTI afferma che bisogna evitare che siano creati altri organi burocratici: evitare che intervenga, come si è sentito dire, il direttore generale del Tesoro ed altri funzionari ed ex funzionari.

Le nuove norme che dovranno regolare la vita del Paese dovranno essere semplici e pratiche. A suo avviso il problema è di una semplicità assoluta. È stato già istituito un Comitato per decidere intorno alla competenza, alla configurazione e alle attribuzioni dei futuri enti regionali. È a questo Comitato quindi che deve essere lasciata la facoltà di decidere come debba portare a termine il proprio lavoro.

Circa la raccolta di dati e di elementi di cui il Comitato possa aver bisogno, ritiene che si debba seguire il criterio espresso dall'onorevole Einaudi, quello cioè di affidare l'incarico di raccogliere gli elementi facilmente reperibili o ai membri della Sottocommissione o a chi per loro; per quei dati, poi, la cui indagine esigesse

troppo lungo tempo, è del parere che il Comitato dovrebbe rinunciare ad ogni ricerca.

Anche per quanto riguarda il funzionamento dell'ente Regione il pensiero dell'onorevole Einaudi gli sembra chiarissimo: alcune decisioni potranno essere previste *a priori*, e molte altre invece potranno essere adottate solo dopo che l'ente Regione abbia cominciato a funzionare.

Concorda anche con le affermazioni dell'onorevole Einaudi per ciò che concerne la delimitazione dei confini delle regioni. La regione dovrà già apparire costituita nella Carta costituzionale. In caso contrario si rischierebbe di andare incontro ad incresciosi inconvenienti ed a situazioni ambigue. Prima di arrivare alla formulazione della Carta costituzionale, dovrà essere risolto il problema del modo di delimitazione dei confini. A tale proposito dichiara d'essere d'accordo con l'onorevole Zuccarini, il quale da moltissimo tempo sostiene che le delimitazioni territoriali dovrebbero derivare in parte, se non del tutto, dall'espressione della volontà degli interessati. Se così non si facesse, si creerebbero situazioni difficilissime, tali da arrecare seri fastidi al Governo. Il campanilismo sarà indubbiamente di intralcio in questo campo, ma non può negarsi che spesso anche l'ombra del campanile può essere utile per risolvere determinate questioni. D'altra parte è convinto che dalla concorde volontà delle popolazioni possano venir fuori precise ed utili indicazioni di carattere economico e finanziario.

FABBRI non ritiene proficuo proseguire nella discussione, se non si chiarisce in modo adeguato per quale delle due tesi propenda la Sottocommissione.

Ricorda che in una passata riunione, quando si parlava della regione indipendente, egli ebbe occasione di esprimere il suo pensiero, affermando che si sarebbe dovuto creare un ordinamento regionale e che ogni modificazione alle regioni non dovrebbe essere fatta se non per legge.

In quella occasione aveva anche accennato alla necessità assoluta di fissare per un lungo periodo di tempo un bilancio annuale per le regioni, perché sarebbe impossibile, negli attuali momenti, pensare ad una completa autosufficienza regionale. Era quindi d'avviso di formulare alcuni principî nella Costituzione, ma in modo astratto, salvo a lasciare al legislatore la facoltà di stabilire i principî concreti circa la pratica attuazione dell'istituto dell'ente Regione.

Gli sembra che se la Sottocommissione volesse aderire alla tesi opposta, essa non avrebbe più né tempo né modo di assolvere al suo incarico. Non è certo il caso di affrontare un problema di così vasta importanza come è quello della delimitazione dei confini delle regioni: esso, se è di facile risoluzione per la Sicilia e la Sardegna, non è tale per le altre zone d'Italia; anzi, per le restanti zone d'Italia è un problema di tale essenzialità che, risolvendolo in un modo piuttosto che in un altro, ne potrebbero derivare danni gravissimi per le popolazioni locali.

Se si adotterà il criterio che nella Costituzione debbano essere delimitate le regioni d'Italia e fissate le modalità della loro autosufficienza, si dovrà compiere un lavoro per cui occorrerà certamente un tempo assai più lungo di quello previsto. In questa materia dunque dovrebbe essere presa una decisione ben chiara, se del caso

a Sottocommissioni riunite, nel senso di definire se nella Costituzione gli enti regionali debbano essere geograficamente determinati, ovvero se tale compito debba essere affidato al legislatore ordinario.

LUSSU osserva che il dibattito ha un'essenza tecnica e non politica, tanto è vero che egli, favorevole all'ordinamento regionale, si trova d'accordo con l'onorevole Einaudi, il quale non è certo molto propenso alle autonomie locali.

Egli parte dal principio che si debba non perdere, ma guadagnare tempo e non complicare le cose, ma semplificarle. A suo parere tutte le volte che si rinvia una decisione all'Assemblea Costituente, si contribuisce a rendere il lavoro della Costituente assai faticoso e complesso. È necessario presentarsi all'Assemblea plenaria con dati seri e con idee ben chiare: ogni relatore su ogni articolo dovrà essere in grado di rispondere esaurientemente ad ogni obiezione e richiesta di chiarimenti.

Per quanto riguarda la costituzione dell'ente Regione, ravvisa la necessità di avere alcuni dati indispensabili per chiarire le idee. Come ha già detto, egli ha rivolto da tempo, insieme ad altri, colleghi, alcune domande in proposito a vari Ministeri ed Enti pubblici, ma non ha avuto ancora alcuna risposta. Poiché dunque la sua autorità e quella dei suoi colleghi non sembra sia tenuta nella debita considerazione dai burocrati, per avere questi dati necessari è indispensabile creare un organo destinato a raccogliere e fornire ai deputati i dati stessi. Con ciò non intende davvero manifestare la sua propensione per la creazione di un organismo burocratico: ciò che occorre è un piccolo organismo, un comitato che non faccia perdere tempo, la cui composizione potrebbe essere studiata in separata sede.

MANNIRONI ritiene che, per decidere se debba essere approvata oppure no la mozione proposta dall'onorevole Mortati, non sia necessario discutere sui compiti dei nuovi enti regionali in relazione alla formulazione della futura Carta costituzionale. Propone perciò che la Sottocommissione dia pieno mandato agli onorevoli Einaudi e Mortati, di dirigere essi stessi i lavori di ricerca. Se la raccolta dei dati sarà compiuta quando la Sottocommissione avrà già predisposto il progetto della Costituzione, tali dati saranno sempre utili nella discussione che si farà nella Commissione plenaria ed anche in seno all'Assemblea Costituente.

PRESIDENTE dubita che si possa concludere la discussione con una votazione pura e semplice sulla mozione Mortati, perché molti di coloro che hanno parlato hanno dichiarato di accettarne alcune parti e di non accettarne altre. Osserva inoltre che tutti gli oratori si sono soffermati sulla sua prima parte, mentre nessuno ha parlato sulla seconda, che riguarda le indagini da compiere in relazione ad una probabile partecipazione delle categorie professionali alla formazione di una delle due Camere legislative, per la qual cosa è necessario determinare la consistenza e la ripartizione territoriale degli appartenenti alle categorie medesime.

Desidera poi fare due osservazioni.

Non può, innanzitutto, credere quanto ha affermato l'onorevole Piccioni, e cioè che una norma inserita nella Costituzione possa rimanere inattuata e che pertanto possano trascorrere anni senza che una Assemblea legislativa non si senta impegnata a tradurla in pratica: se si cominciasse a pensare questo, sarebbe meglio ri-

nunciare ad ogni lavoro. Rileva frattanto che la prima Sottocommissione ha votato recentemente alcuni articoli che contengono determinazioni assai più vaghe di quelle della formazione dell'ente Regione; e tuttavia l'oratore ha ferma persuasione che quelle statuizioni avranno pratica applicazione. Per quanto riguarda poi la formazione della regione, essa è così precisa e netta che eluderla significherebbe avere intenzione di eludere tutta la Costituzione.

La seconda osservazione riguarda la validità della discussione finora svolta. Indubbiamente prima di votare la decisione circa la formazione delle regioni, occorre sapere se esse possono o no essere autosufficienti. Ora, già è stato deciso di istituire gli enti regionali e ciò presuppone nella Sottocommissione la persuasione che essi possano essere autosufficienti. E una tale persuasione può bastare. L'indagine sulle risorse finanziarie delle regioni dovevano, se mai, essere fatte prima e alcuni colleghi avevano posto in evidenza tale necessità.

Ricorda che quando il Presidente onorevole Ruini, non per sua iniziativa, ma perché sollecitato da molte parti, avviò ricerche che oggi sembrano limitate, lo fece prima che la Sottocommissione votasse la creazione delle regioni, il che doveva implicare che i membri della Sottocommissione avessero già acquisito nei loro termini generali i dati che oggi molti vorrebbero più specificati. Aggiunge che sul prospetto preparato dal Presidente onorevole Ruini insieme ad altri esperti, tutti hanno fatto le necessarie osservazioni. È già pervenuto un materiale che è il risultato di quelle ricerche e che in un certo senso viene incontro ai desideri manifestati nella presente discussione. Quindi, le esigenze che sono state qui manifestate si presentano con un certo ritardo; a meno che la Sottocommissione non sia d'opinione che occorra affermare nella Costituzione non solo la struttura dello Stato italiano su basi regionali, ma anche la delimitazione in modo preciso dei confini delle regioni.

Il progetto presentato dall'onorevole Ambrosini sulla base delle discussioni svoltesi e delle decisioni adottate non contiene in sé alcun articolo che faccia un richiamo a tale aspetto della questione. L'onorevole Ambrosini ha adempiuto bene il suo compito, perché ha sviluppato i quattro punti votati nelle precedenti riunioni, essendo egli convinto giustamente che il Comitato di redazione non possa aggiungere all'articolazione nulla che non sia stato deciso in forma generale ed in via di principio dalla Sottocommissione.

Conclude dichiarando che quanto ha detto non è altro che una manifestazione del suo pensiero personale: comunque ha ritenuto opportuno farlo conoscere prima di passare alla votazione.

Fa infine presente che, se la mozione Mortati sarà approvata, bisognerà immediatamente affrontare il compito di tradurla in pratica, il che porrà la Sottocommissione di fronte ad estreme difficoltà di lavoro e di organizzazione, perché si dovrà necessariamente creare un nuovo organismo, anche se di troppo vasta portata. In tal caso c'è solo da augurarsi che esso non si ingigantisca, perché ciò metterebbe la Sottocommissione nella situazione di non poter concludere.

MORTATI dichiara che il risultato della discussione finora svolta potrebbe es-

sere concretato in un ordine del giorno così concepito:

«La seconda Sottocommissione, preso atto con soddisfazione delle iniziative assunte dall'onorevole Presidente Ruini in ordine agli accertamenti da compiere per rendere possibile la determinazione recente del principio del decentramento regionale; ritenuto che accertamenti del genere rientrano nella competenza della Commissione, la quale ha la responsabilità di predisporre un progetto delineato negli elementi strutturali necessari al funzionamento della futura Costituzione; che, oltre alle ricerche necessarie per l'adempimento del compito immediato demandato alla Commissione, si rende opportuno promuovere una inchiesta parlamentare che raccolga i dati necessari per la futura evoluzione del principio del decentramento onde realizzare questi fini:

1°) adeguazione, quanto più perfezionata tra capacità economica (da potenziare progressivamente) e attribuzioni degli enti locali;

2°) progressivo passaggio di mansioni attualmente affidate all'amministrazione centrale agli enti locali, sia nella forma del decentramento istituzionale, sia in quello del decentramento burocratico;

delibera che il Comitato nominato per lo studio delle autonomie locali, con l'intervento del Presidente della seconda Sottocommissione e del Presidente della Commissione plenaria, proponga i mezzi adatti agli scopi predetti».

Quest'ordine del giorno mira a fissare quali debbano essere i limiti delle indagini da compiersi e che dovrebbero avere due scopi. Innanzitutto occorre, secondo quanto ha detto l'onorevole Einaudi, che nella Costituzione siano fissati alcuni elementi che dovranno essere determinati dalla Sottocommissione o dalla Costituente: fra questi elementi è anche la determinazione dei confini. Se si vuole costituire una seconda Camera su basi regionali, occorre che sia delimitato il numero dei suoi componenti e la loro ripartizione secondo il criterio che più sembrerà opportuno alla seconda Sottocommissione.

In secondo luogo, le regioni debbono essere create progressivamente perché non si può credere che esse possano sorgere immediatamente, ed i necessari adattamenti si verificheranno a mano a mano che i compiti dei nuovi enti saranno definiti. Fa presente il pericolo della persistenza dell'accentramento romano, che si risolverà in un continuo ostruzionismo per neutralizzare l'azione decentratrice. Per evitare ciò, bisogna che fin da ora si abbiano i dati necessari per determinare caso per caso, amministrazione per amministrazione, quali possano essere i compiti suscettibili di decentramento con vantaggio dell'amministrazione statale, e nello stesso tempo occorre che la prevista adeguazione fra attribuzioni locali e capacità e potenzialità economica si stabilisca sempre meglio. Al che ritiene possano giovare le indagini in questione, sempre che esse si possano fare con questo duplice scopo: uno immediato che serve direttamente oggi, uno futuro che è bene fin da ora tener presente per mettere il futuro legislatore di fronte ad una situazione ben precisa e consentirgli di prendere le sue determinazioni sulla base di elementi chiaramente accertati.

Tutto ciò rende opportuna la costituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare, che, per evitare il pericolo a cui accennava l'onorevole Conti, dovrebbe essere un organismo non burocratico, ma agile e snello e di derivazione parlamentare, a somiglianza di altri organismi che svolsero attività di inchiesta per conto del Parlamento italiano.

PRESIDENTE domanda all'onorevole Mortati se il nuovo ordine del giorno sostituisca la mozione da lui precedentemente presentata.

MORTATI dichiara che la completa.

PICCIONI constata che, dopo la lunga discussione sulla mozione dell'onorevole Mortati si è arrivati a due conclusioni divergenti e che ora dovrebbe essere posto in votazione questo duplice indirizzo emerso dalla discussione.

Quanto al secondo ordine del giorno dell'onorevole Mortati, esso amplia molto la base della discussione e potrebbe essere oggetto di un'ulteriore disamina, tanto più che esso pone il problema dell'inchiesta parlamentare, che merita un approfondito esame. Ritiene che si debba concludere la discussione nei limiti che sono emersi dalla discussione stessa, tenendo presente il primo ordine del giorno. Chiede quindi la sospensiva sul secondo.

MORTATI dichiara che non ha difficoltà a ritirare il secondo ordine del giorno, che è stato da lui presentato perché riteneva che esso potesse costituire un completamento della mozione. Tiene in ogni modo ad affermare che nel primo comma del secondo ordine del giorno era affermato questo duplice aspetto delle indagini da compiersi: uno immediato e uno futuro.

PRESIDENTE propone all'onorevole Mortati di sopprimere nella sua mozione il comma relativo alla struttura della seconda Camera. Esso potrà essere ripresentato quando la questione sarà sottoposta all'esame della Sottocommissione.

MORTATI non ha difficoltà a ritirare il comma in questione.

PORZIO, associandosi al Presidente e all'onorevole Fabbri, dichiara che voterà contro la mozione dell'onorevole Mortati. Ricorda di essersi astenuto dal voto quando si disse che tutto quello che doveva riguardare il metodo della composizione della Camera Alta sarebbe stato discusso in seguito. Ora la mozione in discussione ripropone quello che avrebbe dovuto essere il tema di una discussione molto più ampia, ed egli, come fu coerente allora astenendosi, deve dare ora voto nettamente contrario. Della questione in esame si potrà parlare a tempo più opportuno.

Voterà contro anche perché la Costituente è stata eletta per fare la Costituzione e non delle leggi speciali e questa Sottocommissione deve presentare uno schema di statuto, fissandovi le linee maestre principali dell'ordinamento statale. Ora, invece, la Sottocommissione vorrebbe fare anche lo statuto delle regioni. E allora, perché non fare anche quelli dei consigli provinciali?

La sola norma da stabilire è che nello Statuto della Repubblica entrino anche le regioni ma quello che potranno e dovranno essere le regioni dovrà essere detto dall'Assemblea con più approfondito esame.

Come diceva l'onorevole Einaudi, il limite di tempo imposto alla Sottocommissione è molto breve, e se si dovessero fare tutte le indagini per accertare le condi-

zioni economiche delle regioni, la loro sufficienza o insufficienza, i loro compiti, e tutto ciò consultando le statistiche e svolgendo inchieste personali, e facendo le necessarie revisioni, sarebbe impossibile formulare il progetto fra un mese, ma occorrerebbe almeno un anno.

Un'altra considerazione desidera fare circa i limiti delle regioni che potrebbero essere determinati seguendo la delimitazione dei distretti delle Corti di appello (a meno che non si voglia risalire alle delimitazioni anteriori al 1848), o quelli dell'Intendenza di finanza. Ma tali ricerche, oltre ad ingolfare la Sottocommissione in una discussione di dettaglio, la porterebbero al di là del proprio compito.

Circa l'inconveniente che sorge dal comma della mozione Mortati relativo alla composizione della Camera Alta su base regionale osserva che si sta avvertendo ora l'assurdo che egli ebbe già prima a segnalare: far nascere i figli prima del padre.

Fa presente inoltre che, se saranno introdotti nella Costituzione dei dettagli, essi un giorno potranno apparire all'Assemblea legislativa superflui o erronei: sarà necessario allora riconvocare un'altra Assemblea Costituente per formulare una nuova Costituzione.

Per queste ragioni ritiene che la mozione dell'onorevole Mortati debba essere respinta e che invece ci si debba affidare a quel Comitato di cui ha fatto cenno il Presidente, che potrà dare dei ragguagli ai quali si dovrà adeguare la decisione della Sottocommissione.

LA ROCCA dichiara che la mozione dell'onorevole Mortati praticamente mira a questo scopo: decidere se dovranno essere compiuti oppur no da parte di elementi estranei alla Commissione alcuni determinati accertamenti. Con meraviglia ha assistito al fatto che la discussione si è notevolmente allargata. Torna pertanto a riaffermare il suo pensiero, vale a dire che gli accertamenti in parola esulano dalla competenza della Commissione. Essa è chiamata soltanto a dare direttive generali programmatiche sulla istituzione dell'ente Regione.

Non è opportuno, quindi, entrare in troppi dettagli che potrebbero domani trovarsi in contrasto con la realtà. Per queste considerazioni dichiara di votare contro la mozione Mortati.

MORTATI fa presente che la sua mozione invitava semplicemente la Commissione a deliberare, onde non può essere posta in votazione.

TOSATO propone di mettere in votazione il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione, discussa la mozione dell'onorevole Mortati relativa alla necessità di indagini geografiche, economiche, finanziarie, sociali sugli enti regionali, da condursi anche al di fuori dei normali organi burocratici, accoglie il principio e dà mandato al Comitato di redazione dell'ordinamento regionale di procedere col metodo indicato a tutte le ricerche ed elaborazioni necessarie per chiarire gli elementi occorrenti alle determinazioni concrete indispensabili per un immediato funzionamento dell'ente Regione».

PRESIDENTE prega l'onorevole Mortati di dichiarare se aderisce all'ordine del giorno dell'onorevole Tosato.

MORTATI vi aderisce.

VANONI dichiara di votare in favore dell'ordine del giorno ora presentato, perché gli pare indispensabile arrivare ad una determinazione che porti al funzionamento della regione.

Non era favorevole alla proposta dell'onorevole Mortati, di fare cioè un'indagine di carattere parlamentare, perché le inchieste parlamentari sono lunghe e lente. Si potrà fare in un secondo momento. Invece, se fin dal primo momento si vuole che questo nuovo ente sorga occorre dargli caratteristiche sufficientemente determinate.

È necessario quindi muovere da alcuni elementi concreti, che, secondo il suo avviso, non è difficile raccogliere. Si tratta di elaborare dati già esistenti in statistiche e in censimenti di natura industriale. Tutto questo deve essere fatto sotto la direzione del Comitato di redazione, il quale sa quali siano gli elementi interessanti e in qual modo debbano essere elaborati.

PRESIDENTE pone in votazione l'ordine del giorno dell'onorevole Tosato, dichiarando che voterà contro per le ragioni anzidette.

TARGETTI dichiara di astenersi dalla votazione.

(È approvato).

PRESIDENTE ritiene che la Commissione e il Comitato di redazione non siano impegnati per la questione generale ad attendere eventualmente la raccolta di qualche dato. Frattanto il problema della struttura e del funzionamento dell'ente Regione può essere affrontato e risolto.

La seduta termina alle 10.15.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Castiglia, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Einaudi, Fabbri, Fuschini, Lami Starnuti, La Rocca, Lusso, Mannironi, Mortati, Nobile, Patricolo, Perassi, Piccioni, Porzio, Targetti, Terracini, Tosato, Uberti, Vanoni, Zuccarini.

Assenti: Amendola, Di Giovanni, Finocchiaro Aprile, Leone Giovanni, Maffi, Ravagnan, Rossi Paolo.

In congedo: Bordon, Grieco.