

CCCXXI. SEDUTA

GIOVEDÌ 25 NOVEMBRE 1954

Presidenza del Presidente BONFIGLIO GIULIO

I N D I C E

	Pag.
Comunicazione del Presidente	10194
Disegno di legge: «Provvidenze integrative a favore degli enti locali per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche» (433) (Discussione):	
PRESIDENTE	10204, 10206
MILAZZO, Assessore ai lavori pubblici	10205
MAJORANA CLAUDIO	10206
(Votazione segreta)	10210
(Risultato della votazione)	10211
Disegno di legge: «Delega al Governo regionale della podestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali» (121) e proposta di legge: «Riforma all'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana» (308) (Discussione):	
PRESIDENTE	10211, 10227
ROMANO GIUSEPPE	10211
MONTALBANO, relatore di minoranza	10211, 10212
Interpellanze (Annunzio)	10194
Interrogazione (Annunzio)	10193
Proposte di legge: «Concessione a favore del Comune di Palermo di un contributo per l'esecuzione di opere di sistemazione delle condutture del sottosuolo della città» (220); «Contributo annuo della Regione siciliana al Comune di Paler-	

mo» (147); «Risanamento dei quartieri popolari di Palermo e costruzione di alloggi per le categorie di lavoratori più disagiate» (185) (Seguito della discussione):

PRESIDENTE	10195, 10196, 10197, 10198, 10199, 10200, 10201, 10202, 10203, 10206, 10207, 10208, 10209, 10210
RESTIVO, Presidente della Regione	10196, 10199, 10201
MARINESE	10196, 10197, 10200, 10203, 10207, 10209
OVAZZA	10197, 10203
ANDO', Presidente della Commissione e relatore	10199, 10202, 10210
ROMANO GIUSEPPE	10201, 10202
DI MARTINO	10202
MILAZZO, Assessore ai lavori pubblici	
LO GIUDICE	10206, 10207, 10208, 10210
NAPOLI	10207
NICASTRO	10207
MAJORANA CLAUDIO	10208
(Votazione segreta)	10210
(Risultato della votazione)	10211

La seduta è aperta alle ore 17,15.

FARANDA, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che, non sorgendo osservazioni, si intende approvato.

Annunzio di interrogazione.

PRESIDENTE. Prego il deputato segretario di dare lettura della interrogazione presentata alla Presidenza.

FARANDA, segretario:

« All'Assessore delegato ai trasporti ed alle comunicazioni; premesso che:

— la SCAT, concessionaria del servizio autotroviario della città di Catania, ha dato luogo, da diverso tempo, a reiterate lamentele e proteste da parte del pubblico catanese, delle quali la stampa cittadina si è fatta viva e pressante eco;

— il lamentato e constatato disservizio, dovuto ad insufficienza di automezzi disponibili, a deficienza di attrezzatura, nonché al trattamento del personale, ha fatto oggetto di ampi dibattiti in seno al consiglio comunale, il quale all'unanimità ha recentemente nominato una Commissione consiliare di inchiesta in cui sono rappresentati tutti i gruppi consiliari con il compito « di procedere all'accertamento diretto delle insufficienze e delle inefficienze lamentate e di riferire al Consiglio comunale per le decisioni del caso »;

per sapere se, in considerazione dei seri elementi suindicati, che denunciano uno stato di grave disservizio nel campo dei trasporti urbani catanesi, non ritenga opportuno disporre dei pronti ed accurati accertamenti. » (1358) *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*

LO GIUDICE.

PRESIDENTE. Comunico che l'interrogazione testè letta è già stata inviata al Governo.

Annunzio di interpellanze.

PRESIDENTE. Prego il deputato segretario di dare lettura delle interpellanze presentate alla Presidenza.

FARANDA, segretario:

per sapere se, in considerazione dei seri conoscere se non ritenga rispondente ad opportunità disporre che siano istituiti cantieri di lavoro e corsi di qualificazione al fine di combattere la disoccupazione che ha colpito, causa il recente nubifragio, circa seicento pescatori di Porticello, che, privati delle loro imbarcazioni ed attrezzature, versano con la famiglia nella più squallida desolazione.

Nell'attesa che Porticello riprenda la sua attività marinara, si impone risolvere il problema che ha riflessi umani e sociali, assicu-

rando il lavoro ai numerosi pescatori del laborioso centro marinaro di Porticello. » (212) *(L'interpellante chiede lo svolgimento con la massima urgenza)*

CRESCIMANNO.

« All'Assessore ai lavori pubblici, per conoscere se sia ammissibile tenere in completo abbandono, priva di manto stradale, piena di fossi, da paragonarsi ad una trazzera, la strada « Ingegneros », arteria principale della via S. Lorenzo, che immette all'Istituto dei mutilatini, ente che espleta una prevalente attività assistenziale, e che è frequentatissima di cittadini.

L'interpellante rappresenta che l'Amministrazione comunale di Palermo con lettera 3 agosto 1954, numero 5351, ha trasmesso all'onorevole Assessore ai lavori pubblici il progetto per l'esecuzione dei lavori della via « Ingegneros ».

L'interpellante, rivestendo il problema prevalente interesse civico, invita l'Assessore, con quella sensibilità che ha sempre dimostrato in problemi analoghi, a disporre la esecuzione dei lavori. » (213) *(L'interpellante chiede lo svolgimento con la massima urgenza)*

CRESCIMANNO.

PRESIDENTE. Avverto che, trascorsi tre giorni dall'odierno annunzio senza che il Governo abbia dichiarato che respinge le interpellanze o abbia fatto conoscere il giorno in cui intende trattarle, le interpellanze stesse saranno iscritte all'ordine del giorno per essere svolte al loro turno.

(La seduta, sospesa alle ore 17,25, è ripresa alle ore 17,45)

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che l'Assessore delegato alla bonifica, onorevole Russo Giuseppe, e l'Assessore all'industria ed al commercio, onorevole Bianco, hanno fatto conoscere di non poter partecipare, per motivi del loro ufficio, il primo alla seduta odierna ed il secondo a quella odierna ed a quella di domani.

Seguito della discussione delle proposte di legge: « Concessione a favore del Comune di Palermo di un contributo per l'esecuzione di opere di sistemazione delle condutture del sottosuolo della città » (220), « Contributo annuo della Regione siciliana al Comune di Palermo » (147), « Risanamento dei quartieri popolari di Palermo e costruzione di alloggi per le categorie di lavoratori più disagiate » (185).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge: « Concessione a favore del Comune di Palermo di un contributo per la esecuzione di opere di sistemazione delle condutture del sottosuolo della città », « Contributo annuo della Regione siciliana al Comune di Palermo », « Risanamento dei quartieri popolari di Palermo e costruzioni di alloggi per le categorie di lavoratori più disagiate ».

Ricordo che la discussione si svolgerà sul nuovo testo coordinato delle proposte di legge, presentato dalla Commissione.

Si riprende la discussione sull'articolo 1 e sui relativi emendamenti sospesa nella seduta precedente.

Do nuovamente lettura dell'articolo 1 del testo coordinato dalla Commissione:

Art. 1.

Il Governo della Regione è autorizzato a concedere direttamente ai comuni della Regione con popolazione superiore a 150 mila abitanti contributi anche poliennali, per procedere - con criteri di gradualità da stabilirsi dalle Amministrazioni comunali - alle più urgenti ed improrogabili opere relative alle condutture nel sottosuolo del territorio comunale delle città. »

A tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti già annunciati nella seduta precedente:

— dagli onorevoli Romano Giuseppe, Di Martino, Romano Fedele, Bruscia, Sammarco e De Grazia:

aggiungere dopo le parole « ai comuni » le altre « capoluogo di provincia »;

sopprimere le parole « con popolazione superiore a 150 mila abitanti. »

— dagli onorevoli Romano Giuseppe, Di Martino, Bruscia, De Grazia e Sammarco:
all'articolo 2, sostituire alla cifra: « 2 miliardi » l'altra: « 5 miliardi ».

— dagli onorevoli Romano Giuseppe, Di Romano Fedele, Bruscia e De Grazia:
sostituire all'articolo 2, il seguente:

Art. 2.

Per una prima applicazione della presente legge è autorizzata la spesa ripartita di lire 5 miliardi da stanziarsi come segue: un miliardo per ogni esercizio finanziario a cominciare dall'esercizio 1954-55.

Comunico che sono stati presentati i seguenti altri emendamenti:

— dagli onorevoli Lo Giudice, Lanza, Majorana Claudio, Russo Giuseppe e Sammarco:
sostituire all'articolo 1 il seguente:

Art. 1.

Il Governo della Regione è autorizzato a provvedere direttamente, nell'interesse dei comuni della Regione con popolazione superiore ai 150 mila abitanti attraverso un programma organico da realizzarsi con criteri di gradualità, alle più urgenti ed improrogabili opere relative alle condutture nel sottosuolo del territorio comunale delle città.

— dagli onorevoli Adamo Domenico Grammatico, Di Martino, Mangano e D'Antoni:
sostituire all'articolo 1 il seguente:

Art. 1.

Il Governo della Regione è autorizzato a provvedere direttamente, nell'interesse dei comuni della Regione che non possono fruire delle provvidenze di cui alle leggi 3 agosto 1949, numero 589, e 15 febbraio 1953, numero 184, attraverso un programma organico da realizzarsi con criteri di gradualità, alle più urgenti ed improrogabili opere relative alle condutture nel sottosuolo del territorio comunale della città.

RESTIVO. *Presidente della Regione.* Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RESTIVO. *Presidente della Regione.* Signor Presidente, ritengo che molti dei dubbi relativi a questo progetto di legge nascano dal fatto che lo stesso non sia stato valutato nel quadro delle varie provvidenze che regolano la materia di cui ci interessiamo. La legge è apparsa come interamente rivolta ad una particolare esigenza, che noi tutti riconosciamo gravissima e, vorrei dire — senza per questo indulgere al mio sentimento di palermitano — preminente, della città di Palermo. Ma la realtà non è questa: la legge intende venire incontro alle esigenze più urgenti della città di Palermo, ma intende affermare un principio che va a coordinarsi con altro provvedimento legislativo che si trova all'ordine del giorno della seduta di oggi e che tende a dare a questa materia una regolamentazione completa.

Perchè si è parlato di comuni con popolazione superiore a centocinquantamila abitanti? Perchè nella legislazione nazionale vi è già una norma che prevede contributi per i comuni con popolazione inferiore a centocinquantamila abitanti; e questa norma viene integrata da un provvedimento legislativo della Regione che è quello cui poc'anzi facevo riferimento e che l'onorevole Nicaastro dichiarava di aver ben presente, cioè il disegno di legge numero 433, per il quale, ai contributi dello Stato, si aggiungono i contributi della Regione.

Pertanto, gli altri capoluoghi di provincia si trovano in una situazione, allo stato dei finanziamenti, forse più felice; cioè possono aver eseguite tutte le opere, non soltanto quelle urgenti ed improrogabili, a totale carico della Regione e dello Stato; infatti, sia per quanto concerne l'ammortamento, sia per quanto concerne gli interessi, vi è un rateo che copre completamente l'onere che viene ad essere iscritto nel bilancio del Comune. Quindi, l'articolo 1 in esame deve essere valutato in rapporto al disegno di legge 433.

Sono nate delle questioni particolari che attengono anche alla situazione degli altri capoluoghi di provincia. Vorrei fare una dichiarazione a nome del Governo: il Governo ritiene che questa legge debba votarsi, riflet-

tendo un sentimento di carattere generale con grandissima urgenza, naturalmente con la dovuta ponderazione, nella stessa seduta di oggi. Siamo tutti d'accordo per quanto concerne il finanziamento alla città di Palermo; c'è soltanto perplessità in ordine alla formulazione dell'articolo 1, cioè alla norma di carattere generale per i comuni che hanno popolazione superiore a centocinquantamila abitanti. Se noi prelevassimo il disegno di legge 433 e lo votassimo immediatamente, con l'impegno che la seduta di oggi non deve concludersi se non dopo la votazione della legge per la città di Palermo, credo che ciò servirebbe ad eliminare tutte le perplessità.

Intendo ribadire che è intenzione del Governo, in rapporto a quello che ritiene un suo dovere nel piano di una valutazione informata a criteri di equità per tutte le zone della Sicilia, che questa legge di Palermo sia immediatamente votata.

Se la proposta non trova contrasti, credo che in brevissimo tempo potremo votare il disegno di legge 433 con l'impegno di procedere questa sera stessa alla votazione della legge per Palermo.

NICASTRO. Contrasti non credo ve ne siano.

MARINESE. La proposta trova dei contrasti: io non sono d'accordo.

PRESIDENTE. Sulla proposta hanno chiesto di parlare l'onorevole Marinese e l'onorevole Ovazza. L'onorevole Marinese ha facoltà di parlare.

MARINESE. Il contrasto c'è perchè la proposta del Presidente si concreta in una sospensiva.

RESTIVO, *Presidente della Regione.* Nessuna sospensiva. E' una proposta di acceleramento.

MARINESE. Come no? Sospenderemmo lo esame della legge in discussione per passare all'esame di una legge diversa. Quando si è iniziata una discussione, si deve ultimare; e poichè il Presidente, ieri sera, facendo buon governo del regolamento, ha respinto una proposta di sospensiva dell'onorevole Lanza, lo esorto alla coerenza e lo prego di disporre

che la discussione continui. Sono due anni che questa proposta di legge aspetta di essere discussa dall'Assemblea. Ognuno di noi si sdilinquisce in manifestazioni verbali di comprensione e di commiserazione per lo stato angoscioso e disastroso della città di Palermo, ma poi ci si balocca con questioni procedurali o di tecnica finanziaria o, peggio, con gelosie che dovrebbero essere inammissibili; ed intanto Palermo muore di sete per la penuria d'acqua, è allagata per insufficienza di collettori di fognature, vive sotto la minaccia delle fughe di gas che invadono le abitazioni della povera gente; intanto Palermo è sotto l'incubo delle epidemie dovute all'inquinamento dell'acqua potabile! Onorevole Presidente, usciamone! Se si ha il coraggio di non fare una legge che rappresenta l'adempimento di un dovere di quest'Assemblea, bocciatela pure, ma usciamone!

PRESIDENTE. Onorevole Marinese, nel merito ritiene che il disegno di legge 433 abbia valore integrativo di quelli in discussione?

MARINESE. Nulla mi garantisce che il disegno di legge 433 possa culminare in un atto legislativo che soddisfi gli interessi della città di Palermo; per quanto riguarda la forma, io insisto sulla inammissibilità della proposta di sospensiva del Presidente della Regione.

RESTIVO, Presidente della Regione. Ripeto che è una proposta di acceleramento, non di sospensiva.

MARINESE. Devo anche dire che eravamo tornati in Aula con l'impegno unanime di tutta la Commissione di sostenere l'emendamento da me stesso proposto al mio originario progetto di legge. Ritengo, quindi, che oggi non sarebbe dovuto fare altro se non quel che si fece per la proposta di legge diretta al Parlamento nazionale relativa alla città di Palermo; cioè approvare la legge con un applauso generale che avrebbe tranquillizzato le coscienze e soddisfatto una ansia incontenibile della popolazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ovacca.

OVACCA. Signor Presidente, e soprattutto onorevoli colleghi, vorrei premettere, alle poche parole che intendo dire, che io, che tutti ci rendiamo conto delle ansie e delle istanze che ognuno di noi avanza nell'interesse non egoistico, ma più direttamente sentito, per la propria città o la propria provincia. Ma ciò, a mio avviso, non contrasta con la nostra insistenza perchè la legge per Palermo sia approvata con quella unanimità che dovrebbe confermare la generalità dell'istanza. Non trovo affatto strano che l'onorevole Marullo abbia sottolineato le esigenze delle città di Messina e di Milazzo e della provincia di Messina; istanze che egli sente più forti in quanto più vicine. Però vorrei ancora, senza alcuna enfasi, prospettare la tragica situazione della città di Palermo, che tutti conosciamo. Abbiamo lamentato in estate la mancanza dell'acqua; nell'inverno, pur senza alluvioni, con piogge che in una città bene ordinata avrebbero potuto causare il disagio di bagnarsi a chi avesse dimenticato l'ombrello, abbiamo visto la popolazione « deportata » per necessità nel mercato ortofrutticolo, perchè le sue vecchie brutte case sono invase dalle acque e dal fango.

Aggiungo, quale elemento a favore dell'approvazione della legge per Palermo, che con questo primo intervento regionale, di avviamento, si intende dare forza alla richiesta della legge speciale per Palermo, proposta al Parlamento nazionale; legge di altissimo significato, che pone il problema della solidarietà nazionale per risolvere la situazione angosciosa delle abitazioni che vanno a pezzi, di città che restano indietro rispetto ad altre.

La legge in esame, dicevo, è elemento per spingere l'approvazione, da parte del Parlamento nazionale, della proposta di legge speciale per Palermo, legge che ha raccolto — non dimentichiamolo — l'unanimità del sentimento e della volontà legislativa della nostra Assemblea. E vorrei aggiungere che il facilitare, con un pronto intervento regionale, l'approvazione della legge speciale per una città della Sicilia, è elemento atto a confortare le aspirazioni di altre città siciliane verso provvedimenti di solidarietà nazionale.

Pertanto, onorevoli colleghi, non respingendo affatto le ansie e le istanze che ognuno di noi giustamente sente come prima esigenza personale, io vi chiedo di considerare che nessuno di noi penserà mai a respingere le istanze

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

ze altrui dopo aver ottenuto provvidenze per problemi che sente più vicini, più immediati e più urgenti. Io vi chiedo di superare la preoccupazione, umana, che — una volta approvato un provvedimento particolare — coloro che con esso avessero viste soddisfatte le proprie istanze potrebbero essere contrari a provvedimenti analoghi che li interessino meno direttamente. C'è in questo senso un impegno di onore di tutti i deputati della Regione; ed io vi prego di superare, se vi fosse ancora, questa preoccupazione.

Qualcuno ha teorizzato (e, in senso astratto, giustamente) sulla opportunità di leggi a carattere generale riferentisi a tutto il territorio regionale, senza particolari distinzioni. Nessuno più di noi vorrebbe provvedimenti generali, se questi fossero realizzabili sia dal punto di vista tecnico che da quello finanziario; ma, purtroppo, dobbiamo constatare come, nell'attuale linea di politica economica, questa possibilità non vi sia. E vorrei aggiungere ancora, onorevoli colleghi, che il volere attuare in tal modo provvedimenti generali non corrisponderebbe neppure a quel senso di gradualità che pone per Palermo, come prima esigenza, la soluzione del problema dell'acqua (che può essere a volte troppa, a volte troppo poca, che a volte inonda e che a volte manca) mentre per altre città più essenziale o urgente può essere il problema delle strade, del porto, delle abitazioni o delle attrezzature turistiche.

Quindi, questa esigenza di leggi generali, corrispondenti a piani generali, che risolvano in senso orizzontale alcuni problemi, dobbiamo guardarla come una prospettiva difficilmente realizzabile e che peraltro, allo stato attuale, non risponde alla diversità di urgenza di soluzione dei problemi singoli.

Io vorrei, onorevoli colleghi, con la mia modesta parola, con la sincerità del mio sentimento, riconfermare in tutti voi, che esprime esigenze speciali — che non voglio chiamare neppure particolari — la sicurezza che saremo tutti solidali per tutti quegli altri provvedimenti che potranno rendersi necessari per risolvere i problemi di emergenza, i problemi di primo intervento, diversi per le singole città, per i capoluoghi e per i piccoli paesi. Condivido pienamente l'istanza di attivo, pronto intervento, posta dall'onorevole Lanza, per questi paesi che si trovano in uno stato terribile che tutti conosciamo.

Vorrei che voi approvaste questo progetto di legge con sicura fiducia nella solidarietà regionale, che dia maggiore sicurezza che il Parlamento nazionale approvi la legge speciale per Palermo: legge che dobbiamo sperare e ritenere fermamente costituisca il primo provvedimento straordinario per la Sicilia. Approviamola, questa legge di Palermo, per la quale vorrei chiedervi di rinunciare ad ogni emendamento, questa legge, che io chiamo legge della Sicilia, con quella stessa unità di intenti e di sentimento siciliano, che è stata riaffermata da tutti noi, ed in modo particolare dal Presidente della Commissione speciale, deputato di Messina, il quale ha sentito ed espresso questa solidarietà siciliana.

Io vi chiedo, onorevoli colleghi, anche se la proposta può non essere regolamentare ed apparire poco autorevole, di approvare il progetto di legge così come è stato approvato dalla Commissione in modo unitario, con la rinuncia ponderata, da parte dei singoli membri della Commissione, alle vedute personali, alle diverse impostazioni del problema del finanziamento o dei criteri di indirizzo.

La Commissione, con la rinuncia ad istanze particolari, si è espressa in senso unitario, tenendo presenti i suggerimenti del Governo e manifestando la volontà concreta di concorrere a risolvere il problema. Questo rassicuri tutti che altri provvedimenti egualmente necessari saranno da tutti affrontati con lo stesso spirito. *(Applausi dalla sinistra)*

PRESIDENTE. Prima di procedere oltre nella discussione, vorrei chiedere ai presentatori dei vari emendamenti se, dopo la proposta dell'onorevole Ovazza, intendono insistere sugli emendamenti stessi. All'onorevole Marineo, che ha giustamente richiamato la norma di regolamento che...

ROMANO GIUSEPPE. Un momento, signor Presidente.

MARINESE. Forse l'onorevole Romano intende ritirare il suo emendamento.

PRESIDENTE. Perdonate, io volevo richiamare una disposizione di regolamento. C'è una proposta tassativa del Presidente della Regione, il quale ha chiesto...

RESTIVO, *Presidente della Regione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RESTIVO, *Presidente della Regione*. Signor Presidente, signori deputati, debbo manifestare la mia meraviglia per l'intervento dell'onorevole Marinese. Io intendevo soltanto prospettare un criterio di acceleramento. Siccome si era determinata in una parte dell'Assemblea una impressione che non era giustificata dal contenuto del progetto di legge in esame — per il quale il Governo insiste nel chiedere la trattazione immediata nella stessa seduta di oggi — io avevo prospettato la opportunità, per una valutazione serena ed obiettiva rispondente ad interessi che tutti noi abbiamo riconosciuto preminenti, che si votasse immediatamente il disegno di legge 443, avendo avuto assicurazione dai componenti della Commissione che esso poteva essere votato.

DI MARTINO. Esatto.

RESTIVO, *Presidente della Regione*. Non avevo bene presente il contenuto tecnico di tale disegno di legge, ma ne avevo presente il contenuto politico di integrazione della legge per Palermo.

E' chiaro che la legge per Palermo — secondo la volontà del Governo che spero si incontri con l'assenso dell'Assemblea — deve essere votata oggi stesso. La mia proposta tende esclusivamente ad accelerare una procedura che rischia di insabbiarsi nell'esame di emendamenti e di non fare ottenere alla città di Palermo quel che noi vogliamo essa ottenga. Questa è la intenzione, che forse urta contro qualche norma regolamentare, ma che comunque nasce da un desiderio, che spero comune a tutti voi, di una pronta risoluzione.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il problema regolamentare, debbo dire che la sospensiva che ho rifiutato ieri è quella generale, che non poteva accogliersi. L'articolo 102 prevede che il Governo o la Commissione possano chiedere, in presenza di emendamenti, il rinvio della discussione all'indomani. Noi ci troviamo di fronte a cinque emendamenti di cui tre all'articolo 1; quindi il Governo potrebbe chiedere il rinvio all'indomani, e, se si li-

mita a chiedere un rinvio di qualche ora, ecco che il maggiore assorbe il minore. Questo per quanto riguarda il regolamento. Per la proposta concreta che è stata avanzata, non deve per fortuna decidere il Presidente.

MARINESE. Desidero interloquire sulla sua interpretazione del regolamento, che è contraria al regolamento stesso.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il Presidente della Commissione, onorevole Andò. Ne ha facoltà.

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi credo che convenga un po' tirare le fila di questa discussione, che è stata molto interessante anche se ha avuto degli accenti di vivacità. E' stata interessante, perchè molto chiaramente e lealmente ha messo a fuoco dei punti di vista di deputati di vari settori e varie città della Sicilia. Vi sono delle preoccupazioni chiaramente affiorate, che cioè si voglia inclinare verso una determinata città o verso alcune determinate città. Sono preoccupazioni legittime, che hanno trovato anche la loro estrinsecazione e concretizzazione in alcuni emendamenti.

La proposta del Presidente della Regione credo che abbia stroncato qualsiasi sospetto che vi possano essere città e comuni sacrificati. Non vi sono città e comuni sacrificati: e credo sia opportuno rifare un po' la storia dei vari provvedimenti che giovano alle varie città siciliane. Noi abbiamo una legge Tupini del 1949, la quale accorda un contributo costante per 35 anni nelle spese riconosciute necessarie a quattro categorie di comuni, con esclusione dei comuni con oltre 150mila abitanti. Mi riferisco per ora alle opere che riguardano condutture interne, fognature, acquedotti e cimiteri. La legge regionale 7 agosto 1953, numero 46, è integrativa della legge Tupini, e cioè accorda un contributo differenziale rispetto a quello massimo del 5 per cento a copertura della quota che sarebbe a carico degli enti locali; in tal modo consente a tutti i comuni con popolazione sino a 150 mila abitanti di fruire delle provvidenze della legge. Non c'è dubbio che per tutti i comuni con popolazione infra i 150mila abitanti c'è la possibilità di ottenere il completo finanziamento delle opere dianzi indicate; non v'è

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

perciò ragione alcuna di preoccupazione per i colleghi che appartengono ai comuni con popolazione fino a 150mila abitanti. Il problema esiste per Palermo in modo particolare e in genere per le altre due città con popolazione superiore a 150mila abitanti: Catania e Messina.

Convieni dire che lo spunto per la regolamentazione di questa materia è stato dato dalla legge speciale per Palermo: non dobbiamo perdere di vista che stiamo discutendo una legge regionale integrativa della legge approvata dall'Assemblea regionale come proposta al Parlamento nazionale. Non dobbiamo — ripeto — perdere di vista questo punto: siamo sempre in tema di legge speciale. Nulla vieta, però, che si possa comprendere in essa anche la regolamentazione della materia che si riferisce alle altre due maggiori città siciliane. Quando si è modificato il titolo « Legge speciale per Palermo » in quello di « Provvidenze a favore delle città della Regione con popolazione superiore a 150mila abitanti » non si è negato il privilegio per la città di Palermo, ma si è esteso il beneficio alle altre due città.

Ma c'è qualcosa di più: poichè lo scopo principale della legge è di sopperire alle urgenti necessità della città di Palermo riconosciute da questa Assemblea, l'articolo 2 prevede senz'altro un finanziamento che non esiste invece in questo momento per le altre due città, ma che non è escluso possa essere ad esse esteso essendo affermato all'articolo 1 il principio che tutte e tre le città beneficiano delle provvidenze della legge.

Sgomberato il terreno da questa preoccupazione, credo che i vari emendamenti proposti dai colleghi possano e debbano cadere tutti, perchè non rispondono ad alcuna esigenza, dato che tutta la materia è trattata e regolamentata. Non rimane altro che qualche dettaglio di formulazione tecnica, ma — ripeto — non c'è possibilità ormai di contrasti. Questa legge che completa la legislazione regionale fa sì che tutte le città della Sicilia, tutti i comuni della Sicilia beneficino di provvidenze per le condutture del sottosuolo.

La proposta del Presidente della Regione mi sembra opportuna perchè egli, sempre nell'intento di esaurire questo problema, ha proposto di approvare contemporaneamente questa legge speciale (chiamiamola ancora legge speciale) nella formulazione che sarà ades-

so concordata, ma sempre sull'ossatura predisposta dalla Commissione, unitamente al disegno di legge 433 che è integrativo di questa stessa legge ed anzi ne costituisce la premessa.

Credo che su queste basi l'Assemblea potrà trovare la propria unanimità, la propria concordia, mentre devo riconoscere che i vari interventi sono giovati a chiarire questa situazione. Essi hanno, altresì, giovato e devono giovare per affermare questa concordia.

MARINESE. Chiedo di parlare per la minoranza della Commissione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARINESE. La proposta del Presidente della Regione è nettamente inammissibile, nè vale in contrario quella norma che Ella, signor Presidente, ha richiamato e che si riferisce ad una richiesta, che peraltro non è stata neppure ventilata dal Governo. La norma da lei dichiarata dispone che, se la Commissione o il Governo ne facciano richiesta, la discussione degli emendamenti è sospesa e rinviata al giorno successivo. Ma qui non si è fatto riferimento agli emendamenti: noi discutiamo sull'articolo 1; quindi la proposta del Presidente della Regione (che non è di rinvio per l'esame degli emendamenti) si concreta, nè più nè meno, che in una richiesta di sospensione che va dichiarata inammissibile per una ragione elementare di coerenza, cioè per quegli stessi motivi, che Vostra Signoria ieri sera ha addotto nel respingere la proposta dello onorevole Lanza.

PRESIDENTE. Mi spiace doverla contraddire. La norma da me richiamata si riferisce non al momento in cui si apre la discussione sugli emendamenti, ma a quello in cui essi vengono annunziati, ed ha lo scopo di dare il tempo alla Commissione ed al Governo di esaminare gli emendamenti stessi.

MARINESE. Ma lei va *ultra petita*, perchè nè il Governo nè la Commissione hanno chiesto il rinvio della discussione in relazione ad un emendamento. C'è una proposta del Presidente della Regione, il quale dice: per rasserenare i deputati che svolgono azione in contrasto con questo progetto di legge, perchè dominati da deteriori preoccupazioni campa-

nilistiche, io vi propongo di rinviare la discussione a dopo che sarà approvato il disegno di legge 433.

DI MARTINO. Si tratta di un rinvio a stasera stessa.

MARINESE. Ma, scusatemi, qual'è la ragione per la quale si deve trattare prima quella e poi questa? Perchè io, presentatore e sostenitore della legge per Palermo, autore degli emendamenti che la Commissione aveva approvato all'unanimità, dovrei avere fiducia che il mio disegno di legge sarà approvato dopo l'approvazione del 433 e voi non dovrete avere fiducia che questo sarà approvato dopo la legge per Palermo?

PRESIDENTE. Giacchè c'è una questione non vorrei dire di diffidenza, ma di preoccupazione, si potrebbero votare i due progetti di legge contemporaneamente.

MARINESE. Desidero sottolineare sotto due aspetti i riflessi politici della questione.

Primo: noi siamo venuti oggi in Assemblea dopo che in Commissione gli emendamenti erano stati approvati all'unanimità e si era raggiunta l'intesa che oggi avremmo dato un magnifico spettacolo di solidarietà approvando all'unanimità il progetto di legge. E dovremmo tener fede all'impegno.

Secondo: di fronte al Parlamento nazionale, oggi questa Assemblea sta facendo una figura che non è certo edificante. Se i rappresentanti politici di Catania o di Messina o di Caltanissetta o di Enna levano la loro voce contro la proposta di legge a favore della città di Palermo, più tardi non avremo il diritto di sorprenderci se i deputati di Udine, di Macerata, di Foggia, in sede nazionale, levino la loro voce contro quel disegno di legge speciale per la città di Palermo che l'Assemblea ha proposto con voto unanime. E' un aspetto che non dovrebbe essere trascurato.

Questi colleghi che oggi creano ostacoli al progetto di legge per Palermo dovrebbero pensare alle ripercussioni sfavorevoli di enorme portata che il loro atteggiamento potrà produrre in sede nazionale: dovrebbero pensare alla enorme responsabilità che si assumono.

Comunque, onorevole Presidente, io giudico gli emendamenti che sono stati proposti e gli ostacoli che sono stati frapposti come frutto

di una insufficiente informazione o, dicevo poco fa, di deteriore campanilismo. L'uno e l'altro vanno di pari passo, convergono allo stesso risultato.

Coloro i quali si preoccupano che a Palermo ed alle due altre città con popolazione superiore a centocinquantamila abitanti si possa, attraverso questa legge, attribuire una posizione di privilegio rispetto agli altri comuni siciliani, sbagliano grosso, perchè la funzione di questa legge è invece livellatrice, nel senso che riporta le città con popolazione superiore a centocinquantamila abitanti alle stesse condizioni in cui si trovano già tutte le altre città. Infatti, per tutte le altre città sono già operanti la legge Tupini (lo ha già dichiarato l'onorevole Andò, ma ripetere giova) e la legge regionale che prevede un'integrazione a copertura totale della spesa, che può essere necessaria per opere di rifacimento della rete idrica e delle fognature, mentre di tali provvidenze non possono fruire le maggiori città siciliane. Quindi, allo stato attuale della legislazione, l'equilibrio di giustizia distributiva è alterato, sì, ma è alterato ai danni di Palermo, Messina e Catania, che non possono fruire di provvidenze legislative che sono già operanti per le altre città.

E allora i colleghi che sono preoccupati delle ripercussioni che la legge per Palermo può avere sulle loro città, perchè non si servono di quegli strumenti legislativi che hanno a loro disposizione, piuttosto di metterci tutti in condizione di dare uno spettacolo che non è produttore ai fini dell'approvazione della più ampia legge per la città di Palermo?

Concludendo, mi pare che la richiesta di sospensiva del Presidente della Regione non debba essere accolta e che si debba passare senz'altro alla discussione dell'articolo 1. Ho fiducia che, dopo i chiarimenti che ha dato lo onorevole Andò e che io ho ripetuto, gli onorevoli colleghi di altre provincie dovrebbero tranquillizzarsi e dovrebbero ritirare gli emendamenti, i quali, invero, non hanno ragione di essere.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Romano Giuseppe. Ne ha facoltà.

ROMANO GIUSEPPE. Signor Presidente, devo precisare che noi che non siamo di Palermo ci sentiamo offesi per tutto quello che è stato detto contro di noi come sabotatori

del progetto di legge per Palermo. Questo non è vero, perchè noi siamo pronti a votare la legge per Palermo. Se abbiamo presentato degli emendamenti, lo abbiamo fatto perchè ritenevamo, e riteniamo tuttavia, ammenocchè non si venga nell'ordine di idee del Presidente della Regione, che anche le altre città, che hanno meno di centocinquantamila abitanti, devono essere trattate sullo stesso piano di quelle con popolazione maggiore.

Ed allora io ritengo che si debba aderire alla richiesta del Presidente della Regione, nel senso che i due progetti di legge siano votati contemporaneamente, e che si debbano contemplare nel progetto di legge 433 quei provvedimenti che sono conglobati nell'articolo 1 della proposta di legge per Palermo. A mio modo di vedere, è meglio approvare la legge per Palermo eliminando l'articolo 1 e facendo una legge esclusivamente per Palermo; mentre il contenuto dell'articolo 1 potrebbe formare oggetto di un emendamento (che, dopo tutto, mi è parso, sia stato suggerito dallo onorevole Assessore ai lavori pubblici), da inserirsi nel progetto di legge 433, in modo da provvedere anche a favore dei comuni con più di 150mila abitanti, non contemplati nella legge Tupini, o con mutui che concederebbe la Cassa depositi e prestiti, o con fondi propri della Regione.

Non si tratta, quindi, di sospensiva, ma di esame dei due progetti di legge fatto contemporaneamente.

RESTIVO, *Presidente della Regione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RESTIVO, *Presidente della Regione*. Vorrei preliminarmente chiedere ai presentatori degli emendamenti alla proposta di legge per Palermo, se, come hanno dichiarato, sono disposti a ritirare gli emendamenti, dato che la discussione dei due progetti di legge si svolge contemporaneamente.

Se così è, vorrei pregare anche il Presidente dell'Assemblea di dichiarare chiusa la presentazione degli emendamenti alla proposta di legge in discussione. Anche questo credo che possa riflettere un criterio di intesa a carattere generale...

LO GIUDICE. No.

RESTIVO, *Presidente della Regione*. Perchè no? Al Parlamento nazionale si fissano i termini per la presentazione degli emendamenti. Io credo che questo sia un criterio che possa essere benissimo accolto.

Se queste mie considerazioni sono avallate dalla opinione dei presentatori degli emendamenti e dal giudizio dell'Assemblea, penso che noi potremmo procedere rapidamente, senza ingolfarci in ulteriori questioni procedurali. Sarò il primo a ritirare ogni mia richiesta, se dobbiamo ingolfarci in una discussione che ci farebbe perdere del tempo, mentre noi ne vogliamo guadagnare.

LO GIUDICE. Procediamo nella discussione del progetto di legge che abbiamo in esame.

MACALUSO. Signor Presidente, interpellare i presentatori degli emendamenti.

PRESIDENTE. Li ho interpellati: insistono.

MACALUSO. Ma, dopo le dichiarazioni del Presidente della Regione, potrebbero rivedere il loro atteggiamento. (*Commenti*)

PRESIDENTE. Torno ad interpellare i presentatori degli emendamenti perchè dichiarino se intendono ritirarli.

DI MARTINO. Io li ritiro.

ROMANO GIUSEPPE. Sono disposto a ritirarli, se si discuteranno e voteranno insieme i due progetti di legge. Perciò si deve votare prima la proposta del Presidente della Regione.

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. Signor Presidente, la prego di voler interpellare l'Assemblea se è d'accordo acche si discutano insieme i due progetti di legge. Dopo di chè si potranno invitare i presentatori degli emendamenti a ritirarli. Se l'Assemblea è d'accordo — e sono certo che è così — cade ogni discussione.

PRESIDENTE. Onorevole Andò, non è possibile procedere ad una discussione contemporanea dei due progetti di legge.

COLAJANNI. Si discutano separatamente e si votino insieme.

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Ovazza. Ne ha facoltà.

OVAZZA. Signor Presidente, in vista della esigenza che sia risolto, con l'approvazione della legge per Palermo, il grave problema di questa città e che sia tolta ogni preoccupazione di quei colleghi, che portano le istanze di altre provincie e temono che l'approvazione della legge per Palermo prima del progetto 433 possa portare ad essi una delusione, dichiaro formalmente, a nome anche del mio Gruppo, non senza richiamarmi a quella lealtà ed a quella fiducia che dobbiamo avere tra noi, di non avere alcuna difficoltà a che i due progetti di legge si discutano questa sera e si votino contemporaneamente. Noi non facciamo questioni di precauzioni procedurali; ci affidiamo con tranquillità al senso di responsabilità e, direi, di lealtà reciproca, perchè le leggi siano approvate tutte e due.

MILAZZO, Assessore ai lavori pubblici. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MILAZZO, Assessore ai lavori pubblici. Colleghi carissimi, ritengo che non si possa non aderire alla proposta del Presidente della Regione fatta propria anche dall'onorevole Ovazza. Ieri sera sono stato manchevole nel non fare io stesso formalmente questa proposta, proprio all'inizio della discussione del progetto di legge speciale per Palermo. Dovevo farla perchè il disegno di legge 433 è integrativo della nostra legge 7 agosto 1953 e consente ai comuni di conseguire contributi regionali per l'integrale ammortamento dei mutui da contrarre con la Cassa depositi e prestiti per l'esecuzione di tutte le categorie di opere previste dalle leggi 3 agosto 1949, numero 589, e 15 febbraio 1953, numero 184, e non comprese nella provvida legge regionale 7 agosto 1953, numero 46.

E' indubbio che, solamente dopo la approvazione del disegno di legge 433, può passarsi alla approvazione della proposta di legge per Palermo, perchè la necessità di intervenire nei riguardi di Palermo, come delle altre città che hanno una popolazione superiore ai 75 mila abitanti, deriva proprio dal fatto che tali comuni non possono ottenere la garanzia

statale ai sensi dell'articolo 13 della legge Tupini.

La logica stessa ci dice che dobbiamo discutere con precedenza il disegno di legge 433, che estende i benefici a tutte le voci che dimenticammo di inserire nella legge 7 agosto 1953; in tal modo potremo avere gli elementi che possano farci considerare da quali benefici Palermo resterebbe esclusa.

E' alla legge Tupini che dobbiamo riferirci. Purtroppo la legge Tupini ammise una discriminazione tra i comuni, stabilendo che determinati contributi potessero essere concessi soltanto ai comuni con popolazione inferiore ai 150 mila abitanti. La Regione vuole provvedere anche a favore degli altri comuni e indubbiamente anche a favore dei grossi centri e del centro capoluogo, che è Palermo.

Con questa unanime intenzione e secondo il criterio logico che ci porta a fare precedere la discussione per il disegno di legge 433, facendo nostra la proposta del Presidente della Regione — e vi prego di accettare le mie scuse per non averla fatta io ieri — credo che possiamo procedere alla discussione unita dei due progetti di legge, che poi magari potranno essere votati insieme; di due progetti di legge che l'un con l'altro si integrano e fanno il tutt'uno delle provvidenze a favore di tutti i comuni della Sicilia.

PRESIDENTE. La proposta è questa.

MARINESE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Su questo argomento non do la parola più a nessuno. E' un incidente su cui non si può parlare più di una volta.

MARINESE. Qui c'è una questione di principio. La Commissione ha diritto di parlare per ultima.

PRESIDENTE. Lei ha già parlato su questa questione.

MARINESE. La Commissione può parlare tutte le volte che vuole.

PRESIDENTE. Non sullo stesso argomento. La proposta è questa: discussione separata dei due progetti di legge e votazione contemporanea.

Pongo ai voti la proposta del Presidente

della Regione di discutere prima il disegno di legge numero 433 e poi le proposte di legge numeri 220-147-185, con l'intesa che, infine, si procederà alla contemporanea votazione per scrutinio segreto dei progetti di legge.

(E' approvata)

Discussione del disegno di legge: «Provvidenze integrative a favore degli enti locali per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche» (433).

PRESIDENTE. Si procede, pertanto, alla discussione del disegno di legge: «Provvidenze integrative a favore degli enti locali per agevolare la esecuzione di opere pubbliche».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Non avendo alcun deputato chiesto di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale e pongo ai voti il passaggio all'esame degli articoli.

(E' approvato)

Do lettura degli articoli:

Art. 1.

Alla legge regionale 7 agosto 1953, numero 46 sono apportate le seguenti modifiche:

L'articolo 1 è sostituito dal seguente:

«La Regione siciliana è autorizzata a concorrere nelle spese ritenute necessarie per la esecuzione di opere pubbliche nello interesse degli enti locali, compresi nello ambito della Regione siciliana, mediante la concessione di contributi integrativi di quelli concessi dal Ministero dei lavori pubblici ai sensi delle leggi 3 agosto 1949, numero 589 e 15 febbraio 1953, n. 184, per la durata di 35 anni, fino alla misura massima indicata a fianco di ciascuna delle seguenti categorie di opere:

Opere stradali:

Strade previste dagli articoli 2 e 3 della legge 15 febbraio 1953, numero 184 fino ad un massimo dell'1 e 90 per cento.

Opere sanitarie:

1) costruzioni acquedotti, fognature e

cimiteri, di cui all'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 3 agosto 1949, numero 589, fino ad un massimo dell'1.90 per cento;

2) ampliamento e miglioramento di reti idriche, fognature e cimiteri nei comuni con popolazione inferiore a 150.000 abitanti, fino ad un massimo del 3.90 per cento;

3) costruzione e completamento ospedali in comuni che siano nelle condizioni di cui all'art. 4 della legge 3 agosto 1949, numero 589, fino ad un massimo:

— dell'1,90 per cento se trattasi di comuni con popolazione non superiore ai 30mila abitanti e nei limiti di spesa di L. 200 milioni;

— del 2,90 per cento se trattasi di comuni con popolazione non superiore a 50mila abitanti e nei limiti di spesa di L. 350 milioni;

— del 3,90 per cento se la costruzione ed il completamento ha luogo in comuni con oltre 50mila abitanti e nel limite di spesa di L. 450 milioni;

4) ampliamento ospedali fino ad un massimo:

— del 3,40 per cento nei comuni con popolazione non superiore a 30mila abitanti e nei limiti di spesa di L. 80 milioni;

— del 3,90 per cento nei comuni con popolazione non superiore a 30mila abitanti e nel limite di spesa di L. 150 milioni;

— del 4,40 per cento nei comuni con oltre 50mila abitanti e nei limiti di spesa di L. 200 milioni;

5) opere ospedaliere di riconosciuta necessità e comprese negli elenchi compilati a norma dell'articolo 7 della legge 3 agosto 1949, numero 589 fino ad un massimo dell'1,90 per cento;

6) costruzione e completamento edifici da adibire a preventori e tubercolosari, secondo gli ammontari di spesa di cui all'articolo 6 — primo comma — della legge 3 agosto 1949, numero 589 fino ad un massimo rispettivamente del 1,90 per cento e del 3,90 per cento.

Opere igienico-sanitarie:

Esecuzione di opere igieniche sanitarie e particolarmente di mattatoi, lavatori, bagni pubblici, ambulatori, impianti per la raccolta di materie solide, per la depurazione

di acque luride, nonchè per l'utilizzazione delle sostanze ricavabili da tali processi di raccolta e di depurazione fino ad un massimo del 3,40 per cento.

Edilizia ed arredamento scolastico:

1) Costruzione edifici scolastici indicati ai numeri 1, 2, 3;

costruzione e riattamento edifici scolastici indicati nell'ultimo comma dell'articolo 8 della legge 3 agosto 1949, numero 589, fino ad un massimo rispettivamente dell'1,90 per cento, del 2,90 per cento, del 3,40 per cento e dell'1,90 per cento.

2) arredamento degli edifici predetti limitatamente a banchi, cattedre e lavagne, gli stessi benefici di cui al precedente numero 1.

Opere portuali:

Costruzione e opere di miglioramento dei porti e approdi di quarta classe di cui all'articolo 9 della legge 3 agosto 1949, n. 589 fino ad un massimo dell'1,90 per cento.

Impianti elettrici:

Per la costruzione e il completamento delle opere occorrenti per fornire di energia elettrica i comuni e le frazioni che ne siano sprovvisti, fino ad un massimo del 2,40 per cento.

Edilizia comunale:

1) Per la costruzione di edifici da adibire a sedi comunali che ne siano sprovviste, sino ad un massimo del 2,90 per cento;

2) per l'ampiamiento di sedi municipali già esistenti, sino ad un massimo del 3,90 per cento.

Riferibilmente alle opere sanitarie possono essere ammessi a contributo nei limiti rispettivamente indicati, oltre ai comuni e alle amministrazioni provinciali, anche i consorzi provinciali antitubercolari e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Sono ammesse ai contributi consentiti per le opere sanitarie anche le istituzioni di beneficenza non previste dalla legge 17 luglio 1890 e successive modificazioni per le opere ed alle condizioni e destinazioni stabilite dal comma quinto dell'articolo 4 della legge 3 agosto 1949, numero 589 ».

Il primo comma dell'articolo 2 è sostituito dal seguente:

« Per fruire dei contributi di cui all'articolo precedente, gli enti interessati devono dimostrare di essere stati ammessi dallo Stato ai contributi previsti dalla legge 3 agosto 1949, numero 589, e dalla legge 15 febbraio 1953, numero 184 ».

L'articolo 3 è sostituito dal seguente:

« I contributi regionali integrativi previsti dalla presente legge sono concessi con decreto dell'Assessore regionale per i lavori pubblici di concerto con l'Assessore regionale per le finanze.

Nella ipotesi prevista dal quarto comma dell'articolo 10 della legge 15 febbraio 1953, numero 184, si provvede con decreto suppletivo alla concessione del contributo regionale sulla somma eccedente e nella medesima percentuale del decreto principale ».

Comunico che l'Assessore ai lavori pubblici, onorevole Milazzo, ha presentato il seguente emendamento:

aggiungere all'articolo 1 nella categoria « Edilizia ed arredamento scolastico » il seguente comma:

« Nei casi di applicazione della legge 9 agosto 1954, numero 645, per le scuole materne e di obbligo (elementare e di avviamento), il contributo integrativo regionale è consentito fino ad un massimo dello 0,90 per cento.

Per le scuole di cui ai numeri 2 e 3 dell'articolo 8 della legge 3 agosto 1949, n. 589, la misura del suddetto contributo è del 2,90 per cento. »

Ha facoltà di parlare l'Assessore ai lavori pubblici per illustrare questo emendamento.

MILAZZO, Assessore ai lavori pubblici. Non credo che occorranو molte spiegazioni per questo emendamento. La legge del 9 agosto 1954, la cosiddetta legge Martino, impegna lo Stato alla costruzione di edifici scolastici con la concessione di contributi, che vanno però fino al 6 per cento. L'operazione di mutuo per ammortamento di capitali e per quota di interessi importa, però, circa il 6,90 per cento; questa è la ragione per la quale chiedo che questo contributo dello Stato, che arriva fino al 6 per cento, possa essere aumentato dalla Regione del 0,90 per cento. in modo tale da rendere integrale fra Stato e

Regione l'intervento, sicchè i comuni non abbiano a risentire alcun onere per la costruzione di questi edifici scolastici.

In sostanza, l'emendamento vuole vivificare la legge Martino con l'aggiunta di quel 0.90 o 2.90 per cento, secondo le categorie degli edifici che si devono costruire, in modo da rendere indenni — lasciati dire il termine preciso — i comuni da qualsiasi spesa per le costruzioni.

MAJORANA CLAUDIO. Desidero un chiarimento. L'onorevole Milazzo ha parlato adesso di un suo emendamento che si riferisce alla legge 9 agosto 1954 dell'onorevole Martino. Questa legge non la vedo richiamata nel testo di cui stiamo parlando.

LO GIUDICE. E' richiamata proprio all'inizio dell'emendamento.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'emendamento.

(E' approvato)

Pongo ai voti l'articolo 1 così emendato.

(E' approvato)

Art. 2.

La presente legge sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione.

(E' approvato)

In ottemperanza alla deliberazione dell'Assemblea, alla votazione finale di questo disegno di legge si procederà contemporaneamente a quella delle proposte di legge 220-147-185.

Riprende la discussione delle proposte di legge.

PRESIDENTE. Si riprende la discussione delle proposte di legge 220-147-185. Torno a dare lettura dell'articolo 1 nel nuovo testo coordinato dalla Commissione:

Art. 1.

Il Governo della Regione è autorizzato

a concedere direttamente ai comuni della Regione con popolazione superiore a 150 mila abitanti contributi anche poliennali per procedere — con criteri di gradualità da stabilirsi dalle amministrazioni comunali — alle più urgenti ed improrogabili opere relative alle condutture del sottosuolo del territorio comunale delle città.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Lo Giudice per dar ragione del suo emendamento sostitutivo, che rileggo:

Art. 1.

Il Governo della Regione è autorizzato a provvedere direttamente, nell'interesse dei comuni della Regione con popolazione superiore ai 150 mila abitanti attraverso un programma organico da realizzarsi con criteri di gradualità, alle più urgenti ed improrogabili opere relative alle condutture nel sottosuolo del territorio comunale delle città.

LO GIUDICE. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il testo dell'articolo 1, così come è stato formulato dalla Commissione, parla di contributi, anche poliennali, che dovrebbero essere concessi alle amministrazioni comunali di città con popolazione superiore a 150 mila abitanti.

La parola contributi a me non sembra chiara, perchè, se intendiamo che la spesa di queste opere sia a totale carico della Regione, allora siamo nel campo delle spese; se invece parliamo di contributo — e l'esperienza dello atteggiamento assunto dalla Corte dei conti nei confronti di questa terminologia è molto istruttiva — noi possiamo pensare che la Regione può dare un contributo dall'1 per cento al 99 per cento. La parola contributo vuol dire proprio questo. A mio avviso, lo spirito della disposizione di legge è diverso: la Regione, cioè, deve assumere l'onere totale del costo delle opere. E allora, se è questo lo spirito (e l'onorevole Andò mi fa segno di assenso), noi dobbiamo togliere la parola « contributo »; da qui nasce l'esigenza del mio emendamento, il quale dice che la Regione si assume l'onere della spesa.

In ultima analisi, quando in atto, nelle città di Palermo, Catania, Messina o in qualsiasi altro comune dell'Isola, con i fondi regiona-

si opera a totale carico della Regione, avviene che il comune interessato predispona un progetto, il progetto viene approvato dall'Assessorato per i lavori pubblici, che poi provvede ad appaltare l'opera affidando al comune la direzione dei lavori stessi. Ora io ritengo che, se la spesa è a totale carico dell'Amministrazione regionale, si debba fare altrettanto in questo caso; pertanto, non si deve parlare di contributi, di modo che la responsabilità della programmazione e dell'esecuzione delle opere rimanga nello ambito dell'Amministrazione regionale, così come avviene per tutte le opere che sono finanziate integralmente dalla Regione. Questo è lo spirito del mio emendamento che vuole appunto evitare questi inconvenienti cui potrebbe dar luogo l'uso della parola « contributo ».

PRESIDENTE. La Commissione intende dare chiarimenti su questo punto?

MARINESE. Io vorrei proporre una mozione d'ordine che, se non è regolamentare, è certamente morale. Abbiamo discusso con precedenza il disegno di legge 433 con la precisa e categorica intesa e con l'impegno assunto da tutti i settori dell'Assemblea, che gli emendamenti sarebbero stati tutti ritirati.

PRESIDENTE. Ma qui si tratta di un emendamento interpretativo; si vuole precisare se debba trattarsi di contributo o di assunzione totale della spesa. (*Commenti*).

NAPOLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NAPOLI. Signor Presidente, il collega Lo Giudice non ha motivo di allarmarsi, in quanto, tra le possibilità, c'è anche quella che, dovendo eseguire un'opera pubblica nel sottosuolo, il Comune si serva del contributo della Regione ed aggiunga qualche cosa di suo se la spesa è maggiore. Perché questo non lo potrebbe fare? Se l'opera è a totale carico della Regione, il contributo copre tutta la spesa; se c'è una differenza, il contributo ne coprirà una parte e si potrà aggiungere il resto anche mediante un prestito ottenuto direttamente dal comune. Credo che la parola « contributo » vada bene e non vi sia il pericolo paventato dal collega Lo Giudice.

PRESIDENTE. Si potrebbe aggiungere un inciso, specificando che i contributi possono arrivare fino al cento per cento. Se l'intenzione dell'Assemblea è che i contributi possano arrivare al cento per cento, bisogna dirlo, perchè poi non si incontrino delle difficoltà con gli organi di controllo.

NICASTRO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NICASTRO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con l'emendamento Lo Giudice ed altri, sorge una questione che deve essere esaminata attentamente dato che il testo elaborato della Commissione e quello che propone l'onorevole Lo Giudice implicano due diversi indirizzi di spesa. Cosa significa « provvede direttamente »? E' una questione che bisogna chiarire, onorevole Lo Giudice. « Provvede direttamente » significa che la Regione si sostituisce al Comune di Palermo.

PRESIDENTE. Scusi, onorevole Nicastro. Onorevole Lo Giudice, intende insistere nel suo emendamento, o proporre una modifica al testo della Commissione per quanto riguarda i contributi?

LO GIUDICE. Intendo insistere nel mio emendamento. Intendo precisare che gli emendamenti presentati erano di due ordini: alcuni intendevano estendere le provvidenze a tutti i capoluoghi della Sicilia; e questi sono stati superati dalla legge che abbiamo testè approvato. Il mio emendamento, invece, riguarda il modo della spesa e quindi non è affatto superato. Pertanto, vi insisto.

PRESIDENTE. Ma lei si è soffermato sul testo della Commissione ed ha fatto un'osservazione, secondo me, interessante: che cioè la parola « contributi » potesse far sorgere qualche difficoltà in sede di organi di controllo. Ed allora non si potrebbe discutere su questo punto, tenendo come base il testo della Commissione?

LO GIUDICE. Mi duole che l'onorevole Marinese, nella sua foga polemica, abbia frainteso il mio intento ed abbia fatto riferimento non ad una esigenza regolamentare, ma ad esigenze di ordine morale. A me preme

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

di chiarire all'Assemblea che potrebbero sorgere difficoltà in sede di Corte dei conti. Se la Commissione ritiene che questa preoccupazione sia infondata, sono disposto a ritirare lo emendamento; la responsabilità per le eventuali difficoltà l'assumano la Commissione e l'onorevole Marinese.

MARINESE. Ce l'assumiamo ad occhi aperti.

LO GIUDICE. Ed allora io ritiro il mio emendamento. (*Commenti*)

PRESIDENTE. Onorevole Nicastrò, ormai la discussione è circoscritta a questo solo punto; se la parola « contributi » usata nell'articolo 1 possa dar luogo a difficoltà nel caso che i contributi stessi raggiungessero il 100 per cento.

NICASTRO. L'indirizzo della Commissione è stato quello di rispettare l'autonomia comunale. (*Interruzioni*)

Voce: D'accordo.

MACALUSO. Ma l'onorevole Lo Giudice ha ritirato l'emendamento.

PRESIDENTE. Tutti gli emendamenti all'articolo 1 sono stati ritirati. Metto ai voti, pertanto, l'articolo 1 nel testo coordinato dalla Commissione.

(*E' approvato*)

Passiamo all'articolo 2 nel testo coordinato dalla Commissione:

Art. 2.

Per una prima applicazione della presente legge, è autorizzata a favore della città di Palermo la spesa ripartita di lire 2 miliardi da stanziarsi come segue: 250 milioni, nell'esercizio 1954-55; 350 milioni, nell'esercizio 1955-56; 400 milioni, nell'esercizio 1956-57 e 500 milioni, in ognuno dei due esercizi successivi.

Ricordo che a tale articolo gli onorevoli Romano Giuseppe, Di Martino, Romano Fedele, Bruscia e De Grazia hanno presentato

il seguente emendamento sostitutivo, che è stato annunziato nella seduta precedente.

Art. 2.

Per una prima applicazione della presente legge è autorizzata la spesa ripartita di lire 5 miliardi da stanziarsi come segue: un miliardo per ogni esercizio a cominciare dall'esercizio 1954-55.

DI MARTINO. A nome anche degli altri firmatari lo ritiro.

PRESIDENTE. Non sorgendo osservazioni, metto ai voti l'articolo 2.

(*E' approvato*)

Do lettura dell'articolo 3 nel nuovo testo coordinato dalla Commissione:

Art. 3.

Il Governo della Regione è altresì autorizzato a concedere al Comune di Palermo la somma di lire 200 milioni per la elaborazione di un piano regolatore generale urbanistico e particolareggiato delle opere di risanamento edilizio e igienico, che il Comune di Palermo dovrà presentare all'Assessore regionale ai lavori pubblici entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Il piano considererà anche le zone laterali alle nuove strade e piazze per una profondità di trenta metri dal filo stradale e l'insediamento, per quanto possibile, degli sfrattandi nei nuovi edifici da sorgere in sito, con particolare riguardo alle famiglie meno abbienti.

La spesa graverà sul bilancio dello esercizio in corso per lire 20 milioni e per il rimanente importo nell'esercizio 1955-56.

MAJORANA CLAUDIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAJORANA CLAUDIO. Signor Presidente, osservo che questo articolo prevede una spesa per lo studio del piano regolatore di Palermo; si tratta di una spesa molto cospicua.

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

anche supponendo che il piano debba essere particolareggiato. Tra l'altro, non si tratta soltanto di un articolo di carattere finanziario, ma anche di carattere urbanistico, poichè prescrive delle norme urbanistiche che, a rigore, ritengo non siano opportunamente ubicate in questa sede.

Comunque, desidererei che si avessero dei chiarimenti sul perchè di così cospicua somma, la quale corrisponde, presso a poco, allo stipendio di 200 impiegati pagati sulla base di un milione l'anno per un intero anno.

Ritengo che una tale spesa per un presunto piano regolatore, perlomeno, dovrebbe essere specificata data la sua portata.

Io, per la poca modestissima esperienza che ho in materia, so che i piani regolatori dovrebbero costare molto meno. D'altra parte, vorrei anche chiarito, in relazione all'articolo precedente, cosa significhi la frase: «è autorizzato a concedere»; perchè non vedo come dovrebbe funzionare il meccanismo amministrativo sancito in questo articolo.

Debbo, infine, aggiungere che una delle difficoltà maggiori per tutti i comuni, specialmente se vogliano utilizzare la legge Tupini, è appunto quella di approntare con mezzi finanziari propri i progetti delle opere. Ora, se questo problema viene affrontato per Palermo, dovrebbe nello stesso tempo essere tenuto presente per tutti gli altri comuni che si trovano nelle identiche difficoltà e non ricevono alcun aiuto.

Si tratta di ben 200 milioni per un piano regolatore, e non si comprende bene come dovrebbe procedersi al pagamento delle somme. Desidero che si diano chiarimenti.

NAPOLI. E' una legge che si trova all'ordine del giorno da un anno!

MARINESE. Posso dare subito i chiarimenti.

PRESIDENTE. L'onorevole Majorana Claudio desidera sapere, in sostanza, se la somma è adeguata.

MAJORANA CLAUDIO. Voglio sperare che anche gli altri deputati sentano l'esigenza di questi chiarimenti.

MARINESE. Onorevole Majorana, mi ascolti perchè io intervengo alla tribuna quasi per

un colloquio con lei, per dare a lei il chiarimento richiesto.

MAJORANA CLAUDIO. Lo dia all'Assemblea, non a me.

PRESIDENTE. Si rivolga all'Assemblea onorevole Marinese.

MARINESE. E' l'onorevole Majorana che ha chiesto ed è perciò che mi sono rivolto a lui, poichè credo che gli altri abbiano inteso il significato della norma. L'articolo 3 in esame si ricollega al voto che l'Assemblea ha rivolto al Parlamento nazionale per una legge speciale per Palermo. Nella euforica previsione, che speriamo si realizzi, che il Parlamento nazionale approvi quella legge speciale per Palermo, l'Assemblea, in tempo utile, intende apprestare il mezzo tecnico, perchè, entrata in vigore quella legge, si possa senz'altro procedere alla esecuzione delle opere. Questo è il significato dell'articolo 3.

PRESIDENTE. Non sorgendo altre osservazioni, metto ai voti l'articolo 3.

(E' approvato)

Do lettura dell'articolo 4 del nuovo testo coordinato dalla Commissione:

Art. 4.

Alle quote di spesa autorizzate con i precedenti articoli 2 e 3 ricadenti nell'anno finanziario in corso si fa fronte riducendo di lire 100 milioni lo stanziamento del capitolo numero 68, di lire 70 milioni lo stanziamento del capitolo numero 69 e di lire 100 milioni lo stanziamento del capitolo numero 421 dello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'anno finanziario in corso.

L'Assessore alle finanze è autorizzato ad apportare con proprio decreto le variazioni di bilancio occorrenti per la attuazione della presente legge.

(E' approvato)

Do lettura dell'articolo 5:

Art. 5.

La presente legge sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione.

(E' approvato)

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. La Commissione desidera che, per maggior chiarezza, in sede di coordinamento, all'articolo 1 dopo la parola « città », vengano aggiunte le parole: « suddette » e dopo le parole: « anche poliennali » le altre: « che possano coprire l'intera spesa ».

LO GIUDICE. Per questo mi oppongo formalmente; non è materia di coordinamento. Questo è un concetto nuovo. Rimane alla responsabilità del Presidente di decidere.

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. E' un concetto che risponde alla volontà dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Sarebbe la traduzione in termini giuridici del concetto che l'Assemblea intese approvare.

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. Risponde allo stesso suo concetto, onorevole Lo Giudice.

LO GIUDICE. Non sono problemi di coordinamento, questi. Bisognava trattarli in sede di articolo 1. C'è differenza fra contributo e spesa a totale carico.

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. Io ho fatto la proposta a nome della Commissione. Vostra Signoria provveda, se crede di potere provvedere.

LO GIUDICE. Siamo presi dalla frenesia di fare una cosa qualsiasi, anche se è fatta male, purchè si faccia.

MILAZZO, *Assessore ai lavori pubblici*. Possiamo considerarlo come un errore materiale. Vorrei poi pregare l'Assemblea di chiarire che, dopo le parole: « con criteri di gradualità da stabilirsi » si debba dire « con le amministrazioni comunali » e non « dalle amministrazioni comunali ».

Faccio presente che proprio col Comune di Palermo le discussioni sono intervenute sempre sulla necessità o meno di certe opere e circa certe preferenze a opere che non presentavano ragioni di urgenza. La precisazione da me suggerita darebbe una maggiore garanzia, mentre con la dizione « da stabilirsi dalle amministrazioni comunali » non c'è garanzia alcuna per il Governo regionale.

PRESIDENTE. Mi spiace, ma a queste modifiche dovevate provvedere nella sede adatta. Se avete preoccupazioni, perplessità, nuove visioni, presentate un altro progetto di legge a modifica dell'articolo 1. Ma l'articolo è stato approvato e non posso accogliere, in sede di coordinamento, le modifiche proposte. Posso solo accogliere la proposta di aggiungere la parola « suddette » perchè riguarda un chiarimento puramente formale.

Anzi, sempre per ragione di forma suggerisco di modificare tale proposta nel senso di sostituire alle parole: « territorio comunale della città » le altre: « territorio dei comuni suddetti ».

ANDO', *Presidente della Commissione e relatore*. Accetto di modificare in tal senso il mio emendamento.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento Andò così modificato.

(E' approvato)

Do lettura del titolo del nuovo testo coordinato dalla Commissione: « Provvidenze in favore delle città della Regione con popolazione superiore a 150mila abitanti. »

Non sorgendo osservazioni, lo pongo ai voti.

(E' approvato)

Votazioni per scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Si proceda alle votazioni

per scrutinio segreto dei progetti di legge testè discussi, nel loro complesso, secondo la deliberazione adottata dall'Assemblea.

Chiarisco il significato del voto: pallina bianca nelle urne bianche, favorevole ai progetti di legge; pallina nera nelle urne bianche, contrario.

Prego il deputato segretario di fare lo appello.

FARANDA, segretario, fa l'appello.

Prendono parte alla votazione: Adamo Domenico - Adamo Ignazio - Alessi - Andò - Antoci - Ausiello - Battaglia - Bonfiglio Agatino - Bruscia - Buttafuoco - Cannizzo - Castiglia - Cefalù - Celi - Cimino - Cipolla - Colajanni - Colosi - Cortese - Crescimanno - Cuffaro - Cuttitta - D'Agata - D'Angelo - D'Antoni - De Grazia - Di Cara - Di Leo - Di Martino - Faranda - Fasino - Foti - Franchina - Germanà Antonino - Germanà Gioacchino - Grammatico - Guzzardi - La Loggia - Lo Giudice - Macaluso - Majorana Claudio - Mare Gina - Marinese - Mazzullo - Milazzo - Montalbano - Napoli - Nicastrò - Occhipinti - Ovazza - Petrotta - Pivetti - Pizzo - Purpura - Restivo - Romano Fedele - Romano Giuseppe - Russo Calogero - Russo Michele - Saccà - Salamone - Sammarco - Seminara - Taormina - Tocco Verduci Paola - Varvaro - Zizzo.

Sono in congedo: Costarelli - Beneventano - Ramirez.

PRESIDENTE. Dichiaro chiuse le votazioni. Prego i deputati segretari di procedere alla numerazione dei voti.

(I deputati segretari numerano i voti)

Risultati delle votazioni.

PRESIDENTE. Proclamo i risultati delle votazioni per scrutinio segreto:

— per le proposte di legge numeri 220-147-165 riunite in unico testo dalla Commissione:

Presenti e votanti	67
Voti favorevoli	51
Voti contrari	16

(L'Assemblea approva)

— per il disegno di legge numero 433:

Presenti e votanti	67
Voti favorevoli	63
Voti contrari	4

(L'Assemblea approva)

Discussione del disegno di legge: «Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali» (121) e della proposta di legge «Riforma dell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana» (303).

PRESIDENTE. Si passa alla discussione del disegno di legge «Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali» e della proposta di legge «Riforma dell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana», dei quali la Commissione ha elaborato un unico testo.

Dichiaro aperta la discussione generale.

ROMANO GIUSEPPE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROMANO GIUSEPPE. Signor Presidente, l'onorevole Fasino, il quale ha stilato una veramente pregevole relazione al disegno di legge che ci accingiamo ad esaminare, stasera non è in condizione di parlare per motivi di salute; per cui noi siamo privati della illustrazione orale che egli avrebbe fatto con tanta competenza. Sono incaricato dallo stesso onorevole Fasino di dire che egli si rimette alla relazione scritta.

SALAMONE. Salvo ad intervenire nel corso della discussione.

MONTALBANO, relatore di minoranza. Onorevole Presidente, io dovrei fare la relazione orale come relatore di minoranza.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MONTALBANO, relatore di minoranza. Signor Presidente, signori deputati, ho il compito delicatissimo, affidatomi dal Gruppo par-

lamentare del Blocco del popolo, di intervenire quale relatore di minoranza nella discussione generale sulla riforma amministrativa da attuare in Sicilia a norma dell'articolo 15 dello Statuto siciliano, il quale, è sempre bene ricordare, stabilisce: «Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria». E' altresì bene ricordare che l'Alta Corte, nella sentenza emessa il 20 marzo 1951, afferma: «Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono stati soppressi, nell'ambito della Regione siciliana, dall'articolo 15 dello Statuto. Ciò significa che tutta la preesistente organizzazione autarchica e governativa a base provinciale è destinata a scomparire dalla Sicilia. Le provincie e le prefetture funzionano attualmente in via puramente transitoria, perchè l'Assemblea regionale non ha ancora provveduto all'ordinamento degli enti e degli uffici regionali. Per quanto riguarda la sostanza, l'ordinamento degli enti locali siciliani deve avere la sua base nei comuni e nei liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

Da quanto precede risulta innanzi tutto chiaramente che, a norma dello Statuto siciliano, l'ordinamento degli enti locali in Sicilia deve avere per suo fondamento la più ampia autonomia comunale e consorziale; e risulta pure chiaramente che si deve realizzare tale autonomia attraverso la preventiva soppressione delle provincie e delle prefetture. Cioè a dire, secondo lo Statuto siciliano, la soppressione delle provincie e delle prefetture rappresenta la *conditio sine qua non*, cioè la causa efficiente, per attuare la più ampia autonomia degli enti locali: comuni e liberi consorzi comunali.

Ciò premesso, entro subito nel merito della questione, osservando preliminarmente che il disegno di legge numero 308, presentato dal Blocco del popolo in data 11 maggio 1953, risponde in maniera precisa allo spirito e alla lettera dell'articolo 15 dello Statuto siciliano, in quanto basato sulla più ampia autonomia amministrativa e finanziaria dei comuni e dei

liberi consorzi comunali; previa soppressione di diritto e di fatto delle provincie e delle prefetture nella nostra Regione.

Lo stesso, invece, non può assolutamente dirsi nè del progetto governativo numero 121 di delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali; nè del disegno di legge elaborato dalla maggioranza della prima Commissione, avente pure per base una tale delega. Basti, all'uopo, pensare che in sede di Commissione i deputati del centro e della destra hanno respinto un emendamento aggiuntivo all'articolo 1 presentato dall'onorevole Varvaro e da me, che riproduceva puramente e semplicemente l'articolo 15 dello Statuto siciliano. Ora ciò dimostra nella maniera più evidente che dal Governo e dalla maggioranza governativa e filogovernativa si vuol provvedere alla riforma amministrativa mediante legge di delega, proprio perchè non si vuole attuare l'articolo 15, che pone una stretta correlazione tra l'autonomia degli enti locali e la soppressione delle provincie e delle prefetture.

Chiarito questo punto, che è poi quello politicamente più essenziale, esaminerò la questione circa la costituzionalità o meno della delega, facendo subito conoscere che del problema subordinato circa l'opportunità della delega si occuperanno particolarmente l'onorevole Varvaro e altri deputati del Blocco.

Circa la costituzionalità o meno della delega, è bene sfrondare subito la questione da un equivoco. L'equivoco riguarda la pretesa dei colleghi del centro e della destra, secondo cui l'Alta Corte avrebbe già affermato la costituzionalità della delega. Ma è facile mostrare che ciò non è assolutamente esatto.

Quando i colleghi degli altri settori affermano che l'Alta Corte avrebbe già positivamente risolto il problema della costituzionalità della delega, si riferiscono alla sentenza dell'Alta Corte in data 28 agosto 1949, che contiene la seguente affermazione: «la delegazione che forma oggetto delle leggi impugnate dev'essere dichiarata costituzionale». In altre parole, l'Alta Corte, con la sentenza emessa il 28 agosto 1949, dichiarava la costituzionalità delle leggi impugnate dal Commissario dello Stato, oggetto di questo giudizio. Quindi, per stabilire se l'Alta Corte ha voluto affermare la costituzionalità della delega al Governo da parte dell'Assemblea regionale

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

siciliana, dobbiamo esaminare se le leggi di cui l'Alta Corte ha dichiarato la costituzionalità nell'agosto 1949 erano di delega in senso vero e proprio. Ora, un attento esame al riguardo ci fa vedere che le due leggi sottoposte al giudizio dell'Alta Corte nell'agosto 1949 non erano leggi di delega in senso proprio. Ciò innanzi tutto risulta dalla stessa motivazione della sentenza dell'Alta Corte in data 28 agosto 1949, la quale afferma:

« Nella seduta del 26 luglio 1949 l'Assemblea regionale siciliana approvava la legge intitolata "Rinnovazione della delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione", allo scopo di rinnovare fino al 31 dicembre 1949 la delegazione legislativa già conferita fino al 30 aprile 1949 con la legge 36 gennaio 1949, numero 4, e successivamente prorogata al 15 giugno 1949 con la legge 21 aprile 1949.

« Con atto 4 agosto 1949 il Commissario dello Stato proponeva impugnazione contro la legge 26 luglio 1949 e contro la legge in data 29 luglio 1949, recante modificazioni al funzionamento delle commissioni legislative permanenti, che, a norma della legge 26 gennaio 1949, numero 4, debbono esprimere il loro parere sui progetti dei decreti legislativi predisposti dal Governo.

« D'altra parte, con atto depositato il 28 agosto 1949, il Presidente della Regione eccepeva la inammissibilità del ricorso anche nel merito, non riguardando esso una legge di delegazione legislativa, ma soltanto di istituzione di legiferazione diretta dell'Assemblea per mezzo dei suoi organi, cioè per mezzo delle commissioni permanenti.

« Su questo punto decisivo della questione, l'Alta Corte rileva che la legge impugnata prescrive che caso per caso l'emanazione dei decreti legislativi sia subordinata al parere conforme delle commissioni legislative, organi dell'Assemblea. Tale parere dimostra che il controllo dell'organo delegante è esercitato sul testo del progetto dell'atto delegato, e con effetto immediato. Mancando il parere conforme, infatti, il Governo non può procedere all'emanazione dell'atto medesimo.

« Infine — continua la sentenza dell'Alta Corte — « la legge regionale prescrive che, qualora quattro membri della Commissione competente, o dodici deputati, entro cinque giorni dal parere espresso dalla Commissione, lo richiedano con nota diretta al Presidente

« dell'Assemblea, gli schemi dei decreti legislativi sono sottoposti all'Assemblea per seguire la procedura ordinaria di discussione ed approvazione dei disegni di legge ».

In secondo luogo risulta pure dalla difesa fatta innanzi l'Alta Corte dal professore avvocato Giovanni Salemi nell'interesse della Regione.

Egli allora ebbe testualmente ad affermare:

« Il Commissario dello Stato ritiene che le leggi impugnate contengano una delegazione di potestà legislativa a favore del Governo; ritiene altresì che lo Statuto della Regione siciliana non contenga alcuna norma al riguardo ed afferma che le leggi impugnate siano incostituzionali. Ragionamento matematico; però l'operazione relativa risulta sbagliata perchè contiene un elemento inesatto che altera tutta l'operazione. Questo elemento è la cosiddetta delegazione. » (Cioè per il professore Salemi non si trattava di delegazione).

« Una delegazione non è stata affatto conferita, nè al Governo, nè alle commissioni legislative dell'Assemblea regionale siciliana. Vengono in mio soccorso qui la storia e il diritto positivo.

« Qual'è la storia di questa legge, che sempticemente si limita a prorogare la precedente del 24 gennaio 1949, o meglio qual'è la storia della legge del 24 gennaio 1949 ? Eccola in breve.

« Il Governo, il 15 gennaio del 1949, presentò all'Assemblea legislativa un progetto di legge per il temporaneo conferimento di funzioni legislative alle commissioni dell'Assemblea regionale.

« Con questo progetto il Governo intendeva modificare lo stato di cose precedente (in cui vigeva una cosiddetta delegazione a favore del Governo), proponendo l'intervento di una attività da parte delle commissioni legislative dell'Assemblea. Il progetto fu ostacolato da un gruppo di deputati dell'Assemblea, che volevano, invece, confermare la delegazione a favore del Governo. Dal contrasto sorse un nuovo gruppo, favorevole all'intervento del Governo e delle commissioni legislative al contempo. Anche tale gruppo, però, non prevalse in seno all'Assemblea; cosicchè fu presentato un emendamento favorevole al Governo per l'emanazione di decreti legislativi dietro conforme parere delle

« commissioni legislative. Così ne venne fuori
« la legge 26 gennaio 1949 che, dal punto di
« vista sostanziale, si riconnetteva al progetto
« presentato dal Governo (temporaneo confe-
« rimento della potestà legislativa alle com-
« missioni) e dal punto di vista formale sod-
« disfaceva alla tendenza favorevole della
« attività del Governo. Come fu, allora, deci-
« so? Affidando alle commissioni legislative
« una funzione per l'approvazione delle leggi
« in luogo dell'Assemblea ed emanando le
« deliberazioni delle Commissioni a mezzo di
« un decreto legislativo; tutto ciò per le cir-
« costanze di urgente necessità. Questa la
« storia della legge del gennaio 1949.

« Passiamo al diritto positivo e vediamo qua-
« li argomenti possono desumersi dalla stessa
« legge del 26 gennaio 1949.

« L'articolo 1 parla della delegazione al Go-
« verno della potestà di emanare norme aven-
« ti forza di legge su " conforme parere " delle
« commissioni legislative. Il parere è una ma-
« nifestazione di giudizio, non una manife-
« stazione di volontà; il " parere conforme "
« non è una manifestazione di giudizio, è ma-
« nifestazione di volontà. Dottrina e giurispru-
« denza lo definiscono una deliberazione, ora
« autorizzazione, ora atto complesso. Nella
« specie, non si può parlare di autorizzazione,
« nè di atto complesso, ma soltanto di appro-
« vazione.

« L'articolo 2, infatti, definisce questo " pa-
« rere conforme " un'approvazione: " ... le nor-
« me approvate ai sensi dell'articolo prece-
« dente... ". Chi approva queste norme? Il Go-
« verno, certamente, non vi partecipa, perchè
« presenta un progetto, ne ha l'iniziativa; la
« approvazione viene dalle commissioni legi-
« slative. Ecco che il parere è una delibera-
« zione. Il provvedimento che viene emanato
« è sostanzialmente dell'autorità che pronun-
« cia il cosiddetto parere conforme. La volontà
« in esso prevalente è la volontà delle commis-
« sioni legislative, non la volontà del Governo.
« Si obietta dal mio illustre avversario che il
« Governo potrebbe non emanare il decreto.
« Rispondo che, per l'articolo 2, avvenuta la
« approvazione delle norme, il Presidente della
« Regione è obbligato a promulgarle, e che il
« Governo, anche se potesse allora interferire
« fra la Commissione legislativa e il Presiden-
« te, cadrebbe in contraddizione con se stesso,
« in un palese eccesso di potere, qualora riti-
« rasse, per non seguire il parere della Com-

« missione, il progetto presentato sotto l'assillo
« della riconosciuta necessità e della urgenza,
« condizioni poste dalla legge per l'esercizio
« della iniziativa governativa.

« Ma vediamo gli altri elementi risultanti
« dalla legge del 1949 e attestanti che la Com-
« missione interviene a mezzo di una manife-
« stazione di volontà, prevalente su quella del
« Governo.

« L'articolo 2 dice che le norme devono es-
« sere promulgate dal Presidente nella forma
« del decreto legislativo. Se si trattasse di una
« manifestazione di volontà del Governo, l'ar-
« ticolo sarebbe superfluo; invece esso è posto
« proprio per indicare l'originaria forza di vo-
« lontà delle commissioni sopra la volontà del
« Governo. Si afferma cioè che il provvedi-
« mento è nella sostanza una legge derivante
« dalle commissioni.

« All'articolo 2 secondo comma si tiene a far
« menzione nell'atto di promulgazione del
« " conforme parere " della Commissione, per
« rilevare la importanza della volontà della
« Commissione che supera quella del Governo,
« limitata invece alla presentazione di una
« proposta.

« L'articolo 3, con la facoltà concessa a quat-
« tro membri della Commissione, o a sedici
« deputati, di richiedere che gli schemi dei de-
« creti legislativi siano sottoposti all'Assem-
« blea per la procedura ordinaria di discus-
« sione ed approvazione dei disegni di legge,
« viene a paralizzare qualsiasi volontà del
« Governo.

« L'articolo 4, per cui i decreti legislativi de-
« vono essere presentati per la ratifica all'As-
« semblea, denota un controllo dell'Assemblea
« sopra un organo proprio, non sopra il Go-
« verno. E se i decreti sono ratificati con
« emendamento, l'efficacia di questi decorre
« *ex nunc*, dal giorno della pubblicazione della
« legge di ratifica, perchè l'Assemblea vuole
« rispettare la volontà condizionata della Com-
« missione.

« Se, invece, i decreti contenessero la vo-
« lontà del Governo, gli effetti degli emenda-
« menti decorrerebbero *ex tunc*.

« Adunque, tanto se consideriamo il proces-
« so storico che portò all'emanazione della
« legge, quanto se consideriamo le singole
« norme di questa legge, vediamo che storia
« e diritto positivo confermano la mancanza
« della delegazione a favore del Governo. Mi
« si può parlare di delegazione a favore del

« commissioni dell'Assemblea e da parte della
« Assemblea, perchè una delegazione implica
« un rapporto esterno fra organi. Qui non si
« tratta di due organi in rapporto esterno,
« Assemblea e commissioni legislative. Il rap-
« porto è interno e manca quindi la delega-
« zione. Questo concetto fu anche espresso
« dall'onorevole Ruini in seno all'Assemblea
« costituente, quando si discusse sul deferi-
« mento dell'approvazione dei disegni di legge
« alle commissioni legislative.

« In conclusione nella legge del gennaio
« 1949 non esiste una delegazione nè a favo-
« re del Governo, nè a favore delle commis-
« sioni.

« Ne viene che è perfettamente vana ogni
« ricerca sull'esistenza o meno di un fonda-
« mento giuridico della pretesa delegazione,
« nonchè ogni censura che ritenga illegittima
« la delegazione.

« Voglio tuttavia esaminare, subordinata-
« mente, un'altra ipotesi. Voglio mettermi
« nelle posizioni del Commissario dello Stato,
« considerando il decreto cosiddetto legislati-
« vo come manifestazione di volontà del Go-
« verno, e l'intervento della Commissione le-
« gislativa come parere, ossia come manife-
« stazione di giudizio. L'atto del Governo vie-
« ne allora dietro il conforme giudizio della
« Commissione. Il Commissario, partendo da
« questi presupposti, arriva ad affermare la
« esistenza di una delegazione. Io disconosco
« che si possa arrivare a tale conclusione. Si
« tratta di una operazione matematica e,
« quando leviamo dall'operazione un elemen-
« to necessario, evidentemente l'operazione
« deve risultare sbagliata. Il Commissario
« dello Stato resta impressionato dalla dele-
« ga di cui all'articolo 1 della legge 26 gen-
« naio 1949. Non considera, però, che lo stes-
« so articolo parla di necessità e di urgenza.
« Ecco l'elemento che occorre tenere a calco-
« lo e che viene disconosciuto dalla parte av-
« versa. Esiste uno stato di necessità e di ur-
« genza, al quale deve provvedere. Il Go-
« verno interviene, con l'esercizio però di un
« potere proprio. Qui opponiamo altri elemen-
« ti per escludere la delegazione e i decreti
« legislativi. La delegazione, infatti, non par-
« te dal presupposto della necessità e della
« urgenza; ha invece lo scopo di permettere
« il migliore esercizio della potestà legislati-
« va. L'organo legislativo riconosce che l'ope-
« ra propria può riuscire insufficiente, disa-

« data in certi momenti e per certe materie,
« e allora non legifera direttamente, ma le-
« gifera indirettamente a mezzo del Governo.
« Nella specie ci troviamo in un'altra situa-
« zione, di fronte cioè alla necessità e all'ur-
« genza. L'Assemblea legislativa non conferi-
« sce l'esercizio del proprio potere al Gover-
« no, nè riconosce una potestà del Governo;
« interviene soltanto per delimitare l'eserci-
« zio del potere ch'è costituzionale del Go-
« verno nei casi di necessità e di urgenza. Ma,
« dice il Commissario dello Stato nell'impu-
« gnazione, la legge parla di una specie di
« urgenza ch'è semplice, non parla di grave
« necessità urgente. Ci troviamo di fronte al
« solito contrasto tra la forma e la sostanza:
« è lo spirito della legge che allora decide.
« Dobbiamo pensare alla situazione cui la leg-
« ge voleva rimediare, situazione assai grave
« che richiedeva un immediato intervento
« normativo a mezzo del Governo. Si tratta
« anche oggi di situazioni straordinarie, entro
« le quali dolorosamente soffoca la Regione si-
« ciliana. Fino ad oggi, invero, non abbiamo
« avuto le norme per la attuazione dello Sta-
« tuto, non sono passati dallo Stato alla Re-
« gione gli uffici pubblici e il relativo perso-
« nale, non abbiamo potuto sistemare il no-
« stro bilancio e conoscere l'entità esatta del
« debito dello Stato verso la Regione. Dobbia-
« mo inoltre provvedere urgentemente ai più
« complessi servizi pubblici: la sanità, l'igie-
« ne, i trasporti, etc.. L'Assemblea legislati-
« va riconobbe l'impellenza di queste situa-
« zioni nel primo momento in cui approvava
« la legge del 1° giugno 1947, numero 1. Vi
« fu allora un capo bizzarro che ebbe a dire:
« "L'Assemblea siciliana ha iniziato la sua
« opera rinunciando alle sue funzioni". Inve-
« ce essa non aveva rinunciato a niente; ave-
« va piuttosto considerato e provveduto alla
« gravità delle condizioni con alto senso di
« responsabilità. Quella medesima situazione
« fu ancora riconosciuta attraverso le ulterio-
« ri proroghe alla delegazione ed è indicata
« anche nella relazione che accompagna il pro-
« getto in discussione. L'ha riconosciuta lo
« stesso Commissario dello Stato, non impu-
« gnando le prime leggi di delegazione, e che
« solo avanti alla quarta o alla quinta legge
« del genere aveva mostrato i suoi dubbi al
« Governo. Erano dubbi che nascondevano
« un segreto sentimento giuridico, il quale,
« non arrivando a palesarsi chiaramente, in-

«duceva il Commissario a non proporre le «impugnazioni.

«Oggi egli riconosce l'esistenza di tale «stato di necessità e di urgenza, e tuttavia «ricorre, perchè non vuole che ciò si elevi «a sistema.

«Sistema! Ma non siamo forse nel siste- «ma? La necessità e l'urgenza non sono nel «sistema dell'ordinamento giuridico dello «Stato e della Regione? L'articolo 77 comma «secondo della Costituzione dice: «Quando «in casi straordinari di necessità e di urgen- «za, il Governo adotta, sotto la sua respon- «sabilità, provvedimenti provvisori con forza «di legge, deve il giorno stesso presentarli «per la conversione alle Camere che, anche «se sciolte, sono appositamente convocate e «si riuniscono entro 5 giorni».

«Qui non si conferisce un potere, non si «riconosce un potere al Governo, ma si di- «sciplina l'esercizio di un potere ch'è del Go- «verno. Del pari l'Assemblea siciliana ha vo- «luto disciplinare il potere del Governo.

«Adunque, anche se ci poniamo nell'ordine «di idee del Commissario dello Stato e con- «sideriamo, in linea subordinata, i decreti in «questione come manifestazione di volontà «del Governo, emessi dietro parere confor- «me delle commissioni, noi non troviamo af- «fatto una delegazione, ma l'esercizio di un «potere istituzionale del Governo, esercita- «bile nei casi di necessità e di urgenza. Si «dice che l'urgenza non è accompagnata dal- «la necessità; ma si erra. L'urgenza presuppone, implica, la necessità. Lo stato di cose «sopra descritto esiste ancora e occorre che «vi si ripari. Il Governo ha esplicito un po- «tere proprio, siamo entro l'ordinamento giu- «ridico della Regione e l'impugnazione è «inammissibile.» (non esistendo la delega- zione).

Non c'è dubbio, quindi, che secondo il vero pensiero del Salemi non è da ammettere la costituzionalità della delega da parte dell'Assemblea regionale siciliana al Governo, anche se in sede di Commissione egli abbia sostenuto il contrario. Bisogna, però, ricordare che il Salemi in Commissione ebbe a precisare che, secondo lui, una eventuale delega al Governo in tema di riforma amministrativa, da parte dell'Assemblea regionale, è da paragonare alla delega del Parlamento nazionale al Presidente della Repubblica in tema di amnistia. E ciò val quanto dire che, secon-

do il Salemi, da un lato la eventuale legge di delega sulla riforma amministrativa dev'essere completa in tutti i minimi dettagli e dall'altro che la eventuale legge delegata deve limitarsi a riprodurre integralmente la prima. E val pure quanto dire che è da ritenere incostituzionale la comune forma di legislazione per delega al Governo da parte della Assemblea.

La tesi della incostituzionalità è sostenuta espressamente dal professor Virga, titolare di diritto costituzionale all'Università di Palermo, che così scrive a pagina 174 del suo libro «La Regione»: «Nel silenzio della Costituzione e degli statuti speciali, è stato da «taluni affermata la piena legittimità di delegazioni legislative regionali. A sostegno di «tale opinione è stato anzitutto osservato che, «sotto l'impero dello Statuto albertino, erano state operate da parte del Parlamento «diverse delegazioni legislative, sebbene fino al 1926 nessuna norma di legge le avesse «espressamente autorizzate. Si è inoltre rilevato che, per un principio generale del diritto pubblico, deve essere sempre consentito ad un organo titolare di un potere di «delegarlo ad un altro organo. Infine si è affermato che la competenza del Consiglio regionale (o dell'Assemblea regionale siciliana) a stabilire un diverso procedimento legislativo è implicita nella potestà legislativa in materia di organizzazione che ad essa «è stata attribuita. Ma tutti questi argomenti «sono del tutto destituiti di fondamento. Non «può, infatti, farsi appello alla prassi instauratasi in Italia in regime di Costituzione «flessibile, nel quale le norme materialmente «costituzionali possono essere abrogate o derogate da una legge ordinaria, giacché la nostra Costituzione attuale è notoriamente una «Costituzione rigida. Non è inoltre esatto che «esista un principio generale del diritto pubblico, per cui ogni organo ha il potere di delegare ad altri l'esercizio della propria competenza; che anzi in regime di Costituzione rigida vige il principio opposto. Infine non può farsi leva sulla competenza regionale in materia di organizzazione, giacché tale competenza è limitata alla sola organizzazione amministrativa e non si estende alla organizzazione costituzionale, essendo la Regione priva di autonomia costituzionale. La Regione potrà, cioè, fare leggi, ma non già legislatori.

«Pertanto debbono considerarsi viziate di incostituzionalità le delegazioni di potestà legislativa alla Giunta regionale».

Le affermazioni del Virga, condivise dal Calamandrei e da altri valorosi giuristi, ci sembrano decisive in favore della tesi circa la incostituzionalità del disegno di legge-delega in esame.

Comunque, in linea subordinata, l'Assemblea dovrebbe respingere la delega al Governo, data l'assoluta inopportunità di legiferare per delega su una riforma così fondamentale come quella amministrativa.

Procederò, ora, all'esame di merito di tale riforma.

Con la caduta del fascismo si affermò decisamente l'esigenza di ricostituire lo Stato italiano dalle sue fondamenta, specie in relazione all'assetto amministrativo da basare su due principi: quello dell'autonomia regionale e quello delle autonomie locali nel quadro di una Repubblica una e indivisibile.

La questione si presentò con un aspetto di novità, ma realmente si trattava di un problema assai antico.

Fu Augusto che divise l'Italia in undici «regiones», portate poi a dodici da Diocleziano, e storicamente aumentate fino al numero attuale di sedici.

Comunque, con la fine dell'impero romano, non si parlò più di regioni, e l'Italia venne spezzettata in tanti frammenti, fra loro separati e distinti, per circa un millennio, fra comuni, regni, repubbliche, signorie e dominazioni straniere.

La Sicilia, come si sa, fu prima, per opera dei Normanni, un regno indipendente (dal 1130 al 1415); poi un vicereame semindipendente (dal 1415 al 1735); poi, dal 1735 al 1816, ancora una volta regno indipendente, ma unito, attraverso la persona del sovrano, col Regno di Napoli, che dal 1130 alla caduta di Carlo d'Angiò (1269) era stato alle dipendenze del Regno di Sicilia; infine, dal 1816 al 1860, un vicereame autonomo. In tutto questo periodo la Sicilia mantenne sempre il suo Parlamento, il primo d'Europa, che perdette nel 1860 e riebbe, quale Regione autonoma nel quadro dell'unità d'Italia, soltanto nel 1947.

Dall'epoca normanna fino al 1818 la Sicilia fu divisa in tre Valli: Val di Demona, con capitale Messina; Val di Noto, con capitale Noto; Val di Mazara, con capitale Palermo. Ma col

decreto reale dell'11 ottobre 1818 la Sicilia fu divisa in sette provincie: Palermo, Messina, Catania, Girgenti, Siracusa, Trapani, Caltanissetta, ciascuna con a capo un intendente (o prefetto) in modo che le circoscrizioni provinciali coincidessero con le circoscrizioni delle intendenze, come vennero chiamate in Sicilia le prefetture, di origine napoleonica. Le sette intendenze, o prefetture, coincidenti con le sette circoscrizioni provinciali, vennero divise in 23 sottointendenze (chiamate poi sottoprefetture), coincidenti con le 23 circoscrizioni subprovinciali, chiamate fino al 1860 distretti e dal 1860 al 1923 circondari. I tre distretti, o circondari, della provincia di Siracusa furono: Siracusa, Noto, Modica, le quali ultime ebbero a capo un sottointendente, chiamato dopo il 1860 sottoprefetto. Così per le altre provincie e per le altre prefetture e sottoprefetture.

L'idea di un ordinamento regionale di tutta l'Italia risorse in epoca recente insieme con quel vasto movimento di pensiero, di fede e di azione che si riassume nel nome di Risorgimento. Fu durante questo periodo che sorse il primo dissenso tra federalisti ed unitari.

L'idea federalista trovò la sua massima espressione in illustri pensatori e uomini politici: i neoguelfi Rosmini e Gioberti; i repubblicani Cattaneo e Ferrari.

L'idea unitaria ebbe come assertori Cavour, Garibaldi e Mazzini, e sotto l'egida di questi grandi il sogno divenne realtà.

Ma, quantunque la teoria unitaria prevalse su quella federalista, ciò non impedì l'idea di un ordinamento regionale autonomo a base di autonomie locali. E lo stesso Mazzini, subito dopo il 1860, quando l'unità politica era fatta, se pure non ancora completamente compiuta, tracciò un programma di autonomie locali ed affermò come la terza unità politica amministrativa fra lo Stato e il Comune dovesse essere la Regione. Ecco le sue parole: «Io vorrei che, trasformate in sezioni o semplici circoscrizioni territoriali tante artificiali divizioni esistenti oggi, non rimanessero che tre sole unità politico-amministrative: il Comune, unità primordiale, la Nazione e la Regione. Cioè il Comune, la Regione, lo Stato».

La teoria federalista, dunque, se non arrivò a concretarsi né nella federazione neoguelfa del Gioberti, né in quella repubblicana del Ferrari, rimase tuttavia come affermazione

della tendenza al decentramento politico amministrativo, di stile e contenuto strettamente democratici: sicchè la tendenza federalista può considerarsi la premessa storica del movimento regionale italiano.

In Sicilia, dopo l'insuccesso della rivoluzione del 1848, che non era più diretta alla separazione della Sicilia dal Regno di Napoli (come quella del 1812 e del 1821), ma bensì alla formazione di uno Stato federale italiano, ogni possibilità di vita autonoma era venuta meno; le forze affinché i siciliani potessero far da soli un'altra rivoluzione mancavano. Ormai la vita politica siciliana si svolgeva fuori dell'Isola; negli esuli era il travaglio, e gli stessi dissensi ed i contrasti che li dividevano erano manifestazioni di una volontà di trovar la via per cui l'antico loro Stato entrasse nella nuova vita, o da solo o attaccato al carro italiano; ma, nell'un caso o nell'altro, per conseguire una vita più alacre ed una libertà più sicura in cui i problemi, attorno ai quali i siciliani della loro e della precedente generazione s'erano affannati, trovasse una soluzione migliore. Gli esuli perseverarono in quella ricerca. I democratici repubblicani, eccetto i pochi seguaci del Cattaneo, andarono rafforzando la loro convinzione nel principio unitario e, come Rosolino Pilo, tentarono di mettersi d'accordo nel campo della unità, terreno comune; altri, come il La Farina, il cui esempio trovò a poco a poco seguaci, si avvicinarono al Cavour e divennero attivi propagatori dell'unità monarchica, sì che, dal 1857, l'unitarismo monarchico si contrappose al repubblicano. Ma, per quanto riguardava l'assetto amministrativo, tutti, qual più qual meno, riconoscevano le ragioni dell'autonomia amministrativa. I moderati, in genere, conservarono per un pezzo le idee del 1848; poi, in parte andarono abbandonando alcuni presupposti e fecero concessioni alla idea di accentramento, specie per i rami di servizi pubblici d'interesse generale; in parte, come Emérico Amari, il Torrearsa, il Ferrara, si conservarono più a lungo fedeli al vecchio programma, e solo verso la fine, per la loro tendenza unionista, passarono nel campo dell'unità monarchica, senza rinunciare alla autonomia, sia pure a costo di essere tacciati di « municipalismo ». « Tutti — scriveva il Piraino nel 1856 — anelano la libertà e l'indipendenza d'Italia, ma nessuno vuole rinunciare alla propria autonomia ». Il Perez, nel

1859, scriveva al Ruffini che « unico mezzo » per servire la causa nazionale non è già il « disconoscere e l'insultare quello che l'ignoranza suol calunniare col nome di municipalismo; ma studiarlo con amore, illuminarlo, perchè, nel suo stesso interesse, venga a quel centro di vita comune che dovrà tutelarlo, non assorbirlo ».

Tra la fine del 1859 e gli inizi del 1860 in Sicilia, se non si sosteneva più l'indipendentismo, si era tuttavia fermi sul principio della autonomia. Alla vigilia del maggio 1860, padre Gioacchino Ventura deprecava l'idea che « abbia per scopo di far dell'Italia uno Stato accentratore come la Francia », di tipo napoleonico; ed il Cordova, tanto vicino al Cavour, gli proponeva, nella stessa vigilia, come condizione dell'annessione della Sicilia al Regno sardo-piemontese la concessione di un parlamento separato.

Se nei democratici il sicilianismo separatista era già dissolto, nei moderati finiva col dissolversi intorno al 1860. In questo anno il D'Ondes Reggio a Vittorio Emanuele, che gli chiedeva quale fosse l'opinione dei siciliani, rispondeva: « Casa di Savoia, ma con autonomia massima e Parlamento separato ». Emérico Amari, nell'agosto del 1860, propugnò un assetto in cui gl'interessi della Sicilia non fossero sacrificati, sostenendo che l'unità del governo fosse necessaria negli affari generali, ma che « tutto il resto non solo può, ma deve lasciare al libero movimento dei grandi membri, che compongono il corpo della Nazione. Anzi questa vita, che invece di essere concentrata in un sol punto ed in un potere centrale e soverchiante, si sparga per tutte le sue membra con la gara del bene o dell'attività delle libere autonomie, moltiplicherà le forze nazionali ».

Fra coloro che levarono la voce contro gli avversari delle libere autonomie e ricordarono che « le idee di rigido accentramento statale non sono di origine italiana, ma cieca imitazione di Francia che l'ha per prima introdotta », fu anche Francesco Ferrara, il quale ammonì che la classe dirigente italiana di allora confondeva la Nazione con la conquista, l'unità con l'assorbimento. Il grande storico Michele Amari ebbe ad affermare: « Se l'annessione della Sicilia allo Stato italiano è necessaria, il conservare l'autonomia sicula è indispensabile ». E quando il progetto di un'Assemblea legislativa tramontò

II LEGISLATURA

CCCXXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

lò, Michele Amari propose di riunire un Consiglio straordinario di siciliani, che dichiarasse « i voti dell'Isola intiera per l'ordinamento amministrativo autonomo da costituirsi ». Detto Consiglio abbozzò le linee dell'ordinamento futuro e del posto che sarebbe dovuto spettare alla Sicilia « in seno alla famiglia italiana », rimandando il problema dell'organizzazione generale al Parlamento italiano, ma ribadendo la necessità di « non trapiantare in Italia un accentramento incompatibile tanto col genio e con le tradizioni della nostra schiatta quanto con i principi di libertà e autonomia ».

Fu il grande Cavour che, col suo intuito politico di eccezione, comprese subito, nel 1860, come un eccessivo accentramento sarebbe stato nocivo alla Nazione italiana. Egli allora, il 16 maggio 1860, d'accordo col Ministro dell'interno Luigi Carlo Farini, creò una commissione di studio per l'ordinamento amministrativo del giovane Stato italiano, dalla quale uscì il primo schema di una divisione dell'Italia in regioni. Al Farini succedette presto, nel posto di Ministro dell'interno, Marco Minghetti, che, sempre d'intesa col Cavour, presentò alla Camera il primo progetto di legge per le autonomie regionali.

Purtroppo il Cavour poco dopo morì, la Commissione straordinaria si dichiarò nettamente contraria al progetto Minghetti, che fu abbandonato. Prevalse, quindi, l'idea piemontese dell'accentramento unitario a base delle circoscrizioni provinciali e delle prefetture, e fu estesa a tutto lo Stato la legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, opera di Urbano Rattazzi, sostenitore dell'accentramento e del sistema dei controlli sugli enti locali attraverso l'istituto prefettizio. L'accentramento statale antiautonomista fu sviluppato al massimo dal fascismo.

L'idea della Regione e delle autonomie locali, però, si è fatta strada attraverso l'opera degli studiosi, dei comuni e dei partiti veramente democratici, mentre è stata abbandonata dalla Democrazia cristiana.

La Costituzione repubblicana del 1948, come è noto, ha stabilito il duplice principio del decentramento regionale e dell'autonomia locale. Si tratta di due concetti ben distinti, che intendono servire ad un medesimo principio di avvicinamento dell'amministrazione regionale e comunale attiva ai cittadini, di avvaloramento e potenziamento degli organi perife-

rici democratici cui si attribuisce autonomia e responsabilità di autogoverno. Ma dal dire al fare, com'è altresì noto, ci corre alquanto differenza: moltissima in particolare ne intercorre fra ciò che la Costituzione stabilisce e ciò che si concreta nell'attuale pratica di governo e nella stessa attuale conformazione statale. In materia di decentramento regionale e di autonomie locali ci troviamo di fronte ad una delle più evidenti e più gravi carenze costituzionali, anzi ad un aperto contrasto fra ciò che si fa e ciò che, a norma della Costituzione, si dovrebbe fare. Quanto alle regioni, tranne che per quelle a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta) non si è nemmeno provveduto ancora a porle in vita, mentre la norma ottava delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione stabilisce che le elezioni dei consigli regionali avrebbero dovuto aver luogo entro il dicembre 1948! Quanto ai comuni, l'indirizzo governativo è sempre quello di mortificare continuamente l'autonomia.

In senso ampio ed empirico si definisce come « autonomia locale » la capacità, che il diritto obiettivo attribuisce agli enti territoriali, di provvedere liberamente, attraverso un'attività propria e con propri mezzi, al raggiungimento di quegli scopi che sono direttamente di essi enti e indirettamente dello Stato.

Il vecchio dottrinarismo, ostile all'ingerenza statale nella vita dei comuni, aveva cercato d'intendere l'autonomia locale, partendo dalla concezione del comune come un ente che è di formazione assolutamente ed esclusivamente naturale, prodotto dallo spontaneo agglomerarsi della popolazione in nuclei di abitazioni contigue, e quindi anteriore stesso, che deve riconoscerlo, ma non lo crea. Mentre non può disconoscersi che l'autonomia locale non si può intendere senza ammettere che la vita del comune, ente naturale, si manifesti nella sua pienezza, con vera e propria efficacia, soltanto quando lo Stato ha creato la sua unità morale mediante il conferimento della personalità giuridica. Quindi anche per i comuni il fatto giuridico è essenziale: sono materialmente una creazione naturale, ma la loro vita vera e completa si ha soltanto quando lo Stato li ha creati giuridicamente e li ha resi suoi organi, parte integrante della sua attività amministrativa.

In base alla Costituzione della Repubblica i comuni sono enti autarchici dotati di auto-

mia nell'ambito delle leggi generali dello Stato. L'espressione «enti autonomi» contenuta nell'articolo 128 della Costituzione è equivalente a quella di «autonomie locali» contenuta nell'articolo 5. In tutte e due le espressioni l'autonomia è stata assunta come concetto politico, denotando essa quella libertà di azione di cui godono gli enti autarchici per il raggiungimento dei loro scopi; libertà che trova il suo fondamento e il suo limite nello ordinamento giuridico dello Stato e in particolare nelle leggi costituzionali. Appunto perciò la Costituzione repubblicana, dopo aver sancito il principio delle autonomie locali, ha soppresso con l'articolo 130 il controllo di merito.

Quando nel 1947 i deputati alla Costituente discussero a lungo il secondo comma dell'articolo 130 della Costituzione relativo alla soppressione del controllo di merito sugli enti locali, certamente essi vi furono spinti dal sistema veramente vessatorio di tale controllo prescritto dalla legge. In vero la dottrina, anche la meno liberale, ha raffigurato a fosche tinte il relativo intervento statale sull'attività degli enti locali. Si è, infatti, sempre messo in rilievo, da un lato, quanto l'attuale intensità del controllo di merito ferisca profondamente la autonomia locale, con l'esame penetrante dell'azione soggetta al controllo; e, dall'altro, quanto esso limiti la libertà ed il movimento degli enti stessi, sì da poter affermare che l'ente rimane completamente alla mercé dello organo controllante, il quale dirige l'azione stessa nel modo che ritiene più opportuno, cioè nel modo più arbitrario. A tal riguardo si è detto giustamente che l'ente autarchico rimane in piena balia dell'organo di controllo, per cui questo sostituisce addirittura la propria volontà ed attività a quella dell'ente autarchico, che in tal modo non può essere e non è autonomo. Insomma, il controllo di merito è un vero e proprio controllo-capestro e non si esagera affatto quando si afferma che esso distrugge, con l'autonomia, l'autarchia stessa dell'ente, tanto è eccessivo e sproporzionato alla capacità autarchica degli attuali amministratori degli enti locali.

Appunto per queste ragioni il legislatore costituente, lasciando quasi integro il controllo di legittimità, fermò la sua attenzione su quello di merito e volle sancirne sostanzialmente la soppressione. Ciò scaturisce in maniera assai chiara dagli atti preparatori, dai quali ri-

sulta in modo esplicito «il concetto che non «sia possibile alla legge comune istituire per «il merito un altro controllo diverso da quello indicato e previsto dalla Costituzione», cioè quello del semplice invito al riesame senza obbligo dell'ente controllato di accogliere il parere dell'organo controllante.

Ma il legislatore costituente non prevedeva certamente che, dopo la radicale innovazione in tal senso, che dal punto di vista sostanziale costituisce soppressione del controllo di merito, questo avrebbe continuato a sussistere fino ad oggi nella sua tradizionale forma vessatoria; e chi sa per quanto tempo ancora continuerà, lasciando in dispregio la norma IX delle disposizioni transitorie, la quale assegna tre anni di tempo (a decorrere dal gennaio 1948) per adeguare le leggi alle esigenze delle autonomie locali.

E così per tanto tempo si è avuto e continua ad aversi uno stato di fatto nettamente contrastante con quello di diritto sancito dalla nuova Costituzione. In altre parole, malgrado la tassativa disposizione dell'articolo 130 della Costituzione, non si è ancora provveduto a regolarne i controlli secondo i principi di autonomia. Dagli uomini di governo democristiani è stato affermato che l'articolo anzidetto, oppressivo sostanzialmente del controllo di merito, non è applicabile fino a tanto che non vengano attuate tutte quelle norme della Costituzione riguardanti l'ente Regione, dato che l'articolo 130 al primo comma dispone che «un organo della Regione, costituito «nei modi stabiliti da legge della Repubblica, «esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali», mentre al secondo comma dispone sul controllo di merito, nella sola forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione, senza obbligo di accogliere il parere dell'organo di controllo. Così, con manifesto circolo vizioso, non si è fatto nulla per le autonomie locali in quanto non si è fatto nulla per il decentramento regionale; e non si vuole far nulla per l'attuazione delle norme sull'ente Regione, proprio perchè, in mancanza di questo ente, si ha il pretesto di non far nulla per le autonomie!!! Ma il fatto veramente strano è il seguente: il controllo di merito nella sua tradizionale forma vessatoria esiste ancora in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige

e nella Val d'Aosta, dove l'ente Regione ha avuto da diversi anni la sua pratica attuazione!!! Almeno in tali territori (stando allo specioso pretesto dei governanti democristiani) le norme costituzionali sulle autonomie locali avrebbero dovuto essere applicate da diversi anni, dato che da diversi anni ivi è in vigore l'ente Regione, cardine dell'ordinamento delle autonomie locali!

La verità è che, dalle Alpi alla Sicilia, dai governanti democristiani si è preferito e si preferisce non intaccare per nulla il potere e le facoltà d'intervento dello Stato accentratore sugli enti locali attraverso l'istituto prefettizio! Cioè si è preferito e si preferisce mantenere tale istituto e quello del controllo di merito, nonostante che illustri costituzionalisti, fra i quali il Vitta, affermino recisamente che «la Costituzione della Repubblica suona la condanna a morte dell'ingerenza prefettizia e dell'esistenza della giunta provinciale amministrativa in sede di tutela degli enti locali».

ALESSI, Assessore agli enti locali. In Sicilia non esiste.

MONTALBANO, relatore di minoranza. Di fatto esiste.

ALESSI, Assessori agli enti locali. Il controllo di merito è abolito.

MONTALBANO, relatore di minoranza. Che io sappia...

VARVARO. Si esercita in maniera vessatoria.

ALESSI, Assessore agli enti locali. Dove? Quando?

MONTALBANO, relatore di minoranza. In tutti i comuni.

ALESSI, Assessore agli enti locali. L'ho dichiarato in Assemblea una ventina di volte.

VARVARO. Se è stato abolito, allora è colpevole dei prefetti che esercitano illegalmente il controllo di merito sugli enti locali.

ALESSI, Assessore agli enti locali. Veniamo ai fatti.

MONTALBANO, relatore di minoranza. Tutte le amministrazioni sono sottoposte ai controlli di merito. Qui c'è un sindaco...

ALESSI, Assessore agli enti locali. Ne dica uno, mi basta che lei citi un caso in cui il prefetto esercita il controllo di merito.

FRANCHINA. Gliene citerò non uno, ma cento!

MONTALBANO, relatore di minoranza. Volendo applicare la Costituzione, si deve adottare un sistema più spedito, più semplice e meglio adatto a garantire le autonomie locali. Il controllo di legittimità dev'essere esercitato da un organo elettivo della Regione. Circa il controllo di merito, o controllo-capestro, esso è inconciliabile col principio dell'autonomia, consentendo all'organo controllante di penetrare e ingerirsi nella vita dei comuni, paralizzandone ogni attività. In altre parole, il controllo di merito, nella sua forma tradizionale e vessatoria, è l'arma più pericolosa puntata contro le autonomie locali: è l'arma attraverso la quale la classe dirigente antidemocratica ha sempre tolto ai comuni ogni libertà, imponendo la propria politica faziosa in danno degli interessi comunali e delle popolazioni. La soluzione radicale è, quindi, quella di abolirlo. Ma, dato il secondo comma dell'articolo 130 della Costituzione, lo si deve trasformare e adattare al principio dell'autonomia, stabilendo i seguenti punti:

1) il controllo può essere esercitato soltanto in casi determinati dalla legge;

2) in tali casi l'organo controllante può fare soltanto entro venti giorni una richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione;

3) obbligo degli enti locali di prendere in considerazione la richiesta dell'organo controllante e di emanare una nuova deliberazione;

4) libertà completa di apprezzamento sul merito della nuova deliberazione, che può benissimo essere di conferma della precedente;

5) se entro venti giorni l'organo di controllo non fa alcuna richiesta motivata di riesame, la deliberazione ha esecuzione;

6) se la richiesta motivata del riesame è fatta nel termine di venti giorni e gli enti

II LEGISLATURA

CCCXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

locali confermano la precedente deliberazione, questa diventa subito esecutiva;

7) la nuova deliberazione ha pure immediata esecuzione quando è conforme alle osservazioni dell'organo di controllo;

8) il controllo, nella forma di richiesta motivata del riesame, può essere solo successivo e non preventivo alla emanazione di un determinato atto. Resta, quindi, escluso ogni intervento preventivo previsto in alcuni casi dall'attuale testo unico della legge comunale e provinciale.

Circa il sistema centralistico, basato sullo istituto prefettizio che impedisce ogni autonomia locale, è a dire quanto segue.

Innanzitutto in Inghilterra, dove le libertà comunali hanno avuto in ogni tempo un grande sviluppo, mancò sempre, come manca ancora, un'amministrazione locale governativa analoga a quella dell'Europa continentale: la Inghilterra non ha voluto mai saperne di prefetti, di prefetture e di simili congegni burocratici vessatori!

In secondo luogo, il senatore democristiano don Sturzo, nel libro « La Regione nella Nazione », edito nel 1949, afferma: « Da mezzo secolo ad oggi i comuni si sono agitati per scuotere il giogo del controllo politico formato dalle giunte provinciali amministrative, dai consigli di prefettura, dai prefetti investiti di poteri larghissimi a dal Ministero dell'interno. La lotta ingaggiata fin dal 1901 dall'Associazione dei comuni contro l'ingerenza amministrativa dei prefetti, quali presidenti dei consigli di prefettura e delle giunte provinciali amministrative, dovrà essere portata a termine ».

In terzo luogo il liberale Dorso, nel libro « L'occasione storica », scrive: « L'amministrazione comunale, con l'istituto prefettizio, esiste soltanto nominalmente, ma in effetti subisce la continua ingerenza del potere centrale, che secondo le diverse materie si esplica attraverso: l'approvazione o il visto prefettizio; l'autorizzazione prefettizia; la tutela economica della giunta provinciale amministrativa, la quale, non avendo autonomia, non è altro che una *longa manus* del prefetto. Inoltre, come se ciò non bastasse, al prefetto è affidato altresì il potere di scioglimento degli enti locali e l'invio di commissari per forzare le situazioni locali invise alla volontà prefettizia. Se poi si pensi che, non solo i comuni e le pro-

vincie, ma anche gli enti pubblici di beneficenza e le fondazioni, nonché le associazioni sindacali, sono soggetti alla tutela prefettizia, è facile comprendere come, in definitiva, nessuna differenza intercorre tra i baroni del sistema feudale e i prefetti, i quali imperversano sulla vita dei comuni come allora imperversavano i baroni feudali. La conseguenza è, dunque, di rigore: la democrazia non è mai esistita in Italia, e il prefetto ha nelle mani tale una somma di poteri che parlare di autogoverno e di autonomie locali è stata ed è un'amarissima ironia ».

Infine ritengo opportuno leggere per intero un articolo scritto dal Presidente Einaudi nel 1944, dal titolo « Viva il Prefetto! ». Egli afferma:

« Proporre, in Italia ed in qualche altro paese di Europa, di abolire il « prefetto » sembra stravaganza degna di manicomio. Istituzione veneranda, venuta a noi dalla notte dei tempi, il prefetto è quasi sinonimo di governo e, lui scomparso, sembra non esistere più nulla. Chi comanda e chi esegue fuor dalla capitale? Come opera l'amministrazione pubblica? In verità, il prefetto è una lue che fu inoculata nel corpo politico italiano da Napoleone. Gli antichi governi erano, prima della rivoluzione francese, assoluti solo di nome, e di fatto vincolati d'ogni parte, dai senati e dalle camere dei conti o magistrati camerali, gelosissimi del loro potere di rifiutare la registrazione degli editti regii, che, se non registrati, non contavano nulla, dai corpi locali privilegiati, autoeletti per cooptazione dei membri in carica, dai patti antichi di infeudazione, di dedizione e di annessione, dalle consuetudini immemorabili. Gli stati italiani governavano entro i limiti posti dalle « libertà » locali, territoriali e professionali. Spesso le « libertà » municipali e regionali erano « privilegi » di ceti nobili, di corporazioni artigiane ed erano dannose all'universale. Nella furia di strappare i privilegi, la rivoluzione francese se distrusse, continuando l'opera iniziata dai Borboni, le libertà locali; e Napoleone, dittatore all'interno, amante dell'ordine, spietato, come tutti i tiranni, di ogni forma indipendente, spirituale o temporale, perdeva di vista l'opera. I governi restaurati trovarono comodo di non restaurare, se non di nome, gli antichi corpi limitatori e conserva-

Il prefetto napoleonico. L'Italia nuova, preoccupata di rinsaldare le membra dissociate degli antichi ex-stati in un corpo unico, immaginò che il federalismo fosse il nemico ed estese il sistema prefettizio anche a quelle parti d'Italia, come le provincie ex-austriache, nelle quali la lue erasi infiltrata con manifestazioni attenuate. Si credette di instaurare libertà e democrazia e si forgiò lo strumento della dittatura.

«Democrazia e prefetto ripugnano profondamente l'una all'altro. Nè in Italia, nè in Francia, nè in Spagna, nè in Prussia si ebbe mai e non si avrà mai democrazia, finchè esisterà il tipo di governo accentrato, del quale è simbolo il prefetto. Coloro i quali parlano di democrazia e di costituente e di volontà popolare e di autodecisione e non si accorgono del prefetto, non sanno quel che si dicono. Elezioni, libertà di scelta dei rappresentanti, camere, parlamenti, costituenti, ministri responsabili sono una lugubre farsa nei paesi a governo accentrato del tipo napoleonico. Gli uomini di stato anglosassoni, i quali invitano i popoli europei a scegliersi la forma di governo da essi preferita, trasportano inconsciamente parole e pensieri propri dei loro paesi a paesi nei quali le medesime parole hanno un significato del tutto diverso. Forse i soli europei del continente, i quali sentono quelle parole e le intendono nel loro significato vero, sono, insieme con gli scandinavi, gli svizzeri; e questi non hanno nulla da imparare, perchè quelle parole sentono profondamente da sette secoli. Essi sanno che la democrazia comincia dal comune, che è cosa dei cittadini, i quali non solo eleggono i loro consiglieri e sindaci o presidenti o borgomastri, ma da sè, senza intervento e tutela e comando di gente posta fuori del comune od a questo sovrapposta, se lo amministrano, se lo mandano in malora o lo fanno prosperare. L'auto-governo continua nel cantone, il quale è un vero stato, il quale da sè si fa le sue leggi, se le vota nel suo parlamento e le applica per mezzo dei propri consiglieri di Stato, senza uopo di ottenere approvazione da Berna; e Berna, ossia il Governo federale, a sua volta, per le cose di sua competenza, ha un parlamento per deliberare le leggi sue proprie ed un consiglio federale per applicarle ed amministrarle. E tutti questi consessi ed i 25 can-

toni e mezzi cantoni e la confederazione hanno così numerosissimi legislatori e centinaia di ministri, grossi e piccoli, tutti eletti, ognuno dei quali attende alle cose proprie, senza vedersi mai tra i piedi il prefetto, ossia la *longa manus* del ministro o governo più grosso, il quale insegna od ordina il modo di sbrigare le faccende proprie dei ministri più piccoli. Così pure si usa governare in Inghilterra, con altre formule di parrocchie, borghi, città, contee, regni e principati, così si fa negli Stati Uniti, nelle federazioni canadese, sudafricana, australiana e nella Nuova Zelanda. Nei paesi dove la democrazia non è una vana parola, la gente sbriga da sè le proprie faccende locali (che negli Stati Uniti si dicono anche statali), senza attendere il la od il permesso dal governo centrale. Così si forma una classe politica numerosa, scelta per via di vagli ripetuti. Non è certo che il vaglio funzioni sempre a perfezione; ma prima di arrivare ad essere consigliere federale o nazionale in Svizzera, o di essere senatore o rappresentante nel congresso nord-americano, bisogna essersi fatto conoscere per cariche ricoperte nei cantoni o negli stati, ed essersi guadagnata una qualche fama di esperto ed onesto amministratore. La classe politica non si forma da sè nè è creata dal fiat di una elezione generale. Ma si costituisce lentamente dal basso; per scelta fatta da gente che conosce personalmente le persone alle quali delega la amministrazione delle cose locali piccole; e poi via via quelle delle cose nazionali od inter-statali più grosse.

«La classe politica non si forma tuttavia se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?

«Finchè esisterà in Italia il prefetto, la liberazione e l'attuazione non spetteranno al consiglio municipale ed al sindaco, al consiglio provinciale ed al presidente; ma sempre e soltanto al Governo centrale, a Roma; o, per parlar più concretamente, al Ministro

II LEGISLATURA

CCCXXI SEDUTA

25 NOVEMBRE 1954

« dell'interno. Costui è il vero padrone della
« vita amministrativa e politica dell'intero
« Stato. Attraverso i suoi organi distaccati, le
« prefetture, il Governo centrale approva o
« non approva i bilanci comunali e provincia-
« li, ordina l'iscrizione di spese di cui i cit-
« tadini farebbero a meno, cancella altre spe-
« se, ritarda l'approvazione ed intralcia il
« funzionamento dei corpi locali. Chi governa
« localmente di fatto non è nè il sindaco nè
« il consiglio comunale o provinciale; ma il
« segretario municipale o provinciale. Non a
« caso egli è stato ormai attruppato tra i fun-
« zionari statali. Parve un sopruso della dit-
« tatura ed era la logica necessaria deduzio-
« ne del sistema centralistico. Chi, se non un
« funzionario statale, può interpretare ed ese-
« guire le leggi, i regolamenti, le circolari, i
« moduli, i quali quotidianamente, attraverso
« le prefetture, arrivano a fasci da Roma per
« ordinare il modo di governare ogni più pic-
« cola faccenda locale? Se talun cittadino si
« informa del modo di sbrigare una pratica
« dipendente da una legge nuova, la risposta
« è: non sono ancora arrivate le istruzioni,
« non è ancora compilato il regolamento; lo
« si aspetta di giorno in giorno. A nessuno
« viene in mente, del ministero. l'idea sem-
« plice che l'eletto locale ha il diritto ed il
« dovere di interpretare lui la legge, salvo a
« rispondere dinnanzi agli elettori della inter-
« pretazione data? Che cosa fu e che cosa tor-
« nerà ad essere l'eletto del popolo in uno
« stato burocratico accentrato? Non un legi-
« slatore, non un amministratore; ma un tale,
« il cui ufficio principale è essere bene intro-
« dotto nei capoluoghi di provincia presso i
« prefetti, consiglieri e segretari di prefettu-
« ra, provveditori agli studi, intendenti di fi-
« nanza, ed a Roma, presso i ministri, sotto-
« segretari di Stato e, meglio e più, perchè di
« fatto più potenti, presso direttori generali,
« capi-divisione, segretari, vice-segretari ed
« uscieri dei ministeri. Il malvezzo di non
« muovere la « pratica » senza una spinta, una
« raccomandazione, non è recente nè ha ori-
« gine dal fascismo, è antico ed è proprio del
« sistema. Come quel ministro francese, guar-
« dando l'orologio, diceva: « A quest'ora nella
« terza classe di tutti i licei di Francia i pro-
« fessori spiegano la tal pagina di Cicerone »,
« così si può dire di tutti gli ordini di scuole
« italiane. Pubbliche o private, elementari o
« medie od universitarie, tutto dipende da

« Roma: ordinamento, orari, tasse, nome de-
« gli insegnanti, degli impiegati di segreteria
« dei portieri e dei bidelli, ammissioni degli
« studenti, libri di testo, ordine degli esami
« materie insegnate. I fascisti concessero per
« scherno l'autonomia alle università; ma era
« logico che nel sistema accentrato le univer-
« sità fossero, come subito ridiventarono, una
« branca ordinaria dell'amministrazione pub-
« blica; ed era logico che prima del 1922 i de-
« putati elevassero querele contro quelle che
« esse imprudentemente chiamarono le ca-
« morre dei professori di università, i quali
« erano riusciti, in mezzo secolo di sforzi per-
« severanti e di costumi anti-accentratori, a
« poco a poco originati dal loro spirito di cor-
« po, a togliere ai ministri ogni potere di sce-
« gliere e di trasferire gli insegnanti univer-
« sitari e quindi ogni possibilità ai deputati di
« raccomandare e promuovere intriganti poli-
« tici a cattedre. Agli occhi di un deputato
« uscito dal suffragio universale ed investito
« di una frazione della sovranità popolare, ogni
« resistenza di corpi autonomi, di enti locali,
« di sindaci, decisi a far valere la volontà dei
« loro amministratori, appariva camorra, o so-
« pruso, privilegio. La tirannia del centro, la
« onnipotenza del ministero, attraverso i pre-
« fetti, si converte nella tirannia degli eletti
« al Parlamento. Essi sanno di essere i mini-
« stri del domani, sanno che chi di loro di-
« venterà ministro dell'interno, disporrà del
« la leva di comando del paese; sanno che nes-
« sun presidente del consiglio può rinunciare
« ad essere ministro dell'interno se non vuol
« correre il pericolo di vedere « farsi » le ele-
« zioni contro di lui dal collega al quale egli
« abbia avuto la dabbenaggine di abbandona-
« re quel ministero, il quale dispone delle pre-
« fetture, delle questure e dei carabinieri; il
« quale comanda a centinaia di migliaia di
« funzionari piccoli e grossi, ed attraverso con-
« cessioni di sussidi, autorizzazioni di spese,
« favori di ogni specie, adescia e minaccia sin-
« daci, consiglieri, presidenti di opere pie e ti-
« di enti morali. A volta a volta servo e ti-
« ranno dei funzionari che egli ha contribui-
« to a far nominare con le sue raccomandazioni
« e dalla cui condiscendenza dipende l'estesi-
« delle pratiche dei suoi elettori, il deputato
« diventa un galoppino, il cui tempo più che
« dai lavori parlamentari è assorbito dalle
« corse per i ministeri e dallo scrivere lettere
« di raccomandazione per il sollecito disbrigi-

« go delle pratiche dei suoi elettori.

« Perciò il *delenda Carthago* della democrazia liberale è: via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve più essere lasciato in piedi di questa macchina centralizzata; nemmeno lo stambugio del portiere. Se lasciamo sopravvivere il portiere, presto accanto a lui sorgerà una fungaia di baracche e di capanne che si trasformeranno nel vecchio aduggiante palazzo del governo.

« Il prefetto napoleonico se ne deve andare, con le radici, il tronco, i rami e le fronde. Per fortuna, di fatto oggi in Italia l'amministrazione centralizzata è scomparsa. Ha dimostrato di essere il nulla; uno strumento privo di vita propria, del quale il primo avventuriero capitato a buon tiro poteva impadronirsi per manovrarlo a suo piacimento. Non accadrà alcun male, se non ricostruiremo la macchina, oramai guasta e marcita ». (Questo articolo è del 1944. Per questo Einaudi scriveva così). « L'unità del paese non è data dai prefetti e dai provveditori agli studi e dagli intendenti di finanza e dai segretari comunali e dalle circolari ed istruzioni ed autorizzazioni romane. La unità del paese è fatta dagli italiani. Dagli italiani, i quali imparino a proprie spese, commettendo spropositi, a governarsi da sé. La vera costituente non si fa in un'elezione plebiscitaria a fin di guerra. Così si creano o si ricostituiscono le tirannie, siano esse di dittatori o di comitati di partiti. Chi vuole affidare il paese a qualche altro saltimbanco, lasci sopravvivere la macchina accentrata e faccia da questa e dai comitati eleggere una costituente. Chi vuole che gli italiani governino se stessi, faccia invece subito eleggere i consigli municipali, unico corpo rimasto in vita, almeno come aspirazione profondamente sentita da tutti i cittadini; e dia agli eletti il potere di amministrare liberamente: di far bene e farsi rinnovare il mandato, di far male e farsi lapidare. Non si tema che i malversatori del denaro pubblico non paghino il fio, quando non possono scaricare sugli altri, sull'autorità tutoria, sul governo, la colpa delle proprie malefatte. La classe politica si forma così: col provare e riprovare, attraverso a fallimenti ed a successi. Sia che si conservi la provincia; sia che invece la si abolisca, perchè ente artificioso, antistorico ed antieconomico e la

« si sostituisca da una parte con il distretto o collegio o vicinanza, unità più piccola, raggruppata attorno alla cittadina, o al grosso borgo di mercato, dove convengono naturalmente per i loro interessi ed affari gli abitanti dei comuni dei dintorni, e dall'altra con la grande regione storica: Piemonte, Liguria, Lombardia, etc.; sempre, alla pari del comune, il collegio e la regione dovranno amministrarsi da sé, formarsi i propri governanti elettivi, liberi di gestire le faccende proprie del comune, del collegio e della provincia, liberi di scegliere i propri funzionari e dipendenti, nel modo e con le garanzie che essi medesimi, legislatori sovrani nel loro campo, vorranno stabilire.

« Si potrà discutere sui compiti da attribuire a questo o quell'altro ente sovrano; ed adopero a bella posta la parola sovranità e non autonomia, ad indicare che non solo nel campo internazionale, con la creazione dei vincoli federativi, ma anche nel campo nazionale, con la creazione di corpi locali vivi di vita propria originaria non derivata dall'alto, urge distruggere l'idea funesta della sovranità assoluta dello Stato. Non temasi dalla distruzione alcun danno per l'unità nazionale; l'accentramento napoleonico ha fatto le sue prove e queste sono state negative: una burocrazia pronta ad ubbidire ad ogni padrone, non radicata nel luogo, indifferente alle sorti degli amministrati; un ceto politico oggetto di dispregio, abbassato a cursore di anticamera prefettizie e ministeriali, pronto a votare in favore di qualunque governo, se il voto poteva giovare ad accaparrare il favore della burocrazia poliziesca, ed a premere sulle autorità locali nel giorno delle elezioni generali; una polizia, non collegata, come dovrebbe, esclusivamente con la magistratura inquirente e giudicante e con i carabinieri, ma divenuta strumento di inquisizione politica e di giustizia « economica », ossia arbitraria. L'arbitrio poliziesco erasi affievolito all'inizio del secolo; ma lo strumento era pronto; e come già con Napoleone, ricominciarono a giungere al dittatore i rapporti quotidiani della polizia sugli atti e sui propositi di ogni cittadino sospetto; e si potranno di nuovo comporre, con quei fogli, se non li hanno bruciati prima, volumi di piccola e di grande storia di interesse appassionante. E quello strumento, pur guasto, è pronto, se non

« lo faremo diventare mero organo della giustizia per la prevenzione dei reati e la scoperta dei loro autori, a servire nuovi tiranni e nuovi comitati di salute pubblica.

« Che cosa ha dato all'unità d'Italia quella armatura dello stato di polizia, preesistente, ricordiamolo bene, al 1922? Nulla. Nel momento del pericolo è svanita e sono rimasti i cittadini inermi e soli. Oggi essi si attruppano in bande di amici, di conoscenti, di borghigiani; e li chiamano partigiani. E' lo stato il quale si rifà spontaneamente. Lasciamolo riformarsi dal basso, come è sua natura. Riconosciamo che nessun vincolo dura, nessuna unità è salda, se prima gli uomini i quali si conoscono ad uno ad uno non hanno costituito il comune; e di qui, risalendo di grado in grado, sino allo Stato. La distruzione della sovrastruttura napoleonica, che gli italiani non hanno amato mai, offre l'occasione unica di ricostruire lo Stato partendo dalle unità che tutti conoscono ed amiamo; che sono la famiglia, il comune, la vicinanza e la regione. Così potremo finalmente uno Stato vero e vivente ».

Ho voluto leggere per intero l'articolo del Presidente Einaudi sia per dimostrare che non si può concepire una riforma amministrativa veramente democratica senza l'abolizione dell'istituto prefettizio, sia per dimostrare che l'abolizione dell'istituto prefettizio rientra in una pura e semplice riforma a carattere liberale.

In altre parole il Blocco del popolo, nel sostenere la necessità dell'abolizione dell'istituto prefettizio, non fa che raccogliere dalle mani di un grande liberale, il Presidente Einaudi, la bandiera della libertà e dell'autonomia degli enti locali, bandiera che la Democrazia cristiana e i partiti satelliti hanno da un pezzo rinnegata !

Quando nel dicembre 1945 la Consulta regionale della Sicilia approvò lo Statuto siciliano, erano dominanti quattro esigenze: innanzi tutto quella che la permanenza della provincia, ente non naturale, potesse minacciare la vita o sminuire le funzioni della Regione, ente naturale; in secondo luogo quella che la permanenza della provincia, come circoscrizione territoriale, consolidasse la permanenza dell'istituto prefettizio, cioè della prefettura, organo provinciale di governo, sovrappiù delle autonomie locali; in terzo luogo quella che fra l'ente regione e l'ente

comune, entrambi naturali, venisse inserito un ente di semplice decentramento amministrativo, che rispondesse ai naturali bisogni delle popolazioni interessate; in quarto luogo quella dell'attuazione immediata di tali esigenze.

La prima di queste, anche oggi molto sentita, portò a sancire la soppressione delle provincie come circoscrizioni di governo sia statali che regionali; la seconda, anch'essa oggi molto sentita, portò alla soppressione delle prefetture; la terza, pure sentitissima, alla sostituzione delle provincie (enti creati artificialmente dall'alto, senza tener conto dei reali interessi dei comuni compresi nelle singole circoscrizioni provinciali, e creati appositamente allo scopo di rendere possibile quell'accentramento che distrugge ogni vita autonoma locale) con i liberi consorzi comunali, intesi da un lato come enti intermedi fra la Regione ed i Comuni e dall'altro come associazioni dotate di personalità giuridica e sorte dalla libera iniziativa dei comuni stessi, conformemente ai loro bisogni ed ai loro interessi; la quarta esigenza portò alla nomina di una Commissione paritetica fra Stato e Regione siciliana, avente fra i diversi poteri anche quello di « determinare » le norme per attuare immediatamente la soppressione delle provincie e delle prefetture in Sicilia.

Nell'ordinamento previsto dallo Statuto siciliano i comuni e i liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria, costituiscono il tessuto connettivo dell'organizzazione regionale ed hanno parte preminente nella vita della Regione, sia sotto il profilo del soddisfacimento delle necessità quotidiane materiali delle popolazioni, soprattutto per quanto riguarda l'assistenza, le case, le strade, etc.; sia sotto il profilo del risveglio comunale per la rinascita di tutta la Isola; sia sotto il profilo dello stesso autogoverno, nel senso che l'amministrazione in forma democratica del comune e dei liberi consorzi comunali costituisce, nel mondo dei rapporti giuridici ed economici moderni, uno strumento formidabile di sensibilizzazione dei fondamentali problemi regionali, nazionali e internazionali.

Ma la classe dirigente siciliana fin dal 1947 ha fatto di tutto per affossare l'ordinamento amministrativo democratico previsto dallo Statuto. La prima azione in tal senso fu svolta dall'onorevole Alessi, che, da Presidente della

Regione, nel 1947, non volle dare esecuzione alle norme « deliberate » dalla Commissione paritetica, per attuare di fatto, oltre che di diritto, la soppressione delle provincie e delle prefetture.

In vero l'articolo 43 dello Statuto attribuisce alla Commissione anzidetta la potestà di « determinare » tali norme, cioè di fissare in modo definitivo, con la propria volontà, tali norme, in base alla delega conferita espressamente alla Commissione paritetica dallo Statuto. Ebbene, questa Commissione « determinò » le norme per « le attribuzioni delle sopresse provincie »; per « le attribuzioni delle sopresse prefetture »; per « il regime transitorio degli enti locali »; per « il personale delle prefetture e delle amministrazioni provinciali sopresse »; e spianò la via per la costituzione dei liberi consorzi comunali. Ma tali norme non furono mai eseguite dal Governo regionale, con aperta violazione degli articoli 15 e 43 dello Statuto.

Durante la prima legislatura il Governo si rifiutò sempre di presentare un disegno di legge sulla riforma amministrativa e, quando nel febbraio 1951 fu approvata la legge Caccopardo abolitrice dell'istituto prefettizio, ebbe paura di difenderla con la massima energia dinanzi l'Alta Corte, che l'annullò per incompiutezza.

Nella seconda legislatura il Governo ha impedito la discussione del disegno di legge presentato dal Blocco del popolo sulla riforma amministrativa, avente per base la soppressione delle provincie e delle prefetture, l'abolizione del controllo di merito sugli enti locali, la costituzione dei liberi consorzi comunali, la più ampia autonomia amministrativa e finanziaria dei comuni e dei liberi consorzi comunali.

In sua vece il Governo regionale è favorevole a un disegno di legge avente per base: 1) la delega al Governo; 2) la riduzione dei poteri del consiglio comunale e la concentrazione di tali poteri nel sindaco e nella giunta; 3) il mantenimento delle provincie e delle prefetture; 4) la creazione di liberi consorzi comunali, denominati « provincie regionali ».

Ora non c'è dubbio che si ingannerebbe la popolazione se si presumesse di potere dar vita ad un regime amministrativo fondato su questo ordinamento: stato, regione, provincia, libero consorzio comunale (impropriamente chiamato « provincia regionale »), co-

mune. Ciò perchè in esso fra la provincia e il libero consorzio comunale non c'è lo stesso rapporto che esiste fra provincia e circondario. Infatti, mentre i circondari (che in base alla Costituzione della Repubblica possono essere ricostituiti nell'ambito delle provincie) non sono altro che sottocircoscrizioni o suddivisioni delle circoscrizioni provinciali, invece i liberi consorzi comunali sono suddivisioni del territorio regionale o dell'ente regione e sostituiscono le provincie quali enti intermedi fra la regione e i comuni.

La questione diventa ancor più grave nella ipotesi di una legge statale che ripristini in tutte le provincie del territorio nazionale (comprese le provincie della Sicilia) i circondari. Allora in Sicilia vi sarebbe questo ordinamento: Regione; provincie (con le prefetture e i vari uffici provinciali); circondari (con le sottoprefetture); liberi consorzi comunali (o « provincie regionali »); comuni.

In altre parole, è destituita di qualsiasi fondamento l'affermazione fatta in Commissione dall'onorevole Alessi, secondo cui in prosieguo di tempo i liberi consorzi comunali potranno automaticamente sostituire le attuali provincie statali, per il fatto che i primi, o provincie regionali, verrebbero a coincidere sotto tutti gli aspetti con le provincie statali.

La verità, quindi, è che, se si vuole attuare nella Regione siciliana un decentramento amministrativo veramente democratico, si debbono sopprimere di diritto e di fatto le provincie e le prefetture; si debbono creare i liberi consorzi comunali con funzioni esclusivamente amministrative, quali enti di enti diretti al migliore conseguimento di specifici fini pubblici propri dei comuni consorziati ed alla migliore tutela dei bisogni delle popolazioni interessate; si debbono creare degli organi elettivi o prevalentemente elettivi per esercitare il solo controllo di legittimità, non di merito, sugli enti locali; si debbono attribuire le principali funzioni ai consigli comunali ed ai consigli dei consorzi comunali, eletti con votazione diretta, non, come vorrebbe l'onorevole Alessi, con votazione indiretta, o di secondo grado; si debbono assicurare ai comuni ed ai liberi consorzi comunali i mezzi finanziari per una vita veramente autonoma; si debbono infine attuare le norme « determinate » nel 1947 dalla Commissione paritetica per « le attribuzioni delle sopresse provincie », per « le attribuzioni delle sopresse pre-

fetture », per « il personale delle prefetture e delle amministrazioni provinciali soppresse ».

Signori deputati, altri colleghi del Blocco del popolo interverranno nella discussione per illustrare aspetti particolari della riforma amministrativa, giusta l'articolo 15 dello Statuto, al quale si è uniformato il disegno di legge numero 308 presentato dal Blocco in data 11 maggio 1953. Per concludere, dirò solamente che la riforma amministrativa costituisce l'attuazione di una norma fondamentale dello Statuto siciliano ed una premessa indispensabile perchè si concreti il processo formativo di una più profonda coscienza autonomistica diretta alla rinascita dell'Isola, per la quale si sono sempre battuti gli amministratori democratici, che hanno costantemente tenuta alta la bandiera della libertà e dell'autonomia contro tutte le sopraffazioni e gli

arbitri dei vari prefetti e dei vari governi dal 1860 ad oggi! (*Vivi, prolungati applausi e congratulazioni da parte dei deputati del Blocco del popolo*)

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta successiva.

La seduta è rinviata a domani, 26 novembre, alle ore 10, per il seguito dell'ordine del giorno.

La seduta è tolta alle ore 21,05.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Il Direttore

Dott. Giovanni Morello

Arti Grafiche A. RENNA - Palermo