

(N. 582-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 luglio 1949 (V. Stampato N. 699)*

d'iniziativa dei Deputati LUCIFREDI, TOSATO, MIGLIORI, ANGELUCCI Nicola, ARCANGELI, BOVETTI, CARIGNANI, CONCI Elisabetta, DELLI CASTELLI Filomena, DE MICHELE, DONATINI, DOSSETTI, FABRIANI, GATTO, LOMBARDI COLINI Pia, LOMBARDI Ruggero, MELLONI, MOLINAROLI, NUMEROSO, POLETTI, QUINTIERI, RESTA, RIVA, RUSSO Carlo, SAMPIETRO Umberto, SPATARO, TOZZI CONDIVI e TUPINI

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 27 LUGLIO 1949

Comunicata alla Presidenza il 3 ottobre 1949

Proroga del termine per l'effettuazione delle elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali.

## RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — È noto che secondo la disposizione transitoria VIII della Costituzione della Repubblica le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni Provinciali dovevano essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Per ottemperare a questa disposizione veniva presentato il 9 dicembre 1948 al Senato, di iniziativa del sottoscritto, un disegno di

legge il quale, approvato dal Senato e dalla Camera, diventava la legge 24 dicembre 1948, n. 1465. Essa stabiliva che tali elezioni avessero luogo entro il 30 ottobre 1949 qualora non fossero state prima effettuate.

Il Governo frattanto presentava alla Camera dei deputati il 10 dicembre 1948 due disegni di legge (211 e 212), l'uno sul funzionamento degli organi regionali e l'altro sulle norme elettorali. La prima Commissione della

Camera ha affrontato un lungo lavoro di rifacimento del disegno 211 ma non ha ancora presentato la sua relazione. Dovrà poi riferire sul disegno 212.

La maggioranza della Commissione stessa, nello scorso luglio, vista l'impossibilità di concludere i propri lavori per modo che venisse rispettato il termine del 30 ottobre di questo anno, presentava alla Camera una proposta di legge costituzionale per la proroga di questo termine: la Camera, dopo ampia discussione, accoglieva un emendamento proposto dal Vice Presidente onorevole Gaetano Martino che sopprimeva la parola « costituzionale » dall'intestazione della proposta di legge e approvava nella seduta del 26 luglio la proroga del termine al 31 dicembre 1950.

Il disegno di legge si presenta ora alla Vostra approvazione. È evidente la necessità di separare l'esame della questione di costituzionalità della legge da quello del suo contenuto di merito.

1° La Commissione ritiene che la Camera abbia bene respinta la qualifica di legge costituzionale attribuita dai promotori al provvedimento in esame.

a) Dal punto di vista giuridico la stessa relazione di maggioranza, stesa dall'onorevole Lucifredi, primo dei proponenti e anche relatore, favorevole alla intestazione costituzionale respinta poi dalla Camera, riconosceva (pag. 2) « che da parte di alcuni studiosi si esclude il carattere di norma costituzionale delle disposizioni transitorie della Costituzione ».

In ogni caso non appare dubbio che le disposizioni transitorie possano essere in parte costituzionali e in parte no. Questo riconosceva anche la relazione che accompagnava la proposta di legge, dichiarando « che autorevoli cultori di discipline giuridiche escludono che alle disposizioni transitorie della Costituzione, o quanto meno a *talune di esse*, come quella della disposizione VIII, vada attribuita la veste giuridica di norme costituzionali ».

Ma questa disputa è superflua perchè nel caso attuale non si tratta di modificare la disposizione VIII ma di modificare *il termine stabilito con la legge* 24 dicembre 1948, n. 1465.

Basta leggere il testo del disegno di legge approvato dalla Camera per averne la certezza.

L'onorevole Martino, svolgendo il sopra ricordato emendamento che venne approvato dalla Camera nella seduta del 23 luglio, disse: « con la legge Bergmann sono state indette le elezioni: si tratta ora di modificare un termine contenuto in quella legge che è una legge ordinaria ». E l'onorevole Ministro di Grazia e giustizia intervenendo nella discussione e negando il carattere costituzionale nelle norme transitorie, aggiungeva: « Ma a parte queste considerazioni vi ha da tenere conto che la legge Bergmann aveva già ottemperato all'VIII norma transitoria; la legge Bergmann essendo ordinaria, nulla si oppone a che essa sia modificata con altra legge ordinaria ».

In questo dibattito fra la maggioranza della Camera ed una sua frazione guidata da rispettabili criteri dottrinali, dai quali poi si staccarono in gran parte gli stessi proponenti del carattere costituzionale della legge, si inseriva una accurata relazione di minoranza stesa dall'onorevole Achille Corona, nella quale, pur svolgendosi motivi polemici contro il merito del disegno di legge, si giudicava assai contestabile l'applicabilità del procedimento di revisione costituzionale scrivendosi: « Lo stesso carattere esecutivo di una norma costituzionale che si è attribuito alla legge Bergmann impedisce che sia lecito rivedere la disposizione VIII. Questa norma transitoria ha concluso il suo ciclo col 31 dicembre 1948. Prima di quel giorno, essa poteva essere oggetto di revisione costituzionale; ma una volta trascorso tale termine, e trovata la sua esecuzione nella legge 24 dicembre 1948, n. 1465, la disposizione VIII non può più essere oggetto di modificazioni ».

b) Ma sembra alla Commissione che le semplici considerazioni giuridiche, benchè largamente sufficienti a concordare con la deliberazione della Camera che esclude il carattere costituzionale della legge, meritino di essere suffragate anche sotto il profilo politico.

Invero, come gli stessi proponenti della legge e la relazione di maggioranza rilevavano e come tutti sappiamo, una campagna di stampa ha aizzato l'opinione pubblica italiana contro l'Istituto regionale, suscitando preoccupazioni anche in ambienti convinti della necessità di rompere il malefico dominio centralistico assi-

curando agli enti locali i poteri e i mezzi che loro promette la Costituzione.

Ora, una legge costituzionale per approvare un semplice rinvio delle elezioni amministrative provinciali e regionali, farebbe il giuoco di queste oscure ma potenti opposizioni, imponendo (con il richiamo della pubblica attenzione sulla novità) il complesso procedimento prudentemente prescritto dall'articolo 138 della Costituzione per le sue revisioni: le due successive deliberazioni da parte di ciascuna delle Camere, ad intervallo non minore di tre mesi, l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione; il *referendum* dopo le quattro approvazioni parlamentari qualora la legge non sia stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

E che cosa capirebbe il popolo di tutto questo laborioso procedimento su una modesta questione di rinvio? È facile prevedere che sul dibattito giuridico verrebbe a prevalere una comoda battaglia di accuse circa la maggiore o minore fedeltà dei partiti al titolo V della Costituzione relativo alle autonomie locali. E la polemica, a tutto rischio della riforma, si svolgerebbe su un quesito sostanzialmente postumo e quindi giuridicamente mostruoso perchè si discuterebbe circa la proroga di un termine già scaduto da mesi. Infine si consideri che il popolo italiano verrebbe chiamato a *referendum* per la prima volta: delicata operazione che assai male si adatterebbe ad un tema così freddo, gettando forse del discredito su questo importante strumento della democrazia diretta, mentre l'esperienza dei Paesi più maturi ne dimostra la grande efficacia educativa quando esso viene esercitato su quesiti chiari e di vivo interesse, ravvivando così la conoscenza e il culto della legge fondamentale e rendendo manifesto al popolo che essa è la garanzia della sua sovranità.

Non sembra fuori di luogo ricordare che, ad esempio, la Costituzione degli Stati Uniti di America del 1789 non ha avuto che pochi emendamenti su temi suggeriti dal progresso nella sua vita di oltre un secolo e mezzo (dopo i primi 10 votati nel 1789 sui diritti dei cittadini, si trova il XII nel 1804 sulla elezione del Presidente, il XIII nel 1865 sulla abolizione della schiavitù, il XVI nel 1913 per l'imposta

sul reddito) e che la Costituzione Svizzera del 1848 venne sottoposta a revisione per la prima volta nel 1874 e successivamente solo per attribuire al potere federale singole nuove facoltà.

Per tutte queste considerazioni la Commissione conclude perchè il Senato consenta con la Camera nel riconoscere al disegno di legge in esame il carattere ordinario.

2° L'esame del merito appare, dal superamento del dibattito precedente, alquanto semplificato.

Stabilito infatti che non si tratta di modificare la disposizione transitoria VIII della Costituzione, ma semplicemente di prorogare il termine della legge 24 dicembre 1948, n. 1465, rimane solo da constatare se ne ricorrono i motivi.

In linea di fatto poco vi è da discutere: mancano le due leggi necessarie e ormai mancano perfino i 70 giorni che il meccanismo elettorale richiede per provvedere alla consultazione popolare.

Ma il Senato non è solo chiamato a registrare uno stato di fatto. Il Senato deve deliberare sul problema politico: inoltre esso è più che mai il consesso autorizzato a guardare in profondo sulla attuazione di questa parte della Costituzione relativa al nuovo ordinamento regionale, poichè l'articolo 57 della Costituzione stabilisce che il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

E qui non può certo esprimersi compiacimento per la lentezza con la quale si è proceduto.

Entrata in vigore la Costituzione il 1° gennaio 1948, solamente nel luglio veniva pubblicato, ma non presentato al Parlamento, un disegno di legge, redatto da una Commissione di funzionari, presieduta dall'onorevole Sottosegretario di Stato all'interno ed avente per relatore un consigliere di Stato: ma l'onorevole Ministro dell'interno pochi mesi dopo lo ripudiava dichiarando al Senato nel giorno 26 ottobre 1948 che tale progetto « non è che uno studio privato fatto da un funzionario e sottoposto all'esame di una Commissione ».

Trascorreva così quasi interamente l'anno 1948 prima che il Governo presentasse i disegni di legge necessari: essi sono i disegni 211 e 212 presentati alla Camera il 10 dicembre 1948.

Il Governo ha formalmente ragione quando osserva di non essere responsabile del succes-

sivo ritardo determinato dall'esame di questo disegno di legge da parte della Camera dei Deputati. Nè a noi spetta dire in questa sede se la 1<sup>a</sup> Commissione della Camera abbia bene operato dedicando una decina di mesi ad un meritorio totale rifacimento, che ancora attende il vaglio della Camera e dovrà poi passare attraverso all'esame del Senato, ovvero se meglio non sarebbe stato accogliere il suggerimento dell'onorevole Ministro dell'interno il quale nella stessa seduta del 26 ottobre diceva al Senato: « Spetterà al Parlamento decidere ed eventualmente stralciare la parte riferentesi alle elezioni lasciando impregiudicato tutto il resto ». Invero, la materia dell'ordinamento amministrativo e dei controlli avrebbe potuto essere legislativamente regolata anche dopo le elezioni provinciali e regionali, dovendo i consigli regionali frattanto quale primo compito deliberare gli Statuti da sottoporsi poi per l'articolo 123 della Costituzione all'approvazione con leggi della Repubblica.

Comunque oggi siamo nella innegabile necessità di prorogare il termine, proprio affinché il rispetto della Costituzione e della legge non venga meno con una scadenza a vuoto, la quale potrebbe anche avere effetto deleterio, favorendo il permanere di una situazione precaria nelle amministrazioni locali ed incoraggiando la reazione degli avversari della grande riforma, nostalgici di un passato rovinosa-

mente conchiuso e difensori di interessi che temono il nuovo ordinamento di autogoverno e di responsabilità.

Mentre pertanto la Commissione vi propone l'approvazione del disegno di legge, è implicito che essa dissente dalle censure che vi sono state mosse dalla opposizione, fattasi ora favorevole all'ordinamento regionale ed accusante la maggioranza di non volerlo attuare.

La Commissione non ritiene di entrare in questi motivi polemici, ma, anzi, rileva che la attuale impostazione del contrasto presuppone una sostanziale concordia nel conclamarsi ora da ambo le parti fedeli alla Costituzione in questa parte che ne concreta la più profonda innovazione con la istituzione della Regione (integrata dalla limitazione dei controlli alla pura legittimità stabilita dagli articoli 125 e 130).

La Commissione pertanto ritiene di poter aggiungere alla propria conclusione un invito all'onorevole Presidente del Senato perchè, dopo l'approvazione di questa legge, voglia segnalare alla Presidenza della Camera l'urgenza delle deliberazioni sui disegni di legge 211 e 212, (già rilevata dall'onorevole Presidente della Camera nella seduta del 26 luglio u. s.), affinché al Senato rimanga il tempo necessario per il loro ponderato esame e la piena libertà di eventuali diverse deliberazioni.

BERGMANN, *relatore di maggioranza.*

## RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Ancora una volta la maggioranza governativa chiede al Parlamento di rinviare, al corso dell'Anno Santo, le elezioni dei Consigli regionali e degli organi delle Amministrazioni provinciali.

Anche a questo (che sarà, poi, l'ultimo?...), come al primo rinvio, tradotto nella incostituzionale legge 24 dicembre 1948, n. 1465, si è opposta la minoranza della vostra prima Commissione permanente: fermamente convinta che, sia sotto il profilo giuridico che sotto l'aspetto politico, l'accoglimento della proposta concreterebbe una ulteriore ed ormai sistematica violazione della Costituzione nei suoi attributi più preziosi ed intangibili per la realizzazione della Repubblica democratica.

a) Non pare sia possibile contestare utilmente della VIII Disposizione transitoria della Costituzione il carattere, non solo formalmente ma sostanzialmente, costituzionale.

Questa opinione è, intanto, comune al vice Presidente del Consiglio, onorevole Piccioni, che, sul punto ed almeno per implicito, non mostrò, a suo tempo, di dissentire dall'avviso dell'interpellante onorevole prof. Calamandrei, agli onorevoli deputati proponenti ed, infine, all'unanimità della prima Commissione della Camera dei deputati che, non ostante la coraggiosa e leale resistenza, risultò, poi, ma non certo per opposto, saldo convincimento giuridico, solidamente disapprovata — per maggioranza e minoranza — dal voto di Assemblea.

Essa trae suo fondamento dal principio che il carattere costituzionale della norma in genere è in funzione degli effetti che da essa conseguono.

Se questo è vero, come è vero, e se, nella specie, è certo che la transitoria in esame è produttiva di un obbligo di adempimento « in termine » che, genericamente esistente come

obbligo di attuazione dell'ordinamento regionale previsto dal Capo V della Costituzione, da quella transitoria si volle realizzare in quel termine fisso (che assai stentatamente, nel corso dei lavori preparatori, i rappresentanti dell'attuale maggioranza di Governo consentirono a dilatare fino ad un anno) ne consegue che la tempestività di quell'attuazione è elemento sostanziale ed assieme qualificativo dell'adempimento auspicato.

b) Parimenti certo sembra alla minoranza della prima Commissione che destinatario valido ed esclusivo dell'imperativo costituzionale avesse a riconoscersi il Governo e solo il Governo come il potere statale cui incombeva, da un canto, l'obbligo formale di tempestiva indizione, con la forma decretizia propria della sua competenza, delle elezioni regionali e provinciali e, correlativamente, d'altro canto, quello sostanziale di proporre al legislativo e di sollecitare dalla sua maggioranza le leggi organiche e funzionali e quelle normative dei procedimenti elettorali che avesse, eventualmente, ritenuto opportuno di provocare in sostituzione di quelle già esistenti ed almeno per la massima parte, a nostro avviso, bene utilizzabili.

c) Nè alcuna virtù riparatrice della prima denunciata violazione costituzionale può, in serietà e lealtà di giudizio, riconoscersi alla fallace quanto speciosa sottilizzazione linguistica (per altro resistita dal concorde volere espresso, in tempo non sospetto, dagli artefici della Costituzione) che assurse al rango di sostanza della legge Bergmann: con la quale, all'imperativo costituzionale di realizzazione « in termine » dell'ordinamento regionale, si sostituì, in confusione di poteri, la modesta materia propria di un decreto dell'esecutivo quale è quella di mera indizione dei comizi elettorali con l'adozione — per giun-

ta — di un inconsueto tipo di termine multiplo, incerto e variabile.

d) Tanto meno convincente, infine, è per la minoranza la semplicistica argomentazione di superamento e quindi di inattualità della questione di costituzionalità della VIII Disposizione transitoria che si vorrebbe trarre dall'ormai innegabile esistenza della prelodata legge Bergmann sul contenuto della quale — si asserisce, e non più su quello della VIII Disposizione transitoria — la proposta odierna andrebbe ad incidere.

A parte il fatto che una tale opinione, come si è ricordato, non risultò affatto condivisa né dai proponenti il disegno di legge in esame né dalla unanimità della prima Commissione della Camera dei deputati che nelle due pregevoli relazioni di maggioranza e di minoranza ritenne, concordemente, questo disegno di legge di natura costituzionale ed incidente non sulla legge ordinaria 24 dicembre 1948 ma sulla stessa VIII Disposizione transitoria, vale in proposito osservare che la tesi che si contrasta è inficiata proprio nel suo presupposto.

Se fosse vero e legittimo, come si è sostenuto, che « l'ordinaria » Bergmann abbia solo carattere esecutivo di una norma costituzionale, sarebbe appunto questo carattere ad impedirne la possibilità di ulteriore modificazione: dal momento che la Transitoria che essa volle attuare ha esaurito il suo ciclo di vita col 31 dicembre 1948.

Non pare invero logicamente concepibile, ora, né la *esecuzione* di una norma esauritasi né la formazione di una ulteriore legge di esecuzione di transitoria caducata per decorso di tempo.

Sotto il profilo politico la minoranza intende bene cosa sia nella logica elementare della vita politica che il partito al Governo (specie se, nel superamento di ogni più rosea speranza, goda di una inconsueta saldezza) abbia naturale interesse d'impedire o comunque di ritardare al massimo la riduzione, se non lo sfaldamento, del potere accentrato a beneficio del potere locale.

A parte il rischio insito in ogni consultazione elettorale, confessatamente aggravato dal riconoscimento e constatato mutamento di clima politico, ogni istituto autonomistico,

base reale di democrazia e correttivo sicuro del potere centralizzato, riesce poco gradito a coloro che di questo usano e, di frequente, abusano.

Ma è d'altra parte innegabile diritto-dovere della stessa minoranza la pubblica, formale, solenne denuncia del gioco, ormai chiaro e sistematico, di un tale interesse: per sottolinearne non solo il contenuto di patente violazione costituzionale e di inusitata infedeltà politica, ma anche il deleterio effetto riflessivo sulla vita e lo sviluppo degli stessi organi di autonomia già esistenti.

Forse ancor più che nell'attuazione dell'istituto regionalistico in sé e per sé, quale fattore di riduzione del potere accentrato, prima strenuamente propugnato ed ora (se pur verbalmente sostenuto e solennemente promosso attraverso una serie di impegni formali e qualificati, tutti puntualmente traditi) apertamente sabotato attraverso dilazioni tanto ingiustificate quanto indeterminate, la finalità ed il significato della mora vanno ricercati nella volontà di perpetuare *sine die* l'asfissiante e spesso mortificante controllo tutorio sugli enti locali, in troppa parte espressioni di volontà popolare disapprovante l'Amministrazione centrale: attraverso una tutela prefettizia e di organi provinciali sicuramente docile all'indirizzo governativo o nella comoda carenza di taluni organismi provinciali dei quali pure non si contesta la utilità istituzionale e funzionale.

E non è a dubitarsi, onorevoli colleghi, del danno considerevole che un tale sistema dilatorio — se non pure sabotatore — arreca al prestigio delle istituzioni parlamentari. È vano e contraddittorio reclamare dal Paese l'adeguamento giuridico e morale ai principi della Costituzione democratica se i primi destinatari ed i doverosi custodi di essi non rendono agli stessi l'osservanza leale, incondizionata e diligente che non tanto la norma formale quanto lo stesso costume democratico reclama.

Con gli Enti locali che attendono e sollecitano la indispensabile concreta realizzazione delle autonomie democratiche e che nell'indugio vedono ogni giorno di più difficoltà e talora addirittura compromessa la loro esistenza,

è l'intero Paese, senza distinzioni di parte, che esige, al di là di ogni escogitazione curialesca, un gesto di politica lealtà che voglia significare attuazione e non negazione della Costituzione attraverso la realizzazione degli istituti che essa promise addirittura in termine fisso.

Senza che possa seriamente tentarsi la evasione di un tale obbligo attraverso la significazione di pretese difficoltà tecniche tanto insussistenti quanto denegate dalla stessa apprezzata relazione di maggioranza al Senato, oltre che dallo stesso Ministro degli interni che, non solo a quelle difficoltà non fece richiamo nelle sue note dichiarazioni, ma che già ne riconobbe la possibilità di superamento come la predetta relazione ricorda.

« Invero la materia dell'ordinamento amministrativo e dei controlli — avverte la stessa maggioranza — avrebbe potuto (e non potrebbe?) essere legislativamente regolata anche dopo le elezioni regionali e provinciali, dovendo i consigli regionali, frattanto, quale primo compito, deliberare gli Statuti da sottoporsi poi, per l'articolo 123 della Costituzione, all'approvazione con leggi della Repubblica ».

È, dunque, pacifico che non è nè la carenza

delle leggi organiche e funzionali nè, tanto meno, quella dell'apparato amministrativo che segue e non precede la realizzazione dell'Istituto, quella che fa ostacolo all'adempimento dell'obbligo costituzionale.

Tanto meno un tale ostacolo può lealmente identificarsi nella mancanza delle leggi elettorali dal momento che, oltre il facile adempimento dei testi prefascisti cui pure si fece ricorso per le elezioni comunali, almeno tre precedenti di elezioni regionali offrivano ed offrono materiale sufficiente per un qualunque rapido, volenteroso apprestamento che escluda, beninteso, la già manifestata velleità di compressione se non di eliminazione delle rappresentanze di minoranza.

È per queste ragioni che la minoranza relatrice chiede all'onorevole Assemblea di respingere il disegno di legge sottoposto al suo esame, solennemente affermando la improrogabile necessità di riparare alle gravi, insanabili violazioni costituzionali consumate nella sola maniera giuridicamente e politicamente corretta: facendo le elezioni regionali e provinciali e traducendo così nel fatto l'ordine costituzionale finora inottemperato.

RIZZO Domenico, *relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE

*Articolo unico.*

Il termine per l'effettuazione delle elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali, indette, a norma della disposizione transitoria VIII della Costituzione della Repubblica, con legge 24 dicembre 1948, n. 1465, è prorogato al 31 dicembre 1950.