

RESOCONTO SOMMARIO

SEDUTA DI SABATO 27 LUGLIO 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

(Atti della Commissione per la Costituzione
- Seconda Sottocommissione - Discussioni,
da pag. 5 a pag. 18).

	PAG.
Autonomie locali (Discussione):	
AMBROSINI, Relatore	819
PERASSI, Relatore	824
PRESIDENTE	825, 829, 831, 832
ZUCCARINI	825
EINAUDI	826
TARGETTI	829
LUSSU	829
CAPPI	831
BULLONI	831
FABRI	831
CONTI	831

La seduta comincia alle 17.

Discussione sulle autonomie locali.

AMBROSINI, *Relatore*, premette che, più che fare una relazione, intende semplicemente iniziare la discussione.

Il problema dell'autonomia si affaccia e si impone per riparare agli inconvenienti dell'accentramento, cioè di tutto quel sistema che, per la diffidenza verso le popolazioni e le autorità locali, fu instaurato nel primo momento della unificazione nazionale; inconvenienti che si manifestarono subito e vennero man mano aggravandosi, determinando una situazione che occorre affrontare e superare.

Gli inconvenienti dell'accentramento sono ben noti, e cioè:

1°) la sottrazione degli affari, specialmente amministrativi, a coloro che vi sono direttamente interessati e la loro attribuzione ad organi lontani, centrali, che possono non conoscere affatto le condizioni locali e che comunque dipendono o sono influenzati dai governanti;

2°) la compressione delle energie locali, l'accumulazione delle pratiche al centro, il ritardo nello svolgimento degli affari, la diminuzione della libertà degli enti locali e conseguentemente della popolazione;

3°) circa il funzionamento del Parlamento e la missione del Deputato, l'inconveniente gravissimo che i rappresentanti della nazione, a causa di questo sistema di accentramento, sono gravati da una infinità di sollecitazioni e di richieste da parte degli elettori, che, non arrivano a veder risolte le proprie pratiche al centro, ricorrono, come usando di un diritto, al loro deputato, il che naturalmente distrae la rappresentanza politica dal compito di curare gli interessi della nazione.

Per eliminare questi inconvenienti bisogna togliere la causa, ed è qui che soccorre il concetto dell'autonomia che, per mezzo di norme adatte, porterebbe:

1°) ad evitare i danni del centralismo statale;

2°) a stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica;

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE — 27 LUGLIO 1946

3°) a stabilire l'equilibrio fra le forze politiche e quindi ad impedire l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o di gruppi di interessi.

Per raggiungere questi scopi non basterebbe l'istituto del decentramento burocratico, né basterebbe l'istituto del decentramento autarchico, il quale assegnerebbe dei compiti ad un nuovo ente autarchico ma lasciando esposto alle pressioni e all'ingerenza del potere centrale e dei governanti. Occorre quindi ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale.

L'autonomia dell'ente regione dovrebbe intendersi accentrata su un insieme di diritti della regione elevata a persona giuridica; diritti propri, diritti fondamentali sanciti nella costituzione, e quindi non modificabili o diminuibili con una legge ordinaria e perciò garantibili davanti ad una Carla Costituzionale.

Si intende che questo sistema presuppone l'adozione di un tipo di costituzione rigida, perché altrimenti mancherebbe qualsiasi garanzia per il funzionamento di tutto il convegno.

La regione è indubbiamente un ente naturale che sta tra lo Stato e i comuni, ed alla quale, se si vuole far sorgere l'ente regione, si debbono attribuire dei compiti, alcuni dei quali sono oggi di spettanza degli enti locali compresi nella sua giurisdizione ed altri dello Stato. Dei compiti di spettanza degli enti locali, possono venire in considerazione quelli che si riferiscono a servizi pubblici i quali, per acquistare maggiore efficienza, hanno bisogno di una circoscrizione più vasta (servizi dell'acquedotto, dell'energia elettrica, ecc.). Ma in concreto, quando si ammette la necessità del cambiamento del sistema attuale e l'adozione dell'istituto regionale, il problema si riduce nel determinare quale caratteristica deve avere la regione ed a quali scopi concreti deve assolvere. E qui bisogna guardare alle funzioni pubbliche ed orientarsi secondo la divisione fondamentale di queste funzioni: quindi la funzione legislativa, quella esecutiva o amministrativa e quella giurisdizionale.

Anzitutto viene in considerazione la competenza legislativa o normativa. Questa competenza, che verrebbe a spettare alla regione, sarebbe di natura diversa da quella che oggi compete a tutti gli enti i quali, in virtù del loro diritto di autonomia, possono darsi delle determinate norme per regolare per lo meno l'esercizio dei loro poteri. Qui si tratterebbe di una competenza legislativa normativa, as-

segnata alla regione direttamente dalla carta costituzionale e che perciò, nel caso specialmente di materie affidate alla competenza esclusiva della regione, darebbe luogo alla emanazione di vere e proprie leggi, le quali avrebbero lo stesso valore delle leggi emanate dallo Stato, tanto che, in caso di contrasto, dovrebbe esser consentita alla regione la facoltà di impugnare le stesse leggi dello Stato in difesa della propria competenza.

Detto questo in via generale, bisogna esaminare i gruppi diversi di materie che devono restare necessariamente nella competenza dello Stato e di quelle che possono essere attribuite alla regione. Ma qui basta limitarsi ad alcuni criteri di orientamento.

Vi sono materie che, per la loro stessa natura, riguardano gli interessi generali di una nazione e per le quali non può esservi dubbio che, in qualsiasi evenienza, devono rimanere di competenza dello Stato (rappresentanza all'estero, problemi di politica internazionale, questioni riguardanti la nazionalità, sistema monetario, ecc., ecc.).

D'altra parte vi sono altre materie che, per la loro natura, più si avvicinano al soddisfacimento dei bisogni locali o dei bisogni di determinati gruppi od enti territoriali che non si espandono per tutta la nazione, e che possono esser considerate e trattate con maggior comprensione e rendimento dagli organi locali nell'ambito della loro circoscrizione (per esempio: l'agricoltura, le istituzioni di beneficenza, le strade, gli acquedotti, il regime delle miniere, della pesca, del turismo, ecc.). Questo gruppo di materie attinenti a interessi prevalentemente locali dovrebbe essere attribuito alla competenza della regione in modo esclusivo, cosicché in questo campo la regione potrebbe emanare norme legislative.

Si può raffigurare un terzo gruppo di norme relative a materie nelle quali l'interesse della collettività nazionale è preponderante, ma per le quali può essere utile che gli organi legislativi centrali non vincolino in modo rigido l'esecuzione delle norme nelle singole regioni. Per questo gruppo di materie potrebbe lasciarsi agli organi legislativi centrali dello Stato la facoltà di stabilire i principi fondamentali, ed attribuire invece alla regione la facoltà di dettare le norme di esecuzione, in modo da adattare i principi fondamentali alle particolari esigenze dell'ente locale.

Infine può raffigurarsi un altro gruppo di materie per le quali si potrebbe stabilire una competenza cosiddetta concorrente; per le quali, cioè, allo Stato spetterebbe in princi-

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE — 27 LUGLIO 1946

3°) a stabilire l'equilibrio fra le forze politiche e quindi ad impedire l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o di gruppi di interessi.

Per raggiungere questi scopi non basterebbe l'istituto del decentramento burocratico, né basterebbe l'istituto del decentramento autarchico, il quale assegnerebbe dei compiti ad un nuovo ente autarchico ma lasciando esposto alle pressioni e all'ingerenza del potere centrale e dei governanti. Occorre quindi ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale.

L'autonomia dell'ente regione dovrebbe intendersi accentrata su un insieme di diritti della regione elevata a persona giuridica; diritti propri, diritti fondamentali sanciti nella costituzione, e quindi non modificabili o diminuibili con una legge ordinaria e perciò garantibili davanti ad una Carta Costituzionale.

Si intende che questo sistema presuppone l'adozione di un tipo di costituzione rigida, perché altrimenti mancherebbe qualsiasi garanzia per il funzionamento di tutto il congegno.

La regione è indubbiamente un ente naturale che sta tra lo Stato e i comuni, ed alla quale, se si vuole far sorgere l'ente regione, si debbono attribuire dei compiti, alcuni dei quali sono oggi di spettanza degli enti locali compresi nella sua giurisdizione ed altri dello Stato. Dei compiti di spettanza degli enti locali, possono venire in considerazione quelli che si riferiscono a servizi pubblici i quali, per acquistare maggiore efficienza, hanno bisogno di una circoscrizione più vasta (servizi dell'acquedotto, dell'energia elettrica, ecc.). Ma in concreto, quando si ammette la necessità del cambiamento del sistema attuale e l'adozione dell'istituto regionale, il problema si riduce nel determinare quale caratteristica deve avere la regione ed a quali scopi concreti deve assolvere. E qui bisogna guardare alle funzioni pubbliche ed orientarsi secondo la divisione fondamentale di queste funzioni: quindi la funzione legislativa, quella esecutiva o amministrativa e quella giurisdizionale.

Anzitutto viene in considerazione la competenza legislativa o normativa. Questa competenza, che verrebbe a spettare alla regione, sarebbe di natura diversa da quella che oggi compete a tutti gli enti i quali, in virtù del loro diritto di autonomia, possono darsi delle determinate norme per regolare per lo meno l'esercizio dei loro poteri. Qui si tratterebbe di una competenza legislativa normativa, as-

segnata alla regione direttamente dalla carta costituzionale e che perciò, nel caso specialmente di materie affidate alla competenza esclusiva della regione, darebbe luogo alla emanazione di vere e proprie leggi, le quali avrebbero lo stesso valore delle leggi emanate dallo Stato, tanto che, in caso di contrasto, dovrebbe esser consentita alla regione la facoltà di impugnare le stesse leggi dello Stato in difesa della propria competenza.

Detto questo in via generale, bisogna esaminare i gruppi diversi di materie che devono restare necessariamente nella competenza dello Stato e di quelle che possono essere attribuite alla regione. Ma qui basta limitarsi ad alcuni criteri di orientamento.

Vi sono materie che, per la loro stessa natura, riguardano gli interessi generali di una nazione e per le quali non può esservi dubbio che, in qualsiasi evenienza, devono rimanere di competenza dello Stato (rappresentanza all'estero, problemi di politica internazionale, questioni riguardanti la nazionalità, sistema monetario, ecc., ecc.).

D'altra parte vi sono altre materie che, per la loro natura, più si avvicinano al soddisfacimento dei bisogni locali o dei bisogni di determinati gruppi od enti territoriali che non si espandono per tutta la nazione, e che possono esser considerate e trattate con maggior comprensione e rendimento dagli organi locali nell'ambito della loro circoscrizione (per esempio: l'agricoltura, le istituzioni di beneficenza, le strade, gli acquedotti, il regime delle miniere, della pesca, del turismo, ecc.). Questo gruppo di materie attinenti a interessi prevalentemente locali dovrebbe essere attribuito alla competenza della regione in modo esclusivo, cosicché in questo campo la regione potrebbe emanare norme legislative.

Si può raffigurare un terzo gruppo di norme relative a materie nelle quali l'interesse della collettività nazionale è preponderante, ma per le quali può essere utile che gli organi legislativi centrali non vincolino in modo rigido l'esecuzione delle norme nelle singole regioni. Per questo gruppo di materie potrebbe lasciarsi agli organi legislativi centrali dello Stato la facoltà di stabilire i principi fondamentali, ed attribuire invece alla regione la facoltà di dettare le norme di esecuzione, in modo da adattare i principi fondamentali alle particolari esigenze dell'ente locale.

Infine può raffigurarsi un altro gruppo di materie per le quali si potrebbe stabilire una competenza cosiddetta concorrente; per le quali, cioè, allo Stato spetterebbe in princi-

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE — 27 LUGLIO 1946

prio, il diritto di legiferare, ma si potrebbe concedere alle regioni di dettare norme per mezzo dei propri organi, fino a quando lo Stato non avesse fatto uso della sua facoltà di dettare norme.

Per semplicità si potrebbe fissare l'attenzione sui primi tre gruppi, che in sostanza finirebbero per ridursi a due, perché la potestà normativa della regione determinata dal terzo gruppo si esplicherebbe col dettare norme di esecuzione.

La questione fondamentale consiste nel determinare quelle che sono e devono essere materie di competenza dello Stato e quelle che possono essere materie di competenza della regione. In una carta costituzionale il problema potrebbe risolversi determinando i gruppi di norme di competenza dello Stato e quelli di competenza della regione, oppure stabilendo soltanto quali sono le materie di competenza della regione, restando sottinteso che in tutte le altre materie la competenza è dello Stato. Probabilmente questo secondo sistema è il migliore.

Si deve aggiungere che sembra opportuno dare alla regione un altro diritto nel campo generale della legislazione. Vi sono dei problemi, delle esigenze che spesso non sono contemporaneamente avvertite da tutta la popolazione dello Stato, perché toccano un interesse particolare di indole sentimentale o puramente materiale nell'ambito regionale. Ora, se si vuole che le regioni partecipino alla vita generale dello Stato, non solo con quel compito normativo che in sostanza finisce per esaurirsi nella regione, ma con un accordo più ampio e quindi con l'affermazione di un senso di maggior fiducia nello Stato e di più salda unità, si potrebbe concedere alla regione la facoltà che si può dire di iniziativa nel campo legislativo, in questo senso: la regione non diventerebbe mai uno degli organi del potere legislativo dello Stato, né potrebbe interferire nell'assoluta libertà e indipendenza del potere legislativo generale; ma nessun inconveniente deriverebbe dal fatto che l'assemblea regionale, avvertendo determinati bisogni, e in vista di interessi che la popolazione della regione può per prima avvertire o sentire, si facesse iniziatrice di una proposta di legge che fosse sottoposta al potere legislativo dello Stato, il quale rimarrebbe assolutamente libero di decidere, ma sarebbe costretto a esaminarla. Non si tratterebbe che di estendere il diritto che può competere a qualsiasi cittadino di rivolgersi all'assemblea legislativa del proprio paese, di sottoporre dei *desiderata* e di fare anche delle proposte.

Questo diritto, però acquisterebbe maggior rilievo, non solo dal punto di vista spirituale e politico, ma anche dal punto di vista giuridico, quando si stabilisse che la Camera o le Camere legislative devono, non solo esaminare i progetti che vengono presentati per avventura dall'assemblea regionale, ma anche sentire gli eventuali rappresentanti dell'assemblea regionale che essa reputasse opportuno di inviare al Parlamento per esporre le proprie ragioni.

Dal campo della legislazione passando a quello della esecuzione, è evidente che la regione deve poter esercitare la funzione esecutiva amministrativa per tutte le materie che sono di sua competenza esclusiva e per le altre che vengono a trovare la loro esplicazione nella regione. Può aggiungersi che la regione potrebbe esplicitare le funzioni amministrative che sono proprie dello Stato nel caso che questi le delegasse i suoi poteri esecutivi. L'organo centrale può ritenere opportuno servirsi dell'amministrazione regionale per perseguire quegli scopi che sarebbero in linea di principio riservati alla propria amministrazione diretta, centrale o locale.

Viene infine la funzione giurisdizionale. La questione qui è molto più delicata, perché l'eventuale attribuzione delle funzioni giurisdizionali alla regione metterebbe questo ente in una posizione di assoluto primato e potrebbe quindi dar luogo alla affermazione di pretesa della regione come Stato.

Non si può giungere ad elevare la regione alla dignità di quello che suole chiamarsi Stato membro di uno Stato federale; ma è opportuno avvertire che vi sono casi di Stati, cosiddetti federali, nei quali lo Stato membro ha la potestà legislativa e quella amministrativa, ma non anche quella giurisdizionale. Non è tuttavia il caso di irrigidirsi. Posto il principio, potrebbe ben concedersi alla regione la possibilità di istituire degli organi giurisdizionali per la decisione di ricorsi avverso atti o deliberazioni degli enti locali, congegnando il sistema in modo da non infrangere il sistema generale dell'unità della giurisdizione dello Stato. Si può aggiungere che, per andare incontro ad esigenze e desideri di regioni, si potrebbe adottare una specie di decentramento, con la istituzione nella regione di sezioni anche dei supremi tribunali giurisdizionali ed amministrativi dello Stato. Ma chi voglia atenersi al principio dell'autonomia della regione nel senso qui prospettato non può arrivare all'attribuzione alla regione della funzione giurisdizionale.

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE — 27 LUGLIO 1946

La possibilità che si conceda alla regione la facoltà di rendersi iniziatrix di progetti di legge da presentarsi al parlamento nazionale riguarda la cooperazione della regione alla vita nazionale e naturalmente questo sarà uno dei problemi che dovrà essere esaminato. Circa la partecipazione della regione come tale alla vita nazionale, si presenta pure la possibilità che la regione concorra, anche solo parzialmente, alla formazione della seconda Camera, cioè del Senato. Si accenna qui al problema senza arrivare ad alcuna soluzione; ma indubbiamente, se si avrà la seconda Camera, la partecipazione della regione, anche limitatamente ad un numero di Senatori, potrebbe essere consigliabile.

Viene ora la questione forse più spinosa, quella della finanza della regione. Quando si trasferiscono alla regione delle funzioni, è evidente che bisogna darle pure la possibilità di esercitarle. Vi può essere una finanza esclusivamente regionale? In ogni caso, sarà sempre necessario che vi sia una finanza coordinata. Sorge poi la questione di chi deve disporre l'imposizione e del sistema di erogazione delle spese. Nel caso di regioni povere o impoverite deve poter ammettersi che lo Stato non le abbandoni, perché altrimenti l'istituto dell'autonomia politica finirebbe per danneggiare la regione.

Connesso con quello della finanza è il sistema dei controlli, specialmente quando si abbiano degli apporti da parte dello Stato, perché chi dà il contributo deve accertarsi del modo in cui questo viene effettivamente impiegato.

Altra questione di indole generale relativa all'istituzione della regione è quella del suo territorio. In Italia esistono regioni geograficamente o tradizionalmente determinate; ma bisogna tener presente la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi. Onde un'altra questione: quale sarebbe il potere competente per operare un eventuale cambiamento nella struttura politico-territoriale della regione? Pare indubbio che non possa essere che il potere centrale, naturalmente, sentita la regione o a richiesta della regione.

Vi è poi il problema degli organi. Si potrebbe dire con semplicità che sarà necessaria un'Assemblea, un Presidente, una Giunta, un Segretario; un Presidente che rappresenti

la regione e sia il capo della amministrazione regionale; una Giunta composta da assessori preposti alle varie materie dell'amministrazione. Presidente e assessori sarebbero, naturalmente, nominati dall'Assemblea regionale.

Riguardo all'Assemblea regionale, sorge la questione della sua formazione. Indubbiamente deve essere elettiva: ma con quale criterio? Dal punto di vista generale potrebbe dirsi che la struttura della legge elettorale regionale deve essere demandata alla stessa regione. Potrebbe, d'altra parte, prendersi in considerazione la possibilità che le linee generali di questa legge elettorale fossero determinate nella Carta Costituzionale, come è avvenuto nelle Carte Costituzionali specialmente dell'altro dopoguerra. Tenui presenti i presupposti che in Italia hanno spinto a propugnare la creazione dell'ente regione, potrebbe affacciarsi la proposta che vengano indicati i criteri fondamentali di elezione dell'Assemblea regionale su basi diverse da quelle della così detta rappresentanza diretta, del suffragio diretto, cioè della elezione fatta da collegi elettorali composti da cittadini indifferenti. Potrebbe, cioè, affacciarsi la proposta che, per, dare alla regione un carattere tutto particolare, a seconda delle sue esigenze, sia opportuno evitare quel sistema di elezione a suffragio diretto che porta concretamente la lotta elettorale sul terreno delle ideologie politiche dei partiti; la proposta che l'Assemblea regionale venga costituita sulla base di un sistema generalmente chiamato della rappresentanza degli interessi, così che nell'Assemblea regionale si rispecchiassero la struttura economico-sociale e gli interessi della regione. In tal modo i rappresentanti sarebbero maggiormente legati alla cura di quegli interessi e si affermerebbe nell'Assemblea regionale un principio diverso nel modo di valutare gli interessi particolari.

Per quanto si riferisce all'Assemblea regionale e alle norme da essa emanate, corre l'obbligo di esaminare alcuni quesiti.

Anzitutto: può l'Assemblea regionale essere sciolta? Qui si dovrà vedere quello che sarà deciso riguardo alla prima Camera ed eventualmente anche alla seconda. Se si afferma la possibilità che l'Assemblea regionale sia sciolta, da chi potrebbe provenire l'ordine di scioglimento e, eventualmente, in quali circostanze?

Altro quesito si riferisce alle leggi votate dall'Assemblea regionale. In linea di massima dovrebbero essere senz'altro operative; ma può prospettarsi la questione se sia utile che

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE — 27 LUGLIO 1946

vengano comunicate agli organi dello Stato e se sia ammissibile che gli organi centrali dello Stato avanzino un diritto di veto. Comunque, dato il sistema di divisione delle competenze tra Stato e Regione, è indubbio che, come spetta alla Regione il diritto di ricorrere ad un organo giurisdizionale (una corte costituzionale, o un organo misto, a seconda che la Carta costituzionale sarà per deliberare) avverso le disposizioni degli organi centrali dello Stato che interferiscano nei limiti della sua competenza e la violino, così è naturale che spetti agli organi centrali dello Stato la possibilità e il diritto di ricorrere avverso le leggi emanate dall'Assemblea regionale, che per avventura si reputi abbiano invaso il campo di competenza dello Stato.

Riguardando poi il problema più largo dei rapporti tra Stato e Regione, sorge il quesito: il governo dello Stato avrà un suo rappresentante nella Regione? Il Presidente della Regione può essere investito della rappresentanza dello Stato? E, comunque, il Presidente della Regione può essere chiamato a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri nelle quali si discute un argomento che interessi specialmente la Regione, senza naturalmente avere voto deliberativo?

Vi è poi la questione degli enti e delle istituzioni che esistono nella circoscrizione della Regione. Se si vuole modificare il sistema di accentramento attuale, non può consentirsi che si istituisca un sistema di accentramento regionale; quindi deve affermarsi nell'ordine della Regione quel principio della libertà degli enti territoriali ed istituzionali locali, i quali devono poter perseguire i loro fini liberamente a mezzo di organi elettivi. Ma su questo punto non è applicabile il concetto di autonomia politica, così come è stato delineato nei riguardi della Regione: qui può trattarsi semplicemente dell'applicazione del principio comune dell'autarchia, del ritorno all'antico sistema, con quelle modificazioni e quegli adattamenti che siano richiesti da un maggior riconoscimento della libertà locale e dell'istituzione dell'ente regionale. Basta il ritorno, in sostanza, all'antico principio della autarchia come libertà dell'ente territoriale o dell'istituzione di perseguire liberamente i suoi scopi e di perseguirli (perché qui si esplica il principio della libertà e del governo libero locale) per mezzo di organi eletti direttamente dagli interessati, con quelle facoltà di controllo che, pur limitate, potrebbero sembrare sempre opportune per evitare lo straripamento degli enti locali e più ancora la faziosità degli amministratori.

Tra gli enti locali, quello che maggiormente viene in discussione e per cui più grave è la controversia, è la provincia.

Bisogna distinguere la provincia come ente autarchico e come circoscrizione amministrativa. Resterà la provincia come ente autarchico? E qui c'è da domandarsi: se la Regione verrà ad avere dei compiti, taluno dei quali può essere sottratto a quelli degli enti locali, dato che la provincia come ente autarchico ha compiti ben limitati, quali di questi le resterebbero? Ancora: se si applica maggiormente il principio e la tendenza a formare consorzi tra comuni, anche limitatamente a determinati scopi e a singoli interessi, quale è il campo di azione che resterebbe alla provincia? Ed allora, data questa situazione, varrebbe la pena di conservarla o non sarebbe più utile sopprimerla come ente autarchico?

Quanto alla provincia come circoscrizione amministrativa (prefetture) la questione è ancora più delicata. Dovrebbe quest'organo, nel caso che fosse conservato, diventare un organo regionale? La soluzione, in un senso o nell'altro, potrebbe dipendere dal fatto che si stabilisca nella capitale della regione un rappresentante del Governo centrale o che il Presidente della Regione sia a sua volta investito delle funzioni e dei compiti come rappresentante del Governo centrale per la cura di quegli affari che restano allo Stato anche nell'ambito regionale.

Riguardo al Comune, non può esser dubbio che si tratta di un ente intangibile perché è proprio quello in cui si accentrano tutti i bisogni locali, che sono i bisogni rudimentali per i quali è nato questo aggregato, per i quali esso ha acquistato un insieme di poteri e di organi, la personalità giuridica e un diritto di ordinanza.

La questione più grave è quella dei controlli. Può lasciarsi agli amministratori dei Comuni la libertà assoluta? Da tante parti si è chiesto, e forse giustamente, l'abolizione del controllo di merito, attraverso il quale potevano esplicarsi, ed effettivamente si esplicavano, influenze ed ingerenze illecite. Il controllo di legittimità potrebbe restare, come potrebbe restare il controllo ispettivo. Indubbiamente (e la questione qui si riattacca al mantenimento o all'abolizione dell'ufficio del prefetto) si potrebbe anche pensare all'abolizione di tutti questi congegni e alla messa in efficienza del semplice diritto comune, che è sostanzialmente il sistema tradizionale dell'Inghilterra. Pur nella varietà della distribuzione di circoscrizioni territoriali, tutti gli

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE — 27 LUGLIO 1946

enti locali inglesi godono della più assoluta libertà e non sono sottoposti ai controlli che da noi sono diventati tradizionali, e se gli organi degli enti locali — siano borghi, contee o città — esorbitano nella sfera della propria competenza o violano i diritti di taluno, si mette in moto il diritto comune, cioè chiunque può ricorrere ai giudici ordinari. E da vedere se questo sistema potrebbe, per lo meno in tutta la sua interezza, trovare applicazione nel nostro Paese. Può darsi che sia più opportuno mantenere alcuni degli istituti tradizionali, ma corretti e adeguati in modo da non dar luogo agli inconvenienti, danni, incidenze, prepotenze e corruzioni che finora purtroppo si sono lamentati.

Concludendo: tutti i problemi che si riferiscono agli enti che esistono o che possono crearsi come enti territoriali o enti istituzionali nell'orbita della circoscrizione regionale vanno esaminati in un secondo momento e comunque sono subordinati alla direttiva generale che si seguirà per il problema fondamentale, che consiste nel riconoscimento o meno delle regioni dotate di personalità giuridica, con attribuzione di diritti propri, sanciti nella Carta Costituzionale, e quindi non modificabili con leggi ordinarie e conseguentemente garantiti col ricorso ad una Corte costituzionale.

(La riunione, sospesa alle 18,15, è ripresa alle ore 18,30).