

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**VI LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-  
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI  
E PERIFERICI DELLO STATO**

**Resoconto stenografico**

---

**13<sup>a</sup> SEDUTA**

**GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1974**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 311, 319, 320 e <i>passim</i>	BENVENUTI . . . . .	Pag. 311, 320, 326 e <i>passim</i>
AZZARO, sottosegretario di Stato alla Pre- sidenza del Consiglio . . . . .	323	GUARINO . . . . .	329, 342
BALLARDINI . . . . .	324		
BRESSANI . . . . .	321, 327		
CARUSO . . . . .	341, 342		
MODICA . . . . .	321, 329, 339		
TRIVA . . . . .	341		

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i professori Feliciano Benvenuti, ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Venezia, e Giuseppe Guarino, ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Roma.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,50.*

*FRACANZANI, deputato, f. f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato.

Desidero porgere il mio vivo saluto al professor Feliciano Benvenuti, che ha accettato di venire a deporre sui temi che sono oggetto della nostra indagine. Ringrazio anche l'onorevole sottosegretario Azzaro, che rappresenta il senatore Toros, ministro per i problemi relativi alle Regioni.

Prego, professor Benvenuti.

**BENVENUTI.** Sono io che ringrazio lei e la Commissione per avermi invitato. È indubbiamente un onore essere qui tra loro, e soprattutto essere chiamato a dire il mio pensiero su questo problema regionale, pensiero che, come sanno, risale ormai a molto tempo fa e che ha subito aggiustamenti, ovviamente, in relazione alle modificazioni delle realtà concrete. È rimasto però fermo un punto di partenza. Se loro mi consentono, vorrei prima di tutto dare una indicazione di carattere generale, perchè le soluzioni di quella che si chiama la *day by day administration* hanno ragione di essere in quanto si abbia un *policy*, una politica generale, una tendenza ad ottenere certi risultati. In sostanza, quali sono stati i motivi della introduzione nella Costituzione dell'istituto regionale? Io credo che davanti ai costituenti ci fosse una visione dello Stato diversa da quella alla quale tutti noi siamo

stati educati, attraverso anche gli studi universitari e l'esperienza quotidiana. I costituenti volevano cioè modificare profondamente la struttura dello Stato, e non soltanto riformarla, trasformarla, ma in un certo senso rivoluzionarla.

Quando l'articolo 114 della Costituzione dice che la Repubblica si riparte in Regioni, province e comuni, pone secondo me un principio fondamentale, cioè che la Repubblica è un ordinamento comunitario, alla cui formazione concorrono delle comunità, formate ovviamente dalle stesse persone, ma come espressioni giuridiche diverse. Le stesse persone, dicevo: il popolo; ma come espressioni giuridiche diverse, e cioè il popolo come comunità regionale, provinciale o comunale. Naturalmente, accanto a queste, il popolo come comunità nazionale. Ma quest'ultimo, il popolo-Stato, è da mettersi, nel campo dei valori giuridici, naturalmente, sullo stesso piano del popolo-Regione e del popolo-comune. È la Repubblica che chiude questo sistema, e cioè un ordinamento giuridico.

La cosa è particolarmente importante, perchè, a mio modo di vedere, questa visione consente il superamento della concezione antropomorfa e soggettivistica dello Stato, per trasferire quest'ultimo su una visione, invece, di carattere oggettivo. E qui è il superamento della dottrina giuridica dell'Ottocento il cui sforzo aveva permesso di arrivare alla concezione dello Stato quale persona giuridica, superamento che deve portare alla concezione di uno Stato visto da un punto di vista puramente obiettivo. I giuristi potranno dire che qui io manifesto certe tendenze di avvicinamento ad opinioni kelseniane, ma non è esattamente così. Probabilmente Kelsen ha intuito (cosa certo ardua, all'epoca) come il mondo moderno si orientasse verso l'oggettivazione ed è pervenuto a risultati, sotto certi aspetti, forzati. Ma se noi riusciamo a contemperare questa visione oggettivistica dello Stato come ordinamento con una visione soggettivistica dello Stato come comunità, come formato da una serie di individui, possiamo arrivare ad una concezione in certo senso mediana tra la massima kelseniana e la massima, diciamo pu-

re, savignana e di provenienza ancora canonistica.

Che cosa comporta questa evoluzione nella concezione dello Stato?

In primo luogo una conseguenza drastica: occorre essere consapevoli che la introduzione delle Regioni non è soltanto un momento di riforma dell'organizzazione dello Stato, come purtroppo io sento troppo spesso dire. Si considerano cioè le Regioni come dei mezzi per aggiornare la organizzazione dello Stato e consentire il decentramento.

In realtà, l'introduzione di questi nuovi elementi nella vita comunitaria significa ben di più che un aggiornamento nell'organizzazione dello Stato! Significa una rivoluzione nella concezione dello Stato.

Riassumendo: io vedo nel momento attuale un indebolimento della concezione soggettivistica dello Stato ed un rafforzamento della concezione oggettivistica e perciò credo che oggi l'accento non vada più posto sullo Stato come struttura, ma sullo Stato come attività. Lo Stato-struttura era il punto di forza, il punto centrale al quale abbiamo sempre pensato, al quale siamo stati abituati a pensare, ma noi dobbiamo spostare questa nostra ottica ed immaginare che la struttura non è più l'elemento portante della nostra civiltà. Noi non siamo più civili perchè meglio organizzati, ma lo siamo perchè agiamo meglio; perchè l'esercizio delle nostre funzioni, in quanto sia meno costoso, più rapido e più vicino alle esigenze, consente risultati migliori; perchè i compiti vengono assolti in modo migliore. Il punto sul quale dobbiamo quindi impernare la nostra attenzione è, ripeto, non tanto il momento della struttura, quanto quello dell'attività

Vorrei indicare un esempio concreto dell'importanza di questo spostamento di ottica. Quando teniamo fisso il nostro sguardo sul momento della struttura e parliamo, ad esempio, di partecipazione, noi concepiamo quest'ultima come partecipazione alla struttura, e tutto quello che oggi stiamo facendo è di consentire che il cittadino entri nelle strutture; cioè riteniamo che non è sufficiente il solo momento elettorale, la sola preposizione del rappresentante a livello parlamentare, consiliare regionale, comunale

o provinciale che sia; riteniamo di dover ampliare queste strutture per consentire la partecipazione alle strutture stesse. Quindi, o elezioni interne o suddivisione interna tipo quartiere, consiglio di quartiere e via dicendo. In realtà, questo è certo importante, ma il vero punto della partecipazione non è nella struttura, bensì nell'esercizio della funzione. Se lo Stato oggi è ordinamento, a me non interessa l'organizzazione, o mi interessa solo relativamente, come strumento di azione; mi interessa invece la funzione, perchè è questa che mi dà lo Stato-ordinamento. E la Costituzione questo lo ha sentito. Voi lo sapete: il momento della partecipazione alla funzione si esplica attraverso il referendum, sul piano legislativo e in parte su quello amministrativo, e attraverso il processo, sul piano della giurisdizione.

Quanto alla giurisdizione, che è forse il momento più sofisticato, tecnicamente, delle tre funzioni dello Stato, è da secoli ormai che conosciamo la partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione... aiutato dall'avvocato, se volete.

E quel che stiamo facendo oggi è, in sostanza, un primo inizio di partecipazione di un cittadino all'esercizio di una funzione che spetta esclusivamente al Parlamento. Voi dovete decidere, dovete dare un parere, dovete adottare delle decisioni, e non lo fate *inaudita altera parte*. Avete ascoltato i rappresentanti delle Regioni, avete cominciato ad avviare un tipo di procedimento legislativo, o parlamentare in genere, nel quale questo momento di partecipazione alla funzione è stato da voi sentito come un momento essenziale. Non è essenziale che i presidenti delle Regioni siedano in Parlamento, ma è essenziale che i rappresentanti regionali partecipino all'esercizio della funzione parlamentare.

Dove abbiamo invece una lacuna, secondo me estremamente grave, è nell'esercizio della funzione amministrativa. Come voi sapete l'Italia è uno degli ultimi Paesi del mondo a non avere una legge sulla procedura amministrativa. Nel primo decennio del secolo, auspice l'Herryritt, l'Austria ha avuto la prima legge sul procedimento amministrativo. L'ultima legge di questo tipo è quella

spagnola. Gli Stati Uniti sono regolati in questa materia da un « procedure act » che ha circa venti anni di vita. In Europa siamo rimasti solo noi italiani ed i francesi a non avere una legge sul procedimento amministrativo. E non a caso, poichè siamo gli ultimi due Paesi che conservano quelle strutture napoleoniche sulle quali più volte ho avuto occasione di soffermarmi, strutture cioè, che poggiano sul concetto che è nell'organizzazione che si realizza lo Stato e non nella partecipazione. Al contrario, dove esistono tendenze verso la concezione federale dello Stato, risulta viva la particolare esigenza di rendere il cittadino partecipe non solo delle strutture ma dell'esercizio delle funzioni.

Quando abbiamo uno Stato di tipo centralizzato, sia pure decentrato ma in una organizzazione articolata che è l'unica che rappresenta la struttura statale, non si avverte la necessità della partecipazione del singolo. Partendo da questo dato di fatto, il primo problema che dovremmo affrontare e risolvere in Italia — anche se mi rendo conto che può sembrare un problema puramente formale ma che potrebbe, invece, qualificarci civilmente — dovrebbe essere proprio — prendendo atto che lo Stato oggi rappresenta un momento obiettivo e che ciò che conta non è l'organizzazione ma l'esercizio della funzione — quello di trovare il modo di rendere partecipe il cittadino dell'esercizio della funzione amministrativa.

Intendo riferirmi però ad una legge sul procedimento amministrativo che non sia quella che attualmente pende davanti ad un ramo del Parlamento, la quale non fa altro che codificare i vecchi principi formali già elaborati dal Consiglio di Stato. Intendo riferirmi ad una legge sul procedimento amministrativo che sia una cosa completamente nuova, capace di affermare la sovranità del cittadino sul fatto che lo riguarda. Non è pensabile che chiunque possa far valere le proprie ragioni davanti ad un giudice penale o civile o amministrativo, e che questo non gli sia concesso nei confronti dell'autorità amministrativa. È necessario che il cittadino abbia il diritto di conoscere e seguire il farsi degli atti che lo interessano, in modo da po-

ter far rilevare le proprie ragioni tramite il contraddittorio.

Tutto questo comporta un rivoluzionamento profondo perchè antepone il concetto di giustizia al momento della formazione dell'atto. Ed infatti è ormai opinione comune che le autorità debbano decidere « sentite le deduzioni per iscritto degli interessati ». Questo è il principio fondamentale su cui deve poggiare una norma sul procedimento amministrativo, perchè la conseguenza più importante di una concezione obiettiva dello Stato non è quella della costruzione di uno Stato regionale ma quella della costruzione di uno Stato in cui la democraticità si manifesti a livello dell'esplicazione delle funzioni più che a livello della organizzazione.

È ovvio che la riforma regionale è il primo passo perchè non si sarebbe potuto pensare ad una riforma democratica quanto all'azione amministrativa se non rompendo il principio del centralismo burocratico. Ma, ora che questo è stato fatto, dobbiamo essere consapevoli che non possiamo pensare di dar vita ad una vera riforma regionale se non attraverso una diversa collocazione del popolo. Non dobbiamo nascondercelo. Finchè noi concepiamo la riforma regionale come una riforma di struttura organizzativa pura e semplice, continuando a tenere il popolo nell'attuale condizione, la consapevolezza dell'individuo di essere parte essenziale dell'ordinamento giuridico — che è un dato fondamentale della riforma stessa — rimane fuori della porta.

La vera riforma regionale non si realizza se non nel momento in cui si dà al cittadino la possibilità di partecipare all'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato. Questo non soltanto darebbe risultati positivi sul piano politico, dobbiamo dirlo, ma darebbe positivi risultati anche sul piano organizzativo.

Cosa significa, in realtà, partecipazione del cittadino alle funzioni amministrative dello Stato, cosa significa riconoscimento del carattere comunitario, essenziale, costitutivo delle Regioni, delle province e dei comuni, nei limiti in cui hanno autonomia, rispetto alla organizzazione generale dello Stato, della Repubblica? Significa che solo in quel momen-

to si riesce ad attuare la divisione dei poteri non soltanto in senso orizzontale, ma anche in senso verticale.

Ed è questa la seconda conseguenza più importante di una concezione obiettivistica dello Stato. Finchè lo Stato è considerato come persona giuridica unitaria, unica depositaria della volontà popolare e della sovranità, è ovvio che la divisione dei poteri non può aver riguardo se non alla qualità dei poteri stessi, non può essere, cioè, se non divisione orizzontale in legislativo, giurisdizionale ad amministrativo. Ma quando si accetti il principio che la Repubblica si riparte in Regioni, provincie e comuni si introduce un principio completamente diverso e cioè che sono questi enti, insieme allo Stato, ad avere personalità giuridica in quanto sono destinati a diventare enti esponenziali dei loro singoli ordinamenti, ma la Repubblica non è un soggetto, non ha una personalità giuridica; essa è soltanto una comunità che si esprime e si confonde in un ordinamento giuridico.

Il genere di divisione dei poteri esistente fino ad oggi nel nostro Paese è tipico di uno stato centralizzato. Vi sono i poteri legislativo, esecutivo e giurisdizionale, ma a che livello avviene tale suddivisione? In effetti tutto il potere è diviso in questi tre poteri che però si presentano tutti con la « P » maiuscola.

Uno stato di tipo federale e regionale deve dividere i suoi poteri in senso verticale. Rovesciando ancora una volta l'ottica alla quale siamo abituati per effetto degli insegnamenti a noi tramandati dagli ordinamenti di tipo napoleonico, cui ho già fatto riferimento, anche se può sembrare un paradosso, devo dire che la costruzione dello Stato non deve procedere dall'alto verso il basso, decentrando, bensì dal basso verso l'alto, accentrando i poteri. In questo modo noi mettiamo alla base del nostro ordinamento la comunità nazionale e le comunità locali nella loro veste di elementi attivamente partecipi delle funzioni pubbliche. Ed insisto sulla partecipazione perchè solo con questa noi facciamo della comunità una entità viva: non un insieme di amministratori, ma una comunità di amministratori. Il che — si badi bene — non vuol

dire che non esiste più la categoria degli amministratori.

Attualmente il cittadino è un amministrato, privo di qualsiasi possibilità di coamministrare; è un destinatario di provvedimenti, non un esecutore di quei provvedimenti. Quando il Carnelutti diceva che ognuna delle parti collabora alla sentenza per cui la sentenza non è solo un atto del giudice ma anche un atto delle parti, affermava un principio fondamentale pienamente valido anche nel campo amministrativo. Solo se riusciamo a trasformare la posizione del cittadino da amministrato in coamministrante, poniamo le basi di una vera comunità e facciamo delle comunità regionale, provinciale e comunale le basi di un vero ordinamento repubblicano. Solo in tal modo avremo uno Stato di tipo regionale. In caso contrario avremo delle Regioni che, pur dotate di autonomia politica (sulla base di elezioni), non si allontaneranno dagli schemi organizzativi dell'ordinamento napoleonico già ricordati. In questo modo daremo vita a delle Regioni che rimarrebbero costrette, in effetti, nell'ambito di uno stato centralizzato; avremmo, cioè, una forma verticale di divisione dei poteri, ma essa sarebbe tuttavia una forma discendente di decentramento, non ascendente di deconcentrazione.

Poste queste premesse e indicato come modello di riferimento quello di una comunità nazionale che si compone di più corpi giuridici, ma che si esprime in un ordinamento obiettivo e, pertanto, piuttosto nel momento di esercizio delle funzioni che nel momento della organizzazione, vorrei ora vedere come l'attuazione del disegno costituzionale, che sottostà alla concezione obbiettiva cui finora mi sono riferito, sia avvenuta per quanto riguarda le Regioni. Mi soffermerò, in particolare, su alcuni aspetti. Prima di tutto mi riferisco all'autonomia finanziaria. Tutti noi sappiamo come è scaturita la legge finanziaria. Siamo consapevoli di averla salutata come momento risolutivo di una crisi di opinioni e, quindi, sappiamo che la legge finanziaria è, in sostanza, un compromesso. Ma fino a quando questo compromesso potrà durare? Con ciò voglio dire che, a mio avviso, parliamo erroneamente di legge finanziaria in

quanto dovremmo parlare di una legge di finanziamento. La legge, infatti, è finanziaria quando dà autonomia finanziaria all'Ente, mentre nel caso specifico ci limitiamo a dare dei mezzi affinché l'Ente possa operare. Esemplicando si potrebbe dire che ci comportiamo come i genitori di una volta nei confronti dei loro figli: quando i ragazzi avevano bisogno di soldi, dovevano andare dal padre in quanto non era loro concesso di averne per proprio conto e, quindi, in poche parole, non si sapevano amministrare. Lo stesso discorso si può fare in rapporto alle Regioni del nostro ordinamento: le teniamo in uno stato di minorità. Non esiste Paese al mondo, nemmeno di tipo speciale come l'Inghilterra, in cui non esista una vera e propria legge finanziaria!

È chiaro che voi pensate alla possibilità di imposizione, alla riforma tributaria, all'accentramento delle norme sull'accertamento; ma tutto ciò non impedisce che esista la possibilità di autofinanziamento da parte delle Regioni, cosicché esse siano responsabili dei propri introiti, sappiano che agendo in un certo modo possono incrementare le proprie entrate e agendo in un altro rischiano di diminuirle. Oggi tali entrate sono sempre fisse. Queste mie considerazioni sono, evidentemente, al di fuori del procedimento d'impostazione tributaria rimanendo sul piano del diritto finanziario puro e semplice.

In base a quale criterio vien dato questo finanziamento? Sulla base di pochi ed insignificanti indici quali, mettiamo, la estensione del territorio e la popolazione. Il Governo canadese, invece, ha a sua disposizione ben altri indici per effettuare la ripartizione — o la equalizzazione, come loro dicono — delle risorse tra le province. Tali indici tengono conto, ad esempio, del numero dei posti letto negli ospedali, del consumo della carne, della energia elettrica e di tutta un'altra serie di elementi quanto mai significativi; il che vuol dire che, quando una Regione incrementa lo sviluppo del proprio territorio, la quantità dei mezzi di cui può disporre aumenta. Ma se decrementa o mantiene stabile lo sviluppo del territorio, della popolazione amministrata, non avrà mai la possibilità di aumentare le proprie entrate. Questa è la legge finanzia-

ria! La legge di perequazione finanziaria fra Regioni ricche e Regioni povere, nell'ambito di uno Stato federale, deve tener conto di una serie di indici che corrispondano a quello di efficienza dello Stato federale medesimo e del Governo regionale. Tutto questo da noi ancor oggi non c'è.

Mi rendo perfettamente conto che la legge di cui parlo è stata approvata nelle condizioni a tutti note, e doveva essere di avviamento. Ma è chiaro che, a questo punto, una delle cose che bisogna rivedere è proprio quella legge; una delle cose su cui bisogna far mente locale è proprio il momento del finanziamento. Ciò perchè la concorrenza fra le Regioni si può porre solo in questi termini. Il che non significa che la Regione ricca debba essere tale a danno di quella povera: al riguardo c'è la legge di perequazione. E lo studio di questa legge di equalizzazione deve consentire l'autonomia finanziaria, la possibilità dell'autogoverno finanziario.

Il secondo punto sul quale vorrei soffermarmi riguarda il famoso problema del trasferimento di competenze. Quello che sto per fare è un apprezzamento non scientifico — nei limiti in cui queste cose possono avere un valore di scientificità — ma piuttosto di impressione. Che cosa avrebbe immaginato, infatti, un teorico? Che prima della realizzazione delle Regioni si sarebbero varate le leggi di principio. Si sarebbe cioè dovuto dire con precisione quali dovevano essere le materie di competenza degli istituti regionali, i principi che gli stessi dovevano seguire nell'esercizio delle proprie funzioni legislative ed amministrative. Accanto a tutto questo si sarebbero quindi dovute trasferire le funzioni dello Stato. Pertanto la Regione avrebbe dovuto prima legiferare e poi, nell'ambito della sua legislazione, inserire quello che lo Stato le avesse passato, trasformandolo ed adeguandolo in base alla fisionomia della propria legislazione.

Questo avrebbe significato un grosso sforzo di concentrazione da parte dello Stato per immaginare i principi dell'ordinamento dai quali far discendere, ovviamente, gli elementi comuni caratterizzanti tutte le Regioni, ma in primo luogo tali da definire l'auto-identi-

ficazione dello Stato italiano (sforzo che sarebbe stato necessario perchè, ancor oggi, se ci domandiamo quali siano i principi dell'ordinamento regionale, non siamo in grado di rispondere), e inoltre avrebbe significato un grosso sforzo costituente da parte delle Regioni, che avrebbero potuto così identificare se stesse.

Evidentemente, questo discorso era esatto sul piano razionale e teorico. Ma è chiaro ed arcinoto che tra la teoria e la pratica corre spesso un vuoto incolmabile.

Infatti, che cosa hanno fatto i pratici? Hanno rovesciato il sistema. Lo Stato, cioè, ha trasferito le sue attività, le sue competenze, le sue norme, alle Regioni incaricandole di amministrarle fino a quando non avesse provveduto a dettare i suoi principi o fosse scattato quel certo periodo di tempo. E, quindi, in pratica, le Regioni si sono trovate a diventare amministratori per conto dello Stato, hanno cominciato a crearsi una loro fisionomia... uguale a quello dello Stato, senza poterla modificare.

Non solo, ma non avendo ancora provveduto lo Stato a fare quel grosso sforzo d'identificazione, le Regioni sono oggi costrette a tentare di individuare, esse, la fisionomia dell'ordinamento statale e, anche quando vi pervengono, riescono, al più, a riconoscere e canonizzare la fisionomia di uno Stato che non è certo quello nuovo e cioè quello in cui la regionalizzazione dovrebbe comportare il massimo di democratizzazione partecipativa. Di qui l'ulteriore conseguenza che quando le Regioni tentano di dare una diversa interpretazione a quei principi, più consona a questa nuova realtà politico-sociale, il Governo abdica alla propria responsabilità e rimette il compito della identificazione dei principi a quell'organo giurisdizionale che è la Corte costituzionale; la quale, in realtà, sta oggi dando — e mi sia permesso di dirlo — ai principi fondamentali una interpretazione ben diversa da quella che ne darebbe il Parlamento italiano. In effetti, e non può essere altrimenti trattandosi di un organo giurisdizionale per le funzioni e per la composizione, la identificazione fatta dalla Corte è una identificazione di conservazione.

Ma l'aspetto veramente grave della situazione non è tanto rappresentato dall'abdicazione della classe di governo (e non si tratta solo delle posizioni, diciamo pure agnostiche, che prende la Presidenza del Consiglio quando domanda la possibilità d'interpretare la sua posizione — che dovrebbe essere politica — ad un organo tecnico come l'Avvocatura); certo, anche questo è un fatto molto grave, ma più grave ancora è il fatto che passino gli anni senza che si giunga ad una configurazione dello Stato conforme a quelli che saranno i principi che il Parlamento dovrà ritenere validi. Quali essi siano, infatti, aspettiamo la parola dell'organo politico, in quanto è lui, e lui solo, che deve dire qual è e dovrà essere nel futuro lo Stato italiano.

Ecco, dunque, due applicazioni dei principi che derivano da questa mia concezione di uno Stato regionale fondato su una divisione verticale dei poteri e che deve riconoscersi in un ordinamento comune (che è quello repubblicano), al quale concorrono i principi, le leggi dello Stato e le leggi delle Regioni. Mi sia permesso ancora di dire che se abbandoniamo questa visione teorica — ma anche la pratica può trovare le forme per realizzare i concetti teorici —, se abbandoniamo questa prospettiva, io credo che nel futuro si ricostituirà il vecchio Stato centralistico nei concetti e nei metodi, che consentirà al più una partecipazione soltanto a livello organico e non a livello funzionale.

Da tale impostazione si possono trarre una serie di considerazioni sul modo di essere delle Regioni.

Il primo punto che — pur non avendo voi competenza specifica — non può essere trascurato, se si vuol fare un esame completo della situazione, è quello della organizzazione interna delle Regioni. È chiaro che essa oggi tende ad essere la malacopia dell'organizzazione interna dello Stato dal momento che si sono attribuite alle Regioni la stessa legislazione da amministrare e le stesse competenze dello Stato.

Anche le Regioni che, a mio avviso, si sono date delle buone leggi organizzative si trovano grosso modo nelle stesse condizioni. Mi sono permesso di pubblicare sulla Rivista delle Regioni uno studio, che feci a suo tempo,

sull'organizzazione interna di una Regione come quella veneta, il cui statuto aveva notevoli spunti di novità. Ebbene, se la Regione veneta — che si dice aver messo in essere una buona legge organizzativa — si fosse riportata a quella matrice statutaria, come da me proposto in quel progetto, probabilmente il risultato sarebbe stato migliore.

Altro argomento di meditazione è quello dei rapporti con lo Stato, in particolare per quanto riguarda l'impugnazione delle leggi. A tal proposito devo dire che non abbiamo avuto ancora occasione di discutere davanti al Parlamento impugnazioni di merito, dal momento che il Governo non ha mai sollevato questioni di merito e l'Avvocatura ha sempre contrabbandato tali questioni come vizi di legittimità.

Si è così sottratto al Parlamento un compito fondamentale nella sua veste di supremo organo equilibratore dei rapporti tra Stato e Regioni: non solo, ma gli si è impedito di rendersi conto dei nuovi fermenti che si manifestano a livello regionale e la cui conoscenza sarebbe determinante per rendersi conto di quanto siano superati nella coscienza del Paese quei principi che la Corte costituzionale continua imperterrita ad applicare traendoli da leggi che essa non può dichiarare superate ma che il Parlamento avrebbe il dovere di modificare.

Sempre in merito ai rapporti con lo Stato, un altro punto, importante quanto il precedente, è quello del valore della funzione amministrativa regionale. Personalmente sono del parere che le Regioni siano più qualificate se esiste un certo rapporto tra funzioni regionali e funzioni statali che non se hanno una quantità più o meno grande di materie da amministrare. È ovvio che in un primo momento tutti sono attratti dall'idea della quantità: quante più cose si hanno, tanto più importanti si è.

Ma a lungo andare è più importante chi ha qualità superiori. Che cosa chiedono oggi le Regioni? Qui sono un po' in polemica con certi atteggiamenti regionali. Si dice: trasferiteci nuove funzioni, dateci deleghe. Benissimo, ma a quale titolo? Con quale titolo? Quale sia il titolo delle funzioni dipende dal problema del tipo del controllo che su di esse

viene esercitato e dal modo del suo esercizio. Voi sapete che, in un tipo di Stato centralizzato come quello che avevamo, quando gli enti locali erano definiti autarchici, il rapporto di autarchia faceva sì che la Giunta provinciale amministrativa potesse avere quel certo tipo di controllo di merito per cui poteva sostituirsi all'ente locale. Ma la Costituzione, proprio perchè ha quella impostazione di cui si parlava poco fa, ha abolito il controllo di merito, ha fatto venir meno il rapporto di autarchia, intendendo quello di autonomia, che consente appunto l'autonomia decisionale. Il massimo del giudizio sul merito può essere quello della richiesta di riesame; ciò significa che solo l'ente autonomo ha la responsabilità delle proprie decisioni e che l'atto dell'ente autonomo non può in alcun modo essere modificato o sostituito dall'atto di qualunque altro soggetto.

L'abbiamo completamente realizzato questo disegno? Se rispondessi di sì direi una cosa indubbiamente esatta. Non vi è dubbio che con la cosiddetta legge Scelba si è realizzato un tipo di controllo che, abolendo il controllo di merito, instaura un rapporto di autonomia, chiudendo per sempre la fase del rapporto di autarchia e impedendo di pensare che il rapporto fra Stato e Regioni sia un rapporto di autarchia.

Senonchè, non sarei completamente sincero con me stesso e con voi se non vi dicessi che non sono ancora soddisfatto di questo sistema. Cioè, questo sistema di controllo indubbiamente realizza la previsione costituzionale ma non realizza completamente lo spirito della Costituzione. Che cosa manca? Manca ancora una volta la massima obiettività del controllo. Come avviene oggi il controllo? Teoricamente, attraverso l'esame degli atti da parte della Commissione, che li aggrava o li respinge. Di fatto — perchè queste cose si muovono, perchè questo popolo italiano cresce in senso civile tutti i giorni — che cosa fanno le Commissioni? In realtà non decidono sull'atto così come è. Mandano a chiamare l'assessore competente, e si instaura una specie di contraddittorio, talora anche soltanto documentale, che si può dire non previsto dalla legge se non in forma ru-

dimentale, ma che tuttavia esplicita il profondo bisogno di obiettivazione della funzione di controllo, che viene, quindi, compresa non più come esplicazione di un rapporto intersoggettivo (l'azione dello Stato sull'attività della Regione) ma come giudizio obiettivo sull'attività amministrativa regionale.

Ora questi spunti vanno indubbiamente coltivati ed è necessario che la legge intervenga a disciplinare il procedimento di controllo, a giurisdizionalizzare — per così dire — il provvedimento di controllo, facendo del controllore un « giudice » veramente indipendente. Certo, la Costituzione dice « organo dello Stato », ma ciò non toglie che esso debba essere « neutro ».

Invece, ora, in questo stesso organo si assommano due posizioni: quella di giudice e quella di parte, cioè di pubblico ministero. Il che non è più ammissibile a nessun livello, neppure a livello di controllo. Bisogna sottrarre a queste Commissioni la funzione di *prosecutor*, di colui che procura, cioè di colui che inventa il vizio e lo propone come pubblico ministero nei confronti dell'atto amministrativo, affinché questo organo quasi giurisdizionale dia il suo responso. Ma non possiamo pensare che questo giudice prima vada in cerca dei vizi e poi giudichi su vizi che crede di aver trovato.

Ecco allora che in un secondo studio che uscirà nel prossimo numero della Rivista delle Regioni — uno studio sul controllo degli atti regionali — io propongo di sottrarre al Commissario del Governo la funzione di Presidente della Commissione e di attribuirgli la funzione di procuratore: cioè gli atti regionali dovrebbero essere tutti inviati al Commissario del Governo; questi dovrà esaminarli e, se li ritiene legittimi, li passerà per il visto alla Commissione; se li ritiene illegittimi, instaurerà un procedimento di contestazione dell'illegittimità alla Regione, affinché la Commissione poi decida; ovvero sarà tenuto a trasmettere alla Commissione atti affermati illegittimi dall'opposizione di un cittadino interessato.

Con ciò si darebbe un preciso valore al Commissario del Governo — che oggi, francamente, è discusso per quello che fa ed è

— che diventerebbe il controllore pubblico dell'attività amministrativa della Regione, ma non avrebbe potere decisionale, il quale spetta sempre alla Commissione. In tal modo, giurisdizionalizzando questo rapporto, daremmo un particolare contenuto, una particolare qualificazione, un particolare titolo, al momento regionale, che, secondo me, vale molto di più di quanto non valga una competenza in più o una competenza in meno.

Tutto questo esige una conclusione. A questo punto il rapporto non è più soltanto con lo Stato, ma è anche con gli enti locali. E io credo che la formula fondamentale sia quella contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 118, cioè la cosiddetta delega. Anche qui, però, bisognerà sciogliere un nodo che si è immediatamente manifestato: quali sono gli enti che possono essere delegati? Sono soltanto, come sostengono alcuni, gli enti territoriali o sono, come sostengono altri, tra cui io, anche gli enti locali? Il discorso diventerebbe lungo. Io mi rendo conto che una certa parte politica sostiene la tesi che siano delegabili soltanto gli enti territoriali e perchè solo questi sono enti comunitari, aventi una certa forma di struttura organizzativa e quindi di direzione. Questo non è però un ragionamento giuridico, ma di opportunità pratica, politica, che si può o non si può apprezzare. Quello che non si può apprezzare è l'affermazione che non possiamo dare questi poteri agli enti locali perchè oggi hanno delle strutture non democratiche, poichè dal punto di vista giuridico non è una buona ragione. Non vedo perchè dobbiamo sottrarre la possibilità di delegare in materie tecniche la Camera di commercio o l'Ente provinciale del turismo a favore delle sole provincie e dei comuni. Questo finirebbe per costituire una duplicazione di strutture assolutamente inammissibile.

La verità è che, se si apprezza la preoccupazione politica che sta alla base di questa obiezione, occorre dare una veste democratica a tutti gli enti locali e, mi sia consentito di dire, non soltanto quanto alle strutture ma soprattutto quanto alle possibilità partecipative.

Ciò non toglie, però, che oggi la delega possa essere data anche agli enti locali non

territoriali: lo impone non solo la esigenza efficientistica ma, soprattutto, l'esigenza di deconcentrazione anche della Regione attraverso la valorizzazione delle comunità minori, siano esse territoriali o, come avviene per gli enti locali, di carattere settoriale.

Avrei finito. Mi resta soltanto da dire una cosa sulla quale so che siete particolarmente interessati. Di tutta questa visione che cosa risulta dell'organizzazione centrale dello Stato? Io credo che allo Stato vada riservata la qualifica, diciamo, di capogruppo. Lo Stato è il centro propulsivo di tutte le attività che si svolgono nell'ambito della Comunità e ciò corrisponde ormai ad una tendenza di carattere generale, come ho detto più volte. Lo Stato è un capogruppo e il Parlamento deve determinare i principi generali dello Stato e decidere le attribuzioni che gli spettano: politica estera, interna, difesa, eccetera. Ma per tutte le cose che sono di competenza regionale, lo Stato non può avere altro che la funzione della programmazione, del controllo e della direttiva, cioè la cosiddetta alta amministrazione. Ovviamente, questo significa una riorganizzazione dello Stato. So che si discute molto se prima si debba riorganizzare lo Stato oppure le Regioni; se si debba prima trasferire o prima riorganizzare. Queste sono discussioni di carattere empirico, ma non credo che si possa teorizzare sul prima e sul dopo. Certo è che bisogna pensare che esiste da una parte una struttura organizzativa concreta — perchè le funzioni che spettano allo Stato non possono che essere amministrate direttamente dallo Stato — e dall'altra una funzione puramente direttiva, quindi una organizzazione molto elastica. Il tutto gira attorno ad un perno che non può non essere la Presidenza del Consiglio, alla quale spetta, direi, più che la funzione di portavoce del governo, quella di direttrice dell'attività generale. Perchè attività di governo significa proprio questo: attività di alta amministrazione.

Molte altre cose di carattere minore e più particolare dovrebbero essere dette. Vorrei soltanto spezzare una lancia su una tesi sulla quale stiamo battagliando in più di uno, cioè sul concetto di funzione; tesi sulla qua-

le forse sono perfettamente allineato con Giannini.

C'è tutto un flusso di dottrine e di correnti, soprattutto straniere, che si muovono in questo senso. Quello che vorrei dire è questo: ancora una volta noi dobbiamo riuscire a svincolarci dall'idea dello Stato-persona. Lo Stato-persona significa divisione di competenze. Se noi abbandoniamo l'idea di Stato-persona, dobbiamo abbandonare anche l'idea rigida dello Stato-competenza e dobbiamo accettare l'idea elastica dello Stato-ordinamento, dello Stato-funzione. D'altra parte, quale ragion d'essere avevano le competenze, se ci pensate bene, in una struttura di quel tipo? Le competenze erano in funzione di garanzia del cittadino. La divisione delle competenze, come la divisione dei poteri, al limite significava garantire al cittadino che l'autore dell'atto aveva il potere di farlo; che il cittadino doveva sentirsi quindi contento di essere amministrato, perchè era amministrato da chi era titolare del potere. Era una funzione di garanzia. Possiamo rinunciare a questa funzione di garanzia? Oggi direi ancora no, ma il giorno in cui fosse introdotto il principio del procedimento amministrativo, in cui la garanzia del cittadino fosse data non più dalla titolarità del potere in capo ad organi rappresentativi, ma dalla co-titolarità del potere anche da parte del cittadino, allora non avrebbe più ragion d'essere quel modo così esclusivo di imputazione dei poteri e la garanzia del cittadino potrebbe essere temperata dalla sua partecipazione all'esercizio della funzione.

Con questo, il quadro che volevo tracciare è ormai completo e non mi resta che ringraziarvi.

**P R E S I D E N T E .** È evidente a questo punto che il « grazie » che il Presidente rivolge all'oratore non è lo stesso, generico, che si usa nei confronti di chiunque parla, ma è un « grazie » relativo anche al contenuto di ciò che è stato riferito con una esposizione personale così generosa. Comprendiamo bene, come politici, l'intensità di questa vita politico-scientifica che vive fuori del Parlamento, e che rifluisce in questo modo

sul Parlamento, ad illuminazione dei parlamentari, i quali a loro volta cercano di metterci qualcosa del loro. Non vi è dubbio che il momento esige uno sforzo di partecipazione personale, anche nella nostra qualità di politici, senza dimenticarci di essere anche noi cittadini compartecipanti e coamministratori.

Dico questo perchè il punto di partenza del professor Benvenuti è stato quello della ricerca del genuino spirito iniziale della Costituzione. Forse già nella Costituzione qualche compromesso si è largamente avuto. Abbiamo già meditato sul fatto che in altre strutture, formatesi storicamente in modo diverso, a indirizzo federale, non si è avuto uno Stato che assegnasse alle Regioni determinati compiti ma vi è stato un procedimento inverso. Vi ricordo in proposito l'esposizione del professor La Pergola. Partendo dalla comunità di base, o quanto meno dal *land*, si è arrivati a concentrare nello Stato solo determinati poteri, tendenziali o addirittura strumentali. Ora, visto *ab imis*, questo tipo di costruzione dello Stato indubbiamente punta a chiederci: ma stiamo lavorando in un mondo di realtà, o piuttosto in un mondo di fantasia? Ogni giorno siamo richiamati alla necessità di concretare qualcosa. D'altra parte, il procedimento di attuazione delle Regioni è ormai avviato; certi trasferimenti sono avvenuti e altri si richiedono.

Io vorrei che il professor Benvenuti esponesse il suo pensiero in proposito. È vero, può essere una questione di lana caprina chiedersi se deve venire prima il completamento dei trasferimenti e poi la riforma e la sistemazione degli organi dello Stato e delle Regioni; però, in sostanza, è questo il problema di fronte al quale ci troviamo. C'è una esigenza metodologica operativa, e sembra che il Parlamento appunto ora stia vincendo (contro la resistenza di forze non vorrei dire retrive, ma comunque tendenzialmente conservatrici) la battaglia per una impostazione logica. Fino ad ora il trasferimento delle funzioni alle Regioni non è stato completato. Completiamolo dunque, in modo che le Regioni sappiano prendere, diciamo così, le misure del proprio vestito.

Indubbiamente esiste anche su questo punto la tentazione di costruire una Regione-persona piuttosto che una Regione intesa come funzione e ordinamento. Tuttavia, ripeto, abbiamo esigenze operative, per cui sentiremmo il bisogno che, da parte di chi ci ha prospettata un'impostazione così avanzata, ci venisse offerta qualche soluzione concreta, non contraddittoria, beninteso, con la grande impostazione finale. Mi ha molto colpito il riferimento all'esempio del Canada, dove gli indici di equalizzazione sono commisurati non puramente ai bisogni, ma anche allo scopo di premiare l'efficienza raggiunta dall'attività regionale. Questa molteplicità di indici mi pare che sia una indicazione operativa preziosa.

**BENVENUTI.** La vecchia Commissione ministeriale per le Regioni fece uno studio sulla finanza regionale comparata, da cui emergono anche questi dati.

**PRESIDENTE.** Cercherò di rintracciare questo studio.

Ancora un'osservazione: abbiamo sempre rivendicato — da amministratori pubblici e da parlamentari — la sostanziale unità della finanza degli enti locali e della finanza dello Stato. In questo momento, però, constatiamo che la situazione si è strumentalmente rovesciata; si è tolto cioè agli enti locali anche quel poco di autonomia finanziaria che avevano, allo scopo di razionalizzare ed unificare i sistemi di accertamento e di riscossione; ma ciò è avvenuto proprio nel momento in cui alle Regioni sono stati dati ampi poteri legislativi per determinate importanti materie. Così, nel momento in cui esse assumono piena responsabilità, in materia di agricoltura, di lavori pubblici, di assistenza sanitaria e ospedaliera, eccetera, praticamente si toglie loro quell'elasticità nella disponibilità dei mezzi che sola potrebbe consentire loro un'azione efficace e propulsiva. Come potranno, ad esempio, fare degli stanziamenti organici straordinari tipo « Piano verde ». Dovranno attendere un sussidio speciale dallo Stato? E come potranno, senza autonomia finanziaria,

scegliere (secondo i bisogni di ognuna) l'indirizzo prevalente del loro sviluppo? Tutta quella parte, cioè, della finanza straordinaria, eccezionale e promozionale, che lo Stato ha sempre esercitato nelle materie ora passate alle Regioni, rischia di andare perduta, perchè lo Stato non è più competente e le Regioni non avranno i mezzi per provvedervi.

B R E S S A N I , *deputato*. Non ho la pretesa di discutere la filosofia di base esposta dal professor Benvenuti, che d'altra parte condivido pienamente. Vorrei ripercorrere alcune tappe del rigoroso svolgimento del suo intervento, soffermandomi su singoli aspetti che egli ha sottolineato, a cominciare da quello dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Questo non per contraddire l'impostazione per la quale è necessario dare una vera e propria autonomia finanziaria alle Regioni, ma piuttosto per chiedere al professor Benvenuti un suo giudizio su un orientamento che mi pare vada prendendo corpo in modo sempre più evidente nella legislazione statale, quella legislazione con la quale si vanno dotando le Regioni di mezzi finanziari per attendere a funzioni determinate o per conseguire scopi specifici.

Ho l'impressione, cioè, che da tutta una serie di provvedimenti che stiamo esaminando in Parlamento risulti questa tendenza: dovendo lo Stato operare attraverso le Regioni, ad esempio in materia di agricoltura, per realizzare obiettivi prefissati dalla Comunità o che autonomamente si prefigge, vengono dati alle Regioni, con singole leggi, dei mezzi finanziari (e ciò attraverso il fondo previsto dall'articolo 9 della legge n. 281 del 1970, con un certo procedimento di consultazione o di interpellazione del Comitato interregionale di cui all'articolo 13 della stessa legge); e vengono posti non tanto dei principi — qui mi pare del tutto improprio il richiamo ai principi o alle norme cornice — ma degli obiettivi e dei criteri per il conseguimento, appunto, di questi fini.

Ponendoci su questa strada — come in effetti stiamo facendo — non ritiene il professor Benvenuti che ciò rappresenti un su-

peramento del problema dell'autonomia finanziaria, caratterizzata anche da una capacità impositiva della Regione?

La seconda domanda che desidero porre si riferisce alle leggi-cornice, alle norme di principio. Se consultassimo lo studio fatto dall'ISAP, là dove sono addirittura articolati degli schemi di legge-cornice, ci accorgiamo che quell'impostazione è in qualche modo superata, che quelle norme, che allora si potevano considerare di principio, con la sensibilità e l'esperienza odierne non hanno la dignità, il valore o l'efficacia di una norma di principio. Non pensa pertanto il professor Benvenuti che la pretesa di codificare in un testo legislativo dei principi che dovrebbero valere, per un periodo di tempo di lunga durata, a indirizzare l'attività legislativa regionale nelle singole materie, sia una pretesa che inevitabilmente si scontra non solo con la difficoltà di ricavare dei principi nelle materie sul nostro ordinamento, ma anche con l'evoluzione delle cose, con la forza delle cose che mutano, per cui quello che può sembrare un modo empirico e irrazionale di fare le Regioni (non ci siamo attenuti al disegno che il teorico ci poteva proporre), in definitiva, se è stato un peccato, può essere stata una *felix culpa*.

La terza ed ultima considerazione riguarda la parte finale dell'intervento del professor Benvenuti, che ci ha richiamato la massima di Giannini, « in principio esiste la funzione ». Ora io vorrei sapere in che misura questa massima si può conciliare con il dettato costituzionale, che, in definitiva, nell'articolo 117, prevede una ripartizione di competenze? In che misura si può, non dico superare il disposto costituzionale là dove ne avvertiamo l'insufficienza, ma integrarlo con una legislazione ordinaria e non con una legislazione di revisione costituzionale di cui tutti intravediamo le difficoltà. Grazie.

M O D I C A , *senatore*. Due sono i punti sui quali vorrei conoscere il pensiero del professor Benvenuti. In primo luogo sulla questione del trasferimento delle competenze alle Regioni. Se, per ipotesi, il Parlamento

desse una nuova delega al Governo per completare il trasferimento delle competenze già effettuato sulla base della legge n. 281 del 1970, e se nel fare ciò il Parlamento non fissasse principi e criteri della delega, limitandosi ad una generica indicazione di un completamento di funzioni nell'ambito delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione; in presenza del fatto che i decreti delegati emanati nel 1972 hanno compiuto quel determinato ritaglio a tutti noto delle cosiddette competenze regionali, e la Corte costituzionale, intervenendo sui ricorsi delle Regioni a proposito di essi ha non soltanto legittimato quei decreti ma ha fatto una sua propria lettura e interpretazione dell'articolo 117, che ha voluto congelare sul piano giurisdizionale con una serie di sentenze; ebbene, di fronte a questa situazione, la genericità della delega rilasciata eventualmente dal Parlamento al Governo, consentirebbe di superare l'ostacolo creato dalla nuova lettura fatta dalla Corte costituzionale dell'articolo 117, oppure non sarebbe meglio che il Parlamento non delegasse tale interpretazione, o meglio non accettasse per buona quella già data dalla Corte e, quindi, cogliesse l'occasione di questo nuovo trasferimento per rileggere a sua volta l'articolo 117 fissando criteri e direttive di delega al Governo (ammesso che si debba procedere con legge delega) o con legge normale, individuando in modo nuovo, più moderno, più aperto, più ispirato alla concezione di uno Stato-ordinamento le materie di competenza regionale?

Evidentemente, dal modo in cui ho formulato la domanda, è facile capire qual è la risposta che dà la mia parte politica: cioè che questa rilettura sia necessaria. Abbiamo l'impressione che non ci si possa limitare, anche in questa nuova occasione, ad uno sforzo di natura puramente quantitativa per andare a cercare qualche altra cosa da dare alle Regioni, qualche altra competenza, qualche altro ufficio, al di fuori di un disegno rinnovatore, restando cioè all'interno dei criteri seguiti fino ad oggi, certamente inadeguati al compito della riforma regionale.

La seconda questione attiene al problema del finanziamento. Di fronte alla cosiddetta

riforma tributaria, che ha ormai cristallizzato un sistema tributario fortemente accentrato, vanificando praticamente l'autonomia tributaria non soltanto delle Regioni ma anche di ben più lontana e radicata tradizione, dell'ente locale, vorrei sapere se il professor Benvenuti ritiene feconda un'impostazione che cerchi di recuperare degli spazi di autonomia tributaria per comuni, province e Regioni o se può dare invece maggiori risultati un'impostazione la quale, più che preoccuparsi dell'autonomia tributaria, si preoccupi della democratizzazione del sistema tributario. Un'impostazione, cioè, che cerchi lo spazio per una responsabilità dei comuni, delle province e particolarmente delle Regioni (responsabilità senza la quale non vi è poi un'effettiva autonomia finanziaria) non tanto nel recupero di quote del gettito tributario da affidare alla autonoma determinazione dell'ente locale o regionale quanto nell'affidamento di responsabilità di gestione di un sistema unificato — eventualmente anche integrato da correttivi che tengano conto, nella ripartizione delle risorse, anche della efficienza con la quale questa gestione viene realizzata —, in modo da democratizzare un sistema che resti unificato, unitario, ma che per essere tale non deve essere necessariamente statale, bensì nazionale, in quanto gestito dall'insieme degli organi in cui si riparte la Repubblica.

L'ultimo punto che vorrei toccare è quello della delega delle funzioni agli enti locali. Appartengo alla parte politica che sostiene la necessità che le Regioni deleghino le funzioni amministrative esclusivamente ad enti elettivi territoriali (province e comuni), interpretando il problema non tanto dal punto di vista giuridico (poichè la Costituzione parla anche di « altri enti ») quanto sul piano dell'opportunità politica. Vorrei però aggiungere qualche altra considerazione.

Noi siamo per una politica di programmazione e riteniamo che una tale politica non sia possibile senza una certa concentrazione della responsabilità della gestione pubblica. Se si persisterà, esasperandola, nella frammentazione dei poteri che tutti conosciamo e che ha portato ormai fuori controllo effettivo non soltanto del Parlamento, ma in cer-

ta misura, dello stesso Governo tutta una serie di azioni decisive inerenti soprattutto al potere economico, non si potrà realizzare una valida politica di programmazione. Se non riusciamo a ricondurre sotto la responsabilità degli organi attraverso cui si esprime la sovranità popolare a tutti i livelli la piena responsabilità della gestione pubblica, soprattutto nel campo economico, non possiamo avere una politica di programmazione. Questa si svolge infatti attraverso la legislazione, ma anche attraverso l'amministrazione; e poichè non vi è dubbio che, in base alla nostra Costituzione, l'amministrazione attiva dovrebbe essere essenzialmente esercitata dagli organi di base (e neanche dalle Regioni ma soprattutto da comuni e province), le funzioni dello Stato, se tutto ciò che dallo Stato è passato alle Regioni, con i limiti di ordine quantitativo che abbiamo individuato, rimane a livello delle Regioni stesse, non abbiamo un effettivo decentramento e non abbiamo quindi la realizzazione dello Stato-ordinamento, dello Stato-comunità, in quanto non diamo al cittadino quella possibilità di partecipazione che non può verificarsi se la sede del potere resta così lontana dalla sua vita di tutti i giorni. Per questo diciamo che è necessario affidare soprattutto al comune la responsabilità della funzione amministrativa. Questo non significa che non si possano affidare, a livello locale, compiti di gestione particolari ad altri enti, magari per motivi di economicità. Sosteniamo però che le decisioni circa la costituzione di questi enti a carattere locale, circa i compiti da affidare ad essi e la loro funzione politica, non spettino alla Regione ma agli organi di base: comune e provincia. Se in questo campo la Regione impartisce delle direttive, si sovrappone ad una decisione che è giusto sia presa a livello inferiore.

La Regione deve delegare certe funzioni: saranno poi comune e provincia a stabilire quali determinati compiti possono essere affidati ad enti particolari, aziende, enti turistici e di soggiorno, eccetera, riconducendo però sempre tali funzioni sotto il controllo e la direzione politica dell'organo elettivo; altrimenti non soltanto non procediamo nel

senso di accentuare il carattere unitario della gestione del potere pubblico, ma rischiamo di accrescere la frantumazione dei poteri, che oggi costituisce uno dei mali peggiori della nostra democrazia.

A Z Z A R O , *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Vorrei tornare a parlare della legge per il finanziamento delle Regioni, per chiedere al professor Benvenuti se egli può individuare uno spazio, che non sia in contraddizione con la Costituzione, in cui sia possibile intravedere una potestà impositiva originaria, e non soltanto derivata, della Regione perchè nel primo caso è possibile immaginare un'imposizione autonoma anche di tipo tributario che potrebbe essere riproposta in concreto.

Se invece la Costituzione non prevede altro che un'imposizione di tipo derivato per le Regioni, cioè un'imposizione uguale per tutto il territorio dello Stato, vorrei sapere se non sia necessario superare in un certo senso le disposizioni della legge n. 281, facendo in modo che le assegnazioni dei finanziamenti avvengano sulla base di criteri derivati da una maggiore e più precisa individuazione delle particolari esigenze e situazioni locali, premiando — come diceva lo stesso professor Benvenuti — le Regioni che dimostrano migliore capacità amministrativa.

Tenendo però ben presenti le differenze esistenti tra le nostre Regioni, vorrei chiedere al professor Benvenuti se può suggerirci dei criteri di valutazione meno generici di quelli fissati dalla legge n. 281, per evitare che le Regioni che hanno maggiori risorse e che sono autonome finanziariamente siano messe nella condizione di moltiplicare le proprie ricchezze, e quelle più povere siano lasciate in condizioni tali da non poter fare altro che moltiplicare la propria povertà; per evitare, in ultima analisi, che si finisca per premiare una efficienza resa possibile dalla disponibilità di adeguati mezzi, senza prendere in considerazione le ragioni che in certe situazioni rendono impossibile qualsiasi efficienza, indipendentemente dalla capacità amministrativa dei responsabili regionali.

Un altro tema su cui vorrei tornare è quello delle leggi di principio. Ricordo che durante la discussione della legge finanziaria regionale vi furono profonde dispute sull'opportunità di modificare l'articolo 9 della legge Scelba. Devo dire che non sono del tutto d'accordo con il concetto della *felix culpa* di cui parlava il collega Bressani, perchè in fondo è accaduto che le Regioni si sono trovate, nell'ambito delle materie di loro competenza, ancorate ad una legislazione inadeguata ai tempi nuovi che le stesse Regioni vivono. Questo perchè il riferimento (ed il controllo in questa direzione è sempre puntualissimo) è sempre fatto non ai principi dell'ordinamento statale ma ai principi di ognuna delle leggi esistenti, per cui ogni legge regionale che superi la legge esistente viene immediatamente bloccata.

Quindi, il procedimento inverso, cioè far precedere, come prevedeva l'articolo 9, le leggi « principio » alle attività regionali, avrebbe potuto raggiungere questo dato obiettivo: un profondo rinnovamento nei settori affidati alle Regioni da parte dello Stato e poi la possibilità per le Regioni di operare nei limiti assai più vasti di quelle leggi. Perché oggi la tendenza di cui forse ci lamentiamo tutti e che è presente anche nel Parlamento, è quella di dettagliare queste leggi di principio. Cioè, il Parlamento talvolta si comporta in maniera incostituzionale perchè invade competenze che la Costituzione ha affidato, anche nel campo legislativo, alle Regioni.

Quindi, il riferimento ai principi fondamentali è tale per cui io ritengo che l'aver vincolato il Parlamento con il limite dei due anni ha finito per portare a non fissare più alcun termine per queste leggi-quadro, che a me sembrano assolutamente essenziali per un rinnovamento profondo della legislazione italiana e per dare la possibilità alle Regioni di legiferare in maniera adeguata.

Un terzo chiarimento vorrei chiedere. So che nella Commissione affari costituzionali del Senato si sta discutendo sul rinnovo della legge-delega sulla riforma dello Stato. Non so se lei abbia seguito questa discussione. Chiederei se per caso quello che stanno discutendo in questo momento in Commissione

i senatori avvicini o no verso quel rinnovamento profondo che a me sembra necessario. Sono infatti d'accordo con il professore: probabilmente, se le Regioni fossero state istituite — come diceva, mi pare, l'VIII norma transitoria — immediatamente dopo un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, sarebbero diventate effettivamente degli enti autarchici. Ma l'istituzione delle Regioni a distanza di venti anni — d'accordo, sbagliando — credo abbia avuto per lo meno un aspetto positivo, quello di rivoluzionare le strutture statuali, di buttare una grossa pietra nello stagno, rendendo impossibile il proseguimento dell'andazzo confuso e disordinato di esse. Questa è la cosa più importante. D'accordo, la pietra purtroppo è andata a fondo, ma dipende, per esempio, dal dibattito che sta facendo il Senato sulla proroga della legge n. 114, dipende dal modo come sarà modificata la legge comunale e provinciale, come coordinare, come ridistribuire delle funzioni che non sono affatto ben distribuite.

Vorrei poi chiederle un parere sulla questione del rapporto tra Stato e Regioni sulle direttive comunitarie, che sta sollevando delle polemiche. Cioè, le Regioni — per me giustamente — pretendono, secondo la Costituzione, di attuare le norme comunitarie. Fra le altre cose, mi pare che vi sia un articolo del Trattato di Roma, il 189, il quale afferma che le direttive comunitarie si applicano attraverso l'ordinamento di ogni Paese.

Ora, anche in base a quest'articolo del Trattato, vorrei sapere se le Regioni hanno o non hanno ragione di pretendere che questa attuazione venga fatta da loro e non venga devoluta al Ministero dell'agricoltura, che avrebbe una ragione in più per ristrutturarsi così come era prima, con tutte le direzioni generali.

BALLARDINI, *deputato*. Ho lasciato fare le domande ai colleghi per non averne da fare io. Per la verità, ho ascoltato con grande ammirazione l'esposizione che ci ha fatto il professor Benvenuti. Essa dimostra come molte volte lo stare in mezzo alla contesa, come capita a noi di esserlo tutti i giorni, porti a perdere la lucidità nelle vi-

sioni teoriche, che sono pur necessarie per operare.

È vero, che tra la teoria e il reale ci sono delle distanze incolmabili. Però, dalla sua esposizione, che mi è sembrata molto lucida, completa, chiara e convincente, a me è venuto lo stimolo a formulare domande non a lui — perchè condivido senza riserve tutta la sua concezione — ma alle forze politiche; le domande, dalla sua esposizione, sono suggerite a noi, alle forze politiche. Però, alcune cose che i colleghi hanno proposto per chiarimenti e per delucidazioni mi pare siano giuste e anch'io le condivido, ma non le ripeto. Su una sola, se mi consente, vorrei insistere, posto che mi pare che sia stata già accennata dal collega Bressani. Cioè vi è stata, dal 1948 ad oggi, una notevole evoluzione del modo di comportarsi dello Stato e del legislatore come tale rispetto alla funzione fondamentale, quella legislativa. Una volta era lo Stato di diritto che dettava norme di carattere generale e l'articolo 117 della Costituzione è stato costruito secondo questa previsione; le materie sulle quali la Regione legifera sono divise per larghi settori, sempre comunque nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. È una legislazione di tipo orizzontale; la realtà è andata in modo completamente diverso. Abbiamo fatto sempre meno leggi di questo carattere e sempre più leggi di intervento specifico, nelle singole materie, con carattere e contenuto amministrativo. Lo ricordava il collega Bressani. E questo non credo che sia il risultato di una degenerazione di tipo negativo, riprovevole; è il risultato di una trasformazione del modo di fare politica in direzione di una politica di intervento specifico. È lo Stato sociale, lo Stato economico che interviene. Ora, questa evoluzione che c'è stata nel modo di legiferare, nel modo di atteggiarsi dello Stato nei confronti della realtà — che non contraddice, anzi direi avvalora ancora di più la concezione del potere come partecipazione, come compartecipazione degli amministrati nel meccanismo prefigurato dalla Costituzione di rapporto tra legislazione centrale e legislazione regionale — indubbiamente introduce qualche elemento di contraddizione.

Tutta la disputa, per esempio, sulle leggi « principio » è una disputa superata, perchè così come erano prefigurate nella legge Scelba rispondevano ad una concezione statica, come se fosse possibile fissare dei principi fondamentali delle leggi dello Stato una volta per sempre o comunque per una lunga durata, mentre in realtà sono proprio questi principi della legislazione statale che sono dinamici, sono il risultato di una creazione quotidiana dell'immaginazione, della fantasia politica. Se poi questi principi sono addirittura fissati in interventi che sono quasi sempre di emergenza — il piano dell'edilizia scolastica che attribuisce funzioni alle Regioni, il piano della casa, sono interventi di tipo amministrativo e hanno un carattere d'urgenza, di intervento diretto — evidentemente sono soggetti a un mutamento abbastanza veloce, ad una evoluzione continua. Ma ciò dovrebbe effettivamente verificarsi? Per la verità non lo so. E qui nascono le domande per le forze politiche: lei che cosa pensa della trasformazione profonda avvenuta in questi ultimi anni e quali effetti può aver prodotto nei rapporti teorici, naturalmente anche pratici, tra Stato, potere centrale e Regioni?

**P R E S I D E N T E .** Con l'unico inconveniente, su questo punto, che nelle materie che l'articolo 117 affida alle Regioni lo Stato, avendo persa la potestà legislativa, non potrà più — se non con le leggi-quadro — introdurre principi nuovi da valere come generali. Le Regioni dovrebbero quindi continuare a rifarsi ai principi generali della precedente legislazione nazionale, naturalmente invecchiati e superati, finchè non intervenga qualche evento conflittuale che costringa a rivedere la materia. Questo è il dilemma di fronte a cui ci troviamo. E dobbiamo anche trovare il modo di far entrare tra i principi del sistema, a livello nazionale, le impostazioni generali che, materia per materia, risulteranno dalle singole legislazioni regionali. Su questo tema difficile deve essere la scienza universitaria ad aiutarci. Perchè non è che in Italia vi siano due tipi di leggi diverse: per quanto riguarda l'agricoltura, per esempio, le leggi regionali finiranno per rea-

lizzare una determinata disciplina sostituita della vecchia legislazione nazionale in quel certo settore. Quindi, i principi generali finiranno per scaturire anche dalla legislazione regionale.

*BENVENUTI.* Una precisazione, anzitutto, signor Presidente: non siete voi che vivete nel mondo della fantasia; semmai sono io a viverci!

Passiamo ora alle domande, la prima delle quali mi pare fosse, in sostanza, se si debba dar luogo prima al trasferimento di competenze o alla riorganizzazione. Ecco, io direi che forse nè l'uno nè l'altra vengono prima, e insisterei nella tesi che prima dovrebbe venire una legislazione di principio. Soltanto nel momento in cui possiamo attuare una legislazione di principio, possiamo pensare da una parte che cominci realmente ad esercitarsi la vera funzione legislativa regionale, che oggi come oggi è ancora una legislazione involontariamente di attuazione ed applicazione di norme statali ad esigenze locali, e dall'altra, contemporaneamente, che si presenti la necessità di riorganizzazione, perchè altrimenti si finisce per svuotare la funzione amministrativa a livello centralizzato. Pertanto occorre creare, appunto a livello centralizzato, una struttura capace di svolgere i compiti di alta amministrazione.

Mi collegherei a questo punto alla questione dei principi. Diceva l'onorevole Bressani che questi principi non sono facili da elaborare e citava come esempio concreto quelli contenuti nel libretto dell'ISAP: se oggi applicassimo quei principi, affermava, molti li troveremmo superati dalla realtà attuale. Bene, devo prima di tutto precisare che in realtà quel testo, come si evince dalla prefazione, costituisce soltanto una prima fase. Avevamo cioè pregato alcuni colleghi di preparare alcune prime elaborazioni, sulla base delle quali si sarebbe dovuto successivamente discutere sia con elementi tecnici provenienti dai vari ministeri, sia con elementi politici. Sono quindi esposizioni ancora piuttosto informali. Tuttavia, mentre quella in materia di lavori pubblici costituisce, a mio avviso, un testo ancora valido, perchè supera

i dati immediati della legislazione vigente, quella in materia di agricoltura, essendosi limitata ad estrarre gli specifici principi vigenti, oggi è largamente superata.

In realtà, io credo che occorra avere ben chiaro che cosa si vuol dire quando si parla di questi principi (mi riferisco anche a quanto detto dall'onorevole Azzaro), i quali, così come previsti dalla legge Scelba, sono senza dubbio elementi statici (e lo ha sottolineato anche l'onorevole Ballardini). Oggi bisogna procedere ad una distinzione. Vi sono intanto i principi di struttura. Come voi sapete, la Corte costituzionale tende a rendere norma di principio qualunque norma, anche quella sull'organizzazione interna degli enti. Ora, in proposito, è largamente dubitabile se si possa parlare di principi in materia di organizzazione. Anzi, se noi abbandoniamo la visione dell'organizzazione per competenza in funzione di garanzia, e quindi necessariamente statica, e vediamo un altro tipo di organizzazione per compiti, e quindi necessariamente dinamica, non possiamo pensare che vi siano principi di struttura oltre quel certo limite, che è la garanzia dell'individuo che appartiene alla struttura.

Vi sono poi i principi di funzione, che io chiamerei piuttosto attribuzione di compiti, individuazione di risultati da raggiungere. A metà strada fra i principi di struttura e quelli di attribuzione di compiti sono quelli che io chiamo i principi di procedimento, cioè alcuni elementi essenziali che servono proprio per sostituire la garanzia della competenza con quella della partecipazione.

Tra parentesi (rispondo a un'altra domanda dell'onorevole Bressani), non vorrei che fosse malposta la distinzione o contrapposizione fra funzione e competenza. Funzione semmai si avvicina a materia. Materia è bensì attribuzione di un potere, quindi al limite competenza, ma mentre nell'articolo 117 c'è la pura attribuzione di potere, senza dire a quale scopo il potere stesso viene attribuito, quando noi parliamo di funzione intendiamo dire attribuzione di un potere per un certo scopo. Si capisce allora che per questa parte dei principi in realtà non possiamo

più parlare, appunto, di principi, ma cadiamo nel concetto di programmazione. Quei principi che attribuiscono funzioni in vista della realizzazione di compiti ed ottenimento di risultati sono principi di programmazione, per cui ecco che non sono più quei principi statici di cui alla legge Scelba, ma diventano principi dinamici, perchè sono sottoposti a revisione di pari passo con la programmazione. E qui rispondo al presidente Oliva, quando affermava che a questo punto anche le Regioni finiscono per dare valutazioni della trasformazione dei principi, proprio perchè si realizzano attraverso la programmazione.

Proprio sulla strada della obbiettivazione dell'ordinamento si comprende il momento della programmazione. Se vogliamo dirlo in maniera molto elementare, a mio modo di vedere ancora oggi la legge è un atto autoritativo, che si impone senza avere avuto precedentemente la possibilità dell'apporto collaborativo per la sua determinazione. Il che non significa un apporto estraneo, ma proprio un apporto di partecipazione, ossia di coazione, di coautore. Ecco che allora la norma non scende più dall'alto, ma diventa il luogo comune di incontro di tutti gli interessi.

La programmazione in questo modo viene a sostituirsi a quella parte dei principi che attiene al momento della funzione. Ecco che i principi che il Parlamento dovrebbe essere chiamato a dettare sono i principi fondamentali delle strutture, i principi di tutela dell'individuo in quanto partecipe della struttura, i principi di procedimento, i principi formali di esercizio della funzione e, spostandoci sul piano della programmazione, i principi di funzione, risolvendo quindi il problema nel punto veramente vitale con la sostituzione del momento dell'elasticità alla situazione di staticità.

**B R E S S A N I**, *deputato*. Ma l'indicazione di un obiettivo, di un traguardo di natura sociale ed economica ha dignità di principio?

**B E N V E N U T I**. Non parliamo di dignità. In effetti noi trasformiamo un mo-

mento di merito in un momento di legittimità. D'altra parte ci sono quei principi fondamentali della legge dello Stato in cui si identificano gli interessi nazionali e i principi delle riforme economico-sociali. Sotto questo aspetto anche la rilettura del dettato dell'articolo 117 della Costituzione mi trova pienamente consenziente. Se impostiamo così il problema, non abbiamo più ritagli di materie o di competenze, ma una visione unitaria nell'ambito dell'elencazione contenuta nello stesso articolo 117 della Costituzione. Quello che lei poneva circa i principi della delega è un problema tecnico. Da parte mia preferirei che si trattasse di un atto del Parlamento piuttosto che di una delega. È inutile che ce lo nascondiamo: alla fine il Governo assume il ruolo del funzionario. Potrebbe essere diverso se, in seguito ad una profonda ristrutturazione dello Stato, si arrivasse (e ci si dovrà arrivare) a costituire un corpo di filosofi della legislazione. In realtà mi sembra che i nostri governanti commettano un errore che nessuno di noi commette nell'ambito della propria famiglia: quello di considerare la balia come la moglie. Voglio dire che le filiazioni spettano al Parlamento, non al Governo!

L'altro punto più ampiamente trattato è quello del finanziamento delle Regioni. Non c'è dubbio, ripeto, che, come diceva il senatore Oliva, il finanziamento vada collegato al momento della programmazione. Quindi anche il finanziamento come tale va calibrato in base ai compiti affidati e non in base alle competenze.

Direi inoltre che non mi sembra fondata la preoccupazione dell'onorevole Azzaro circa la possibilità che vengano premiate le Regioni ricche e non quelle povere. I meccanismi di perequazione sono fatti in modo tale, anzi, che oltre un certo livello di sviluppo il prodotto netto venga attribuito alle Regioni povere proprio per realizzare la necessaria compensazione.

D'altra parte, mi sembra che l'articolo 119 costituisca una esauriente risposta alla sua domanda. Esso stabilisce infatti che « Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali... » e segue l'indicazione dei tributi di spettanza della Regione.

Vi sono gravi perplessità di carattere pratico circa l'opportunità di attribuire alla Regione tributi particolarmente incisivi, specialmente sulle quote di reddito, in relazione alla riforma tributaria, come i tributi sull'imposizione locale, eccetera. È un problema non ancora maturo, ma che tuttavia deve essere affrontato poichè non si tratta di una questione di quantificazione, ma di qualificazione. Questi enti non possono essere considerati completamente autonomi se non hanno le responsabilità di se stessi. Ogni responsabilità comporta un rischio, ma anche una indubbia maturazione politica. Bisogna preparare anche il cittadino ad amministrarsi e la classe politica a sapersi amministrare a lungo termine e non soltanto in funzione di vantaggi immediati.

L'onorevole Bressani richiamava la nostra attenzione su una formula particolare di finanziamento, prevista dalla Costituzione: quella inerente a determinate funzioni in determinate situazioni. Ad esempio, per valorizzare il Mezzogiorno, lo Stato assegna contributi speciali alle singole Regioni. Ebbene, è necessario fare attenzione perchè in questo modo, ogni volta che lo Stato ritiene che ci sia bisogno del suo intervento attraverso i contributi speciali, si sovrappone alla competenza regionale nelle diverse materie, ed il superamento delle competenze regionali comporta sempre il rischio di una vera e propria sopraffazione.

Mi pare che l'onorevole Modica abbia richiamato la mia attenzione ancora una volta sul problema della democratizzazione del sistema di imposizione. Partirei da questo spunto per trattare il terzo argomento su cui si è posato l'accento nella discussione.

Non c'è dubbio che, se si vuole realizzare una democratizzazione dell'imposizione, non si può lasciare così come è la legge comunale e provinciale del 1934. Una decisione in questo campo naturalmente spetta ai politici e nessuno di noi tecnici può dare una risposta valida. Tuttavia, se la decisione po-

litica fosse nel senso di valorizzare la comunità di base, facendone un'unica e compatto unità di base, così com'è concepita nel sistema jugoslavo, allora non c'è dubbio che il comune deve essere il centro di tutta l'amministrazione comunitaria locale. Logicamente però il comune dovrebbe essere visto in un altro modo da come è visto ora. Io stesso ho proposto una soluzione secondo la quale il comune dovrebbe funzionare attraverso un vero e proprio centro decisionale, cui dovrebbero fare capo il Consiglio comunale e gli organi puramente elettivi, uniti in una organizzazione che con un po' di fantasia mi sono permesso di chiamare « organizzazione stellare ». Accanto a questo centro dovrebbe agire una serie di organismi staccati, diciamo le attuali aziende municipalizzate, le agenzie, gli organismi tecnici, alcuni dei quali a carattere permanente, altri a carattere temporaneo, laddove si tratti di adempiere a compiti temporanei.

In una visione di questo genere, si tratta di un problema di limite: in materia di turismo avremo un'agenzia comunale, oppure un'agenzia regionale. Non sarei in grado in questa sede di dare una risposta che, oltretutto, è una risposta politica. Tecnicamente si può forse rispondere che ciò si rende possibile attraverso un sistema di organizzazione stellare. Anche nella nostra legislazione c'era, d'altronde, un principio, poi abbandonato, secondo il quale veniva data la possibilità ai Consigli comunali di esercitare un intervento di sorveglianza sulle istituzioni di assistenza e beneficenza. Esso non ha più avuto attuazione. È questo però lo stesso principio cui si richiama il senatore Modica: fare del consiglio comunale l'organo nel quale discutere la politica generale del territorio, anche se le decisioni saranno prese in parte a livello comunale e in parte a livello di autonomia completa di altri enti pubblici locali.

In una visione del genere non c'è dubbio che anche una democratizzazione del sistema può essere accettabile una volta che il Parlamento abbia dato principi di procedimento, che ritengo essenziali per conseguire la uniformità del sistema generale.

Viene quindi anche risolto il problema sollevato dal senatore Modica relativo alla delega agli enti locali. Tale delega, oggi come oggi, diventa un fatto pratico e, se fosse ristrutturato il sistema dell'ente locale, potrebbe diventare veramente un fatto qualificante dello stesso. Il punto sul quale voglio insistere è che, attraverso la delega, in realtà non è che si attribuisca al comune una competenza, un compito in più; il comune, o l'ente locale in generale, esercita un potere delegato dalla Regione e, quindi, gli atti che compie il comune, in esecuzione di delega, sono della Regione...

**MODICA**, senatore. Nella discussione in corso nella 1ª Commissione del Senato, è già passata una proposta di abrogazione dell'articolo 62 della cosiddetta legge Scelba. Quindi il principio è stato modificato...

**BENVENUTI**. Ciò è veramente importante, in quanto dà anche agli enti locali una fisionomia diversa.

Devo scusarmi a questo punto con il sottosegretario Azzaro dal momento che non sono in grado di rispondere alla sua domanda circa i rapporti tra Stato e Regione in merito alle direttive comunitarie, perchè non ho studiato a fondo il problema e, quindi, non ho elementi da fornirgli.

Con ciò penso di aver dato i chiarimenti che mi sono stati richiesti.

**PRESIDENTE**. Ringrazio il professor Benvenuti per la sua lucida esposizione e per i preziosi insegnamenti fornitici.

La seconda parte della nostra seduta è dedicata all'audizione del professor Guarino, che ringrazio di aver voluto ripetutamente mettersi a nostra disposizione. Mi corre l'obbligo, anzi, di chiedergli scusa se, in una precedente seduta a lui destinata, non è stato possibile realizzare l'incontro. Lieto di averlo oggi fra noi, gli do immediatamente la parola.

**GUARINO**. Ringrazio la Commissione per l'invito. L'ho accettato di buon grado perchè, per noi teorici, l'esser chiamati a di-

scutere su questi temi in una sede così elevata e responsabile è un'occasione preziosa per fare il punto sulla situazione. Si tratta di temi che gettano luce sulle intere condizioni dell'ordinamento.

Non sono a conoscenza delle conclusioni alle quali sono pervenuti i colleghi che mi hanno preceduto nelle passate audizioni. Ciò, se crea qualche difficoltà, al tempo stesso consente a ciascuno di noi di esporre il proprio pensiero con maggiore autonomia. Ed affronto subito l'argomento, che costituisce l'oggetto dei lavori di questa Commissione, i rapporti, cioè, tra lo Stato e la Regione.

A me sembra che lo stato di questi rapporti sia oggi drammatico: ed è una drammaticità che corrisponde a quella che si verifica per il sistema costituzionale nel suo insieme.

Le linee di sviluppo del sistema pongono problemi pressanti; non possiamo continuare a discutere di questi temi come se fossero di carattere meramente teorico ed astratto, quando le istituzioni presentano sintomi di un aggravamento continuo, che è frutto del nostro stesso operato.

Desidero che quanto immediatamente sto per dire non venga frainteso: ma vi sono sintomi del degrado delle istituzioni persino nella riunione di oggi. Ho avuto l'onore di partecipare altre volte ad udienze conoscitive. La prima volta l'aula era molto affollata. La seconda volta il Presidente non dette inizio alla seduta fino a quando non fu raggiunto un numero adeguato di presenti. Oggi il numero è davvero ristretto: non può essere questo interpretato come segno che tutti cominciamo ad essere partecipi di un senso di svalutazione della funzione parlamentare, sia pure a livello di inconscio?

Le cause che rendono drammatica la situazione istituzionale generale sono in larga parte note. Ma siamo in grado di individuarle con maggiore evidenza e precisione per quanto attiene alle Regioni.

Devo fare una confessione: sono stato un fermo regionalista nell'intero periodo di attesa delle Regioni, di formazione dell'esperienza delle Regioni a statuto speciale; ho partecipato attivamente alle questioni pratiche e teoriche che l'esistenza delle prime

Regioni poneva. Nel momento in cui stavano per essere create le Regioni di diritto comune, credo di essere stato uno dei pochi a prendere una netta e pubblica posizione contro l'istituto delle Regioni, perchè avvertivo che, per il modo in cui venivano organizzate, queste avrebbero rappresentato una causa di disgregazione e di confusione istituzionale non irrilevante, in un momento nel quale già apparivano evidenti le crepe del sistema politico costituzionale.

Ora che le Regioni sono state create, bisogna però prendere atto della realtà; ed è dovere fondamentale degli organi politici, dei responsabili delle decisioni costituzionali, cioè dei nostri governanti, eliminare l'effetto « confusione », che l'istituzione delle Regioni ha concorso a provocare.

Oggi il problema dei rapporti tra i due enti non è quello astratto della dialettica dei principi, bensì quello concreto del creare delle unità funzionali. Oggi come oggi, il rapporto Stato-Regioni si risolve in una confusione molto accentuata, che provoca disfunzioni nell'ordinamento tanto a livello regionale quanto a livello statale. Le ragioni di questo stato di cose sono facilmente individuabili.

Sappiamo che l'elenco delle competenze costituzionali delle Regioni costituì il frutto di circostanze largamente casuali.

È nota la storia dell'istituto regionale nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. In un primo periodo la Democrazia cristiana, partito di maggioranza relativa, si battè a fondo per la creazione delle Regioni; probabilmente, nella prima fase dei lavori dell'Assemblea costituente, la Democrazia cristiana era ancora preoccupata per la formazione della maggioranza nel futuro Parlamento; nella fase finale, che seguì il nuovo corso introdotto da De Gasperi con il mutamento della maggioranza e la contrapposizione tra la Democrazia cristiana, con i suoi partiti alleati, ed i partiti della sinistra, la Democrazia cristiana e la maggioranza dell'Assemblea assunsero un atteggiamento fortissimamente negativo nei confronti dell'istituto. Nei primi cinque-sei mesi dei lavori sembrava addirittura che si dovesse costituire uno Stato di tipo regionale; ci fu poi un periodo

di stallo e di incertezza; negli ultimi due-tre mesi si fece tutto il possibile per ridurre e quasi eliminare l'istituto regionale.

Il segno più visibile di questa tendenza fu la consapevole decisione di evitare che le Regioni assumessero vita in occasione delle prime elezioni del Parlamento, rinviando così ad una data futura ed incerta (che sappiamo poi come sia stata lontana) la loro effettiva creazione.

L'elenco delle materie di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione risente della incertezza dell'istituto; delle molte competenze, che si era progettato di conferire alle Regioni, rimasero ferme solo quelle che, nelle circostanze storiche del 1947, apparivano meno rilevanti. Manca innanzitutto, tra le materie dell'elenco, qualsiasi organicità; alcune materie non sono che piccole parti di materie più ampie, che sono rimaste, nel loro insieme, di competenza dello Stato. Ma ancora più rilevante è che alcune materie, che allora apparivano di importanza insignificante o comunque locale, hanno subito trasformazioni profonde nella sostanza. L'agricoltura, che è la materia sulla cui regionalità non erano stati mai sollevati dubbi, è oggi la materia più strettamente integrata ai problemi valutari internazionali e comunitari. L'urbanistica, per la quale nel 1947 si era privi di qualsiasi esperienza (la legge urbanistica è del 1942, ma, alla data di approvazione della Costituzione, non aveva un pratica ricevuto ancora alcuna applicazione), è divenuta la materia cardine per la pianificazione del territorio, al punto che essa condiziona in larga misura la stessa programmazione economica generale. I problemi ecologici, che a loro volta si ricollegano all'urbanistica, erano interamente sconosciuti nel 1947.

La inorganicità sostanziale dell'elenco inserito nell'articolo 117 della Costituzione è stata aggravata dagli orientamenti e dalla giurisprudenza costituzionale. Questa giurisprudenza è, a sua volta, frutto degli indirizzi antiregionalisti che si sono affermati nel primo ventennio di vita della Costituzione repubblicana. È una giurisprudenza formatasi sotto lo stimolo delle tesi sostenute dal Governo centrale, in sede di impu-

gnativa delle leggi regionali, ed essa ha portato all'elaborazione di alcuni principi, che non è oggi facile modificare.

Quali sono questi principi? Innanzitutto la ferma negazione di ogni potere implicito. La teoria dei poteri impliciti è generalmente accettata per gli organi costituzionali dello Stato, in base al concetto che se un organo detiene una funzione, in via primaria ed esclusiva, deve disporre anche dei mezzi strumentali che sono indispensabili per l'esercizio della funzione stessa. La teoria dei poteri impliciti avrebbe consentito alle Regioni di integrare le competenze parziali e di supplire all'assenza di legami tra una materia e l'altra. Negandosi l'applicabilità di questa teoria a livello regionale, le competenze regionali sono rimaste monche e parziali e, di fatto, nella generalità dei casi, inapplicabili.

Le conseguenze di questa premessa saranno maggiormente apprezzate ove si tenga presente che l'elenco, di cui all'articolo 117 della Costituzione, condiziona l'ambito non solo della funzione legislativa, ma anche della funzione amministrativa delle Regioni. Ed è soprattutto a livello amministrativo che si avvertono le difficoltà derivanti dal non disporre dei poteri complementari ed impliciti. Se in una materia, ad esempio, è normale che i pubblici poteri operino attraverso lo strumento espropriativo e la Regione non dispone della competenza in materia di espropriazione, diviene indispensabile che il procedimento regionale si arresti in attesa che venga promosso e portato a termine l'autonomo procedimento espropriativo da parte delle autorità dello Stato.

In tal caso il sistema delle autonomie locali si traduce, di fatto, in un frazionamento della responsabilità ed in un sicuro allungamento dei tempi per il conseguimento dei risultati. Abbiamo fatto l'esempio delle espropriazioni: ma è da tenere presente che la Corte costituzionale ha ritenuto che tutti gli istituti, che nella nostra storia istituzionale abbiano acquistato una loro autonomia devono ritenersi non compresi nelle materie elencate nell'articolo 117, costituendo essi, secondo detta giurisprudenza, materie distinte.

È anche da aggiungere che la giurisprudenza della Corte si è formata con riferimento alle Regioni con statuto speciale, la cui competenza, tra materie primarie e secondarie, è nell'insieme abbastanza vasta: gli stessi principi condurrebbero ad effetti negativi più rilevanti, se venissero applicati alle Regioni di diritto comune.

Fin qui abbiamo esaminato le competenze regionali ponendoci, per così dire, in una prospettiva orizzontale. Sono, però, da esaminare anche i rapporti Stato-Regioni a livello verticale. Quali sono cioè questi rapporti nell'ambito delle materie nelle quali è ammessa la competenza regionale?

Qui il discorso ha carattere permanente; va risolto in modo chiaro una volta per tutte. A livello verticale, cioè nell'ambito delle materie in cui comunque è riconosciuta la competenza delle Regioni, sono adottabili tre o quattro modelli alternativi.

Il primo è quello delle *direttive*. Questa è una delle parole di cui la dottrina e la legislazione italiana hanno fatto più largo uso. Noi teorici abbiamo delle grosse responsabilità, perchè lanciamo molte volte delle « parole », cariche di forza di suggestione, che il legislatore ritiene doveroso inserire nei testi legislativi.

La direttiva spetta allo Stato. Ma questo potere pone una opzione di base. Se noi attribuiamo alla direttiva l'efficacia di un atto amministrativo creiamo, con il potere di direttiva, uno dei condizionamenti più rigidi, perchè la direttiva è di difficile modificazione e, una volta posta, è causa di invalidità degli atti amministrativi posteriori che siano da essa difformi; e poichè la direttiva opera con riferimento ad un numero di atti indeterminati, gli effetti invalidanti possono essere molto diffusi.

Se invece alla direttiva si attribuisce la natura di atto interno dell'Amministrazione, o alternativamente natura politica, essa, di fatto, perde ogni valore, perchè non può essere più assunta a metro della legittimità degli atti esecutivi. L'istituto della direttiva, dunque, di cui tanto ci compiacciamo, se accolto dalle norme positive, si rivela, sul piano pratico, di dubbia utilità perchè o non riesce ad inserirsi effettivamente nella vita ammi-

nistrativa concreta, ovvero costituisce un elemento di eccessiva rigidità.

Un altro tipo di rapporto, che ha trovato accoglimento in più di un caso nei decreti-delegati, è quello che attribuisce alle Regioni la fase istruttoria ed allo Stato la fase deliberatoria. Analogo è il caso in cui alla Regione venga attribuita una competenza di primo grado in base ai modelli classici del decentramento, ed allo Stato un potere decisivo di secondo grado o, comunque, di annullamento. In queste due ipotesi si creano le premesse per spostamenti di carte, prolungamenti dei tempi, spezzettamento delle responsabilità.

Altro modello, più sottile, è la delimitazione della sfera concreta della competenza regionale a mezzo della predeterminazione di capitoli molto ristretti di spesa nel bilancio statale. In questi casi le Regioni esercitano competenze amministrative per conto dello Stato. Ma entro limiti così circoscritti che escludono di fatto ogni autonomia.

Se, fondandoci su queste sintetiche considerazioni (alle quali molte altre analoghe potrebbero aggiungersene), integriamo la prospettiva orizzontale con quella verticale, cioè cumuliamo le difficoltà che discendono dalla inorganicità e dalla incompletezza dell'elenco delle materie di competenza regionale con quelle che discendono dalla natura intrinseca di queste competenze, individuiamo ragioni di ancora maggiore confusione, perchè ci si rende conto che il modello dei rapporti tra Stato e Regioni varia da caso a caso, e non sempre è riconducibile a schemi generali. Molte volte nè gli amministratori regionali, nè quelli statali, sono in grado di definire esattamente la natura del modello applicato, e sono quindi in condizioni di rispettarlo.

Un esempio. Pochi immaginerebbero che una delle ragioni che blocca l'applicazione della legge per la casa è che non è ancora chiaro se il potere di espropriazione spetti al Presidente od alla Giunta regionale, od al Prefetto. È infatti sostenibile che nei decreti di trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni sia stata attribuita la competenza per le espropriazioni solo per le opere pubbliche regionali, concetto che,

per quanto ampio, difficilmente può estendersi sino a comprendere la realizzazione delle iniziative nell'ambito dei piani per la edilizia economica e popolare. Ammessa, poi, la competenza della Regione, resterebbe da stabilire se il potere spetti all'organo collegiale (Giunta), od a quello individuale (Presidente).

Casi come questo sono molto numerosi ed essi sfuggono necessariamente alla attenzione dello stesso legislatore, il quale non sempre è in grado di formulare corrette previsioni sul contenuto concreto che assumeranno i precetti in conseguenza dei principi prevalenti della giurisprudenza costituzionale.

Questa incertezza è aggravata anche dal gran numero di norme. Molte volte si crede in buona fede di aver dato una applicazione tecnicamente corretta della legge e ci si accorge, invece, che esisteva un altro articolo, un'altra norma, inseriti in altro testo legislativo, di cui si ignorava l'esistenza.

Può così accadere che un grosso programma operativo, messo a punto faticosamente in sede politica ed amministrativa, sia vanificato per effetto di norme, che non erano state tenute presenti, semplicemente perchè nessuno se ne ricordava.

Non va poi trascurato che, con la creazione dei Tribunali amministrativi regionali, si è messo in moto un processo di cui sarà bene valutare tutte le conseguenze. I Tribunali amministrativi regionali provocano un enorme accrescimento della « quantità » di giurisdizione. La giurisdizione amministrativa è importante da molti punti di vista; essa è una giurisdizione di annullamento: quando il provvedimento amministrativo viene ritenuto illegittimo, deve essere annullato; ma questo annullamento, in dipendenza dei tempi tecnici del procedimento giurisdizionale, segue ad una distanza media di uno o due anni dall'adozione del provvedimento. Ciò significa che in molti casi l'attività amministrativa deve ricominciare quando già la fase attuativa, fondata sull'atto annullato, era in uno stato di avanzata esecuzione, o addirittura completata. Fino a quando la giurisdizione amministrativa

era accentrata nel Consiglio di Stato, queste conseguenze sul sistema amministrativo generale erano limitate, poichè le decisioni del Consiglio di Stato non superavano le tre-quattro mila all'anno; esisteva, cioè, un tetto numerico, oggettivamente non superabile, alla diffusione degli effetti negativi della giurisdizione amministrativa.

Con la creazione dei Tribunali amministrativi regionali, il numero dei provvedimenti amministrativi, che formeranno oggetto di sindacato giurisdizionale e potranno essere annullati, sarà enormemente più elevato; in più, essendo prevista una giurisdizione di doppio grado, con la possibilità che la decisione del Tribunale amministrativo regionale sia annullata dal Consiglio di Stato in sede di appello, potrà accadere che l'annullamento dell'atto amministrativo segua ad una distanza di anni ancora superiore.

Se cumuliamo queste varie osservazioni, dobbiamo formulare previsioni preoccupanti.

Da un lato vi sono un disordine istituzionale obiettivo, che ha raggiunto limiti non facilmente superabili, con impossibilità, anche per gli esperti, di precisare con sicurezza quale sia la esatta disciplina applicabile; ed amministratori meno esperti e meno sensibili ad un discorso puramente tecnico, quali certamente sono gli amministratori ed i funzionari delle Regioni rispetto a quelli dell'originaria amministrazione dello Stato. Dall'altro, un sistema generalizzato di sindacato giurisdizionale; una abitudine più diffusa all'impugnativa dei provvedimenti; un annullamento conseguibile in tempi ancora più lunghi.

Credo che abbiamo creato un sistema politico-istituzionale, che non trova corrispondenza in alcun altro Paese e che raggiunge un livello di disaggregazione e di confusione istituzionale a livello amministrativo difficilmente superabile.

Se, in una situazione siffatta, continuiamo a gingillarci con problemi particolari e con indagini teoriche, davvero riusciremo a bloccare tutto. Convengo che qualche volta bloccare tutto può risultare persino saggio: è meglio bloccare che far male. Ma è un

lusso questo che in Italia non ci si può consentire, di fronte alla gravità dei problemi che il Paese deve affrontare. Lo sviluppo civile, l'assetto territoriale, la promozione culturale esigono non un blocco, ma una amministrazione sollecita ed efficiente. Non si può rinunciare a muoversi perchè la macchina può avere un incidente. Se abbiamo una meta e disponiamo di una automobile, il nostro compito è di metterci in moto, ma anche di accertare che la macchina sia in condizioni adatte per il viaggio.

Si poteva discutere se, data la premessa della esistenza di una situazione politica altamente disaggregata, fosse conveniente istituire le Regioni nel particolare momento ma, una volta che alle Regioni si è data vita, non v'è che andare avanti e por mano coraggiosamente ad un'opera di semplificazione e razionalizzazione del sistema.

Per realizzare l'obiettivo, non c'è che un solo mezzo: devolvere il maggior numero possibile di funzioni alle Regioni.

Vi sono settori nei quali si esprime la natura peculiare dello Stato: la difesa, la giustizia, la polizia, il tesoro, il controllo della liquidità. Tutto questo non può che restare allo Stato. Ma ogni altro settore, nel quale si fa comune amministrazione, può essere devoluto alle Regioni. Si tratta di un « salto » consapevole, certamente contrario alle nostre tradizioni. Proporrei di non aggravare il problema con discussioni teoriche sul modello dello Stato federale, e simili. Dobbiamo preoccuparci della funzionalità delle istituzioni, tenendo presente che le Regioni ormai esistono. Non partiamo da una *tabula rasa*. Dobbiamo perseguire un obiettivo ben preciso, quello di rendere funzionale la pubblica Amministrazione in una situazione istituzionale che prevede come irreversibile la presenza delle Regioni. In queste condizioni non mi sembra esista altra alternativa, se non di affidare alle stesse Regioni la generalità delle funzioni amministrative senza controlli di secondo grado, senza prefissione di direttive che tolgano ogni libertà di azione. Si affidino quindi alle Regioni tutte le funzioni amministrative, in

termini generali, in modo completo e definitivo.

A questa soluzione non si frappongono ostacoli costituzionali. Se è ammesso che qualsiasi funzione statale possa essere attribuita alle province od ai comuni, a maggior ragione ciò deve poter essere possibile in favore delle Regioni. Eppure, se ci si vuol rendere conto di come siano vischiosi questi processi, basti ricordare che, in caso in cui la legge sugli enti ospedalieri aveva attribuito autonomamente alcune funzioni alle Regioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che si trattasse di una disposizione esorbitante dalla sfera costituzionale delle Regioni stesse e quindi inapplicabile.

Io mi domando per quale motivo, se una legge dello Stato può attribuire funzioni statali al sindaco del più piccolo dei nostri comuni, non si dovrebbe poter procedere in modo analogo in favore delle Regioni.

Al limite, si potrebbe sostenere che le Regioni, essendo enti a carattere costituzionale e quindi a sfera di competenza protetta, potrebbero rifiutarsi di assumere le funzioni incompatibili con il loro modo di essere; mentre non sembra sostenibile che la legge dello Stato non abbia la capacità di attribuire alle Regioni funzioni che potrebbero essere attribuite a qualsiasi altra persona giuridica.

Se accettassimo il principio di affidare alle Regioni la generalità delle funzioni amministrative, il primo effetto favorevole di ritorno si produrrebbe sulla organizzazione dello Stato. Sarebbero, innanzitutto, eliminabili fisicamente i Ministeri quali sono oggi, i Ministeri con tante stanze separate, in ognuna delle quali opera un diverso funzionario e nei quali le pratiche faticosamente si trascinano da una stanza all'altra. Nemmeno si immagina il tempo che le pratiche impiegano solo per arrivare dall'ufficio postale del Ministero al tavolo del funzionario competente e poi su quello del Ministro, e poi, ancora, da quello del Ministro all'ufficio postale di partenza, magari per essere trasferite per il concerto ad altro Ministero, presso il quale la trafila si riprodurrebbe con la stessa lentezza e con la stessa macchi-

nosità. Gli adempimenti materiali, che sono imposti dalle caratteristiche costruttive dei Ministeri (i quali risalgono tutti ad un periodo nel quale totalmente diverse erano le concezioni sui compiti dello Stato e sulla organizzazione della pubblica Amministrazione), costituiscono causa non ultima della lentezza della burocrazia.

Fino a quando avremo Ministeri strutturati per stanze, nei quali la funzione amministrativa viene esplicata nel modo tradizionale, cartaceo o documentale, è ben difficile immaginare una riforma di fondo della pubblica Amministrazione.

L'effetto di ritorno, del quale si faceva cenno, sarebbe rappresentato dalla possibilità di riservare allo Stato i soli compiti politici e di alta amministrazione, consistenti questi ultimi nel controllo quantitativo e qualitativo dei risultati.

Mi rendo conto che il nostro sistema amministrativo poggia su principi antichi, che è molto difficile modificare e che trovano oggi la loro base nella stessa Costituzione.

Però va coraggiosamente indicata la caratteristica essenziale di questo sistema amministrativo, che prescinde di fatto da ogni controllo del risultato. Vogliamo acquistare la consapevolezza di questa straordinaria peculiarità che distingue il nostro sistema da quello di qualsiasi altro Paese, o vogliamo continuare ad affrontare il problema come se fossimo in presenza di presupposti totalmente diversi?

I principi fondamentali del vigente sistema amministrativo escludono, diciamo ancora una volta, qualsiasi controllo sui risultati conseguiti dalla pubblica Amministrazione. È un sistema fondato sul controllo dei singoli atti amministrativi, mentre sfugge a qualsiasi analisi ed a qualsiasi valutazione il risultato globale.

Vengono emanate leggi, viceversa, con la speranza e con lo scopo di ottenere risultati concreti: la realizzazione di interi quartieri di edilizia economica e popolare, la esecuzione di complessi di opere infrastrutturali, un piano di riforme delle culture agrarie. Ma, una volta che la legge sia stata emanata, si procede ciecamente sulla base di un sistema

in cui nessuno è responsabile della realizzazione del risultato globale.

Ogni funzionario deve preoccuparsi dei soli poteri ed atti che gli sono attribuiti: ma se le scuole, gli ospedali, le case rimangono inattuati, questo è un problema che non riguarda nessuno.

Se si prende atto di questa realtà istituzionale, che trova oggi fondamento, come si è detto, nella stessa Costituzione e che *in modo diretto* non è facilmente modificabile, non resta per eluderne le conseguenze, che aggredirla indirettamente. Ed uno dei mezzi per conseguire questo obiettivo può consistere proprio nell'affidare alle Regioni le responsabilità amministrative, riservando allo Stato l'esercizio di quella funzione che, nell'assetto attuale del sistema amministrativo è totalmente assente, cioè la funzione del controllo qualitativo e quantitativo dei risultati.

Cosa significa controllo qualitativo e quantitativo?

Significa che, se viene deliberata una riforma agraria, è poi indispensabile che dopo cinque-dieci anni, cioè allo scadere del termine assegnato, ciascuno si occupi di controllare se essa è stata attuata e quale risultato essa ha prodotto.

Negli anni dal 1946 al 1953 furono deliberate in Italia leggi agrarie di riforma: quale organo dell'amministrazione si è preoccupato di analizzare criticamente i risultati di queste leggi? Si fa una legge importante per l'edilizia economica e popolare: prendiamo ad esempio la legge 18 aprile 1962, n. 167. Analizzando le procedure che essa introduceva, fui in grado di prevedere (ed in verità in un modo così crudo ed inequivoco che, pur essendo ritenuto, così come in effetti sono, un fervido assertore di una politica urbanistica fondata sugli interventi pubblici, lasciai sconcertati i miei interlocutori) che nel termine dei dieci anni, che la legge assegnava per la esecuzione dei piani per l'edilizia economica e popolare, nemmeno una casa sarebbe stata costruita, o comunque sarebbe stato costruito un numero di case infinitamente inferiore alle previsioni. I dieci anni sono passati. Quante case sono state

edificate dai piani di zona per l'edilizia economica e popolare? La mia era una previsione fondata su dati istituzionali e non su comportamenti politici. Ci sono dei condizionamenti istituzionali ai quali non si può sfuggire. Crediamo di essere liberi, ma ciascuno di noi è guidato a distanza (queste sì che sono direttive vincolanti!) dai condizionamenti istituzionali che vincolano i comportamenti e predeterminano quindi il risultato.

Ebbene, in uno Stato moderno, questa è una prima tipica funzione statale: una chiara elaborazione di quanto dovrà verificarsi nell'immediato futuro; questa è la funzione politica di alta amministrazione.

Se si vuole che in tanti anni siano costruite tante scuole, che queste rispondano ad uno *standard* medio predeterminato, dobbiamo anche essere in grado di controllare se, in ogni fase di realizzazione del programma, le scuole realizzate sono in numero eguale a quello preventivato e se esse rispondono ai canoni prestabiliti di funzionalità e di efficienza. Questo è un punto sul quale particolarmente va richiamata la vostra attenzione di legislatori. Se deliberiamo leggi di riforma, ma non ci occupiamo poi del controllo dei risultati, rischiamo di peggiorare, anziché migliorare, le cose.

Si pensi alla riforma ospedaliera. Se essa non dovesse servire a creare migliori condizioni di cura per un maggior numero di malati (intenzionalmente ho parlato non di ricovero ma di migliori condizioni di cura!), non sarebbe una riforma, bensì una controriforma. Rendiamoci finalmente conto che questi obiettivi, riforma della casa, riforma ospedaliera, ristrutturazione delle città, riguardano ciascuno di noi nella nostra vita individuale. Tutti abbiamo bisogno di questi servizi, tutti abbiamo il diritto di conseguirli secondo *standards* mediamente elevati, sulla base dei programmi organizzativi che si vanno a predisporre.

Cosa significa dunque funzione politica e di alta amministrazione riservata allo Stato?

Vuol dire, innanzitutto, che spetta allo Stato fare le leggi. In una società che vuol

essere unitaria, le leggi devono essere essenzialmente, se non esclusivamente, un fatto dello Stato. Soprattutto perchè in uno Stato che sia mediamente ordinato non c'è bisogno di tante leggi. L'importante è che esse siano ben fatte! Alta amministrazione significa determinare gli obiettivi quantitativi e qualitativi e controllare la loro verifica.

Se lo Stato si riservasse un compito di questo tipo, si avrebbero rilevanti conseguenze sul piano della organizzazione. Al professor Benvenuti è stata posta una domanda, se sia l'organizzazione a determinare la funzione o viceversa. Risponderei facendo un esempio: oggi la legge prescrive che le automobili più potenti non possono essere guidate da persone che abbiano più di sessantacinque anni; ciò vuol dire che esiste una correlazione tra la potenza del mezzo e l'età del conducente, poichè è possibile che ad una certa età i riflessi non siano così rapidi quali sono richiesti dalle macchine dalle prestazioni brillanti. La legge, cioè, in materia di guida, ha ipotizzato una necessaria correlazione tra l'organizzazione e la funzione.

Tutt'altro, invece, è il punto di vista che noi adottiamo in materia amministrativa.

Come più volte ho detto, noi abbiamo un sistema che è fondato sulla segmentizzazione dei procedimenti e, di conseguenza, per effetto delle tradizioni prevalenti del nostro sistema positivo, continuiamo ad affrontare i problemi come se l'organizzazione fosse una cosa e l'azione un'altra del tutto distinta. Uno dei canoni più sicuri, invece, è che nessun risultato può essere prodotto, se lo strumento cui ci affidiamo non sia adeguato alla sua realizzazione.

Nessuno oserebbe immaginare che da ogni macchina possa venire fuori qualsiasi prodotto. Ciò vale, a maggior ragione, in materia di organizzazione. La macchina deve essere ben conservata, oleata, revisionata; ogni macchina ha dei limiti di funzionalità che la rendono adatta a certi risultati, e non ad altri; ma, anche per realizzare gli obiettivi cui è preordinata, non è sufficiente il solo disporre della macchina, bisogna an-

che che la macchina sia conservata in condizioni di buona funzionalità.

Noi dovremmo prestare alle nostre organizzazioni amministrative per lo meno la stessa cura che i guidatori diligenti dedicano alle loro automobili: un continuo controllo degli ingranaggi, una buona lubrificazione, gomme in ordine, soprattutto se si deve fare un lungo viaggio.

Se potessimo limitare le funzioni dello Stato a quelle di alta amministrazione, il modello organizzativo dello Stato dovrebbe essere modificato totalmente e potrebbe assumere una struttura estremamente semplificata. Il Ministero potrebbe disporre di un nucleo ristretto di burocrati e di esperti di alto livello. Gli esperti potrebbero anche essere comuni a vari Ministeri o potrebbe, in alternativa, essere previsto un interscambio tra un Ministero e l'altro. L'Amministrazione statale si configurerebbe così come un vero e proprio cervello: questa è la funzione peculiare che specificamente le si adice.

Inoltre, poichè è da prevedere che continuerebbero in ogni caso ad esservi alcuni servizi a carattere nazionale, questi — come detentori di poteri amministrativi — dovrebbero porsi nei confronti del Governo su un piano di autonomia corrispondente a quello delle regioni. Detti servizi dovrebbero quindi organizzarsi come agenzie od aziende. Il termine « agenzie » è oggi di moda. Ciò che è importante, tuttavia, non è l'etichetta, ma la sostanza che si cela dietro di essa. E tale sostanza, a mio parere, diviene rilevante solo se si fa dell'agenzia una organizzazione che assume una posizione di autonomia e la responsabilità di un risultato unitario. Solo se si accoglie questa premessa, l'« agenzia » si configura come un modello di tipo nuovo nel nostro sistema amministrativo. Diversamente, non v'è ragione per negare il carattere di agenzia a molte organizzazioni già esistenti, siano esse dotate o meno di propria personalità e costituiscano quindi enti od aziende.

Come si configura il rapporto tra lo Stato e le regioni sulla base dei principi delineati? Lo Stato, secondo questa imposta

zione, esercita il controllo effettivo sulle Regioni regolando l'ammontare dei mezzi finanziari. Personalmente, sono portato a non attribuire molta importanza al problema dei tributi propri delle Regioni.

Se si attribuisse un potere tributario alle Regioni, vi è probabilità che le Regioni ne facciano uso? Qual è la Regione che sia disposta a tassare i propri cittadini più delle altre Regioni? Abbiamo una consolidata esperienza in materia, sulla base dell'uso che le Regioni a statuto speciale hanno fatto dei propri poteri tributari.

Vi è qui un dato condizionante, rappresentato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La Corte ha stabilito che i tributi propri delle Regioni devono necessariamente appartenere allo stesso tipo dei tributi statali, dovendosi attribuire alla competenza regionale carattere secondario e complementare.

Una volta posta questa premessa, ne discende come conseguenza che la Regione non è in grado di concedere delle agevolazioni che non siano già contemplate dalla legge statale. Ne discende anche che l'unico modo nel quale le Regioni possono esercitare il loro potere tributario è quello dell'inasprimento fiscale. Una volta chiarita questa conclusione, tutte le Regioni si sono astenute dall'utilizzare la loro competenza.

Personalmente ritengo che più che la questione interpretativa, se il potere tributario di una singola Regione a statuto speciale abbia carattere primario o secondario, sia rilevante la possibilità dello strumento tributario ai fini dell'esercizio delle funzioni politiche e di controllo qualitativo e quantitativo proprio dello Stato. Anziché disaggregare la competenza regionale in poteri amministrativi di tipo nominativo, quali sono i poteri contemplati dal nostro ordinamento, anziché sottoporre l'attività regionale a controlli fondati sulla esclusiva valutazione del singolo atto o procedimento, quali sono quelli che esistono nel nostro Paese, bisognerebbe fondarsi su un sistema, più razionale, già sperimentato con successo in altri Stati. Si tratta di questo: sulla base di un preventivo, in relazione al quale, per

esempio, per realizzare tante scuole in tanti anni sono necessari tanti mezzi finanziari, lo Stato assegna alle Regioni la somma corrispondente, affinché il programma sia realizzato entro il tempo prestabilito. Se, alla scadenza del termine, lo scopo non risulti conseguito o perchè il numero delle scuole è inferiore a quello preventivato, o perchè il loro *standard* qualitativo è inadeguato, lo Stato applica la sanzione di interrompere i finanziamenti, ovvero di nominare un commissario per la ulteriore esecuzione del programma. Il concetto base è di attuare un controllo globale sul risultato, conferendo una piena responsabilità senza porre vincoli ristretti ed analitici per i capitoli di spesa, e dando piena autonomia per le procedure.

L'amico Benvenuti ha fatto un prezioso riferimento alla balia. Non dobbiamo immaginare lo Stato come balia delle Regioni. Se conferiamo funzioni amministrative ad una organizzazione, dobbiamo supporre che questa sia in grado di esercitare la funzione che le è stata attribuita. La Regione non è altro che un meccanismo dello Stato unitario. Se questo meccanismo non è valido, eliminiamolo pure. Ma se è valido, non possiamo negargli la fiducia che gli spetta. Il miglior mezzo per rendere efficienti le Regioni è quello di dare loro autonomia e responsabilità. Se il livello della efficienza scade al di sotto di un certo limite, compromettendo i risultati, bisogna intervenire in modo energico e tempestivo.

Lo Stato non ha fondi illimitati; esso assegna e ripartisce i mezzi finanziari ed ha il potere-dovere di controllare i risultati. Ciò nell'interesse della collettività nel suo insieme ed anche di ciascuna Regione singolarmente presa. Se una Regione ha un rendimento inferiore alla media, non si possono avere tolleranze o condiscendenze, perchè ciò significa togliere qualcosa alle altre Regioni.

Esiste il problema delle Regioni meno efficienti. Ma si sapeva benissimo che con il regionalismo noi avremmo accresciuto, e non attenuato le differenze esistenti tra le varie zone d'Italia. Questa anzi era una delle ra-

gioni di riflessione che avrebbe potuto opporsi alla istituzione delle Regioni: con le Regioni avremmo diviso l'Italia ancor più di quanto non fosse divisa e diversa prima. Ma tutto questo è oggi superato dalla realtà irreversibile dell'esistenza delle Regioni.

In un convegno mi sono trovato a dibattere con l'amministratore di una Regione altamente efficiente, il quale formulava una serie di proposte. Quando gli ho chiesto se se la sarebbe sentita di formulare le stesse proposte (che egli faceva avendo presente la sua Regione) perchè fossero applicate in tutte le Regioni, e se riteneva che anche altrove i risultati sarebbero stati i medesimi che egli immaginava per la sua Regione, la sua risposta non ha potuto nascondere un visibile imbarazzo. Egli non poteva non riconoscere che la stessa impostazione, che egli suggeriva per la sua Regione, se applicata ad un'altra avrebbe provocato effetti distorti. Questo è inevitabile.

Il fatto, tuttavia, che esistono Regioni meno efficienti e peggio organizzate non può costringere ad introdurre controlli sulla totalità delle Regioni. Anzi, lo scopo che dobbiamo perseguire è di provocare eventualmente in modo indiretto, anche nelle Regioni meno sviluppate, la capacità a produrre quei risultati che abbiamo diritto di attenderci mediamente da tutta la nostra pubblica Amministrazione. Uno dei mezzi suggeriti per realizzare questo obiettivo consiste nel responsabilizzare le Regioni.

Appartiene allo Stato, alla sua decisione politica, curare una equalizzazione tra le Regioni e trasferire in misura opportuna e giusta la ricchezza dalle Regioni dove più si è accumulata alle Regioni più povere, per stimolare dovunque il processo civile e lo sviluppo e realizzare l'omogeneità, che è base della saldezza di ogni ordinamento.

Considerando ora gli effetti di quest'impostazione, per quanto concerne le Regioni, a me pare che essi consistano principalmente nel rafforzare il carattere amministrativo dell'Ente-Regione, anzichè il carattere legislativo.

Lasciatemi dire le cose come stanno. Il potere legislativo complementare delle Regio-

ni, nella misura in cui si indirizza ai rapporti con i terzi, rischia di essere non solo inutile, ma dannoso. È esatto quanto diceva l'onorevole Ballardini: la legge di principio è una legge rigida. Quando la legge Scelba ha creato l'istituto delle leggi-quadro, ha introdotto un principio di grande rigidità; principio che discende, però, non solo dalla legge Scelba, ma è imposta dalla stessa Costituzione dal momento in cui si è adottato l'istituto della legislazione complementare.

Esiste una reale difficoltà delle Regioni a muoversi nei campi nei quali esiste una legge di principio. Come possono esercitare le Regioni la funzione legislativa nelle materie di competenza complementare? Oggi, per le molte ragioni che abbiamo esposto, la funzione amministrativa è spesso scomoda, provoca inconvenienti ed espone a responsabilità. Quella legislativa, tutto sommato, può apparire più semplice. Per alcune Regioni potrebbe ricordarsi il vecchio proverbio che l'ozio è il padre dei vizi. Se esercitare i poteri amministrativi è cosa difficile, sorge lo stimolo a fare cose diverse. Alcune Regioni oggi si baloccano a fare lo Stato. Quando giornali antiregionalisti ci informano che alcune Regioni, invece di affrontare i problemi locali, dibattono sul Vietnam e su altri problemi del mondo internazionale, individuano un punto critico. Ma se le Regioni dovessero muoversi giorno per giorno sotto lo stimolo di più dirette ed immediate responsabilità, non avrebbero tempo probabilmente per occuparsi di problemi ultranazionali.

Sono persuaso che, quanto più grande sarà il numero delle funzioni che saranno attribuite alle Regioni, tanto meglio queste funzioneranno; anche quelle tra le Regioni che oggi si trovano in maggiori difficoltà.

Rendiamo le Regioni effettivamente responsabili nei confronti delle rispettive collettività; esse saranno costrette ad operare in modo efficace. Se venisse attribuita ad ogni Regione la generalità delle competenze amministrative, comprese le materie per le quali esse non hanno competenza legislativa, ciò influirebbe sull'intero comportamento regionale. E non sarebbero più soggette allo stimolo di far leggi solo per dimostrare che

detengono un potere legislativo; leggi nelle quali ci si limita ad apportare piccole modifiche alle leggi dello Stato, e che hanno come unica conseguenza di rendere incerto ciò che dovrebbe essere chiaro e semplice.

Molte Regioni, ad esempio, hanno emanato leggi in materia urbanistica. Gli istituti fondamentali non sono stati modificati, nè avrebbero potuto esserlo; le differenze tra le Regioni consistono nell'aver attribuito al Presidente una competenza che in un'altra Regione spetta all'Assessore, nell'aver determinato in trenta giorni un termine che in altre è di sessanta giorni. In questi dettagli è l'essenza del potere legislativo regionale. Ma essi non rispondono a particolari esigenze delle collettività locali, non adattano un principio unitario alle varietà delle soluzioni, ma risolvono in modo approssimativo problemi che sono « oggettivamente » arbitrari!

Non è lo sviluppo del potere legislativo complementare, a mio parere, a risolvere il problema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, sebbene il conferimento alle Regioni della generalità delle funzioni amministrative. Ben diverso rilievo assumerebbe la legislazione, se essa fosse esclusiva. L'individuare se in qualche materia non sia conveniente attribuire alle Regioni una competenza legislativa di questo tipo può essere certamente utile, anche se forse la questione non risponde ad interessi immediati.

Un ulteriore effetto indiretto, ma sicuro, della impostazione qui suggerita è l'esaltazione della funzione del Parlamento nazionale. Spetterebbe al Parlamento recepire gli stimoli provenienti dalle proposte politiche del Governo centrale e mediarli con le istanze regionali. Il centro di equilibrio del sistema, al quale competerebbe di effettuare il dosaggio tra le varie Regioni e tra le istanze strettamente amministrative e quelle prettamente politiche, dovrebbe essere il Parlamento nazionale.

Il Parlamento finirebbe per dover prendere posizione su istanze che sono espressione di interessi precisi, con la consapevolezza di adottare decisioni dirette ad incidere in modo immediato sulla realtà, decisioni di grosso rilievo e responsabilità anche sul pia-

no politico: questo rappresenterebbe certamente un fatto molto significativo.

Sono persuaso che le idee che ho esposto possano ad alcuni apparire teoriche e staccate dalla realtà. Io non lo credo; dobbiamo essere sempre pronti a porci una domanda: se tu fossi il legislatore, lo faresti? Ritengo che risponderai, senza esitazioni, in modo affermativo: sì, lo farei.

Penso, comunque, che anche se non si perverrà a risultati di tale ampiezza, sia bene approfondire il discorso nei suoi termini più generali. I principi costituiscono un forte condizionamento dell'azione. Discutere intorno ai più ampi principi non è mai irrilevante, perchè qualcosa finisce inevitabilmente per trasferirsi nell'azione quotidiana. Può accadere che il principio non venga accolto nella sua interezza, secondo la sua massima espressione; ma l'averne parlato, l'averlo analizzato, avrà offerto un canone di orientamento per la soluzione di alcune questioni particolari; e qualora queste soluzioni fossero concretamente attuate, esse creerebbero delle canalizzazioni idonee, di per sè, a stimolare uno sviluppo conforme al principio, mettendo in moto un meccanismo di chiarificazione dell'intera problematica.

**P R E S I D E N T E .** La ringrazio di questa sua relazione, che vorrei definire simpaticamente provocatoria. Lei si renderà conto comunque che ci troviamo di fronte ad esigenze operative che non possono non condizionare anche un certo nostro attivismo e una certa nostra responsabilità.

Abbiamo fatto molto tardi, e ringrazio i colleghi che si sono trattiene ad ascoltare. Vi sono domande? Prego, senatore Modica.

**M O D I C A , senatore.** La relazione del professor Guarino è molto stimolante, provocatoria, come l'ha definita il Presidente. Sento di condividere molto anche il radicalismo dell'ispirazione che l'ha guidata, perchè sono convinto che in certi momenti è necessario prospettare delle soluzioni, che pur sembrano momentaneamente irraggiungibili, ma che hanno tuttavia la forza di indicare una strada, uno sbocco. Il punto su cui non mi trovo d'accordo è la considerazio-

ne riduttiva della funzione legislativa regionale. Non vi è dubbio che oggi la funzione legislativa regionale è estremamente sacrificata, nelle condizioni in cui viene esercitata. Qui si pone la questione: leggi di principio o non leggi di principio. A mio avviso, la questione essenziale è di volontà politica; se questa volontà ci fosse, si potrebbero fare delle leggi di principio liberatorie del potere legislativo regionale. In mancanza di tale volontà, invece, è difficile immaginare che queste leggi di principio siano liberatorie: è più probabile invece che siano leggi cosiddette quadro, o cornice, nel senso restrittivo che in questo caso la parola assume.

D'altra parte se ci fosse una volontà politica regionalista, essa si potrebbe esercitare oggi indipendentemente da un'elaborazione delle leggi di principio perchè sarebbe sufficiente che il Governo, nell'esercizio della sua funzione di controllo, adottasse dei criteri di larghezza nell'ambito dei principi vigenti, anzichè proseguire nell'atteggiamento tenuto fino ad ora; un orientamento diverso del Governo in sede di controllo sulle leggi regionali libererebbe notevolmente la capacità legislativa delle Regioni.

In ogni modo, anche nell'ipotesi che, sia pure gradualmente, la capacità legislativa regionale si liberi dagli ostacoli che incontra oggi, non c'è dubbio che essa difficilmente potrà avvicinarsi a quel tipo di legislazione esclusiva previsto dagli statuti speciali e che poi in gran parte anche per le Regioni a statuto speciale è stata vanificata dai conflitti proposti dallo Stato.

D'altra parte se si rilegge l'espressione « delega di funzioni amministrative » contenuta nell'articolo 118 della Costituzione nel senso proposto dal professor Guarino, cioè in un modo che attenua e tendenzialmente fa scomparire la differenza tra l'espressione « delega » e l'espressione « attribuzione », si deve pensare anche ad un impiego sempre più largo dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, cioè della concessione sia della funzione amministrativa sia di quella normativa. Infatti l'ultimo comma dell'articolo 117 stabilisce che: « Le leggi della Repubblica possono demandare alla Re-

gione il potere di emanare norme per la loro attuazione », anche al di fuori delle materie di competenza regionale. Inoltre, in vista dell'auspicata organicità delle funzioni regionali bisogna pensare anche ad una tendenza all'equiparazione tra il potere legislativo proprio e il potere legislativo delegato, se si vuole andare verso un tipo di attività legislativa, oltre che amministrativa, il più possibile unitaria, da parte delle Regioni.

Tutto ciò porta al convincimento che si tratta comunque di una potestà legislativa condizionata, che tuttavia può essere di grandissima importanza se il discorso del professor Guarino circa la totalità dell'affidamento della competenza amministrativa a livello decentrato, anzichè fermarsi alla Regione (come risulta dalla sua esposizione) viene inteso nel senso di affidare la totalità della competenza amministrativa ad un livello territorialmente inferiore, al livello cioè del tessuto di base delle autonomie, vale a dire al Comune, associato o non, assistito o meno da altri enti elettivi. Questa mi sembra la soluzione nella quale meglio si realizza la partecipazione di cui ci parlava prima il professor Benvenuti.

In questa visione, la funzione legislativa della Regione si configura come una funzione necessaria perchè la legge nazionale non può avere la capacità di penetrare in tutte le diverse situazioni del Paese per regolare un'attività amministrativa affidata non a venti Regioni ma a ottomila comuni. Deve necessariamente esserci uno spazio operativo che non può che essere regionale, se la Regione deve diventare un centro articolato della programmazione economica e sociale dello Stato, e che deve essere regolato con la forza della legge. La legge regionale deve presiedere all'esercizio della funzione amministrativa affidata all'ente locale di base, e trova così un suo spazio che non è quello difficile di oggi, in cui la Regione tende ad essere una piccola e brutta copia del modello statale ripetendo gli stessi meccanismi, e le stesse funzioni usati fino ad oggi dallo Stato.

Nel decentramento verso le comunità di base il potere regionale trova un significato che non ha attualmente. In tal modo potremo

recuperare totalmente il significato della Costituzione. Se invece ci fermiamo su una linea che vede essenzialmente nella Regione il momento amministrativo di base e che attenua il valore della funzione legislativa regionale, certamente realizzeremo uno schema più interessante e funzionale di quello attuale dello Stato centralizzato, ma che comporta anche una lettura restrittiva e una vera e propria modificazione del nostro assetto costituzionale.

**P R E S I D E N T E .** Forse il professor Guarino non pensava di identificare nella Regione l'unico destinatario del potere decentrato. Intendeva la Regione come esempio di una continuazione del processo di attribuzione

**T R I V A ,** *deputato.* Volevo richiamare quanto il professor Guarino ha detto in ordine al problema finanziario e tributario, cioè al problema dei cosiddetti tributi propri o dell'autonomia finanziaria delle Regioni, con riferimento magari anche all'altro livello istituzionale rappresentato dalle autonomie di base: Comune e Provincia.

Sono d'accordo, in linea di massima, con quanto egli ha affermato. Vorrei osservare però che una cosa è negare l'opportunità dei cosiddetti tributi propri, altra cosa è affermare l'estraneità del momento regionale alla gestione del potere tributario e finanziario. Cioè, se noi portiamo alle estreme conseguenze questo concetto in riferimento alla rilevanza della funzione amministrativa attribuita alla Regione e all'intero tessuto istituzionale, riducendo di conseguenza la rilevanza del potere politico-legislativo della Regione con il riesame a livello centrale della manovra e della gestione piena e totale (centralizzata e programmata) di tutto il prelievo tributario, non corriamo il rischio, in fondo, di trasformare le Regioni in grandi istituti di spesa, preposti esclusivamente alla spesa, e di introdurre una netta separazione nell'esercizio del potere politico, fra il potere di spendere e il potere di prelevare?

È chiaro che si tratta di una ipotesi deprecabile, poichè sarebbe assurdo ridurre

la Regione ad un istituto preposto unicamente alla spesa, come dicevo, ad un istituto erogatore di servizi, non impegnato nell'esercizio di un potere più complesso che presuppone anche la partecipazione ad un meccanismo tributario e creditizio.

Non ritiene, quindi, il professor Guarino che per dare organicità e completezza al disegno che egli stesso ha deliberato e pur escludendo il problema dei tributi propri, della finanza propria regionale, nel modo di esercitare il potere tributario e creditizio lo Stato debba fondarsi, più che su articolazioni burocratiche centrali come i Ministeri, sull'esercizio del potere delle Regioni e dei Comuni nella gestione della politica tributaria e, quindi, anche creditizia?

**C A R U S O ,** *deputato.* Avevo già avuto occasione di leggere un saggio del professor Guarino in occasione del centenario della Ragioneria dello Stato. Le stesse cose sono riecheggiate quest'oggi. Anche in questo settore passa lo scontro politico e non credo perciò che il problema sia tecnico.

Il Senato si trova di fronte di fatti ad un disegno di legge o proposta di legge governativa per il riordinamento dell'amministrazione, che è di segno contrario a quanto esposto dal professor Guarino. Basti pensare al riordinamento dei Ministeri, alle deleghe o trasferimento delle funzioni alle Regioni, alla stessa insistenza che viene posta sulla disciplina dell'azione amministrativa, per renderci conto di come sia evidente lo scontro politico. Indubbiamente alcune delle considerazioni fatte dal professor Guarino sono accettabili, altre meno.

Noi certe cose le abbiamo già sostenute nelle aule parlamentari e riteniamo debbano essere materia di riflessione da parte di tutte le forze politiche e, principalmente, da parte della maggioranza. Perchè quando, a proposito del riordinamento dei Ministeri, diciamo che l'organizzazione è in rapporto diretto con la funzione, ma poi viene proposto di organizzare tutti i Ministeri nella stessa maniera, abbiamo già negato un principio logico.

**PRESIDENTE.** Nulla vieta che ci sia anche una dialettica all'interno della stessa maggioranza!

**CARUSO, deputato.** D'accordo. Ma quando si dice che lo schema organizzatore dei Ministeri è unico, è come dire che le fabbriche che producono scarpe debbono essere strutturate alla stessa maniera di quelle che fabbricano auto!

Sono lieto di dare atto al professor Guarino di aver avuto il coraggio di dirci a viso aperto certe cose: egli, in definitiva, ha fatto il processo alla classe politica. Tuttavia, devo dire obiettivamente che anche la dottrina ha molte responsabilità; la giurisprudenza amministrativa ne ha altre. Quindi, un po' tutto concorre a determinare certe situazioni.

**GUARINO.** L'onorevole Triva si è riferito alle Regioni come puri enti erogatori di mezzi finanziari. In merito alla finanza regionale mi sono limitato a formulare una previsione: ritengo che le potestà attribuite alle Regioni in questo campo non saranno esercitate. Non ho proposto di sopprimerle. In ogni modo, non vorrei che la causa si confondesse con l'effetto: la funzione dell'Amministrazione è produrre servizi e beni per la collettività. I mezzi finanziari costituiscono un mero strumento per realizzare questo obiettivo. Se le Regioni potessero produrre ciò che a loro compete senza spese, tanto meglio! È certo, però, che la funzione propria dell'Amministrazione non consiste nella mera erogazione di mezzi finanziari. Sono persuaso che la finanza, soprattutto di uno Stato come il nostro, debba essere unitaria, proprio per evitare ogni ulteriore accentuazione delle già gravi differenze esistenti tra zona e zona del nostro Paese.

Non sono in grado di rispondere alla domanda che mi è stata posta, perchè essa solleva un problema strettamente tecnico, che esula dalla mia competenza. Vorrei, però, trarre un ulteriore sviluppo dal nostro dibattito. Se si attuasse un modello di rapporto tra Stato e Regioni del tipo da me deli-

neato si darebbe un significato più concreto anche alla programmazione.

Rientra tra i compiti di noi giuristi il prevedere, una volta che una legge sia stata emanata, sulla base dei meccanismi da essa adottati, quali saranno i risultati effettivi che essa produrrà. Anche voi parlamentari dovrete essere in grado di fare tali previsioni: dovrete, cioè, formulare previsioni attendibili sulla concreta possibilità che i risultati che una legge si prefigge siano o meno conseguiti. Una critica che va mossa al legislatore è che esso, quando delibera in merito ad una legge, non si preoccupa di verificare se i risultati, di cui si discorre, potranno essere attuati, e ciò anche quando è chiarissimo che, se l'interrogativo venisse posto, la risposta dovrebbe essere quella negativa.

Quando si è cominciato a discutere di programmazione, esposi la tesi che il sistema vigente non consente alcun programmare, e ciò perchè le procedure amministrative sono soggette ad una disciplina che, come più volte ho detto, prescinde da ogni valutazione della conseguibilità del risultato.

Che significato può avere la programmazione in un ordinamento che nega a priori che abbiano rilevanza i risultati?

Il sistema amministrativo vigente, come non contempla alcun controllo dei risultati, così prescinde del tutto da ogni verifica dei tempi « di esecuzione ». In un simile ambiente politico-giuridico la programmazione non può che essere una vuota parola. Perciò mi sembrò di dover formulare la previsione, che si è verificata, che la programmazione si sarebbe trasformata in un nuovo centro di mediazione degli interessi. Se, però, liberassimo lo Stato dai compiti di amministrazione e gli attribuissero la funzione del controllo quantitativo e qualitativo dei risultati regionali, allora la programmazione acquisterebbe un senso concreto ed effettivo.

La ringrazio, signor Presidente, per aver evidenziato questo rapporto tra la soluzione esposta e l'istituto della programmazione.

Vorrei ancora una volta sottolineare che, se venisse adottato questo modello di rap-

porti tra Stato e Regioni, si riuscirebbe a modificare, per lo meno in parte ed in via indiretta, alcuni principi cardine del nostro sistema amministrativo, che hanno ricevuto consacrazione nella Costituzione, ma non sembrano più rispondenti ai tempi.

Se si istituisse un controllo quantitativo e qualitativo dei risultati, potrebbe essere abbandonato, o quanto meno attenuato, il controllo sui singoli atti.

Ma nessuno potrà ragionevolmente suggerire di abbandonare il controllo sugli atti fino a quando mancherà ogni controllo di carattere globale.

Vorrei esporre un'ultima considerazione in merito alla funzione legislativa. Forse alcune delle affermazioni da me fatte sono state troppo drastiche e possono avere tradito il mio pensiero. Oggi come oggi, nell'esercizio della funzione legislativa, si producono quegli inconvenienti sui quali mi sembrava che anche lei, onorevole Triva, convenisse. Ma, se mutasse l'impostazione nei rapporti tra Stato e Regioni, di leggi del tipo di quelle che oggi sono prevalenti se ne emanerebbero sempre di meno. Se le Regioni avessero la piena responsabilità di interi settori, anche la funzione legislativa si adeguerebbe meglio alle necessità concrete. In quella fase, e sulle nuove basi indicate, sarebbe anche possibile reimpostare il problema del potere legislativo. Non a caso avevo formulato l'ipotesi di trasformazione del

potere legislativo complementare in esclusivo. Se lo Stato non deve più preoccuparsi dei singoli procedimenti, ma dei risultati globali, può anche dire alle Regioni: organizzati pure come vuoi, ma ricordati che nei miei confronti rispondi del risultato nel suo insieme.

Oggi — questa è una mia costante preoccupazione — dobbiamo tentare, attraverso una serie di condizionamenti esterni, una revisione dei principi fondamentali dell'organizzazione amministrativa, che sono causa di inefficienza e di disaggregazione delle responsabilità; ma tale revisione non si giustificerebbe se la soluzione alternativa non ci desse una piena tranquillità sulla realizzabilità del risultato.

**P R E S I D E N T E .** Chiudiamo su una nota negativa. Ad ogni modo, la nostra speranza è che si possa migliorare.

Voglio nuovamente ringraziare il professor Guarino per la sua brillante esposizione e per il modo esauriente con cui ha risposto alle nostre domande.

*La seduta termina alle ore 13,30.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
Dott. FRANCO BATTOCCHIO