

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

14ª SEDUTA

MARTEDÌ 26 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 347, 353, 355 e <i>passim</i>	POTOTSCHNIG	Pag. 347, 359, 361 e <i>passim</i>
BERTOLA	356	BON-VALSASSINA	363, 370
FRANCHI	353, 360, 370		
GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione	353, 356, 358 e <i>passim</i>		
MODICA	354, 355, 357 e <i>passim</i>		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Umberto Pototschnig, ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Pavia, e Marino Bon Valsassina, incaricato di dottrina dello Stato nell'Università di Perugia.

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

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

PRESDENTE. L'ordine del giorno reca: « Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato: audizione dei professori Umberto Potoschnig, ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Pavia, e Marino Bon Valsassina, incaricato di dottrina dello Stato nell'Università di Perugia ».

In apertura di seduta, oltre a sottolineare la presenza ai nostri lavori del Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione senatore Gava, cui rivolgo un cordiale saluto a nome di tutta la Commissione, desidero ringraziare il professor Pototschnig per aver accettato di far parte della serie di illustri docenti ai quali chiediamo di essere informati sugli argomenti della nostra indagine conoscitiva. Il professor Pototschnig già ne conosce l'oggetto. Do quindi la parola al professor Pototschnig per la sua esposizione, al termine della quale i colleghi potranno rivolgergli eventuali domande. Egli mi ha già dichiarato che sarà ben lieto di rispondere.

POTOTSCHNIG. Ringrazio il Presidente senatore Oliva per le sue parole cortesi e dico subito che, pensando a quanto avrei dovuto dire quest'oggi, ho dato una scorsa ai resoconti sommari delle sedute della indagine conoscitiva che questa Commissione ha già svolto con i rappresentanti delle Regioni, delle province e dei comuni. Scorrendo quelle pagine, ho trovato estremamente indicativo il fatto che la maggior parte degli interventi si sia riferita a

temi che stavano, per così dire, a monte dell'oggetto vero e proprio dell'indagine conoscitiva che la Commissione sta svolgendo, temi che attengono piuttosto all'assetto globale dei poteri pubblici in Italia e quindi ai rapporti tra gli apparati centrali e periferici dello Stato da una parte e le Regioni dall'altra. Tema dell'indagine è propriamente il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, ma probabilmente non è stato a caso che il tema si sia subito allargato e che siano emersi alcuni problemi di carattere — per così dire — preliminare. Direi che la scelta verso questi temi non ha costituito una fuga rispetto ai problemi propriamente in discussione, ma semmai ha significato il desiderio di addvenire ad un riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato che incida veramente in profondità. Ed era chiaro che non poteva che essere così, perchè il giorno che si affronta il problema del riordinamento e della riorganizzazione degli uffici dello Stato bisogna preliminarmente tener conto del nuovo quadro istituzionale creatosi con l'avvento delle Regioni e con il passaggio ad esse delle funzioni amministrative per una cospicua serie di materie. Se si affronta in maniera diversa il tema del riordinamento, si rischia di arrivare a quello che le Regioni, nelle loro osservazioni sugli schemi dei decreti delegati del '72, hanno giudicato un puro rimescolamento di carte. In effetti, se si parte dal principio che riordinare significa ristrutturare, senza nulla modificare di quanto già esiste, è chiaro che il rischio di questo puro rimescolamento esiste.

Quindi, a me è parso — ripeto — significativo e sintomatico che la discussione si sia incentrata soprattutto su alcuni temi e che nella sintesi che è stata preparata sia emerso questo interrogativo di fondo e cioè, se prima di operare questo riordinamento non occorra provvedere ad alcuni adempimenti che sono stati definiti preliminari; adempimenti che peraltro sarebbero necessari per permettere alle Regioni di acquisire pienamente il proprio ruolo. Questi adempimenti preliminari, che ho visto indicare nei resoconti sommari delle sedute precedenti rappresentano il completamento del

trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative che loro spettano nelle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione; un eventuale e più consistente utilizzo della delega, in forza dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione; e finalmente una attuazione più estesa degli statuti speciali attraverso adeguate norme di attuazione, così da permettere un sostanziale allineamento delle Regioni a statuto speciale, rimaste in una posizione di retroguardia, sulle posizioni di quelle a statuto ordinario.

Ora, io mi rendo ben conto che questi adempimenti preliminari possono presentare alcune difficoltà nella loro attuazione, anche perchè per l'utilizzo, per esempio, più ampio della delega occorre sapere che cosa esattamente va delegato e soprattutto in che modo tale strumento vada usato, per evitare che essa non snaturi il ruolo della Regione, facendone un ente di gestione di determinati servizi (come forse è già avvenuto nei passati decreti di trasferimento). Tuttavia credo che sia questa difficoltà che quelle più grosse relative alla sorte degli enti a carattere nazionale e locale che operano nelle materie di competenza regionale possano essere superate, attraverso soluzioni graduali che consentano cioè una fase di graduale trasformazione di questi enti. Ricordo, del resto, che le recenti norme di attuazione approvate dal Consiglio dei ministri per quanto concerne il nuovo statuto del Trentino-Alto Adige hanno già affrontato, e mi pare in modo anche soddisfacente, alcuni di questi problemi, dando, per esempio, alle province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di sopprimere anche quegli enti di carattere locale ma garantendo al tempo stesso a tutto il personale la continuità del servizio col trasferimento integrale degli uffici alle dipendenze delle due province. Per quanto concerne gli enti a carattere sovraprovinciale o sovraprovinciale, nel caso in ispecie la salvaguardia si può ottenere per altre vie, attraverso un obbligo, posto a carico dell'ente pubblico, di operare nel territorio della provincia o della Regione sulla base di programmi concordati d'intesa con gli organi di governo locale.

Quindi, sono, a mio avviso, difficoltà superabili ed adempimenti assolutamente dovuti, e forse anche con carattere di urgenza, se vogliamo che le Regioni acquisiscano davvero ed integralmente i poteri che a loro competono per poter poi assumere le responsabilità conseguenti; altrimenti, in questa fase di incertezza, è chiaro che sono proprio le responsabilità che vengono a mancare.

Tuttavia vorrei dire che, per il tema che abbiamo dinanzi e cioè il riordinamento dei Ministeri, non considero tali adempimenti come fatti risolutivi perchè probabilmente anche il giorno in cui questa spartizione di competenze tra Stato e Regione si sarà fatta più precisa resteranno alcuni interrogativi di fondo in ordine al tipo di struttura amministrativa di cui lo Stato si deve servire per far fronte ai propri compiti. Non solo, ma direi anche che far leva soltanto sugli adempimenti costituzionali in materia regionale significa, a mio avviso, correre un po' il rischio di credere che il problema del riordinamento dei Ministeri sia solo quello di definire strutture che possano, per così dire, incastrarsi perfettamente con le competenze e le strutture di carattere generale e regionale.

Del resto, in quella sintesi cui mi riferivo circa le precedenti sedute della Commissione, è abbastanza indicativo che i problemi di struttura dell'amministrazione statale emersi sono tutti problemi legati al rapporto con le Regioni, come la funzione di indirizzo e di coordinamento da una parte, oppure la partecipazione delle Regioni alla programmazione degli organi dello Stato, oppure il controllo dello Stato sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali. Cioè vi sono momenti dell'assetto istituzionale e dei poteri centrali che sono strettamente condizionati e legati alle vicende ed alle esperienze delle Regioni. Ma credo di poter dire che i problemi che il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato deve affrontare non sono soltanto questi, perchè gli uffici dello Stato non hanno solo compiti di controllo ed, in tal senso, di limite alle attività regionali, ma hanno anche compiti di funzioni proprie. E di questo mi pare che si debba tener conto.

Al tempo stesso direi, però, che dobbiamo essere tanto realisti da capire che il riordino degli uffici centrali e periferici dello Stato non può farsi oggi prescindendo dalle Regioni, le quali non solo esistono ma sono ormai nella pienezza dell'esercizio delle loro funzioni, svolgono cioè quei compiti che fino a ieri erano svolti da uffici e organi dello Stato. Le Regioni, quindi, diventano ormai, sul piano locale, l'altra grande autorità di governo che opera accanto allo Stato e con la quale lo Stato, volente o nolente, è costretto a confrontarsi. Ed è ormai una presenza, questa dell'amministrazione regionale, che lo Stato non può considerare soltanto come un fatto, come qualcosa che siste e che ha una sua vita autonoma, ma come qualcosa che è destinato inevitabilmente e continuamente ad intrecciarsi con la vita dello Stato.

A me pare che uno dei limiti della legge di delega n. 775 del 1970 per il riordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato fosse proprio questo: di prendere atto che ormai le Regioni stavano facendo, ma di non indicare alcuna strada perchè questa presenza incidesse non soltanto come un semplice fatto ma come qualcosa destinata ad introdurre un dialogo ed un rapporto continuo con lo Stato stesso. Tra i criteri e i principi direttivi contenuti in quella legge, infatti, l'unico cenno che c'è, per quanto riguarda le Regioni, è la constatazione che, trasferire le funzioni alle Regioni, il numero delle direzioni generali di alcuni Ministeri sarebbe dovuto diminuire e che forse altra diminuzione si sarebbe resa necessaria per effetto di quella delega accessoria delle competenze residue prevista dall'articolo 17 della legge finanziaria regionale.

A me pare invece che sia necessario pensare ad un'amministrazione dello Stato che localmente ha le Regioni come suoi interlocutori continui e quindi anche trovare il modo che in questo confronto la Regione da una parte e lo Stato dall'altra possano far fronte rispettivamente al proprio ruolo.

Direi che nel momento in cui pensiamo al riordino delle amministrazioni centrali e

periferiche dello Stato si debba in qualche modo affrontare e risolvere il problema del raccordo necessario fra amministrazione statale e amministrazione regionale. Tale raccordo, a mio avviso, può farsi in due modi diversi a seconda del tipo di Regione che vogliamo. Se vogliamo una Regione che rappresenta una specie di autogoverno sul genere anglosassone, probabilmente il raccordo si raggiunge abbastanza facilmente in sede di singole leggi di riordino delle funzioni come è avvenuto in qualche misura quando si è imboccata tale strada con la legge sulla casa (n. 865?) che ha attribuito certe competenze alle Regioni con un meccanismo di realizzazione e di intervento governato dall'alto, creando così le basi, a livello inferiore, per un intervento delle Regioni. In tal modo creiamo, a livello regionale, un organo di autogoverno che estende potenzialmente le sue competenze anche al di là delle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione, e le estenderà evidentemente sulla base di una delega dello Stato con una progressiva concentrazione e confusione sempre maggiori fra funzioni proprie e funzioni delegate. Oppure, pensiamo alla Regione (e credo che ciò sia più conforme alla Costituzione) piuttosto come un'autorità di governo con dotazione di funzioni proprie distinte da quelle dello Stato? In questo caso il raccordo tra amministrazione statale e amministrazione regionale deve realizzarsi in altro modo, in sfere e ambiti di responsabilità differenziate che vengono individuate, a livello dei principi sostanziali, mediante le cosiddette leggi quadro e, a livello di organizzazione amministrativa, attraverso le leggi che chiamerò, secondo la terminologia della Costituzione, leggi di adeguamento. E mi riferisco proprio alla IX disposizione transitoria e finale della Costituzione che usa questa espressione per impegnare la Repubblica ad adeguare, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione medesima, le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

A mio avviso le leggi di adeguamento ora richiamate non hanno attirato sufficientemente l'attenzione del legislatore. For-

se, in passato si è creduto di poter affermare che le leggi di adeguamento dovevano essere un tutt'uno con le leggi-quadro, leggi-cornice, ed a questa interpretazione — a mio avviso erronea — aveva condotto anche l'articolo 9 della cosiddetta legge Scelba, n. 62, del 1953 sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, la quale differiva l'acquisto della potestà legislativa da parte delle Regioni al momento dell'emanazione da parte dello Stato — ai sensi della IX disposizione transitoria e finale — delle leggi che stabilivano i principi fondamentali per ciascuna materia. Da qui è sorto l'equivoco che ha fatto ritenere le leggi di adeguamento coincidenti con le leggi-cornice.

L'interpretazione della Costituzione conduce invece a ritenere che le possibili leggi della Repubblica per definire i rapporti fra Stato e Regione sono invece di ben quattro tipi diversi: innanzitutto le vere e proprie leggi-cornice, le leggi-quadro che stabiliscono i principi fondamentali per ciascuna materia dell'articolo 117; quindi le leggi con le quali vengono conferiti alle Regioni poteri ulteriori e possono essere poteri legislativi in base all'ultimo comma dell'articolo 117, o poteri amministrativi in base alla delega delle funzioni amministrative per materie diverse da quelle dell'articolo 117, come previsto dal secondo comma dell'articolo 118; inoltre le leggi di trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione, previste dalla VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione e a cui si è provveduto con decreto delegato sulla base della delega contenuta nell'articolo 117; infine, le cosiddette leggi di adeguamento previste appunto dalla IX disposizione transitoria e finale della Costituzione. Vale la pena di chiedersi che cosa devono essere queste leggi di adeguamento. Qual è questa legislazione che, indicata dall'articolo 9 della legge Scelba nella nuova formulazione prevista dall'articolo 17 della legge finanziaria, dispone l'emanazione delle leggi di adeguamento entro due anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria, dando così attuazione alla IX disposizione transitoria e finale della Costituzione che stabiliva l'adeguamento della normativa sta-

tale alla competenza legislativa attribuita alle Regioni? Quali sono le leggi che vanno adeguate? In astratto il quesito può ricevere due risposte diverse, a seconda che qui si faccia riferimento soltanto alle nuove leggi oppure anche alle leggi precedenti l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale. A favore della prima tesi esiste un argomento testuale: si parla di adeguamento della legislazione statale alla competenza legislativa attribuita alle Regioni con espressioni che sembrano alludere alle leggi da farsi, tenuto conto del fatto che l'adeguamento legislativo doveva attuarsi, in base a quanto disposto dall'articolo 17 della legge finanziaria entro un biennio dall'entrata in vigore della stessa legge, nello stesso termine cioè previsto per l'acquisto della potestà legislativa da parte delle Regioni qualora non fossero state emanate le leggi delegate.

Non credo tuttavia che sia sostenibile questa interpretazione ma che invece sia preferibile l'altra tesi, e cioè che tale adeguamento riguardi anche le vecchie leggi. Mi conferma in questa opinione il fatto che la IX disposizione transitoria e finale dice che « la Repubblica adegua le sue leggi »; ma al di là di questo argomento testuale mi sembra meriti considerazione il fatto che la prima tesi renderebbe pressochè inutile la norma. Infatti è chiaro che una volta istituite le Regioni, il legislatore statale emanando le nuove leggi, non può non tener conto della loro esistenza e della competenza legislativa attribuita loro dalla Costituzione. Quindi, in realtà, si tratta di adeguamento a cui la Repubblica deve provvedere in base a queste norme per le leggi preesistenti oltre, si intende, che per le nuove leggi.

Ma che cosa vuol dire adeguare questa legislazione all'esercizio delle autonomie locali ed, in particolare, alla competenza legislativa attribuita alle Regioni? Si potrebbe ritenere che adeguare le leggi voglia dire scarificare le leggi preesistenti riducendole solo ai principi fondamentali e lasciando che tutta la legislazione di dettaglio sia posta in essere dalle Regioni. A questa supposizione però non darei credito perché tale risultato le Regioni possono raggiungerlo autonomamente una volta chiarito che non c'è biso-

gno che operi lo Stato con le nuove leggi-quadro, ma che i principi fondamentali possono anche ricavarsi in via di interpretazione dalla legislazione preesistente. Quindi, non si tratta di ciò e non si tratta neppure di emanare leggi-cornice perchè non è scritto in nessun posto che tali leggi debbano farsi necessariamente entro quel biennio di cui si è parlato. Lo Stato può fare leggi-cornice in qualsiasi momento, ogni volta che ritenga di innovare ai principi fondamentali della legislazione esistente in certe materie. Adeguare la legislazione preesistente significa un'altra cosa: sganciare la disciplina in vigore per le materie di competenza statale da quella concernente le materie di competenza regionale, così da permettere alle Regioni di acquistare tutto l'ambito di propria competenza senza con questo andare ad interferire in quelli di competenza statale; significa mettere ordine nella legislazione preesistente creando lo spazio necessario perchè le Regioni, investite delle responsabilità inerenti a quei settori, possano occuparlo pienamente e interamente.

A mio avviso, in questo senso, le leggi di adeguamento sono il contrario delle leggi-cornici perchè queste attengono alle materie di competenza regionale e individuano i principi fondamentali nel cui ambito le Regioni effettueranno il proprio intervento in quelle materie; le leggi di adeguamento mettono ordine nelle materie di competenza dello Stato e creano un assetto organizzativo all'interno di esse tale per cui le Regioni, utilizzando la propria sfera di competenza, non debbano invadere il settore di competenza statale. Ad esempio, uno dei settori in cui queste leggi di adeguamento sono assolutamente necessarie è quello dell'assistenza sanitaria che oggi passa in gran parte attraverso gli istituti mutualistici. È chiaro che le Regioni non potranno mai, attraverso proprie leggi, riordinare il settore della previdenza sociale articolato oggi mediante istituti piccoli e grandi di carattere mutualistico. Quindi, perchè le Regioni possano realizzare il servizio sanitario bisogna che in qualche modo ci sia, a monte, una legge dello Stato che abbia rimesso in ordine un settore oggi estremamente complicato carat-

terizzato da un intreccio di competenze riservando perciò alla competenza statale alcuni settori ma creando altresì spazio sufficiente perchè le Regioni possano procedere in forza delle proprie competenze.

Pertanto, è vero che in un certo senso le leggi di adeguamento possono servire a ritagliare gli ambiti di competenza regionale e dare maggiore certezza a questa distribuzione di poteri e di responsabilità, ma credo di poter dire che questo ritaglio deve avvenire con tecnica inversa a quella usata finora nella maggior parte dei casi in sede di norme di attuazione degli statuti speciali, trattandosi, in questo caso, di ridefinire le attribuzioni dello Stato in determinati settori per offrire conseguentemente alle Regioni la possibilità di occupare tutto l'ambito di competenza che ad esse compete.

Ora, se sono queste, come penso, le leggi di adeguamento, è chiaro che esse sono tipiche di questa fase di avvio dell'ordinamento regionale, sono cioè leggi che, non a caso, prima la Costituzione e poi il nuovo articolo 9 della legge Scelba hanno previsto fossero emanate entro termini piuttosto brevi: la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione parlava di tre anni, il nuovo articolo 9 della legge Scelba parla di due anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria. A differenza delle leggi-quadro, delle leggi-cornice e delle leggi di conferimento di nuovi poteri, sia le leggi di trasferimento delle funzioni sia le leggi di adeguamento — le ultime due categorie, quindi, secondo la ripartizione che ho proposto — sono tipiche di questa fase transitoria e di avvio e, proprio perchè tipiche di questa fase, sono norme, a mio avviso, assolutamente necessarie. Mentre le leggi-cornice potrebbero anche non essere emanate e le leggi di conferimento di nuovi poteri attraverso delega amministrativa o legislativa potrebbero venire solo in un momento successivo, queste leggi di adeguamento, così come quelle di trasferimento delle funzioni, sono assolutamente necessarie, perchè senza di esse il nuovo quadro istituzionale non si realizza, non si completa.

Il riordinamento del Ministero, o dei Ministeri, non è che un aspetto, un momento,

una vicenda di quest'operazione di adeguamento. Non è pensabile, cioè, che un riordinamento negli apparati centrali e periferici dei Ministeri possa essere effettuato senza un riordinamento delle funzioni che a questi apparati e a questi uffici fanno capo, in modo da distinguere, settore per settore, ambiti e responsabilità, individuando così concretamente, nei diversi settori e nelle diverse materie, le funzioni eventualmente delegabili alle Regioni. Se non si opera su questa linea, a mio avviso, si rischia di riprodurre anche nei rapporti Stato-Regioni quello stesso inconveniente e quelle stesse difficoltà che hanno impedito sinora alle Regioni di ricorrere largamente ed efficacemente alla delega di funzioni amministrative nei confronti degli enti locali; ciò perchè è mancato il cosiddetto, e del resto preannunciato dalla Costituzione, riordinamento delle funzioni, quel riordinamento che prelude necessariamente alla redistribuzione delle funzioni. Questo inconveniente, che si è verificato nel governo locale, nei rapporti cioè tra Regione e provincia e comune, destinatari della delega, rischia di riprodursi anche nei rapporti Stato-Regioni se questo riordinamento degli apparati centrali e periferici dello Stato dovesse prescindere da una considerazione concreta delle funzioni che questi apparati sono chiamati a svolgere. Questo, peraltro, a mio avviso conduce a una conclusione: e cioè che il riordinamento di questi apparati non può farsi secondo modelli indifferenziati.

Ho sempre guardato — lo confesso — con molto scetticismo alla legge n. 775 1970 per la parte in cui il Governo veniva delegato all'emanazione di norme per la revisione e l'ordinamento dei servizi centrali e periferici dei vari Ministeri, per il fatto che questa legge trattava perfettamente allo stesso modo i rami più diversi dell'amministrazione statale, come se amministrare la scuola o la difesa o l'industria o la marina mercantile fosse la stessa cosa. Probabilmente qui sta anche la ragione di fondo per la quale il legislatore delegante, pur sforzandosi di farlo, non è riuscito ad individuare principi e criteri direttivi tali da circoscrivere l'ambito

di discrezionalità del Governo, perchè quando si dice che il numero delle direzioni generali dovrà essere ridotto in conseguenza del trasferimento delle funzioni, che ogni divisione ed ufficio dovranno far capo a settori organici di competenza, in fondo si danno criteri direttivi che fanno sorridere, perchè in realtà o questi criteri sono ovvii, e allora si rispettano automaticamente, oppure sono criteri talmente elementari che difficilmente è possibile effettuare un controllo sull'eventuale esorbitanza da questi limiti.

Ora è chiaro che il Parlamento, a mio avviso, potrà recuperare pienamente e validamente il suo ruolo, anche per quanto attiene all'organizzazione dei pubblici uffici, e in particolare degli apparati ministeriali, soltanto nel momento in cui si renderà conto che i modelli organizzativi dovranno tenere concretamente in considerazione le diversità delle funzioni, e quindi in quel momento si potrà anche utilmente continuare sulla strada della delega al Governo per l'emanazione di norme appropriate; in quel momento è però altrettanto chiaro che il legislatore delegante dovrà indicare contenuti ben più precisi e ben più vincolanti di quanto in realtà non abbia fatto fino ad oggi. E probabilmente proprio questa può essere la strada per recuperare alle due Camere quella funzione interna di organizzazione dei pubblici uffici che, a mio avviso, in questi ultimi anni esse hanno completamente perduto. Non dimentichiamo che siamo qui in una materia che trova la sua normativa fondamentale nell'articolo 97 della Costituzione, il quale distribuisce fra Parlamento e Governo il potere di organizzazione dei pubblici uffici. Questa distribuzione non è illimitatamente elastica. Voglio dire cioè che non può il Parlamento sostanzialmente spogliarsi, come ha fatto con la legge delega del 1970, del suo potere di organizzare gli uffici centrali e periferici dello Stato, lasciando che poi sia il Governo a definire i vari settori di competenza. Peraltro la strada per evitare che questo si ripeta è proprio quella di prendere atto realisticamente che ormai questa struttura amministrativa centrale e periferica deve costruirsi secondo model-

li differenziati, a seconda delle funzioni che concretamente essa svolge e del tipo di raccordo che, materia per materia, si stabilisce con le Regioni. Potremmo peraltro continuare a chiamare Ministero anche quell'organismo che opera in un settore di competenza regionale — si tratterà di intendersi sul significato delle parole —, ma è chiaro che un Ministero che opera in una materia di competenza regionale dovrà avere una struttura organizzativa totalmente diversa da quella di un Ministero che, invece, opera in materie di competenza dello Stato.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Pototschnig; le sono grato di aver portato il suo discorso proprio sulla esistenza della nostra indagine. È vero che le circostanze l'hanno portata a considerare tutto il panorama di cui, in prospettiva, ci dovremo occupare dopo il rinnovo della delega, e quindi anche alle questioni più strettamente regionali. L'indagine però tendeva, principalmente, ad affrontare il problema dei modelli organizzativi dello Stato; modelli organizzativi nuovi, evidentemente, essendo implicita la insoddisfazione per i modelli vecchi.

FRANCHI, deputato. La parte centrale della sua esposizione sulle leggi di adeguamento è stata molto interessante, perchè ha richiamato la nostra attenzione sull'importanza di tali leggi. La prima domanda che vorrei porle è questa: lo Stato può non fare le leggi-cornice, ma deve fare le leggi di adeguamento. Non può accadere che, in sede di formulazione, siccome la legge di adeguamento è di competenza dello Stato, questo attui proprio in sede di legge di adeguamento quegli stralci di competenza, cioè quelle riserve di competenza che già oggi, malamente in molti casi, ha fatto con i decreti delegati, visto che la Regione non partecipa alla formazione della legge di adeguamento?

La seconda domanda non esula dal tema proposto, anche se ne rimane un po' ai margini: per quale motivo le Regioni sono così restie, tranne pochissimi casi, come per esempio la regione Umbria e qualche altra, a delegare le funzioni ai comuni e alle province?

GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione. Ringrazio il professor Pototschnig per la sistematica esposizione che ci ha fatto, e desidero chiarire alcuni punti riguardanti il disegno di legge delega che è all'esame della 1^a Commissione permanente e che sarà presto sottoposto a quello dell'Assemblea. Mi sembra di aver colto nell'esposizione del professor Pototschnig due esigenze: l'esigenza di un dialogo continuo delle Regioni, di un loro rapporto continuo con lo Stato; e quella di completare il trasferimento delle attribuzioni proprie delle Regioni e di adeguare le leggi dello Stato a quelle che sono le competenze stesse delle Regioni. Il professor Pototschnig, ritengo molto opportunamente, ci ha consigliato di essere cauti nell'abbondare nelle leggi delegate, o, meglio, nelle funzioni delegate alle Regioni, specialmente in questo primo periodo di tempo in cui, diciamo francamente, il decollo delle Regioni non si è ancora verificato. Vorrei dire che per quanto riguarda il rapporto continuo fra Stato e Regioni mi sembra che siano stati individuati metodi e luoghi in cui questo rapporto deve aver luogo. Innanzitutto mediante la programmazione, poi attraverso la funzione di indirizzo e di coordinamento che viene esplicata dal Presidente del Consiglio, sentite le Regioni. Ritengo che questo possa essere effettivamente un modo di stabilire un rapporto continuo ed efficace fra le Regioni e lo Stato. Non so se in seguito si troverà modo di stabilire anche un rapporto fra le Regioni e il Parlamento, specialmente attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che potrebbe diventare permanente.

PRESIDENTE. Faccio presente che « permanente » lo è già, essendo prevista dalla Costituzione.

GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione. Tanto meglio. Mi sembra quindi che il dialogo possa essere portato avanti in modo continuativo ed in maniera efficace e completa. Per quanto riguarda le leggi di trasferimento siamo pienamente d'accordo; il di-

segno di legge attualmente in discussione prevede proprio il completamento del trasferimento di tutte quante le materie che sono di competenza, ex articolo 117 della Costituzione, delle Regioni e prevede che il riordinamento dei Ministeri avvenga successivamente all'avvenuta definizione del completamento del trasferimento delle attribuzioni alle Regioni stesse. È chiaro che, una volta definite e trasferite queste attribuzioni alle Regioni, il riordinamento dei Ministeri, dovrà tener conto delle medesime e quindi procedere all'adeguamento delle leggi dello Stato alle attribuzioni proprie delle Regioni. Quella sarà la sede opportuna in cui l'adeguamento potrà in gran parte avvenire; parlo naturalmente delle leggi preesistenti l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale dichiarandomi d'accordo col professor Pototschnig sull'opportunità che l'adeguamento non debba riguardare soltanto le leggi a venire, ma tutte le leggi dello Stato.

Circa i modelli del riordinamento, noi abbiamo previsto la sopravvivenza di Ministeri operativi per le competenze proprie e di Ministeri che, con ancora qualche funzione operativa, abbiano prevalente la funzione dell'indirizzo e del coordinamento. Per i primi abbiamo previsto il tipo normale di strutturazione dei Ministeri stessi (direzioni generali, ispettorati, divisioni) anche perchè questi organi assumono responsabilità e impegnano lo Stato nei confronti dei terzi e devono quindi essere chiaramente definite le sfere di attuazione e di responsabilità dei medesimi. È chiaro che, nell'ambito di ciascun Ministero, ci si orienterà secondo le esigenze particolari di ciascuno di essi, in modo che il Ministero della marina mercantile non avrà le stesse strutture del Ministero del tesoro o di quello dell'industria.

Per quanto riguarda gli altri Ministeri, maggiormente interessati dalla riforma regionale, noi, accanto ad alcune funzioni operative che non si possono assolutamente premettere, abbiamo previsto un'organizzazione facente capo a centri di studio con il compito di indirizzare e coordinare le diverse attività trasferite alle Regioni; attività di indirizzo e coordinamento esercitate da Mi-

nisteri — la parola può essere mutata ma la sostanza è quella che conta — in via decentrata, ma che devono sempre far capo alla Presidenza del Consiglio, di modo che questi Ministeri divengano quasi degli uffici tecnici ad altissimo livello della Presidenza del Consiglio. Così noi abbiamo delineato la trasformazione e il riordinamento dei Ministeri; vorrei ascoltare a questo proposito se il professor Pototschnig ritiene che questa nuova struttura possa contribuire a facilitare lo svolgimento dell'attività legislativa attribuita alle Regioni.

M O D I C A, *senatore*. Il professor Pototschnig ha detto che ci sono quattro tipi di leggi; egli ha usato proprio questa espressione « ci sono »; effettivamente ci sono nella Costituzione, ci sono nella dottrina ci sono nella previsione del giurista, però non ci sono purtroppo nella realtà, almeno non ci sono tutte e quattro; perchè nè leggi cornice o di principio, nè leggi di delega di nuove funzioni statali nè leggi di adeguamento noi, come Parlamento, abbiamo prodotto, ma solo una legge di trasferimento, in base alla quale è stato possibile mettere in funzione, con tutti i limiti e le contraddizioni attuali, i consigli regionali. Sul piano teorico direi che si potrebbe aggiungere un quinto tipo di legge: la legge costituzionale che attribuisca nuove competenze, oltre quelle elencate dall'articolo 117 della Costituzione, previsione quest'ultima non a caso contenuta nella Carta costituzionale perchè il Costituente si è reso conto della necessità, per il futuro, di costruire un ordinamento flessibile. La questione della « vecchiezza » della formulazione dell'articolo 117 non reggerebbe un attimo di fronte ad una volontà politica effettivamente regionalista della maggioranza qualificata del Parlamento italiano che avrebbe tutte le possibilità di innovare profondamente la stessa materia dell'articolo 117, e che avrebbe anche la possibilità, con legge ordinaria e perfino con strumenti diversi dalla legge, con un esercizio più illuminato dell'attività di controllo, di leggere quell'elenco di materie con una vi-

sione un pò meno borbonica, o meglio un pò meno piemontese.

In sostanza le vere e proprie leggi cornice dovrebbero essere delle grandi leggi di riforma: è chiaro che il Parlamento e il Governo, nel momento in cui mettersero mano ad un riordinamento organico dei principi, evidentemente non potrebbero fare una semplice lettura dei principi vigenti, ma dovrebbero fare una riforma, la cui ampiezza dipenderà dalle diverse valutazioni politiche. Io vorrei chiedere al professor Pototschnig se egli ritiene che considerare le leggi cornice sotto questo profilo sia possibile, anche sul piano tecnico-giuridico. Inoltre, vorrei chiedere se quelle che chiamiamo leggi di adeguamento, oltre quello che ha detto il professor Pototschnig e cioè leggi di riorganizzazione delle competenze statali per eliminare le duplicazioni, per sgombrare il campo all'attività normativa delle Regioni, non debbano essere anche vere e proprie leggi di demolizione, leggi — se mi si consente il bisticcio — di delegificazione, cioè leggi che devono smantellare, nelle materie trasferite alle Regioni, tutto un vecchiume che oggi purtroppo esiste e che crea una interpretazione discorde dei principi, con la conseguenza di impacci gravissimi al dispiegarsi dell'autonomia legislativa regionale. Vorrei inoltre chiedere se in quest'opera di delegificazione non possa farsi, anche per questa via, quella rilettura più moderna ed autonomistica delle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione che valga a correggere i gravi impacci che i decreti delegati del 1972 hanno determinato e che le successive sentenze della Corte costituzionale hanno convalidato, sul cammino di un completamento del trasferimento dei poteri e dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

Sui Ministeri desidero chiedere al professor Pototschnig se egli non ritiene che, a proposito della delega al Governo da parte del Parlamento, oltre che riferirsi all'articolo 97 della Costituzione, relativo all'organizzazione della pubblica Amministrazione, non sia opportuno anche il richiamo alla norma dell'articolo 95, che pur trovasi in una diversa sezione della stessa parte della Costituzione e che ancora più strettamente attiene ai

delicati rapporti politici tra gli organi della Repubblica e particolarmente tra Parlamento e Governo, laddove si parla di istituzione di Ministeri; e se non sia valida una preoccupazione circa la particolare delicatezza di questa norma della Costituzione che è tale da rendere estremamente discutibile, in questo caso, l'uso dello strumento della delega legislativa, soprattutto di una delega legislativa imprecisata nei criteri.

PRESIDENTE. Questo mai! In base alla Costituzione una legge delega senza principi direttivi non ci può essere!

MODICA, senatore. Mi fa piacere sentirlo e spero che lei lo vorrà ripetere in Assemblea quando discuteremo la legge che il ministro Gava sta predisponendo. A me pare che la legge n. 775 non attui correttamente quanto stabilito dall'articolo 76 della Costituzione, perchè in quella legge non ci son principi direttivi, ma soltanto criteri estremamente elastici che possono essere adattati a tutti gli usi. E la legge che si sta preparando ricalca in gran parte la 775. Comunque, la previsione di quella legge è non soltanto quella di riordinare gli attuali Ministeri, ma anche di procedere allo scorporo di materie e di competenze da un Ministero ad un altro, a cambiamenti di denominazioni dei ministeri stessi. Per questa via si può configurare anche l'ipotesi di giungere a ministeri del tutto nuovi, non soltanto nel nome, ma anche nella sostanza. Chiedo dunque se questo non farebbe sconfinare la delega dal campo dell'articolo 97 nella Costituzione a quello dell'articolo 95, rendendo ancora più forti le preoccupazioni circa l'indeterminatezza dei criteri direttivi della delega stessa.

Chiedo ancora se la previsione obbligatoria, nella legge delega, che in ogni caso l'organizzazione dei Ministeri sia articolata sulla tradizionale struttura delle direzioni generali, divisioni, eccetera, cioè sulla tradizionale struttura piramidale, sia compatibile o possa essere resa compatibile con l'ipotesi, a mio parere giustissima, avanzata anche dal professor Pototschnig, secondo cui

l'organizzazione funzionale dei Ministeri non dovrebbe corrispondere ad un unico modello, ma dovrebbe essere flessibile sulla base delle diverse funzioni che i vari Ministeri esercitano. Chiedo ancora se sia possibile considerare la funzione dell'indirizzo e del coordinamento ancora oggi, nonostante quello che è stato detto nelle leggi delegate del 1972, come una funzione amministrativa, tale cioè da essere esercitata attraverso i ministeri. Infatti ancora un momento fa abbiamo sentito dire che la funzione di indirizzo e di coordinamento giustifica l'esistenza dei ministeri; che possa giustificare un'attività dello Stato, o meglio ancora, del Governo, non vi è dubbio, ma che si configuri come un'attività in base alla quale dovrebbero esistere dei Ministeri a ciò preposti, non sembra corrispondere alla definizione che lo stesso Governo ne ha dato nei decreti delegati del 1972, come una funzione cioè eminentemente politica e non amministrativa, sia pure di alta amministrazione. Quindi, proprio non si vede che cosa potrebbero fare delle divisioni o delle direzioni generali preposte all'attività di indirizzo e di coordinamento e a che cosa servirebbero dei ministeri che continuassero ad operare nelle materie che devono essere, invece, in definitiva, trasferite alle Regioni; a meno che non si voglia che questo trasferimento non sia mai integrale, ed allora, certo, andrebbero bene i ministeri così come sono, con le loro direzioni generali, divisioni, eccetera.

BERTOLA, *senatore*. Il quadro dei problemi che abbiamo di fronte comprende il riordinamento dell'apparato ministeriale in rapporto alle Regioni. E ciò crea una serie di problemi che poi esamineremo. Mi sembra che questa sia solo una parte del problema, dal momento che parlare di riordinamento ministeriale perchè esistono le Regioni presume che i ministeri potrebbero andare bene, allora, così come sono: si tratta di un riordinamento verticale che implica in tal modo una pura discesa di potere dall'alto. Ma noi oggi ci poniamo anche il problema se il numero, il titolo ed il compito dei ministeri esistenti, siano ancora validi. Sono discorsi

che abbiamo già fatto, per una serie di ministeri: ci siamo domandati, ad esempio, se sia ancora valido il Ministero del turismo o se il Ministero della pubblica istruzione possa continuare ad esistere così come è o se un Ministro senza portafoglio come quello della Ricerca scientifica possa tradursi in ministero a sè o non debba dare origine ad un altro ministero di cui la ricerca scientifica può essere solo una parte; si parla della creazione di un Ministero dei beni culturali. Questo è un problema che di per se stesso non tocca le Regioni, ma indubbiamente le influenza. Non si può parlare di riordinamento relativo alle Regioni se contemporaneamente non si tocca anche tale problema.

Altra questione è la funzione del Ministero dell'interno: occorre cioè domandarsi se l'organizzazione tradizionale che noi abbiamo, delle direzioni e delle divisioni, possa essere ancora valida o se non possano sussistere delle divisioni come direzioni minori con responsabilità diretta del capo-divisione.

GAVA, *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Ma ciò è già previsto dal decreto sulla dirigenza!

BERTOLA, *senatore*. Vi sono essenzialmente due ordini di problemi. Uno riguarda le questioni dei ministeri in quanto tali, indipendentemente dalle Regioni, questioni che si suddividono in due grandi gruppi, quello della revisione dei ministeri e della strutturazione all'interno dei ministeri. Vi sono questioni, inoltre, che riguardano anche il fatto che ora esistono delle moderne tecniche che sarebbe opportuno applicare. Possiamo domandarci se non si possano creare delle formule di *équipe*, di gruppo, di divisione, anche non sotto la stessa direzione, o gruppi di direzioni che insieme decidano sui problemi che possono toccare contemporaneamente diversi aspetti.

PRESIDENTE. Una sorta di dipartimento ministeriale, dunque.

BERTOLA, *senatore*. Non credo che la terminologia abbia molta importanza.

È un fatto che bisogna arrivare ad una ristrutturazione metodologica ed anche tecnica.

Per quanto riguarda, poi, il problema grave del riordino dei ministeri in quanto esistono le Regioni, esso comporta tre ordini di questioni: il problema dei trasferimenti; il problema delle deleghe alle Regioni; il problema dei decentramenti dei ministeri veri e propri indipendentemente dalle Regioni, dal quale ultimo nasce anche il problema se gli uffici decentrati debbano avere, e come, un collegamento con le Regioni.

Esaminare questi aspetti aprirebbe un discorso troppo lungo. Ma soltanto per fare una breve considerazione di carattere generale, potrei dire che se volessi trovare un difetto nella nostra Costituzione, esso sarebbe proprio negli articoli che riguardano le Regioni, perchè in tal campo la nostra Costituzione ha voluto essere troppo precisa ed è andata così contro uno dei principi fondamentali per la sussistenza a lungo termine delle Costituzioni o Statuti nazionali. È accaduto infatti che, avendo noi varato la Costituzione nel 1948 ed essendo la preparazione iniziata due anni prima, c'è da domandarsi se addirittura la stessa terminologia abbia oggi gli stessi significati di allora. Porto un esempio: abbiamo parlato di decentramento alle Regioni dell'istruzione professionale. Ma 25 o 30 anni orsono il termine istruzione professionale non aveva certo lo stesso significato di ora. Con tale termine infatti, allora si intendevano i corsi di arti e mestieri. Istruzione professionale voleva dire far imparare un mestiere. Oggi, dopo un corso quinquennale di istruzione professionale, si va all'Università. Abbiamo così uno stesso termine per indicare realtà assai diverse, e da ciò nasce, ad esempio, un urto di competenze se l'istruzione professionale compete allo Stato secondo il significato moderno del termine.

Un'altra osservazione è che noi stiamo facendo una certa confusione: abbiamo creato due tipi di Regioni, a statuto speciale ed a statuto ordinario. A tal riguardo c'è da notare preliminarmente che le Regioni a statuto speciale sono diverse l'una dall'altra: vi è

tutta una serie di distinzioni ed alcuni statuti speciali configurano e presuppongono addirittura non uno Stato unitario, ma forse federale. Ciò premesso passiamo alla confusione creata con la formazione di Regioni a statuto speciale ed a statuto ordinario; per Regioni a statuto speciale si intendono Regioni che hanno più autonomie, ma ciò è sbagliato: le Regioni a statuto speciale sono tali solo nella misura in cui devono affrontare problemi speciali connaturati alla loro particolare situazione. Si è giunti invece al punto che tali Regioni hanno preteso quelle autonomie previste negli statuti delle Regioni ordinarie che esse, in quanto precedenti, non avevano, quasi a confermare l'errata concezione che per Regioni a statuto speciale si intendono Regioni con più autonomie delle altre e che perciò non possono certo rimanere indietro.

Perchè succede questo? La risposta non è difficile dal momento che è fatale che quando si crea un centro di potere, esso cerca di aumentare i suoi poteri. Li prende a buono o cattivo diritto, dalla parte più debole: le Regioni, infatti, stentano a delegare alle Province ed ai comuni i loro poteri proprio perchè province e comuni sono ora la parte più debole; quando sarà lo Stato, la parte più debole, cercheranno di strapparli allo Stato.

MODICA, *senatore*. Vorrei chiedere se il fatto che l'articolo 117 della Costituzione non parla di Regioni a statuto ordinario o a statuto speciale ma parla di Regioni senza ulteriori specificazioni, non debba essere interpretato nel senso che, a parte le speciali previsioni degli statuti regionali, tutte le competenze comprese nell'articolo 117 debbano appartenere a tutte le Regioni indistintamente, cioè anche a quelle a statuto speciale.

PRESIDENTE. La legge di delega ha purtroppo accettato una distinzione netta tra le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario.

MODICA, *senatore*. Ma era necessario perchè si trattava di una legge che regolava il finanziamento delle Regioni a statuto or-

dinario, cioè che doveva provvedere solamente a queste.

G A V A , *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Il senatore Modica sa che noi abbiamo tentato di superare questa difficoltà prevedendo deleghe di poteri alle Regioni a statuto speciale nelle materie che competono a quelle a statuto ordinario, in modo da ottenere per tutte le Regioni trattamento uniforme evitando, così, spaccature amministrative nello Stato stesso. Questa è stata la ragione per cui noi abbiamo ritenuto opportuno conferire per delega, alle Regioni a statuto speciale, funzioni che sono previste come proprie per quelle a statuto ordinario.

P R E S I D E N T E . Comunque, saremo lieti se il professor Pototschnig potrà illustrarci questi aspetti, perchè « adeguamento » non può non significare anche ristrutturazione di rapporti nelle singole materie tra Stato e Regioni, in modo da eliminare ogni incertezza. Però non vi è dubbio che, prima di operare altri trasferimenti ed altre deleghe, c'è da definire ciò che va riconosciuto alle Regioni e ciò che dev'essere riconosciuto allo Stato. Vorrei far osservare altresì al senatore Modica — ed anche su questo chiedo conferma al professor Pototschnig — che le leggi di adeguamento non possono che riferirsi alle materie non comprese nell'articolo 117 della Costituzione.

Nelle materie dell'articolo 117 infatti l'adeguamento della legislazione lo possono e lo devono fare le stesse Regioni, trattandosi di materie entrate nella loro competenza. Esse possono bensì continuare ad applicare in quelle materie le leggi nazionali già in vigore: ma il giorno in cui ne vogliono effettuare un adeguamento, lo possono fare modificando la legislazione nazionale con effetto entro il loro rispettivo territorio, sempre che osservino i principi generali o quelli fissati da una legge quadro. Tocca invece allo Stato provvedere all'adeguamento in tutte le altre materie. Mi sembra dunque che le due ipotesi siano diverse; non dico nettamente diverse, perchè ci sono sempre delle zone di con-

tatto. Comunque, su questo vorrei un chiarimento.

Sviluppando poi i concetti così utili che ci sono stati dati dal professor Pototschnig in tema di leggi quadro, leggi di principi e leggi di adeguamento, ricordo l'esempio che egli ha portato di una legge di riforma sanitaria che risulterebbe al tempo stesso di principi e di adeguamento. Questo aspetto del problema apre un tema che è essenzialmente politico, ma nello stesso tempo è anche funzionale. Vorrei sentire l'opinione del nostro illustre ospite circa i rapporti tra lo Stato e le Regioni in questa fase di attività legislativa. Sarebbe infatti di sommo vantaggio istituire una sede o studiare un metodo per cui, senza nulla togliere al potere determinante del Parlamento nazionale per quanto riguarda le leggi della Repubblica, si potesse realizzare una collaborazione di ricerca e di consultazione tra Stato e Regioni, o meglio tra Parlamento, Governo e Regioni, in modo che il lavoro di identificazione e di riforma dei principi, e di elaborazione delle stesse leggi di adeguamento, potesse essere svolto d'intesa e producesse norme pienamente concordate ed accettate.

Infine, ripetendo il mio personale ringraziamento ed apprezzamento (che credo sia condiviso dalla Commissione) per il richiamo dell'oratore al problema dei modelli organizzativi, rilevo l'importanza del cenno fatto all'eventuale differenziazione di tali modelli. Io sono convinto che bisognerà arrivare a differenziare i modelli: e sono lieto di aver visto il ministro Gava assentire all'affermazione che ciò costituisca una necessità logica e funzionale della riforma dello Stato. È stato però obiettato che l'articolo 95 della Costituzione pone l'obbligo che ogni settore dell'attività dello Stato sia affidato ad un Ministro, il quale fa bensì parte, come tale, di un collegio di Ministri solidalmente responsabili sotto la direzione del Presidente del Consiglio dei ministri, ma è nel tempo stesso individualmente responsabile di un determinato settore: nè vi può essere materia — si dice — sottratta alla responsabilità, non solo politica ma anche amministrativa, contabile, di un determinato Ministro. Questa

uniformità organizzativa di etichetta può costituire un ostacolo alla differenziazione dei modelli o la stessa etichetta può coprire diversi tipi di Ministero? Penso anzitutto ai Ministeri in tutto o in parte alleggeriti dalle funzioni trasferite alle Regioni. Ma penso anche agli stessi Ministeri di piena competenza statale, alcuni dei quali sembrano destinati ad una funzione puramente programmatica e promozionale (come potrebbe essere la ricerca scientifica): e quindi dovrebbero essere assai più snelli dei Ministeri più propriamente operativi, che peraltro hanno esigenze tra loro diverse, perchè il Ministero della pubblica istruzione non è certo quello dei lavori pubblici, e dovrebbe avere quindi un suo modello differenziato.

Comprendo bene che questo non è un modo perfetto per presentare il problema. Prego tuttavia il professor Pototschnig di voler concludere con qualche risposta ai vari quesiti.

POTOTSCHNIG. Dirò pochissime cose, anche perchè credo di condividere molte delle considerazioni che qui sono state già esposte e quindi non avrò bisogno di sottolinearle. Aggiungerò invece qualche considerazione ulteriore su quei punti sui quali si sono affacciati degli interrogativi.

In particolare, mi pare che ci si chieda come sia possibile, in sede di riordino degli apparati amministrativi centrali e periferici dello Stato, non correre rischi più gravi di quelli che sono stati corsi finora, attraverso la riserva (questa la domanda iniziale dell'onorevole Franchi) di competenze dello Stato o se comunque non sia possibile individuare (ecco l'ultima domanda del Presidente Oliva) una sede di intesa tra Stato e Regioni anche in fase di elaborazione delle leggi di adeguamento. Qui potrei dare una risposta molto sintetica dicendo che di adeguamento si parla anche nell'articolo 5 della Costituzione, il quale recita: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze del-

l'autonomia e del decentramento ». Allora, quindi l'adeguamento riguarda non solo i principi ma addirittura i metodi della legislazione. Però questo dovrebbe far pensare che evidentemente un momento — diciamo così — di confronto, di verifica delle proprie posizioni dovrebbe essere possibile; ed io direi che sarebbe auspicabile che questo momento potesse realizzarsi, in primo luogo, con l'apporto della Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra Camera dei deputati e Senato. È la sede naturale, questa, in cui ciò potrebbe avvenire, e in questa chiave andrebbe forse anche aggiornato l'attuale meccanismo di controllo sulle leggi regionali. Perchè noi sappiamo che i risultati non sempre soddisfacenti che oggi si ottengono col sistema del rinvio entro quel termine perentorio, senza la possibilità molte volte anche di un minimo di contraddittorio della Regione, fa nascere degli inconvenienti notevolissimi; non solo, ma evidentemente questo rinvio non può essere, diciamo così, depurato di tutto il suo significato. Questo è un controllo che il Governo svolge sotto un profilo che sembra essere di mera legittimità formale delle deliberazioni regionali, ma che in realtà racchiude molte volte un significato politico. Ognuno di noi probabilmente conosce a memoria dei casi incredibili di rinvio quando forse i presupposti non c'erano, ed altri casi, altrettanto numerosi, dove invece il rinvio non c'è stato mentre il vizio di legittimità era macroscopico.

Poi, c'è il problema del termine del rinvio che è molto breve e non consente un confronto di opinioni. Probabilmente, l'auspicio che è stato formulato di un momento di verifica, di confronto e di contraddittorio anche in questa delicata fase dovrebbe essere realizzato. Vorrei solo aggiungere che non mi spaventano tanto i ricorsi alla Corte costituzionale, perchè ciò è insito nella scelta di un sistema pluralistico e rientra perfettamente nella sua fisiologia, ma bisogna peraltro rimediare a certe angolosità e durezza di tali meccanismi di controllo attraverso la verifica frequente e puntuale delle diverse posizioni (e mi aggancio qui al cenno fatto dal senatore Bertola sulla diversità

di significato che anche le materie dell'articolo 117 sono venute storicamente assumendo). Tutto il diritto è così: le parole si usano con un significato e poi camminano. È vero che quando queste trasformazioni di significato si hanno al vertice dell'ordinamento le conseguenze possono essere molto gravi, ma anche questa crescita progressiva va maturata insieme in un confronto che appartiene alla logica stessa di un sistema pluralistico.

Quanto alle leggi-cornice, ed, in particolare, al fatto — come ha rilevato il senatore Modica — che esse siano leggi di riforma, credo che ciò sia inevitabile, giacchè altrimenti la ricognizione faticosa dei principi delle singole materie argomentate sulla base della normativa esistente non gioverebbe perdendo quel tanto di elasticità, di cui attualmente gode, dovuta appunto alla mancata formulazione dei principi.

Le leggi di adeguamento, poi, potranno essere, per una certa parte, leggi di smantellamento perchè il nostro sistema amministrativo è frutto di una continua sovrapposizione di funzioni. Pertanto, la strada maestra per operare il riordino dei Ministeri, non soltanto nei rapporti con le Regioni, ma anche fra di loro, in senso orizzontale è quella di fare una ricognizione di tali funzioni. Dovremmo chiedere ai Ministeri di dirci quali sono tali funzioni perchè molte volte l'aspetto incredibile del nostro ordinamento amministrativo è che non sappiamo, — e probabilmente non lo sa neppure il funzionario ministeriale quante sono le operazioni che occorra compiere per conseguire un certo risultato amministrativo. Questo avviene perchè la struttura è verticale; ognuno fa questo o quello ma manca il momento di collegamento funzionale. Quindi, l'adeguamento, per una certa parte, sarà necessariamente smantellamento e unificazione di queste funzioni. A questo punto ci imbattiamo nel problema fondamentale emerso, e cioè questo riordinamento in base a quali norme costituzionali dovrà farsi (articoli 95 e 97). L'articolo 95 della Costituzione è una norma costituzionale che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri

la funzione di indirizzo politico e amministrativo generale.

In realtà, non a caso si prevede la determinazione per legge de l'numero dei Ministeri quasi a scorporare dalle funzioni di direzione politica generale del Presidente del Consiglio alcuni momenti di riorganizzazione amministrativa per la quale si fa salva la competenza del Parlamento. È molto probabile che nel momento in cui tale riorganizzazione sarà fatta il Parlamento rivendichi talune competenze primarie, poichè è chiaro che esso deve assumere le scelte fondamentali relativamente a questa riorganizzazione.

Sono molto grato anche al ministro Gava per il suo intervento, che ho molto apprezzato. Le anticipazioni che ci sono, per me, attengono alla nuova legge delega per il riordinamento dei Ministeri da cui si intravede un modello differenziato fra Ministero operativo e Ministero di mero indirizzo. Che cos'è questa funzione di indirizzo e di coordinamento? Si tratta di uno pseudo problema perchè di fatto, nonostante le dispute che ci sono state a livello di giuristi, fino ad oggi non si è ancora avvertito l'effettivo bisogno di chiarirne la nozione. A questo punto potrebbe porsi la domanda se è necessario istituire un Ministero apposito per svolgere questa funzione o se non sarebbe più logico congegnare qualche meccanismo diverso. Probabilmente le soluzioni sul piano organizzativo possono essere molte, e nulla osta a che sia ancora usato il nome di Ministro, ma con significato diverso, nei confronti di chi opera in un Dicastero ed ha compiti immediatamente operativi.

G A V A , *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.* Non c'è nessun Ministero attuale che non abbia oltre ad una preminenza di indirizzo anche una funzione amministrativa operativa. Un Ministero puramente e semplicemente con funzioni di indirizzo non è previsto e quindi non è prevedibile. Esiste sempre la commistione di funzioni politiche e di indirizzo.

FRANCHI , *deputato.* Dipende dalla confusione esistente in materia.

POTOTSCHNIG. Vorrei ancora sottolineare come questa diversità di modelli organizzativi, la cui esigenza ormai emerge chiara, non trova ostacoli insormontabili nell'articolo 95 della Costituzione. Tale articolo riserva infatti alla legge la determinazione del numero delle attribuzioni consentendo poi, all'interno dell'ordinamento dei diversi Ministeri, anche di adottare disposizioni organizzative diverse. Adesso ho in mente il caso della Pubblica istruzione: è chiaro che, una volta attivati gli organi collegiali di governo della scuola, la struttura di questo Ministero sarà modificata. Può essere che il primo passo sia parziale o molto graduale, sia cioè un processo destinato a realizzarsi per tappe successive, ma è certo che questo Ministero tenderà a recuperare il suo ruolo politico che oggi ha, credo di poter dire, totalmente perso, sommerso come è dal peso della gestione della personale. È quindi probabile che anche all'interno dei Ministeri di tipo operativo siano necessarie ulteriori differenziazioni.

Mi è stato ancora chiesto, da parte del senatore Franchi, con una domanda che forse esce un po' dal tema, ma a cui una risposta può essere data, perchè le Regioni sono così restie a delegare. Una spiegazione in chiave di scienza politica è già stata data dal senatore Bertola. Vorrei aggiungere che è anche vero che le Regioni hanno ereditato le funzioni per le materie loro trasferite nello stato in cui esse si trovavano, cioè funzioni che fino a quel momento erano state esercitate da organi dello Stato, centrali o periferici, organi prevalentemente a carattere individuale, monocratico e dove il momento dell'indirizzo, quello della determinazione del programma e il momento gestionale operativo singolo erano confusi. È chiaro che la Regione a sua volta non poteva delegare queste funzioni nello stato anzidetto, perchè ciò avrebbe significato spogliarsi totalmente della responsabilità inerente a queste funzioni. Quindi le Regioni avrebbero dovuto procedere preventivamente ad una riorganizzazione di queste funzioni distinguendo il momento della determinazione dell'indirizzo, del programma, degli obiettivi finali

per riservarlo a sè stesse, per delegare successivamente in modo ampio e completo il momento operativo gestionale alle province e ai comuni. Naturalmente questa operazione di riorganizzazione delle funzioni non è semplice, anche perchè il trasferimento stesso delle funzioni alle Regioni è avvenuto nel modo che conosciamo, cioè per frammentazione di materie, senza cioè quella globalità e quella organicità che sarebbero state necessarie.

Possono poi esserci molte altre spiegazioni del fenomeno, ma credo che obiettivamente si debba dare atto alle Regioni di aver trovato come interlocutori province e comuni non certo disposti ad assumersi funzioni meramente esecutive ed onerose, cioè a funzionare quasi da uffici periferici della Regione. Non sono disposti a farlo, ed a ragione, perchè verrebbero a rinnegare il proprio ruolo.

Ultimo punto: le leggi di adeguamento dovrebbero in qualche modo ovviare all'inconveniente verificatosi a livello di rapporti Stato-Regioni. In questo senso è vero che le leggi di adeguamento, come dicevo all'inizio, riguardano non tanto le materie dell'articolo 117, ma tutto il resto, ma è anche vero che, nel momento in cui riguardano tutto il resto, vengono in qualche modo a precisare e a svolgere i contenuti delle materie dell'articolo 117. Quello che peraltro dovrebbe essere tenuto presente, a mio avviso, è che, proprio perchè noi non pensiamo alla Regione come organo di autogoverno locale che agisce necessariamente nella esecuzione di una legge di programmazione statale, ma pensiamo alla Regione come a un ente di governo che ha proprie responsabilità, e che quindi può fare leggi e svolgere attività amministrative anche al di fuori di un certo schema predeterminato dallo Stato; proprio perchè pensiamo ad una Regione così congegnata, diventa estremamente importante che questa definizione dei compiti sia fatta in modo per quanto possibile chiaro e, al tempo stesso, con la partecipazione anche delle Regioni, perchè questo garantisce un adattamento continuo tenuto conto che l'adeguamento di che trattasi è, sì, un'operazio-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

14° RESOCONTO STEN. (26 febbraio 1974)

ne tipica di questa fase di trapasso, ma che, come ci dice l'articolo 5 della Costituzione, questo adeguamento è un qualcosa che si realizza nel tempo.

G A V A , *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Desidererei un chiarimento. In seno alla 1ª Commissione permanente del Senato si è svolta una discussione abbastanza approfondita circa la portata degli articoli 95 e 97 della Costituzione in rapporto alla possibilità di una legge di delega che preveda la determinazione del numero delle attribuzioni dei Ministeri. Ci si è cioè chiesti se l'articolo 95 contenesse una riserva di legge assoluta o relativa, se fosse cioè necessario l'intervento esclusivo del Parlamento o fosse suscettibile di una delegazione all'esecutivo. Sono stati ricordati i precedenti storici e le ragioni per cui l'articolo 95 ha previsto tale riserva onde evitare che la Presidenza del Consiglio procedesse alla costituzione dei Ministeri, come in passato, prescindendo da un'apposita legge; è stata tuttavia ricordata anche una sentenza della Corte Costituzionale ed alcune teorie della dottrina prevalente che consentono la delegazione anche in questa materia, con particolare riferimento all'articolo 97, in cui è detto che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge. Desidererei conoscere il suo parere a questo proposito.

P O T O T S C H N I G . Che la riserva di legge prevista dall'articolo 97 della Costituzione sia di carattere relativo è pacifico. D'altra parte il carattere relativo della riserva di legge è dimostrato dal fatto che con questa norma non si è affatto inteso escludere un qualche potere di auto-organizzazione della pubblica Amministrazione, anzi in un certo senso, tale potere è presupposto dai due principi del buon andamento e dell'imparzialità. Direi perciò che è proprio questa la chiave per capire in che misura è necessario che questa organizzazione rimanga elastica, per poter meglio soddisfare le richiamate esigenze del buon andamento e di imparzialità.

Detto questo, devo peraltro dire che, proprio se interpretiamo questi due articoli della Costituzione come norme che spartiscono fra Parlamento e Governo la responsabilità di indirizzo politico per quanto attiene all'organizzazione della pubblica Amministrazione, in un certo senso — è una mia opinione personale — la delega diventa contraddittoria. Se ammettiamo, infatti, che il Parlamento ha una sua sfera di responsabilità e che al tempo stesso questa sfera di responsabilità lascia poi un ambito operativo al Governo, non si vede perchè il Parlamento debba rinunciare ad esercitare fino in fondo questo suo compito e debba invece costringere il Governo ad usare il suo potere di auto-organizzazione in forma legislativa irrigidendo quella struttura che, invece, per la parte non di competenza del Parlamento, dovrebbe rimanere elastica. Se ho ben capito, in quelle occasioni di contatti che ho avuto con taluni Ministri, preoccupati soprattutto della funzionalità del proprio Ministero, uno dei timori che questi hanno sempre manifestato è stato quello per cui una struttura così rigida come l'attuale fosse poco funzionale e poco efficiente.

Questo vuol dire che c'è una sfera oltre la quale la legge non deve andare. Ma la riserva, a mio avviso, è una riserva di competenza del Parlamento, non dell'atto formalmente legislativo.

P R E S I D E N T E . Si tratta cioè di una riserva « politica », non di una riserva « costituzionale ».

G A V A , *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. È necessario, cioè, stabilire criteri direttivi e principi che siano idonei ad indirizzare l'attività di legislazione del Governo, sempre sotto la vigilanza della Commissione parlamentare competente.

P R E S I D E N T E . Ringrazio nuovamente il professor Pototschnig per aver accolto il nostro invito.

Viene introdotto il professor Bon Valsassina.

PRESIDENTE. Abbiamo tra noi il professor Bon Valsassina della Università di Perugia, che ringrazio ed al quale do senz'altro la parola.

BON VALSASSINA. Quando ho ricevuto l'invito della Commissione non nascondo di aver avuto un momento di perplessità, dovuto al fatto che non sono nè amministrativista, nè scienziato dell'amministrazione e nemmeno specialista di diritto regionale; sono un costituzionalista, un cultore di dottrina dello Stato, abituato a considerare i problemi del potere sotto una angolazione diversa da quella cui si riferisce il tema di queste udienze conoscitive. Tuttavia, ho superato codeste perplessità leggendo il resoconto delle precedenti sedute, il che mi ha permesso di constatare come i pareri espressi dalla maggioranza delle persone ascoltate dalla Commissione toccassero temi che sono a monte del tema vero e proprio dell'indagine e sul quale non ho niente di specifico e di concreto da dire perchè, ripeto, esso esula dai miei studi preferiti nonchè dal tipo di problemi di cui sono solito occuparmi.

Tutti gli intervenuti, nel primo ciclo di queste udienze conoscitive, hanno affrontato questioni che, ripeto, per usare un termine alla moda possono dirsi a monte della scelta dei modelli organizzativi; cosa che, del resto, oggettivamente si spiega e a parer mio si giustifica perchè la scelta di modelli organizzativi presuppone l'adozione dei criteri relativi alla ripartizione delle competenze, i quali invece non sono stati, fin qui, enucleati e stabiliti.

A sua volta, tale ripartizione di competenze presuppone il possesso di idee chiare su ciò che la Regione deve essere, alla stregua del dettato costituzionale. È proprio su questo punto — forse anche per il fatto che le mie opinioni al riguardo sono alquanto diverse da quelle che, come ho potuto constatare, sono professate dalla generalità delle persone comparse di fronte a questa Commissione — mi è parso non inutile, accogliendo l'invito, far sentire un punto di vista divergente circa l'interpretazione che deve essere data alle disposizioni del titolo V, ossia circa il modo di intendere l'istituto regionale. Predomina

oggi una tendenza all'autonomismo esasperato, una tendenza ultra-regionalista la quale è sostenuta non soltanto in sede politica, ma anche in sede dottrinale e molto brillantemente e con copia di argomenti tutt'altro che privi di valore, tutt'altro che trascurabili. A me pare, tuttavia, che non si possa concordare siffatta tendenza a dilatare i contorni dell'istituto regionale, fino a farne qualche cosa che, a mio modesto avviso, è alquanto diverso da ciò che il costituente, dettando le norme senza dubbio frammentarie, incomplete e suscettibili di interpretazioni tendenzialmente diverse, contenute nel Titolo V, ha voluto significare. Peraltro, qualsiasi interpretazione di detta norma si voglia accogliere, certe tesi risultano a mio avviso in sicuro contrasto con il nostro diritto positivo.

È su questo punto che mi pare necessario soffermarci. La norma che contiene la scelta di fondo del costituente in questa materia non è contenuta nel titolo V. È l'articolo 5 della Costituzione che definisce la Repubblica « una ed indivisibile », affermazione alla quale fa seguito un largo riconoscimento delle esigenze dell'autonomia e del decentramento e delle conseguenze che in sede legislativa ed amministrativa debbono esserne tratte. Anche dall'esame dei lavori preparatori e cioè dei dibattiti che ebbero luogo fra i costituenti, risulta un netto rifiuto della scelta federalista e risultano anche talune prese di posizione fermissime per la tutela del patrimonio storico e morale dell'unità nazionale. La dizione stessa « una ed indivisibile » si pone come principio fondamentale al quale deve essere, in ultima istanza, rapportata e commisurata qualsiasi disposizioni di dettaglio.

Un grande maestro di diritto costituzionale, scomparso ormai da una decina di anni, Carlo Esposito, ha scritto a questo riguardo qualcosa che mi sembra debba essere sempre tenuto presente. Proprio a proposito di ciò che è conforme a Costituzione e di ciò che non lo è, sul punto, egli scriveva che affermando essere la Repubblica una e indivisibile, certo il costituente non ha introdotto un criterio astratto, superstorico — non è stata questa la parola esatta impiegata da Esposito; cito a memoria —, che permetta di discriminare in ogni contingenza ciò che è con-

forme a questa unità ed indivisibilità e ciò che non lo è, e quindi quali norme possano essere introdotte e quali no, perchè incompatibili. Tale principio impone, invece, — in primo luogo al Parlamento ed al Governo nei campi di rispettiva competenza — di formulare di volta in volta, nelle singole situazioni storiche, delle valutazioni circa la compatibilità o meno con l'« unità e l'indivisibilità » di questa o di quella proposta. Quindi in concreto in ogni determinata situazione storica, a fronte di determinate proposte, leggi, provvedimenti amministrativi, è necessario valutare sotto questo profilo tutto ciò che in tale materia si presenta all'esame di chi deve decidere o promuovere le scelte.

Ho voluto insistere su questa tesi di Esposito poichè, a mio modo di vedere, essa fornisce il criterio di fondo al quale occorre costantemente uniformarsi. Ebbene, dopo aver ricordato l'articolo 5, giova richiamare altre disposizioni costituzionali che, modellando l'istituto regionale, appaiono pienamente coerenti con questa preoccupazione unitaria fondamentale del costituente e che dimensionano in maniera davvero non conforme alle tesi ultraregionaliste, l'autonomia regionale. La prima di queste soluzioni consiste nel fatto di aver elencato tassativamente le competenze della Regione, anzichè aver attribuito alla stessa, come in altri ordinamenti accade, una competenza di carattere generale, talchè occorre una legge costituzionale perchè le Regioni possano fare qualcosa di diverso da ciò che è tassativamente previsto dall'articolo 117.

Ci sono, poi, i controlli, in verità penetranti, sia di legittimità, sia di merito, sia sugli atti, sia sugli organi regionali, previsti per impedire gli straripamenti dell'autonomia, e, finalmente, c'è l'estrema modestia del ruolo attribuito alla Regione, di partecipazione alla vita politico-costituzionale dello Stato, alla formazione degli organi della volontà statale. In altri ordinamenti c'è ben altro. Pensiamo all'ordinamento della Repubblica Federale Tedesca, il quale configura un'assemblea parlamentare quale espressione, non puramente nominale come il Senato della Repubblica italiana ma effettiva, delle Regioni, e fa partecipare alle elezioni del Capo

dello Stato un numero di delegati dei *Länder* pari al numero dei componenti il Parlamento. Viceversa, per quanto concerne le Regioni italiane, la partecipazione alle supreme funzioni statali è quasi insignificante. Le Regioni sono — secondo la Costituzione — enti autonomi, niente affatto enti sovrani, enti privi della *plenitudo potestatis* e la stessa *quantitas* della loro autonomia è maggiore o minore a seconda che i poteri centrali intendano seguire una piuttosto che altra linea di politica regionale.

Sebbene da alcune parti si sia arrivati a dire che le leggi regionali non sono subordinate a quelle statali, noi sappiamo, invece, che esse lo sono e che sono altresì recessive di fronte alle leggi dello Stato; che la loro competenza non si riferisce ad un *continuum* di attribuzioni numerose e cospicue ma che anzi, come fu rilevato espressamente nell'Assemblea costituente, le attribuzioni legislative delle Regioni sono poco numerose e in genere poco rilevanti. Sappiamo ancora che di queste stesse materie le Regioni non hanno piena disponibilità, che non possono innovarvi a fondo poichè in esse concorrono fonti statali e fonti regionali, le prime sovraordinate alle seconde, le quali, pertanto, non possono disciplinare in forme radicalmente innovative le materie stesse se prima non si sia avuta in tal senso qualche determinazione normativa statale.

Parlare di Stato regionale sembra, dunque, nel nostro caso, fare della teoria ideologica, cioè della teoria ideologicamente ispirata, la quale non permette di rendersi conto di quella che è la effettiva realtà dell'ordinamento, realtà ben più modesta di quanto non abbiano fatto credere in un primo tempo certe interpretazioni delle disposizioni costituzionali, sulla cui base si è parlato di Stato regionale. Se con la locuzione « Stato regionale » si vuole intendere uno Stato di cui le Regioni sono elementi costitutivi essenziali, pilastri di tutta l'architettura organizzativa, ebbene lo Stato italiano non è uno Stato regionale e lo dimostra la vicenda costituzionale e giuridica che si è venuta snodando anche in anni recenti, anche dopo che c'è stata una ripresa molto vivace delle tendenze

regionaliste, sfociata nella creazione delle Regioni a statuto ordinario.

Si è anche parlato molto di autonomia politica di cui le Regioni godrebbero, e quindi di un livello di governo regionale che esisterebbe, dotato di un suo autonomo potere di indirizzo politico, il che comporta la possibilità di valutare autonomamente, sotto il profilo teleologico e cioè dei fini da tutelare o da realizzare, il complesso degli interessi affidati alla gestione dell'ente regionale. Tuttavia, uno schema di questo genere, che pur presupponeva fin dall'inizio una lettura largamente estensiva del testo costituzionale, è stato addirittura eroso dalla evoluzione successiva. Non c'è mai stato ampio margine di autodeterminazione, ampia possibilità di scelta in ordine ai fini degli interventi di cui abbiano goduto le Regioni, poichè i loro interventi non hanno mai potuto essere organici e sistematici, a motivo dello stesso catalogo di competenze, quanto mai ristretto, che la Costituzione ha riferito loro.

Bisogna però aggiungere che sotto almeno due profili innovativi codesta sfera si è venuta restringendo ulteriormente, rendendo così ancor meno giustificato il parlare di un'autonomia politica regionale: anzitutto per riflesso degli impegni comunitari che lo Stato è venuto assumendo dalla formazione delle Comunità europee, le quali notoriamente emanano direttive e regolamenti anche in materie di competenza regionale, direttive e regolamenti che, vincolando lo Stato, vincolano ovviamente anche le Regioni che sono nello Stato; in secondo luogo, a seguito dell'avvio di un'esperienza programmatica nazionale. La programmazione, infatti, contrariamente a quanto una certa facile pubblicistica ha creduto di intravedere, lungi dall'esaltare, inevitabilmente deprime le autonomie regionali, come ha riconosciuto del resto, con una sentenza del 1964 (mi pare la n. 4 di quell'anno), la Corte costituzionale, quando ha espressamente affermato che le leggi statali possono legittimamente approvare piani e programmi relativi all'intera economia o a singoli settori dell'economia, con efficacia su tutto il territorio dello Stato e quindi anche nei confronti delle Regioni.

L'autonomia delle Regioni, che pur sussiste, ha certamente una sua dimensione politica, ma la ha in un senso, mi pare, diverso e più modesto di quello inteso da chi teorizzava la formazione di autonomi indirizzi politici, la creazione di autonomi livelli di governo regionale: nel senso, cioè, di rappresentare e interpretare liberamente gli interessi e gli indirizzi delle comunità locali di fronte all'autorità statale. È un compito che può essere estremamente significativo e interessante, ma sicuramente diverso e più modesto di quello che prima ricordavo.

Tutto questo ha finito per essere convalidato, suffragato, rafforzato, dalle pronunce della Corte costituzionale. Di fatto, si è verificata la giurisdizionalizzazione dei conflitti fra lo Stato e le Regioni, poichè fin dall'inizio i governanti, per ragioni di opportunità, di convenienza politica, anzichè avvalersi degli strumenti che il Titolo V offriva loro in sede di controllo sugli atti e sugli organi (sugli organi soprattutto), anche in casi nei quali sarebbe stato largamente giustificato il ricorso a questi strumenti, hanno preferito deferire alla Corte costituzionale la risoluzione di dette controversie, cogliendole sotto un profilo di legittimità costituzionale magari un po' artificialmente gonfiato, per esonerarsi dal rilevarne l'aspetto politico. Orbene, le pronunce della Corte costituzionale nella stragrande maggioranza dei casi si sono risolte nel pieno accoglimento delle tesi statali, talvolta addirittura in un discorso razionalizzatore di quelle che erano state le decisioni e le prese di posizione degli organi statali, e hanno ridimensionato molto severamente, fin dal periodo anteriore alla formazione delle Regioni a statuto ordinario, allorchè tali controversie sorgevano esclusivamente fra Stato e Regioni a statuto speciale, certe idee in tema di autonomia regionale. Poi abbiamo avuto la vicenda dei decreti delegati, i quali notoriamente hanno, nel più dei casi (io elenco dei fatti, ma naturalmente questo non significa che, per esempio, i decreti delegati sotto questo profilo non si prestino a critiche), trasferito non materie o sub-materie ma singole funzioni; hanno operato dei ritagli molto artificiali di competenza e in alcuni casi in verità scarsa-

mente giustificati; hanno mantenuto nei singoli Ministeri (e qui mi riferisco ad una domanda che era stata fatta prima, al professor Pototschnig), e non al Governo come organo collegiale, i poteri di indirizzo e di coordinamento. Questi decreti delegati si sono quindi aggiunti alla normativa costituzionale per dimensionare ed organizzare l'attività regionale autoritariamente.

Quindi, parlare di equiordinazione o di pariordinazione fra Stato e Regione, in una situazione come questa, che l'organo di garanzia del sistema ritiene pienamente legittima, mi sembra una forzatura assolutamente ingiustificata dal diritto positivo. Potrà avere torto o ragione chi vuole cambiare, ma si tratta di una scelta politica che al giurista — ed a me in questa sede — non conviene e non è nemmeno lecito far propria.

Ho letto, nel resoconto delle prime fasi di questa indagine conoscitiva, le dichiarazioni di un Presidente di Regione che ha sostenuto addirittura che la Regione e lo Stato devono collocarsi sul medesimo piano in quanto entrambi di derivazione elettiva, e che essi sono a pari titolo espressioni del suffragio universale e titolari di sovranità. Francamente, siffatta tesi mi pare insostenibile anche se si accoglie una visione dello Stato regionale diversa da quella che risulta nel diritto positivo, ma tanto meno un'affermazione del genere ha senso in un contesto che presenta i caratteri che sono venute esponendo, i quali non permettono nemmeno di accogliere un'affermazione di Benvenuti — risultante sempre dal resoconto — secondo cui sarebbe ora di abbandonare la concezione antropomorfa dello Stato.

Che mai si vuole sostituire a questa concezione? Forse una concezione polimorfica per cui non c'è base nel diritto positivo? Per quanto io sappia, una concezione polimorfica dello Stato non è mai esistita.

Ritornando al principio di unità prima affermato, è indispensabile chiarire, anche qui con riferimento a dichiarazioni rilevabili dai resoconti delle udienze precedenti, che non si può venire a dire — come è stato fatto da un altro presidente di Regione e da un assessore sardo — che l'unità vada riferita allo Stato-ordinamento anziché allo Stato-

persona. Si può far coincidere, infatti, l'unità con la pluralità nei misteri della fede, ma in una materia del tutto razionale e da affrontare criticamente, che si risolve sul piano delle esperienze umane senza evasioni nel trascendente, una cosa simile non può essere sostenuta.

A questo punto, ricordando quanto dicevo prima circa la quantità dell'autonomia che dipende dalla quantità dei poteri deferiti alle Regioni, bisogna chiedersi se questo potere convenga o meno alimentarlo, prendendo posizione contro una tendenza storico-costituzionale dei nostri tempi, la quale vede negli Stati federali esistenti da gran tempo, dotati di collaudate, antiche, funzionali strutture, e dove magari si sono combattute guerre lunghe e sanguinose per sostenere i diritti e l'autonomia dei singoli Stati, vede — dico — affermarsi sempre più netto il primato del potere centrale. Il fatto che una tendenza storica del genere sia rilevabile, non è certo irrefragabile argomento: le tendenze storiche possono anche sbagliare. Ma si tratta di un orientamento del quale bisogna tener conto.

La scelta, senza dubbio, spetta ai politici; al giurista non compete dire se sia bene o male che il potere dell'ente Regione venga aumentato. Il compito del giurista è uno solo: chiarire il senso di un eventuale aumento e quali possono essere i riflessi di siffatta dilatazione della sfera di competenza di quegli Enti, a suo tempo configurati in un modo frammentario, non in base ad un disegno armonico nè secondo una visione che sia stata svolta fino in fondo dal costituente. In conclusione, il compito del giurista è di enunciare possibili criteri di valutazione a chi tale valutazione deve compiere anche in base ad altri criteri, che al giurista (in quanto tale) sfuggono. Vorrei enunciarne due, di questi criteri: 1) per decentrare senza pericolo le funzioni statali ad enti periferici autonomi — l'affermazione è convalidata da esperienze storico-costituzionali plurime, non soltanto riferibili al nostro Continente, ma anche a quello americano, ed è inoltre pacifica nella dottrina più autorevole che si è occupata di queste questioni — occorre un forte potere centrale, il quale possa permet-

tersi il lusso di decentrare senza rischi per l'unità dello Stato, onde evitare i biasimevoli eccessi del centralismo, i quali certamente provocano parecchi guasti e suscitano giustifichissime lamentele. Oggi, in Italia, è il potere centrale abbastanza forte perchè si possa procedere con tranquillità su questa strada? Credo che porre tale quesito equivalga a rispondervi e comunque non considero che mi sia consentito dare qui l'articolata risposta che non mancherei di fornire invece in altra sede; 2) è necessario valutare l'esperienza regionale fin qui svolta, perchè bisogna vedere se le Regioni si sono meritato o meno un aumento di competenze e se i dati noti e le esperienze consumate fino a questo momento rendono ragionevole sperare da una dilatazione della detta sfera di competenza un miglioramento dell'amministrazione, un migliore soddisfacimento degli interessi dei governati.

Certamente l'esperienza generalizzata è piuttosto recente, ma essa ormai dura da qualche anno e si possiedono elementi acquisiti abbastanza significativi, C'è poi la esperienza delle Regioni a statuto speciale, che è ormai abbastanza vecchia per offrire, specialmente quella siciliana — la più vecchia di tutte — dati che consentono una ponderata valutazione. Ebbene, mi sembra arduo affermare che l'esperienza in discorso sia così incoraggiante, nel suo complesso, da far ritenere che passi avanti sulla via del buon governo e del migliore soddisfacimento degli interessi del popolo italiano possano essere compiuti per codesta strada.

Vorrei notare soprattutto alcuni punti che mi pare siano già rilevabili come pericolose linee di tendenza nell'azione amministrativa delle Regioni a statuto ordinario, che sono le più numerose e quindi, forse, rispetto a questo tipo di considerazioni, le più interessanti. Non poche delle pecche che si riscontrano — e dico questo senza alcuna animosità — e che si rimproverano al sistema statale, si sono prontamente riprodotte e manifestate anche nel nuovo ambito, cioè in seno agli enti regionali. Voglio indicarne due, di queste tendenze particolarmente pericolose: la politica della spesa, non meno allegra, in genere, in sede regionale, di quella

che troppe volte si è manifestata in sede statale, e la politica del personale, il quale è risultato nella grande maggioranza dei casi reclutato in base a criteri assolutamente antitetici a quanto l'articolo 97 della Costituzione molto saviamente — a mio modo di vedere si tratta di una delle norme più felicemente ispirate dell'intero testo costituzionale — ha stabilito, allorchè ha imposto l'assunzione di pubblici dipendenti per concorso e ha proclamato che il pubblico impiegato è al servizio della nazione e non di una parte politica, allorchè ha comandato di amministrare secondo criteri di imparzialità. Tutte cose, queste, che i sistemi di reclutamento del personale invalsi in più Regioni, anzi, direi, nella generalità delle Regioni, non soltanto non sembrano garantire, ma direttamente contrastare e violare, col clientelismo, col paternalismo, eccetera.

Detto questo, debbo onestamente riconoscere che fra le ombre ci sono anche delle luci, sebbene forse non folgoranti. Alcuni mesi orsono, facevo parte di una Commissione ministeriale incaricata di predisporre la legge-cornice in materia ecologica, Commissione che purtroppo, dopo qualche seduta, non è più stata convocata, nonostante un inizio dei lavori quanto mai promettente ed interessante. Facevano parte di quella Commissione alcuni esponenti regionali che mi hanno colpito per la loro preparazione e per il loro fervore, l'una e l'altro, non esito a dirlo, certamente superiori a quelli dei rappresentanti di parte statale che sedevano nella medesima Commissione. Peraltro, anche a questo riguardo non si può non fare una constatazione che ha il suo significato negativo rispetto ai prevalenti fini di una accentuata regionalizzazione estesa all'intero territorio nazionale: quegli esponenti preparati e zelanti provenivano tutti, senza eccezione, da due o tre Regioni ricche, piene di iniziative, che possono permettersi il lusso di consulenze onerose e che, di conseguenza, sono assistite da tecnici i quali sanno molto bene quello che dicono, Regioni alle quali tutte le altre avevano delegato la rappresentanza dei loro interessi, rinunciando ad inviare rappresentanti propri perchè non era-

no in grado di farlo a livello adeguato alle esigenze, ai lavori di quella Commissione. Un piccolo episodio, questo, che mi sembra avere valore sintomatico, in quanto conferma del fatto che l'intento di perequare la situazione delle diverse parti del territorio nazionale, cioè delle diverse Regioni, che fu uno dei dichiarati intendimenti della riforma regionale, e lontano dal realizzarsi. Come non era difficile prevedere, e come fu abbondantemente detto allorchè era attuale la polemica sul « regionalismo sì o regionalismo no », in quanto il legislatore non aveva ancora deciso, la regionalizzazione del Paese porta all'aumento, e non alla diminuzione del divario esistente fra le diverse Regioni, poichè le risorse di cui dispongono talune di esse sono incomparabilmente superiori a quelle di altre, ed anche perchè i problemi sono profondamente diversi: per alcune Regioni i problemi del personale, ad esempio, si esauriscono con il reclutamento di dattilografe e di uscieri, mentre altre possono permettersi di utilizzare quanto di meglio è disponibile in campo specialistico, per essere assistite nell'affrontare questo o quel problema.

Devo poi rilevare, perchè in queste cose l'esperienza personale che, per motivi politici o professionali, è dato di fare, può fornire indicazioni non prive di rilevanza anche agli effetti di una presa di posizione dottrinale, devo osservare che anche ambienti come quelli industriali, i quali certamente non erano regionalisti prima dell'introduzione delle Regioni e che magari giudicavano l'operato di questa o di quella Regione, in settori specifici di loro interesse, in modo non favorevole, oggi dimostrano interesse ed anche una relativa fiducia per l'opera di intermediazione che le nuove sedi di potere periferico possono svolgere rispetto ai lontani, chiusi e spesso sordi ambienti ministeriali. Forse la società italiana non reclamava imperiosamente l'introduzione delle Regioni, tutt'altro, ma vi è stata al riguardo una certa evoluzione di atteggiamenti anche in settori della società che non erano favorevoli a quel mutamento.

Sono così giunto al punto di dover trarre qualche conclusione da quanto ho detto fin qui. Le Regioni ci sono, le Regioni costano ed è ragionevole, vorrei dire doveroso, da un punto di vista civico, cercare di farle servire a qualche cosa, a più di quanto non siano in grado di servire oggi, e di farle funzionare nel miglior modo possibile dando loro un razionale ordinamento. Il trasferimento di competenze amministrative deve essere effettuato secondo criteri più larghi di quelli seguiti fin qui, per complessi funzionali e non in base al sistema del ritaglio delle competenze, una volta che siano bene acclarati e solidamente stabiliti, riconosciuti e rispettati quei presupposti di ordine politico e costituzionale sui quali mi sono prima soffermato. Non direi, come diceva il professor Guarino in una delle precedenti sedute, che si debba arrivare alla devoluzione generale delle funzioni amministrative alle Regioni, e molto meno penso che ciò possa farsi senza che siano impartiti criteri direttivi da parte dello Stato e senza che funzionino efficaci controlli, ma una dilatazione apprezzabile nelle materie dell'articolo 117 — il quale effettivamente contiene un elenco che è difficile difendere, un elenco che non ha alcuna ragione di essere così come è fatto e che si spiega soltanto con quelle che furono le contingenze storico-politiche di un determinato dibattito costituente, ormai superato — a me sembra non soltanto giustificarsi ma imporsi, salvi sempre quei tali punti fermi e presupposti cui mi sono in precedenza riferito.

Una parola ancora, perchè mi accorgo di avere ecceduto dal tempo che poteva essermi riservato, in merito alla programmazione.

La programmazione, dicevo dianzi, non esalta ma mortifica l'autonomia politica e legislativa delle Regioni. Mi pare difficile negarlo, se si pensa che la programmazione significa direzione centralizzata dell'economia. La programmazione è, all'origine, una idea socialista. In Occidente se ne è data una interpretazione compatibile con un sistema economico non socialista. Capita, a chi come me non è affatto socialista, di pensare che la programmazione, quando a farla

è uno Stato così accentratamente interventista come lo Stato italiano, sia addirittura indispensabile, perchè è indispensabile che siano introdotte l'armonia, la coerenza, la linearità nel disegno interventistico, anzichè avere una congerie molto spesso contraddittoria e comunque mai programmata, mai armonica, mai coerente di interventi nei campi più diversi, così come oggi accade. Programmazione che, poi, nei confronti dei soggetti pubblici e degli operatori economici pubblici i quali non hanno alcuna libertà di iniziativa costituzionalmente garantita, deve essere non indicativa, ma coercitiva.

Programmazione rispetto alle Regioni: qual è il punto d'impatto tra questa realtà istituzionale e questo nuovo modo di gestire gli affari economici e sociali della nazione? C'è un documento, che riposa da un lungo numero di anni in un cassetto del Senato, che fu presentato sul finire della IV Legislatura e ripresentato durante la V e non so se lo sia stato anche nell'attuale; in origine esso portava la firma del ministro Colombo, poi venne ripresentato durante la Presidenza del Consiglio dello stesso onorevole Colombo e non ne conosco la sorte attuale; si doveva chiamare « legge sulle procedure ». Io ritengo difficile obiettare alcunchè a quanto detto nella relazione che accompagnava quel disegno di legge. D'accordo con detta relazione, io non riesco a comprendere come sia possibile combinare la direzione centralizzata dell'economia con l'esistenza di una pluralità di centri indipendenti di potere politico-amministrativo, altrimenti che conferendo a tali centri, prima della fase decisionale che non può essere attribuita se non al centro, una funzione importantissima di raccolta di dati, di segnalazione di esigenze, di perorazione a favore di determinati indirizzi e orientamenti e in seguito una competenza esecutiva e di applicazione dettagliata.

Penso piuttosto che in questo campo qualcosa di interessante possa essere fatto, come del resto in altri, introducendo negli organi statali che devono decidere anche un certo numero di esponenti delle Regioni, i quali, in quelle sedi, facciano valere, difendano gli

orientamenti e le tesi di cui sono portatori. Ma che la Regione possa essere una sede autonoma di decisione in campo programmatico, veramente non sembra possibile. La logica che caratterizza il disegno di legge sulle procedure, a me pare ineccepibile.

Peraltro, se il criterio fondamentale per valutare un determinato indirizzo di politica regionale deve essere quello teorizzato da Carlo Esposito e che ricordavo dianzi, nella presente situazione storico-sociale del Paese non saprei biasimare il legislatore che si attenga ad una linea di grande prudenza e che ritenga, in un sistema già così accentuatamente pluralistico — nel senso del pluralismo all'italiana, in cui non esiste un efficace potere d'integrazione e di coordinazione unitaria, come non esiste oggi nel nostro Paese — ritenga, dico, che si debba essere molto ma molto cauti prima di frammentare ulteriormente il potere pubblico, prima di accogliere, del disegno costituzionale un po' frammentario e confuso del titolo V, una interpretazione estensiva e addirittura di riformarlo dilatandolo, come da più parti si chiede. Questo non mi sembra escludere affatto che in futuro, mutata la situazione, verificandosi altri presupposti di fatto, i quali non rendano così rischioso il procedere ulteriormente e immediatamente sulla via del « pluralismo », gli istituti regionali — i quali, essendo in essi ormai radicati interessi politico-elettorali, sono destinati a durare quanto il futuro prevedibile — possano anche essere valorizzati e potenziati al di là dei limiti ai quali testè alludevo, in quanto non sussisterebbero più gli elementi i quali, influendo sulla compatibilità delle ipotizzate innovazioni col mantenimento dell'unità o indivisibilità dello Stato, ostano oggi — a mio giudizio, insuperabilmente — alla loro introduzione.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il professor Bon Valsassina dell'esposizione che ci ha tenuto, orientata secondo una visione diversa — come egli stesso ha voluto precisare all'inizio — del problema, anche se, alla fine, egli ha consentito sulla necessità, da tut-

ti condivisa, di razionalizzare l'organizzazione dei pubblici uffici e di cavare il meglio dalla novità delle Regioni.

MODICA, senatore. Non vorrei porre delle domande; per la precisione debbo dire che l'esposizione del professor Bon Valsassina suscita in me il desiderio di porre molte domande non tanto a lui quanto ai rappresentanti (per esempio lo stesso presidente Oliva, ma più che altro mi riferisco agli assenti, ivi compreso il Governo) di quelle forze politiche che hanno la responsabilità di aver prodotto quella « prudente » legislazione, di cui ha parlato il professor Bon Valsassina, per un lungo numero di anni e che continuano su questa strada; purtroppo, mancando gli interlocutori, è impossibile e inutile porre domande.

La mia, dunque, più che una domanda sarà una considerazione. Il professor Bon Valsassina ha detto che la sua opinione non è quella prevalente, ma si riferiva al testo delle dichiarazioni dei rappresentanti delle Regioni e, certamente, rispetto a quel testo la sua posizione è davvero isolata. Ma se guardiamo allo stato di fatto, non direi tanto al diritto positivo, perchè altrimenti dovremmo considerare anche gli statuti delle Regioni, i quali esprimono un indirizzo molto diverso da quello esposto dal professor Bon Valsassina, se guardiamo, dicevo, allo stato reale delle cose, ai rapporti reali, allora mi sembra che si possa dire — e la mia non è una domanda, ma una constatazione della quale trarremo le necessarie conseguenze — che l'esposizione del professor Bon Valsassina non rappresenta affatto un punto isolato o particolare, ma riferendosi alla situazione reale, esprime quello che è l'orientamento prevalente nei fatti; di questo il professor Bon Valsassina può essere lieto, come lieto può esserne l'onorevole Franchi.

In effetti lo stato di fatto è molto più vicino, molto più omogeneo all'esposizione del professor Bon Valsassina che non alla osservazione dei regionalisti, nell'attuale situazione dello Stato italiano. Se di questo in sede politica si debbano trarre conseguenze,

lo lascio alla considerazione dei miei due interlocutori parlamentari.

PRESIDENTE. Per quanto mi riguarda mi attengo alla funzione presidenziale, pur non nascondendo a nessuno le mie note idee.

FRANCHI, deputato. Dal momento che ritengo sufficientemente vera l'osservazione fatta dal senatore Modica e che rende nella realtà meno isolata la tesi del professor Bon Valsassina, pongo io una domanda: si possono individuare ambiti di competenze propri delle Regioni in materia di programmazione in quei campi che, si può dire, spettano loro per vocazione?

PRESIDENTE. Scusate se mi permetto di richiamare a questo punto lo spirito informatore della relazione Benvenuti. Al di sopra ed al di là della competenza delle singole funzioni — che, da chiunque esercitate, devono riuscire utili —, i rapporti tra Stato e Regioni devono sempre consentire uno scambio di informazioni ed una reciproca volontà operativa. In una parola, esigono una « partecipazione ». Le Regioni, ad esempio, non vanno escluse dal processo di formazione della programmazione. Essa non può essere semplicemente la somma di tanti piani territoriali, ma neppure deve obbedire solo a premesse astratte e generali. Occorre la compartecipazione delle varie realtà intermodificantesi. Quindi, sul piano della programmazione, deve essere trovato un tipo di procedura che comporti una vera partecipazione tra Stato e Regioni, sia nella formazione sia nell'esecuzione. Sotto questo profilo possiamo dire che le Regioni debbono allo Stato quel contributo che lo Stato stesso avrebbe dovuto chiedere ai suoi organi periferici; non però un contributo soltanto tecnico e burocratico, ma un contributo politico e perciò impegnativo anche sul piano dell'attuazione successiva.

BON VALSASSINA. Vorrei esprimere il mio pieno consenso a quanto si viene dicendo. Del resto — ho scorso at-

tentamente gli atti della Commissione — che cosa chiedevano in più i deputati comunisti a questo riguardo? Solo un'ulteriore fase di pronuncia delle Regioni sugli schemi di decisione governativa. Ed è stato risposto di no facendo notare che i tempi tecnici, in tale ipotesi, avrebbero coperto l'arco di tre anni, ma niente più di questo; in definitiva la somma di tutti questi ulteriori interventi avrebbe reso troppo macchinoso il processo. Niente di più. Non c'è dubbio, comunque, che in tutta la fase preparatoria l'apporto delle Regioni debba considerarsi importante, ai fini della programmazione e, d'altra parte, ambiti di competenze proprie delle Regioni in materia di programmazione sono ipotizzabili, entro certi limiti, in talune materie come, ad esempio, l'urbanistica.

P R E S I D E N T E. A questo punto possiamo ritenere conclusa la seduta odierna.

A nome della Commissione, ringrazio vivamente il professor Bon Valsassina per l'impegno e l'approfondita competenza mostrati nella disamina dei temi trattati.

Poichè nessun altro chiede di parlare, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 20,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO