

**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**

---

**1ª SEDUTA**

**MERCOLEDÌ 26 SETTEMBRE 1973**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	<i>Pag. 3, 8, 10 e passim</i>	
AGRIMI . . . . .		9
MODICA . . . . .		11
PISCITELLO . . . . .		13, 14
SCARDACCIONE . . . . .		10, 11
TOROS, <i>ministro per i problemi relativi alle</i>		
<i>Regioni</i> . . . . .		5, 10, 14

*La seduta ha inizio alle ore 17,15.*

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

PRESIDENTE. Consentitemi di formulare un saluto cordialissimo al nostro collega senatore Toros, Ministro per le Regioni, al quale ho rivolto l'invito, così come al senatore Gava, di voler dare inizio con le loro esposizioni alla nostra indagine conoscitiva. Il senatore Gava mi ha pregato di rinviare la sua audizione, per altri impegni che oggi lo trattengono lontano dal Parlamento; ed allora io ho approfittato della cortesia del ministro Toros per offrirgli l'opportunità non solo di essere tra noi per la prima volta come Ministro per le Regioni, ma anche di dare inizio all'esposizione del pensiero del Governo.

Non vi nascondo che, meditando su quello che potrà essere il contenuto delle sue dichiarazioni, ho ravvisato in questa anteponizione del ministro Toros un'occasione opportuna per fare il punto proprio su alcuni argomenti che mi sembrano pregiudiziali rispetto al nostro scopo principale. Ma prima di entrare nel merito di tali argomenti vorrei formulare un saluto cordialissimo anche ai sottosegretari di Stato Azzauro e Nucci: quest'ultimo è intervenuto in rappresentanza del ministro Gava e ritengo che vorrà seguire i lavori della nostra Commissione e approfittare di questa occasione interessante per una collaborazione più completa e costruttiva tra Parlamento e Governo.

Premesso questo, vorrei appunto accennare al ministro Toros gli argomenti che hanno, a mio avviso, un carattere pregiudiziale rispetto allo scopo che ci siamo prefissi, di identificare un modello ottimale di organizzazione e di localizzazione degli organi centrali e periferici dello Stato in rapporto al già avvenuto trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni; trasferimento che ha determinato, per logica conseguenza, un fatto in parte meccanico e in parte sostanziale nei confronti dell'orga-

nizzazione dello Stato. L'aspetto meccanico concerne una necessaria riduzione degli uffici per effetto del trasferimento di funzioni e di personale alle Regioni; l'aspetto sostanziale riflette l'opportunità di alleggerire e snellire la presenza dello Stato attraverso la sua organizzazione burocratica, cogliendo l'occasione offerta dalla riduzione dell'apparato statale, nel momento storico dell'evoluzione dell'Italia da Stato unitario accentrato a Stato pur sempre unitario ma decentrato anche istituzionalmente.

È proprio in relazione all'avvenuto trasferimento di funzioni amministrative che io debbo ricordare al Ministro per le Regioni (ma non ve n'è bisogno!) che questo trasferimento è stato bensì compiuto per larga parte; senonchè le Regioni, sia quelle a statuto ordinario sia quelle a statuto speciale, denunciano notevoli carenze nel completamento di tale processo. Per le regioni a statuto speciale, vorrei dire che il prolungarsi nel tempo della fase di trasferimento delle funzioni è dovuto alla difficile applicazione di alcuni statuti speciali, alle titubanze dello Stato, alle incertezze sull'esito di un determinato esperimento, ed anche alla macchinosità di alcuni meccanismi, sia pure paritetici, che sono stati previsti per attuare il trasferimento in modo concorsuale.

Le Regioni a statuto ordinario lamentano che, nel trasferimento delle funzioni amministrative inerenti alle materie che l'articolo 117 della Costituzione assegna loro, vi sia stata da parte dello Stato una prudenza eccessiva o addirittura una chiara volontà di ridurre, di arginare quello che poteva apparire un moto piuttosto bersagliere di rivendicazioni da parte delle Regioni stesse.

In coerenza con quello che è stato lo studio effettuato dalla nostra Commissione nell'ultimo scorcio della precedente legislatura, in contesto con i Ministri competenti, e rivedendo i pareri che la stessa Commissione ha emesso, mi sembra logico (e il Ministro non se ne meraviglierà) dover avvalorare almeno in parte la tesi delle Regioni a statuto ordinario, perchè sta di fatto che i decreti di trasferimento non hanno

certo concesso tutto ciò che la Commissione, sia pure con molta prudenza e sfrondando alcune richieste delle Regioni, aveva ritenuto doveroso e legittimo venisse trasferito.

Il ministro Toros dovrebbe dirci se il Governo è intenzionato a portare rapidamente a compimento la fase di trasferimento delle funzioni, sia esaurendo i procedimenti all'uso disposti per le Regioni a statuto speciale, sia correggendo eventualmente i decreti delegati del 1972, in modo da dare un assetto definitivo alle rispettive competenze, perchè è evidente che la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato non potrà essere completa e definitiva se non in presenza di una chiara definizione delle rispettive competenze dello Stato e delle Regioni. D'altronde, venuta a mancare la contestualità fra trasferimento delle funzioni e riordino dei Ministeri (così com'era voluta dalla legge delega ormai scaduta), non resta che ripartire dalla situazione anormale che si è creata a quasi due anni di distanza.

Sotto questo profilo vi è ancora un aspetto del trasferimento di funzioni che è rimasto in ombra, ed è quello della regionalizzazione degli enti strumentali: sia di quelli a dimensione nazionale, sia di quelli interregionali. Infine — sempre agli effetti di una definitiva sistemazione degli uffici dello Stato da una parte, e degli uffici periferici dello Stato e delle regioni dall'altra — vi è da affrontare una questione ben più complessa, anche dal punto di vista della dottrina; quella dell'esercizio della « delega » di cui parla l'articolo 118 della Costituzione. Perchè, se questa « delega » deve interpretarsi letteralmente come una delega che oggi c'è e domani può essere revocata, e che in ogni caso presuppone una competenza centrale (sia legislativa che esecutiva) da parte dello Stato, riflessa in un esercizio puramente periferico ed amministrativo da parte degli uffici regionali, secondo una interpretazione privatistica dell'istituto della delega, è chiaro che l'organizzazione centrale dello Stato non potrà liberarsi dalle sue pesantezze, dato che dovrà mantenere in vita una miriade di uffici addetti a garantire

un legame gerarchico tra lo Stato delegante e le Regioni. Se invece potessimo identificare il contenuto della « delega » di cui all'articolo 118 della Costituzione nel senso di una vera e stabile attribuzione di competenze, sia pure esecutive, da parte dello Stato alle Regioni, allora potremmo ancora una volta più esattamente e chiaramente sapere quali dimensioni debba avere la burocrazia dello Stato e quali dimensioni, al contrario, debba assumere l'organizzazione delle Regioni.

Aggiungerei che più volte la Commissione si è trovata a discutere sul contenuto delle funzioni di indirizzo e di coordinamento che sono state permanentemente riconosciute al Governo. In un futuro assetto degli uffici centrali dello Stato, sentiamo la necessità di identificare anche quale sarà l'organo di Governo che assumerà l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Possiamo essere d'accordo fin da adesso che debba trattarsi della Presidenza del Consiglio; ma, considerando che quest'organo non ha ancora una regolamentazione organica, quale tipo di ufficio — in seno alla Presidenza — potrebbe essere delineato come il più adatto a mantenere un rapporto tra lo Stato e le Regioni, cosicché, su un piede di pari dignità, possa realizzare un'effettiva collaborazione? Ritengo che il Ministro per le Regioni, pure essendo al momento un Ministro senza portafoglio, abbia maturato degli studi in proposito; così come ci risulta che alcuni studi sono stati maturati su un altro aspetto complementare della nostra indagine: quello delle funzioni del Commissario di Governo, il quale è l'anello costituzionale (perifericamente parlando) dei rapporti tra Stato e Regioni, anello che a nostro avviso non deve avere soltanto funzioni di controllo o di sindacato legislativo, ma anche (con espresso richiamo alla Costituzione) compiti di coordinamento delle attività statali — comprese quelle delegate — nell'ambito delle singole Regioni, oltretutto di collegamento degli uffici periferici statali con le attività delle Regioni.

Questa la tematica che mi permetterei di presentare al Ministro per le regioni, pregandolo di esporci il suo pensiero. Insisto

sul carattere di pregiudizialità delle notizie che egli vorrà darci, per poter puntare verso la realizzazione di una burocrazia statale che non sia provvisoria e indefinita, ma chiara e definitiva, così da poter tornare utile non solo alle Regioni, in una reale visione dei loro diritti e doveri, ma anche al cittadino singolo ed agli enti che rappresentano la vita pluralistica e democratica della Repubblica.

**T O R O S**, *ministro per i problemi relativi alle Regioni*. Innanzitutto, onorevoli senatori ed onorevoli deputati, ringrazio il Presidente Oliva per le cose che ha detto e per l'invito che mi ha rivolto a collaborare a questa indagine parlamentare ed esporre alcune considerazioni, soprattutto determinate puntualizzazioni sulla posizione del Governo riguardo ai problemi delle Regioni.

Io penso di non sbagliare se dico che proprio voi componenti la Commissione parlamentare non avete bisogno ch'io faccia determinate considerazioni sulla storia del regionalismo dalla Costituzione ai nostri giorni.

Al ringraziamento voglio subito aggiungere l'augurio che i rapporti tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e il Governo procedano su una strada la più ideale possibile e che è mio desiderio discutere con la Commissione (se, naturalmente, gli onorevoli senatori e deputati lo crederanno opportuno) orientamenti e criteri seguiti anche in sede di controllo delle leggi regionali nonchè gli indirizzi da seguire per la legislazione di attuazione dell'ordinamento regionale.

Le Regioni esistono, vivono, presentano problemi, ma spero di essere capito se dico che la strada è ancora lunga e difficile per vedere l'ordinamento regionale completamente attuato e soprattutto completamente trionfante.

Voi senz'altro siete al corrente che, dopo le dichiarazioni fatte dal Presidente del Consiglio presentando il programma governativo alle Camere, collegandomi a quelle dichiarazioni io ho inviato una lettera a

tutti i Presidenti regionali. Spero di non essere considerato un presuntuoso se a tale lettera do un titolo, sia pure attraverso la strada della sintesi, di lettera-programma di lavoro. È una lettera a cui attribuisco particolare valore ed io spero che la Commissione valuti lo spirito di questa lettera e soprattutto dell'incontro che è stato organizzato con i Presidenti delle Giunte, incontro che avrà luogo fra pochi giorni a Villa Madama, con il Ministro per i problemi regionali, ma insieme al Presidente del Consiglio.

Credo che questo abbia proprio un valore particolare, perchè il rapporto tra Regioni e Governo dev'essere con il Governo nella sua collegialità ed a cui la presenza del Presidente del Consiglio dà un particolare valore.

A questo incontro tra Presidente del Consiglio e Presidenti delle Giunte regionali invito anche il Presidente della Commissione parlamentare per i problemi regionali e pure a questo invito attribuisco il valore che dev'essere dato in termini altamente politici.

Comunico anche che insieme a questa lettera mi sono preoccupato, con i miei collaboratori (qui presenti l'onorevole Azzaro, Sottosegretario per le Regioni, ed il Sottosegretario alla riforma della pubblica Amministrazione Nucci), di tracciare anche un programma di lavoro, che naturalmente si collega ai punti della lettera, lettera che consegno alla Presidenza della Commissione augurandomi che nell'incontro tra Governo e Presidente della Regione si concordi anche un metodo di lavoro, fissando priorità: perchè, tenendo conto dei vasti problemi esistenti, dobbiamo trovarci d'accordo su una serie di priorità.

Per quanto riguarda più specificamente la vostra indagine mi sono preoccupato di sapere a che punto sia la situazione delle Regioni con i Ministeri circa le questioni dei trasferimenti. Cominciamo con le Regioni a statuto ordinario. Non è possibile esaurire sinteticamente tutti i problemi che sono venuti dai singoli Ministeri: faccio velocemente una presentazione dei punti che, secondo me, è bene conoscere.

Come primo punto verranno nuovamente interessati i Ministeri e si farà quel lavoro che si dovrà fare per agevolare il completamento delle operazioni connesse con i trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative, degli uffici e del personale statale, al fine di quella puntuale attuazione dei decreti delegati del 1972. Il trasferimento del personale mediante la emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del decreto ministeriale per la determinazione della posizione giuridica ed economica del personale trasferito, con le agevolazioni di carriera dall'aprile 1972, può ritenersi ultimato per tutti i ministeri interessati, ad eccezione del Ministero dei lavori pubblici, dove questo problema ha una caratteristica abbastanza delicata.

Sulla quota dei 6.500 addetti da trasferire alle Regioni, circa 5.000 sono stati trasferiti e quindi 1.500 sono ancora nella posizione ministeriale: basta meditare su queste quote per vedere la delicatezza del problema esistente in quel settore. Naturalmente ne deriva anche una certa situazione delicata tra azione ministeriale e azione regionale sulle competenze e responsabilità.

Il trasferimento invece degli immobili in uso agli uffici periferici statali non risulta completato.

Per quanto riguarda il trasferimento delle foreste, esso è in ritardo poichè l'Azienda di Stato per le foreste demaniali ha in corso nuove indagini ricognitive, disposte a seguito di osservazioni formulate dalle Regioni in merito alla consistenza del patrimonio forestale da trasferire.

In ordine poi agli acquedotti, naturalmente per quanto riguarda gli acquedotti di interesse regionale, si è da tempo in attesa del parere delle regioni Lazio e Campania per il trasferimento di quelli di Caprarola, in provincia di Viterbo, di Squarciarelli, in provincia di Roma, di Agerola, in provincia di Napoli, e Carolino, in provincia di Caserta.

Circa poi un'altra competenza regionale, cioè i « porti lacuali », per l'Umbria il problema è risolto perchè è già stato effettuato

il provvedimento. Sono sorte invece difficoltà per i porti lacuali in Lombardia, in Piemonte e nel Veneto, per cui è in corso la istruttoria relativa per dette regioni e per i Ministeri dei trasporti e dei lavori pubblici.

Per quanto riguarda invece altre particolari questioni connesse con i decreti delegati, esse verranno definite in particolare mediante l'elaborazione di appositi provvedimenti, come quello del riordinamento degli enti e degli istituti pubblici a carattere nazionale o pluri-regionale, operanti naturalmente nelle materie di competenza regionale; e naturalmente funzioni, struttura, e personale di taluni di detti enti potranno essere trasferiti alle Regioni.

Parlando, fuori di questa sede, con il presidente senatore Oliva, che ha affrontato questo problema nella sua veloce ma precisa relazione, ho detto che si pensa di fare ricorso, tenendo anche conto del risultato degli incontri con le Regioni, all'istituto della delega di funzioni amministrative statali alle Regioni, come è stato anche anticipato nella relazione sullo stato della pubblica Amministrazione nel 1972, presentata in Parlamento nel maggio del 1973, naturalmente al fine di rendere armonico, funzionale e completo il quadro delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza, pervenendo, ad esempio, a delegare anche funzioni attinenti l'industria, che consentano una più rispondente funzionalità per certi problemi regionali.

Il settore dell'industria non è indicato nell'articolo 117 della Costituzione tra le competenze delle Regioni a statuto ordinario, ma è un problema da studiare perchè in base agli statuti approvati dal Parlamento le Regioni possono formulare dei piani di sviluppo, fare la programmazione regionale. Del resto, i programmi regionali ci sono, naturalmente in coordinamento con la programmazione nazionale. Ma, sempre a titolo personale, io dico che è difficile fare una politica di sviluppo economico, una programmazione, se le regioni non hanno anche lo strumento finanziario; ed è difficile pensare ad una programmazione e ad uno sviluppo senza poter entrare anche nel set-

tore dell'industria, e parlo in questo caso della piccola e media industria. Loro sono senz'altro al corrente del parere emesso dal CNEL in questo senso, dato che le Regioni il problema l'hanno affrontato ed anzi alcune di loro (la Liguria, il Veneto, l'Umbria, la Toscana e l'Emilia-Romagna) hanno con leggi regionali deliberato diverse norme finanziarie.

Dicevo che questo problema è stato affrontato dal CNEL ed anche in un convegno della Confederazione della piccola e media industria. La conclusione alla quale si è pervenuti è che le Regioni devono entrare nel campo della piccola e media industria, però anche loro hanno trovato una difficoltà a proporre la strada per affrontare e risolvere questo problema, tenendo conto della situazione che abbiamo con l'articolo 117 della Costituzione.

Quindi, questo è un problema da affrontare, per vedere come risolverlo.

Si pensa anche di usufruire dell'articolo 118 della Costituzione. Il secondo comma di detto articolo dice che con legge della Repubblica si possono delegare alle Regioni anche materie non previste dall'articolo 117; ma si tratta di una delega che ha una caratteristica amministrativa e non può comportare, naturalmente, potestà legislativa come per le materie e le competenze fissate dall'articolo 117.

Insieme ai miei collaboratori, io ho rispettato alla Presidenza del Consiglio, oltre al programma di lavoro, anche questa problematica e fatto alcune proposte, che naturalmente ho sottoposto al giudizio della Presidenza del Consiglio.

Quando si parla del problema mezzi-Regioni, è da considerare anche l'atteggiamento che oggi assumono le Regioni sull'impostazione di lasciare ad esse i fondi che esse hanno finora avuto.

Deve essere compiuto un esame della legge finanziaria regionale, sfruttando tutte le esperienze soprattutto acquisite in questi primi anni di vita regionale. E certamente anche per l'articolo 9, cioè quello relativo al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, dobbiamo studiare, se lo si debba impostare annualmente o bien-

nalmente e se non occorra dargli anche una parte di automaticità. Perché quando alle Regioni affidiamo il compito di fare la programmazione regionale, di pensare alla politica di sviluppo, rimane ad esse difficile adempiere a queste incombenze senza la conoscenza dei mezzi a loro disposizione. Dobbiamo, quindi, riflettere e trovarci d'accordo in una proposta di modifica della legge finanziaria, per fare sì che le Regioni abbiano i mezzi adeguati per affrontare i problemi che incombono in base alle rispettive specifiche competenze.

Questi problemi riguardanti la parte finanziaria ho voluto collegarli con il problema della programmazione della politica di sviluppo. Inoltre vi è l'esigenza di definire gli strumenti di coordinamento che consentano alle Regioni di partecipare all'impostazione della politica comunitaria e all'attuazione delle direttive dei regolamenti CEE nelle materie di competenza regionale. Bisogna trovare una regolamentazione e un coordinamento; perchè è logico che debba andare lo Stato nella Comunità a rappresentare e difendere la linea, ma questa linea deve essere costruita con il concorso regionale.

Vi è poi il problema del riordinamento dell'attuale sistema del controllo statale sugli atti amministrativi regionali e del controllo regionale sugli atti amministrativi delle province, dei comuni ed altri enti locali. Anche qui ci riserviamo di utilizzare i vari disegni di legge d'iniziativa parlamentare; però ricorderete l'impegno governativo esplicitato attraverso le parole del Presidente del Consiglio. Occorre una modifica coordinata della legge comunale e provinciale; occorre dare attuazione all'articolo 124 della Costituzione, al fine di definire le attribuzioni del Commissario di Governo.

Occorre, senza dubbio, separare nettamente le funzioni del Commissario di Governo da quelle del prefetto del capoluogo di Regione, perchè il Commissario deve rappresentare l'intero Governo e quindi deve dipendere dalla Presidenza del Consiglio, per potere assumere il valore di ponte con il Governo nella sua collegialità.

I progetti finora elaborati saranno riesaminati attentamente.

Bisogna vedere di operare per attuare l'articolo 122, soprattutto il quarto comma, della Costituzione, in ordine all'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori e deputati, non so se sono riuscito a soddisfare la serie delle domande poste dal Presidente e se ho soddisfatto le aspettative dei componenti la Commissione. Ho voluto puntualizzare a grandi linee talune questioni: come ho premesso, non ho ritenuto di addentrarmi nei programmi e nelle altre questioni presentate come programma vasto di lavoro, perchè intendo, come ho già detto, ritornare nella Commissione. Sono a loro disposizione, quando il Presidente e la Commissione stessa lo riterranno opportuno.

Grazie ancora alla Commissione per avermi ascoltato.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio vivamente il ministro Toros per le comunicazioni che ci ha dato, le quali, come tutti i componenti della Commissione si sono certamente resi conto, sono andate ben oltre i limiti degli argomenti sui quali lo avevamo espressamente interpellato: del che siamo ben lieti.

Il Ministro ha voluto tracciarci un panorama completo del programma della sua attività, estendendo la sua attenzione anche a provvedimenti che non hanno un collegamento diretto con la nostra indagine conoscitiva, ma che certamente soddisfano il nostro interesse di parlamentari, ormai da tempo appassionati ai vari aspetti dell'effettiva attuazione regionale.

Lo ringrazio di questa collaborazione, offertaci anche per l'avvenire. In particolare gli ripeto l'invito a volerci trasmettere, nei limiti del possibile, tutto il materiale di studio che egli ritenesse possibile di comunicarci, sia per quanto riguarda il Commissario di Governo, sia circa l'eventuale prospettiva di una normativa per la riorganizzazione burocratica della Presidenza del Consiglio, tale da comprendere, da un lato, l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, e da prevedere — dall'altro — un inquadramento adeguato della figura del Commissario di

Governo. In merito alle funzioni di indirizzo e di coordinamento, sottolineo gli accenni che il ministro Toros ha fatto sull'uso dell'istituto della delega (così come delineato dal secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione) allo scopo di soddisfare l'esigenza di un completamento organico della operatività della Regione in determinati campi, attualmente suddivisi troppo meccanicamente tra Regioni e Stato: e mi permetto di attirare l'attenzione del Ministro sopra un obiettivo di fondo che noi, in un certo momento della nostra attività, abbiamo preconizzato: che cioè attraverso la completa attuazione degli statuti speciali, da un lato, e dall'altro con l'uso della delega a favore delle Regioni a statuto ordinario (per le materie non elencate nell'articolo 117, ma attribuite invece alle Regioni a statuto speciale), si arrivi ad una parificazione di fatto e di diritto tra l'area di competenza amministrativa delle Regioni a statuto speciale e delle Regioni a statuto ordinario. In tal modo lo Stato, nel suo assetto definitivo centrale e periferico, si troverebbe ad avere una uguale sfera di operatività e di competenza nei confronti e delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale: e potrebbe così liberarsi, nei singoli Ministeri, di quegli uffici che altrimenti dovrebbe tenere aperti per ristrettissime competenze marginali rimastegli solo in Sicilia, o nel Friuli-Venezia Giulia, o nella Sardegna, eccetera, competenze che, in tutte le altre Regioni rimarrebbero invece escluse dall'area di operatività statale.

Quest'obiettivo di fondo mi pare sia da tener presente; e, se pure non siamo noi che possiamo realizzarlo per nostra iniziativa, ci sembrerebbe che, rivedendosi l'assetto della burocrazia statale nell'ambito ed in relazione all'attuazione delle Regioni, si dovrebbe arrivare anche a questa più razionale distribuzione delle materie.

Ripeto il ringraziamento al ministro Toros, a titolo personale ed anche a nome della Commissione, anche per l'invito che mi ha preannunciato all'incontro che egli avrà prossimamente con i Presidenti delle Regioni: invito che mi consentirà di prendere atto del nuovo rapporto che così si inizierà tra le Regioni e il Governo.

Giunti a questo punto, domando se i colleghi vogliono chiedere ancora qualche chiarimento all'onorevole Ministro.

A G R I M I , *senatore*. Io desidero anzitutto esprimere la mia soddisfazione per l'impostazione che l'onorevole Ministro ha già dato in partenza ai problemi vari che sorgono con l'attuazione dell'ordinamento regionale e per la chiara ed ampia esposizione che egli ci ha fatto, dalla quale abbiamo rilevato — se ancora ce ne fosse bisogno — le enormi difficoltà che si oppongono all'attuazione completa dell'ordinamento regionale; il che implica (son cose che desidero sottolineare) che si stabiliscano delle linee chiare e in sede parlamentare e in sede governativa, in modo che quest'azione difficile, che trova ostacoli di natura legislativa (per esempio, l'articolo 117 della Costituzione) si possa incamminare. Ci sono difficoltà innegabili ai fini di quella che dovrebbe essere l'attuazione, al giorno d'oggi, di tutta la materia che interessa le Regioni.

L'articolo 117 della Costituzione è stato scritto in tutt'altro contesto: quando nel 1946 si diceva « urbanistica », si intendeva una cosa molto diversa dall'urbanistica di oggi; e si faceva tutt'al più riferimento ai regolamenti edilizi comunali e non alla programmazione territoriale, che è una cosa tanto diversa e pone tanti problemi, di finanziamento, di credito, di industrializzazione. Quindi gli ostacoli non mancano e in prospettiva forse si può onestamente già avanzare l'idea che, una volta consolidata l'attuazione delle Regioni secondo le leggi vigenti, si dovrà poi porre un problema di revisione o di ritocco costituzionale. Ma queste son cose da venire.

In ordine al fatto che ci siano delle linee, dei binari precisi, lungo i quali si possa incamminare quest'azione, desidero dire che una prima cosa dovrebbe essere fatta in sede parlamentare: questa Commissione per le questioni regionali, di cui cerchiamo di precisare le competenze ai fini di una sua funzionalità effettiva in modo che non resti solo sulla carta come un organo scarsamente occupato o in attesa di una delega, che sarebbe l'unica occasione per avere un'occupazio-

ne effettiva, potrebbe diventare, come già tante volte ho accennato, l'organo attraverso il quale le Regioni comunicano col Parlamento, perchè neanche è confacente o aiuta la semplificazione verso la quale noi tendiamo in questa complessa matassa di problemi, il fatto che il presidente delle Regioni, gli assessori vengono convocati qua e là, un giorno dalla Commissione bilancio per vedere come vanno i bilanci, domani magari dalla Commissione agricoltura per sentire come va l'agricoltura e così via.

Sarebbe opportuno che questa Commissione fosse quella attraverso la quale passassero tutti i provvedimenti che interessano in modo diretto le Regioni, per poter esprimere un parere alla Commissione bilancio quando si tratta di qualcosa che riguarda il bilancio, alla Commissione agricoltura quando si tratta di provvedimenti relativi all'agricoltura, eccetera; cioè bisognerebbe fare una cosa analoga a quella che si faceva quando c'era la Giunta per il Mezzogiorno, se ricordo bene, in modo che i problemi che riguardano le Regioni abbiano una specie di passaggio preliminare attraverso questa Commissione. Così, attraverso questa Commissione, i presidenti delle Regioni e gli assessori interessati potrebbero far sentire la loro voce, senza dover ripetere volta a volta ai singoli interlocutori o interroganti le condizioni della loro Regione e la prospettiva dei loro problemi. Se così fosse, si avrebbe la possibilità di far convergere in un unico punto la voce delle Regioni, per cui il punto di vista, diciamo così, regionalistico sui vari provvedimenti verrebbe da noi prospettato nella formula migliore alle Commissioni di merito; cioè queste dovrebbero legiferare nelle varie materie dopo aver sentito il parere della Commissione per le questioni regionali.

La stessa cosa si dovrebbe fare sul piano governativo, cioè per il Ministro delle Regioni, e mi pare che le intenzioni espresse dal Ministro siano in questo senso. Io credo che il Ministro delle Regioni sia l'unico per il quale non si dovrebbe porre la questione del portafoglio: esso è proprio un Ministro senza portafoglio, un Ministro di indirizzo politico, che non deve avere portafoglio. De-

ve essere la Presidenza del Consiglio, e per essa il Ministro che la Presidenza del Consiglio incarica, a tenere i rapporti tra Governo e Regioni. Ed allora — ecco lo spunto colto dalle dichiarazioni dell'onorevole Ministro — si deve avere anche in periferia un collegamento con una persona che non sia il prefetto della provincia del capoluogo regionale, prima di tutto per le implicazioni che il prefetto porta con tutto un mondo che deve essere superato. Nel momento però in cui questo mondo viene superato, viene ripristinata, sia pure formalmente, questa figura del prefetto. Io ricordo anche come è nata questa idea un po' peregrina, per lo meno a mio avviso, che commissario della Regione deve essere il prefetto del capoluogo: quando i prefetti erano ancora carichi di potere, il povero commissario della Regione era una cosetta insignificante che si aggirava nel capoluogo, non era nessuno rispetto ai prefetti, che erano invece tutto (a me è capitato di constatare personalmente, in Sardegna, che a Cagliari accanto agli uffici del prefetto c'era un ufficetto di una stanza e mezzo del commissario della Regione, che non aveva niente da fare); quindi si è pensato di caricare di autorità la figura del commissario della Regione stabilendo che è lo stesso prefetto del capoluogo a fare il commissario della Regione, che così diventa più importante.

A mio avviso questa è un'idea piuttosto peregrina, nata appunto da queste considerazioni non molto profondamente radicate in una concezione nè teorica nè pratica della vita pubblica. È bene perciò che sia nominato un commissario del Governo, figura completamente nuova dipendente dalla Presidenza del Consiglio, che riceva la sua linea di condotta e il suo indirizzo e faccia da tramite con il Ministro per le regioni. In tal modo costituiamo un nuovo anello che unisca questi binari, queste linee, questo meccanismo del tutto nuovo attraverso il quale regioni e Stato cominciano a dialogare e, speriamo, a concludere. Oggi, invece, c'è troppa dispersione, si tengono troppi convegni che non approdano a risultati concreti. Affrontiamo volta per volta separatamente le questioni, anche se non c'è ancora una linea precisa secondo

la quale far camminare le carte, le proposte di legge, le direttive, le circolari. È per questo che, a parte tutta la complessa materia sulla quale non è il momento di soffermarci ancora, mi sono permesso di sottolineare con compiacimento questa linea che mi pare si intraveda attraverso le direttive e le idee esposteci dall'onorevole ministro Toros per stabilire, appunto, questi caposaldi in una materia che di ordine in questo momento ha particolare bisogno.

**SCARDACCIONE**, *senatore*. Mi associo a quanto ha detto il collega Agrimi, sia come ringraziamento al Ministro, sia come contenuto del suo intervento. Vorrei far solo presente che ho avuto l'impressione che il Ministro abbia detto che, indipendentemente dal varo dei decreti sulla ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici e di quello dell'agricoltura, dobbiamo andare avanti per quanto riguarda l'assetto regionale da dare alle nostre istituzioni. Io vorrei invece insistere sulla necessità che i decreti sulla ristrutturazione fossero portati a termine.

**TOROS**, *ministro per i problemi relativi alle Regioni*. Ed io ho detto proprio questo.

**PRESDENTE**. Il Ministro ha detto che non gli sembra giusto attendere il compiersi di tanti adempimenti per procedere alla ristrutturazione.

**SCARDACCIONE**, *senatore*. Ad un certo momento si è parlato di trasferimento di personale.

**TOROS**, *ministro per i problemi relativi alle Regioni*. L'accento era riferito ai lavori pubblici.

**SCARDACCIONE**, *senatore*. Ora i due decreti concernenti lavori pubblici e agricoltura, che sono i settori di maggior competenza delle regioni, vanno portati a termine in quanto una gran parte dei funzionari auspicano che la ristrutturazione sia effettuata secondo determinate linee, quelle cioè della creazione dei Magistrati delle ac-

que e degli uffici distrettuali dell'agricoltura. Questo è un punto delicato e importantissimo che è stato discusso ripetute volte nella nostra Commissione. Questi funzionari attendono ciò perchè molti di essi sperano di restare dipendenti ministeriali, ed essere perciò i rappresentanti in periferia del Ministero, quindi dello Stato, in contrapposizione con le regioni. I funzionari in questione sono ancora in questa posizione ibrida per cui lavorano attualmente attraverso lo Stato, con l'autorità che deriva dal potere centrale, per conto delle regioni, e non portano quel contributo che dovrebbero portare all'attuazione della vita regionale.

Nel settore dell'agricoltura esiste veramente una gran confusione. C'è ancora chi pensa di doversi rivolgere all'Ispettorato agrario perchè questo dipende dal Ministero. Per fare casi concreti, dirò che nel settore dei miglioramenti fondiari, dell'applicazione dei piani del FEOGA c'è una confusione generale e una mancanza assoluta di risultati concreti proprio perchè questi funzionari pensano di portare avanti le pratiche ancora in contatto diretto col Ministero dell'agricoltura, e non si attengono alle direttive che possono essere impartite dalle regioni. A mio avviso, quindi, è necessario giungere al più presto possibile alla definizione di queste posizioni.

**PRESIDENTE.** Confermo comunque che il Ministro, alludendo alle pressioni di determinati Ministeri perchè venga ritardata la ristrutturazione col pretesto o in funzione del mancato completamento del trasferimento degli immobili e del personale, ha espresso il parere che, invece, la ristrutturazione debba andare avanti e implicare, ovviamente, anche l'acceleramento dei trasferimenti.

**SCARDACCIONE, senatore.** Il punto essenziale è che sono già stati preparati dei decreti *ad hoc*.

**PRESIDENTE.** Gli schemi dei decreti li chiederemo al ministro Gava, ma il resto dipende dal Parlamento.

**SCARDACCIONE, senatore.** Abbiamo anche letto questi schemi, e poiché abbiamo constatato che sono veramente concepiti con una mentalità antiregionalista, vorremmo pregare il Ministro per le regioni di prenderne visione affinché, al momento in cui tali schemi verranno nuovamente riesaminati, possa adoperarsi perchè vengano modificati in partenza, altrimenti saremo costretti a sostenere all'interno della Commissione una battaglia nella quale la maggioranza sarebbe posta in una situazione talmente delicata per cui forse non sarebbe possibile appoggiare le proposte che ci vengono fatte dal Governo attraverso il Ministro per la riforma burocratica. Si ricorderà che in quei decreti è prevista nuovamente l'istituzione degli Ispettorati regionali che dovrebbero dipendere direttamente dal Ministero e che nel decreto delegato furono aggiunte — contro la volontà di questa Commissione — in fase di firma del decreto, due parole che dicevano questo: per quanto riguarda i rapporti col Mercato comune, è di competenza del Ministero dell'agricoltura il coordinamento e l'attuazione delle direttive comunitarie. Se quindi l'attuazione delle direttive comunitarie dovesse passare attraverso i distretti, ciò significherebbe spogliare le regioni di ogni competenza in materia, perchè nelle direttive comunitarie è compresa tutta la parte che riguarda il mercato e quella che concerne il miglioramento fondiario. Una tale regolamentazione significherebbe attuare ancora una volta la ristrutturazione dell'agricoltura attraverso i vecchi canali dell'Ispettorato regionale, e quindi del Ministero dell'agricoltura.

Mi permetto segnalare quanto sopra al Ministro delle regioni perchè in fase di preparazione, prima che venga presentato per l'esame lo schema di decreto, si adoperi affinché possano essere riviste queste posizioni, al fine di evitare spiacevoli discussioni.

**MODICA, senatore.** Mi associo al compiacimento del senatore Agrimi per l'ampliamento della problematica promosso dalla relazione del Ministro. Effettivamente un esame complesso dei problemi dello stato di at-

tuazione dell'ordinamento regionale si rende utile anche in vista della scadenza della prima legislatura regionale nel 1975, che costituirà un appuntamento e un punto di verifica non soltanto per le forze politiche impegnate nei consigli regionali, ma, a mio avviso, in primo luogo per le forze politiche nazionali e per gli organi centrali dello Stato, Parlamento e Governo, che hanno voluto le regioni e che non possono lasciare questa riforma a metà strada, incompiuta e contraddetta, col rischio di vederla fallire. Non ci rifiuteremo quindi di muoverci su questa strada lastricata di così buoni propositi, anche se ci adopereremo perchè si vada a finire non diciamo in paradiso, il che sarebbe troppo, ma per lo meno si giunga a qualche risultato.

Tuttavia, dopo aver espresso questa adesione alla tematica del nostro lavoro, vorrei esprimere anche la preoccupazione che questa ampiezza di problemi affrontati non ci porti a sottovalutare l'urgenza di decisioni per le quali non abbiamo molto tempo a disposizione, dato che è in corso un processo di consolidamento di certe strutture, di certe mentalità, di certe impostazioni politiche e giuridiche che non attende che noi perfezioniamo i nostri programmi di ampio respiro, ed esige invece da noi decisioni immediate. Mi riferisco, per esempio, al primo dei problemi cui ha accennato l'onorevole Ministro, problema di grande delicatezza: la questione degli orientamenti e dei criteri seguiti in sede di controllo della legge regionale. Si sta infatti già consolidando tutta una giurisprudenza sui rapporti fra governo e leggi regionali che, se non venisse sollecitamente sottoposta ad uno studio approfondito e ad una severa critica che ne spazzi via gli elementi di fiscale antiregionalismo e che consenta di esercitare la funzione di controllo in modo tale da liberare la facoltà legislativa regionale anzichè condizionarla ad una serie di norme minuziose, che sono ben altra cosa da quei principi legislativi nazionali cui la Costituzione impegna la legge regionale ad adeguarsi, rischierebbe di rendere estremamente impacciata e limitata quella che è la

principale caratteristica della funzione delle regioni.

Un altro esempio che vorrei fare è quello dei Ministeri. Il problema è estremamente urgente, perchè continuano ad andare avanti quei progetti che sono orientati in direzione opposta a quella del decentramento cui ha accennato poco fa il senatore Scardaccione, e questi sono già oggetto di discussione anche in Aula, ragione per la quale debbono essere fronteggiati immediatamente. Non si possono assolutamente lasciar affermare queste tendenze, mentre osserviamo con grande preoccupazione che nel progetto di bilancio dello Stato per il 1974 tali tendenze trovano una prima sanzione di natura finanziaria nell'ampliamento, per certi aspetti addirittura enorme, dei mezzi stanziati proprio per quei Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura che dovrebbero essere i più largamente investiti dal processo di decentramento. Si assiste quindi ad un vero e proprio consolidamento delle strutture centralizzate che va affrontato con urgenza.

Si tratta allora di sapere se la barriera dei decreti delegati nel gennaio 1972, con la loro interpretazione restrittiva, con i loro ritagli di competenze, con la loro concezione delle materie di competenza regionale ispirata non certo ad una visione aperta quale è quella che questa stessa Commissione aveva suggerito, ma a visioni molto limitatrici, se tale barriera non dico la possiamo superare, perchè questo è certo, ma se la vogliamo superare. Se vogliamo far ciò dobbiamo creare una interpretazione nuova e un assetto delle materie e delle competenze, in modo particolare eliminando, attraverso lo strumento della riforma dei Ministeri, tutti quei residui, tutte quelle remore che sono state create all'autonomia regionale dalle limitazioni imposte coi decreti delegati. In tal senso ci si potrebbe intanto muovere con un uso largo dell'istituto della delega, largo non soltanto quantitativamente, ma anche nella concezione della natura della delega stessa, che dovrebbe rispondere a quegli orientamenti cui accennava il Presidente in apertura di seduta ed essere concepita non come un affidamento di compiti meramente esecutivi, ma

come una delega riguardante non tanto i singoli atti quanto la funzione, lasciando poi su questa funzione delegata un margine molto ampio di autonomia operativa alle regioni.

Tutto questo senza sottovalutare l'importanza che può avere l'uso, credo inedito (se interpretato in senso estensivo), dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che consente anche di demandare alle Regioni il potere di emanare norme per la attuazione di leggi dello Stato.

Per concludere, credo che il programma proposto dal Governo potrebbe essere tanto più apprezzato quanto più in esso si evidenziassero quelle priorità cui il Ministro ha accennato. In modo particolare, per ciò che traspare dalla situazione attuale, queste priorità riguardano le questioni finanziarie che sono sul tappeto per quanto attiene l'impostazione del bilancio 1974, che non può rimanere nelle cifre stampate nelle tabelle che ci sono state distribuite; perchè ciò significherebbe rinviare ancora di un anno l'inizio dell'attuazione del processo di rafforzamento dell'autonomia regionale, nella quale tutti crediamo.

In secondo luogo, queste priorità riguardano un intervento che, nel quadro delle molte questioni prospettate, isola come preliminari quelle che si presentano con maggiore acutezza. Una questione, ad esempio, che grida vendetta è quella degli enti di sviluppo in agricoltura, degli enti interregionali che sono rimasti sottratti alle competenze regionali: questione che potrebbe essere facilmente risolta con un provvedimento anche molto semplice e che costituisce una priorità per quanto riguarda gli interessi regionali. Lo stesso dicasi per il problema dei rapporti con la Comunità europea, di cui parlava il collega Scardaccione. Ed io evidenzierei, in relazione anche ai recenti drammatici avvenimenti, la necessità di rivedere le concezioni restrittive introdotte dal decreto delegato sulla Sanità, per allargare le competenze regionali; intanto, per esempio, per prendere atto che è stata delegata alle Regioni una serie di competenze che si riferiscono proprio ai casi di epidemie, senza la relativa copertura finanziaria; che i fondi stanziati in bilan-

cio sono rimasti della competenza del Ministero della sanità; per non parlare di tutto il problema, sempre più acuto, della organizzazione assistenziale-sanitaria degli enti mutualistici. Dato che si è parlato di enti nazionali o pluriregionali da riordinare, mi sembra che una priorità in questo senso, in sede di riforma sanitaria, non possa essere disattesa.

Quindi, la raccomandazione che mi permetto di formulare è che la nostra attenzione resti concentrata sul tema dei Ministeri e che, per quanto riguarda l'insieme del programma di interventi in ordine alle questioni regionali, si delinei, con un'intesa tra le forze politiche e tra il Governo e il Parlamento, una più precisa priorità di interventi, cominciando a presentare concreti provvedimenti di legge.

**PISCITELLO**, *senatore*. Signor Presidente, molto brevemente desidero riferirmi ad una sua opportuna sollecitazione. Ella ha riproposto l'esigenza dell'adeguamento dei trasferimenti di funzioni alle Regioni a statuto speciale.

Ora, noi sappiamo che da più mesi sono al lavoro le apposite commissioni paritetiche; vi è stato un voto solenne di questa Commissione e l'impegno esplicito, da parte del Ministro per le Regioni, che si sarebbe arrivati ad una positiva conclusione entro il 30 giugno. Questa data è ormai trascorsa da tre mesi; per quali ragioni non si perviene ancora ad una definizione del problema?

A mio avviso questa è una delle questioni più scottanti in ordine al problema generale delle Regioni; perchè se le Regioni a statuto speciale non vengono messe almeno al passo di quelle a statuto ordinario, francamente debbo dire che la cosa suscita scandalo e perplessità.

**PRESIDENTE**. Naturalmente vi sono casi in cui le Regioni a statuto speciale hanno una competenza più ampia; ed è appunto per compensare i due aspetti che noi vorremmo, da una parte, chiedere l'estensione — per delega — delle funzioni delle Regioni a statuto ordinario e, dall'altra, l'allarga-

mento delle competenze amministrative delle Regioni a statuto speciale a quei settori che sono stati trasferiti alle Regioni a statuto ordinario.

**PISCITELLO**, *senatore*. Non pretendiamo che le Regioni a statuto ordinario segnino il passo; tutt'altro! Ma non possiamo consentire che le Regioni a statuto speciale restino indietro.

**PRESIDENTE**. Occorrerebbe una parificazione sostanziale. Credo che, per oggi, non sia il caso di andare oltre nella discussione; e ringrazio il ministro Toros della sua partecipazione.

**TOROS**, *ministro per i problemi relativi alle Regioni*. Ho fatto una serie di considerazioni a largo raggio; ma è pacifico che la soluzione di determinati problemi e l'elaborazione delle leggi quadro elimineranno certe situazioni.

Per quanto riguarda, poi, le Regioni a statuto speciale, si sa che per un complesso di cose esse hanno più mezzi rispetto alle Regioni a statuto ordinario; si sa che le competenze sono state trasferite, ma che vi sono dei problemi per i motivi che abbiamo indi-

cato. In ordine, però, alle norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale, debbo dire intanto che la commissione paritetica per il Friuli-Venezia Giulia ha completato i suoi lavori e che tra giorni affronteremo i problemi relativi alla Regione siciliana.

Si sa che determinate Regioni a statuto speciale non hanno le competenze delle Regioni a statuto ordinario, perchè sono più indietro; come dicevo c'è il problema dei mezzi di cui, invece, le Regioni a statuto speciale dispongono maggiormente rispetto a quelle a statuto ordinario, senza tener conto del Trentino-Alto Adige, che è una regione con le province dotate di forme e condizioni particolari di autonomia.

Comunque, io torno a ringraziare la Commissione e spero che possiamo rivederci in una situazione nuova e con elementi diversi.

**PRESIDENTE**. La ringrazio.

*La seduta termina alle ore 19,50.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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