

**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**

---

**2ª SEDUTA**

**MARTEDÌ 6 NOVEMBRE 1973**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 19, 22, 23 e <i>passim</i>	CONTI . . . . .	Pag. 31, 32, 34 e <i>passim</i>
CARDIA . . . . .	40, 41	FINOCCHIARO . . . . .	23, 37, 38 e <i>passim</i>
DINARO . . . . .	40, 41, 42	FIGLIOTTI . . . . .	35
GALLONI . . . . .	40	GIGLIOTTI . . . . .	31
GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione . . . . .	40	ORCALLI . . . . .	20, 41
SCUTARI . . . . .	42	PALLESCHI . . . . .	30
		SANTINI . . . . .	22, 27
		TOMELLERI . . . . .	25
		TRISORIO-LIUZZI . . . . .	35

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i Presidenti della Giunta Tomelleri e del Consiglio Orcalli per la Regione Veneto; i Presidenti della Giunta Conti, del Consiglio Fiorelli e il Vice Presidente della Giunta Tomassini per la Regione Umbria; i Presidenti della Giunta Trisorio Liuzzi e del Consiglio Finocchiaro per la Regione Puglia; i Presidenti della Giunta Santini, del Consiglio Palleschi e il Vice Presidente del Consiglio Gigliotti per la Regione Lazio.*

*La seduta ha inizio alle ore 16,15.*

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato ».

Ometto tutte le comunicazioni riguardanti la vita interna della Commissione, sulle quali avremo la possibilità di ritornare dopo l'audizione dei rappresentanti delle Regioni.

Ringrazio i rappresentanti delle quattro Regioni convocate per oggi, a seguito del rinvio delle precedenti due sedute fissate per la fine di ottobre.

Ritengo che sia opportuno accennare alle circostanze in cui si svolge questa indagine conoscitiva, che trae origine dalla preoccupazione di questa Commissione di non lasciar passare senza qualche utilità il tempo durante il quale va maturando una decisione del Parlamento e del Governo in ordine al metodo legislativo da adottare per il riordino della pubblica Amministrazione, metodo che ancora tre anni fa era stato identificato nella delega al Governo attraverso la nota legge n. 775, scaduta della sua efficacia il 30 giugno 1972 e non ancora rinnovata, se rinnovata ha da essere. Nel frat-

tempo, il problema del riordino della pubblica Amministrazione è diventato ancora più urgente di quanto non lo fosse già al momento in cui il Parlamento conferì quella delega, preconizzando la contestualità fra trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni e conseguente riordino dell'Amministrazione, in relazione appunto al trasferimento di uffici, oltre che di funzioni. Tutto ciò non ha potuto compiersi: la contemporaneità non è stata possibile realizzarla per un complesso di circostanze non certo dipendenti dalla buona volontà di questa Commissione, ma piuttosto da una sostanziale sconnessione tra i due Ministeri destinati a preparare e presentare a questa Commissione, per il parere, rispettivamente gli schemi dei decreti delegati per il trasferimento e gli schemi dei decreti delegati per il riordino della pubblica Amministrazione.

Comunque, il tempo è passato, ed abbiamo tutti la sensazione che, dal punto di vista del riordino dello Stato, le questioni siano diventate ancora più urgenti e difficili da superare, data l'inevitabile tendenza alla cristallizzazione della situazione, a tutto favore di quelle forze puramente conservatrici (non lo dico in senso politico, ma in senso organizzativo) che speriamo di vedere, invece, superate.

A questo punto voglio ringraziare della loro presenza sia il ministro Gava, che attende alla partita del riordino delle pubbliche Amministrazioni, sia il sottosegretario Azzaro, il quale, in sostituzione del ministro Toros, oggi impedito, rappresenta il Ministero per l'attuazione regionale.

Mi sono permesso di inviare ai rappresentanti delle Regioni un semplice appunto (che come tale vuole essere inteso), senza la pretesa di porre limiti ai loro interventi, ma solo per suggerire alcuni punti sui quali la Commissione ha dovuto intrattenersi in passato e sui quali ha esperienza di una certa problematicità fondamentale e, sotto certi aspetti, pregiudiziale, come la questione della necessità o meno di completare il pro-

cesso di trasferimento delle funzioni prima ancora di procedere al riordino dell'Amministrazione.

È chiaro che, nell'espone il loro pensiero, le delegazioni regionali potranno intrattenersi anche su quegli aspetti che, per avventura, non avessimo identificati o non avessimo compresi nell'appunto, perché il nostro scopo è di raccogliere il massimo di elementi utili, e ciò non tanto per una nostra sete culturale soltanto, ma per la preoccupazione di predisporre soluzioni pratiche e concrete, in tempi quanto più possibile ravvicinati, e per offrire ai Ministri, che più volte me lo hanno gentilmente richiesto, un materiale di prima mano che essi potranno utilizzare nel modo ritenuto opportuno e necessario, per adempiere alle loro funzioni nel modo più rapido possibile. Questo materiale sarà offerto all'attenzione dei Ministri con un chiaro spirito anticipatore di cose che dovrebbero avere un carattere di novità e di razionalità, nel tentativo di « inventare » un tipo di Stato che, pur senza rompere la continuità giuridica e pratica con lo Stato in cui viviamo, presenti quella migliore organizzazione e quella migliore snellezza di operatività che il cittadino da gran tempo si augura.

Su alcuni di questi punti mi permetterò, in particolare, di formulare qualche domanda: ed anche i colleghi della Commissione e i rappresentanti del Governo, dopo le esposizioni che saranno fatte dalle delegazioni regionali, potranno rivolgere quelle domande che riterranno opportuno porre.

Passo senz'altro a dare la parola ai rappresentanti delle Regioni: e per primo, poiché l'ha chiesto, dò la parola al Presidente del Consiglio regionale del Veneto, dottor Orcalli.

**O R C A L L I .** L'appunto inviato dal Presidente di questa Commissione, sen. Oliva, racchiude in pochissime righe tutta la problematica regionale ed è quindi impossibile attendersi, almeno da me — ma presumo anche dai colleghi presenti — una risposta esauriente su tutta la vasta gamma delle questioni che sono enunciate e che rispecchiano problemi effettivamente esistenti

nei rapporti tra Stato e Regioni. Per questa ragione auspico, e comunque chiedo, che nel prosieguo dei lavori della Commissione ci sia offerta un'ulteriore possibilità di ritornare su questi argomenti con un approfondimento da parte nostra un po' più valido di quello di cui siamo stati capaci in questa fase.

Uno dei punti del promemoria parla della scelta di sedi idonee ove realizzare un rapporto stabile. Ritorno su un argomento che ho svolto in questa stessa aula per ripetere che considero la Commissione per le questioni regionali, che comprende tutti e due i rami del Parlamento, la sede ottimale per i rapporti Regioni-Parlamento. Esiste indiscutibilmente anche un problema dei rapporti tra Regioni e Governo.

Detto questo, che contiene implicitamente un apprezzamento per l'attuale iniziativa, vorrei toccare brevemente due punti: quello relativo alle possibilità che offre l'istituto della delega e quello dell'ipotesi di nuova organizzazione dello Stato.

Sul punto delle deleghe credo che tutte le Regioni siano concordi nel trovarsi in uno stato di attesa per il completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni.

A proposito delle deleghe, quello che fino a questo momento è avvenuto, cioè il contenuto dei decreti legislativi, rappresenta solamente l'avvio di un processo di decentramento, ma sicuramente non il completamento di esso, non fosse altro per il modo sporadico con cui è avvenuto, senza il rispetto cioè di quel criterio che la legge finanziaria prevedeva all'articolo 17, quello cioè di un trasferimento per gruppi organici di materia.

Lo Stato ha inoltre previsto di trattenere parecchie delle competenze attinenti alle stesse materie che l'articolo 117 della Costituzione intendeva attribuire in forma esclusiva alle Regioni.

D'altra parte, proprio per seguire questo « elenco costituzionale », non era facile avere una visione complessiva ed organica del trasferimento stesso.

In altri termini, perchè le Regioni diventino enti compiutamente politici che esercitino una loro autonoma azione, è indispen-

sabile che non vengano considerate, come di fatto sono diventate attraverso quel trasferimento, semplicemente enti plurifunzionali.

Si pone certamente il problema del superamento dell'articolo 117 della Costituzione sia per i tempi che per i modi in base ai quali quell'articolo è stato concepito.

Non tutte le ragioni, per esempio, che hanno determinato la nascita delle Regioni a statuto speciale sono oggi valide come potevano esserlo per i nostri costituenti.

Dicevo, superamento dell'articolo 117 ed aggiungo che sarebbe fuori della realtà ipotizzare una riforma costituzionale; tuttavia bisogna utilizzare la valvola di sicurezza rappresentata dal secondo comma dello stesso articolo 117 e, soprattutto, dal dettato dell'articolo 118.

Bisogna superare la frammentarietà delle funzioni, così come ci sono state trasferite, attraverso l'utilizzo di queste due disposizioni costituzionali.

Il trasferimento dovrebbe avvenire con il rispetto di due condizioni. La prima è che le deleghe amministrative siano legate a deleghe legislative e normative: l'attribuzione cioè alle Regioni a statuto ordinario dei poteri attuativi delle leggi statali vigenti in determinati settori è la premessa di una operazione che vede le deleghe amministrative come *prius*, per l'appunto, del trasferimento dei poteri.

I decreti legislativi di trasferimento rappresentano, praticamente, una sostituzione agli organi statali di quelli regionali, ripetendo le medesime funzioni che dovevano e che debbono essere svolte, con le medesime forme previste dal vigente ordinamento. Pertanto, nessuna possibile modifica da parte delle Regioni, nemmeno nel dettaglio; nessuna legislazione regionale che recepisca particolari situazioni ambientali, mentre spesso si verifica una complicazione dell'apparato amministrativo: poichè la titolarità di quelle funzioni resta agli organi dello Stato, questi si sentono legittimati a mantenere un'impalcatura burocratica per il controllo delle stesse.

La seconda condizione è che, evidentemente, a nuove deleghe corrispondano adeguati finanziamenti.

In quali settori dovrebbe esercitarsi questa ulteriore delega di funzioni alle Regioni? Pur non volendo fare esemplificazioni, indicherò solamente due criteri. Innanzitutto — a mio avviso — dovrebbero essere trasferite tutte quelle funzioni che possono essere utilmente esercitate a livello regionale e che servono a rendere possibile un'organica programmazione regionale per lo sviluppo delle comunità locali.

Per esempio, molte Regioni hanno tentato di varare leggi che, in questo momento, risultano essere rinviate dal Governo, quali quelle sulla costituzione di società finanziarie e quelle sull'edilizia residenziale.

Ma che cosa vi dice questo sforzo delle Regioni ad interessarsi a settori non di loro stretta competenza? Per le Regioni è impossibile qualsiasi programmazione mancando di determinati strumenti. Ora, se tutto ciò che è affine a materie di sicura competenza regionale fosse trasferito alle Regioni, probabilmente queste avrebbero materia e prospettive sufficienti per dar vita ad una loro visione programmatica.

Il secondo criterio da seguire dovrebbe essere quello di assegnare alle Regioni quei compiti di carattere generale, d'interesse strettamente regionale, che lo Stato ha trattato.

In materia di riforma sanitaria, per esempio, non si può infatti prescindere da un'attribuzione alle Regioni del potere di scelta delle unità sanitarie locali; l'attuazione delle direttive comunitarie di politica agraria non può essere sottratta alle Regioni, che meglio di ogni altro organo dello Stato conoscono il proprio territorio e le proprie esigenze di economia agricola.

Per quanto riguarda il problema dell'organizzazione centrale, devo dire che non sono portavoce di un modello alternativo rispetto a quello che ci è stato prospettato a mezzo dei decreti che abbiamo a suo tempo esaminati.

È fuori dubbio che gli obiettivi su una ipotesi di ristrutturazione dello Stato e dei Ministeri debbano essere fissati dagli organi politici competenti: Governo e Parlamento.

Credo però che dobbiamo riconoscere la fondatezza dell'esigenza che gli studi di possibili modelli modificativi della struttura

dello Stato non possono essere affidati agli stessi organi statali i quali, fatalmente, sono portati a difendere le prerogative che attualmente esercitano.

Quanto allo strumento legislativo credo che ragioni tecniche suggeriscano di ricorrere ad una legge delega; è evidente che sui contenuti della legge delega anche noi ci riserviamo di esprimere un parere; ma se vogliamo — come vogliamo — una celere riforma dell'amministrazione dello Stato come conseguenza logica della nascita delle « Regioni » ritengo che la strada della legge delega, ripeto, rappresenti qualcosa dal quale sarà impossibile prescindere.

Le finalità di questa nuova organizzazione sono, naturalmente, quelle di darci uno Stato più moderno e più efficiente; uno Stato, soprattutto, cosciente di dover avere una struttura istituzionale diversa da quella che lo ha retto per quasi 100 anni della sua storia. A questa constatazione storica di fatto, pertanto, deve risalire tutto un insieme di iniziative, di istituti di natura giuridica ed organizzativa che rendano efficiente questa macchina che tutti, concordemente, riconosciamo essersi arrugginita.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il presidente Orcalli.

Mi pare che desiderino parlare i presidenti Conti e Santini. Se si tratta di mozioni d'ordine, io darei senz'altro loro la parola; se si tratta invece di proseguire il lavoro di indagine, ritengo che sarebbe preferibile procedere Regione per Regione nel senso di passare da una ad un'altra Regione solo dopo aver esaurite le dichiarazioni dell'intera delegazione, salva sempre la possibilità di riprendere la parola qualora chi abbia già parlato desideri nuovamente intervenire.

**S A N T I N I .** La mia può essere considerata, in parte, una mozione d'ordine ma non lo è totalmente.

Per quanto mi riguarda considero estremamente positivo questo incontro tra il Parlamento ed i rappresentanti regionali, presente il Governo. Ringrazio pertanto dell'invito ma ritengo che a questa riunione, altre ne debbano seguire per approfondire i vari

aspetti che emergono dal dibattito, anche perchè condivido quanto detto dal presidente Orcalli nel senso che nel documento sottopostoci è compreso, se non tutto lo scibile sulle Regioni, certamente una buona parte di esso.

Il problema, a mio avviso, è che non si può rapportare tutto ad un unico fine: quello cioè della legge delega per la riforma dei Ministeri, che rappresenta un fatto di importanza determinante, che richiede un tempo considerevole, prima per approvare la legge e poi per predisporre i provvedimenti di delega per tutti i Ministeri esistenti, che sono più di 20. Su quelli esistenti, nel 1970-1971, le Regioni hanno già espresso del resto un loro parere votando, quasi sempre negativamente, le proposte fatte dai singoli Ministeri.

Se ci saranno sottoposte proposte diverse da quelle già esaminate, allora noi siamo disposti a fornire tutta la nostra collaborazione; però, a questo problema rappresentato dalla riforma dei Ministeri non è possibile aggiungerne altri, anche se essi sono talmente attuali e urgenti da non poter attendere i tempi tecnici anzidetti non inferiori certo ad un periodo di un anno, un anno e mezzo.

Da questo pregevole appunto ho tratto tre argomenti.

**P R E S I D E N T E .** Prima di entrare nel merito, vorrei si rientrasse nell'alveo di un certo ordine della discussione.

Io non mancherò di sottoporre alle determinazioni della Commissione un criterio di svolgimento dei lavori che tenga conto dei desideri espressi da parte delle Regioni. Per il momento, però, ho un mandato: quello di non trascinare l'indagine conoscitiva a tempi indefiniti, ed è evidente che conto sulla collaborazione di tutti perchè, se dovremo considerare un secondo turno di sedute od uno sviluppo ulteriore degli argomenti, ciò richiederà un reciproco e gradito sacrificio di tutti, per svolgere l'indagine, in tempi che non eccedano una ragionevole durata, oltre la quale questo nostro lavoro potrebbe trovarsi superato dal sopravvenire di altre iniziative.

**FINOCCHIARO.** Signor Presidente, per quanto riguarda la logica dell'incontro con questa Commissione devo dire che la maggior parte di noi, in questo momento, non è in grado di offrire un concreto contributo al dibattito.

L'appunto trasmessoci dal Presidente coinvolge problemi di struttura dello Stato che noi, non essendo giuristi, abbiamo bisogno di studiare. Avremmo bisogno infatti di avere indicazioni di massima da parte di esperti sulle risposte da dare se vogliamo avanzare proposizioni costruttive.

**PRESIDENTE.** Gli esperti li sentiremo noi, per parte nostra.

**FINOCCHIARO.** Questa è una ottima risposta. Vorremmo però sentirli anche noi, per essere posti nella condizione non di ripetere quanto è già stato detto ma di acquisire elementi nuovi di giudizio.

**PRESIDENTE.** Se i colleghi della Commissione consentiranno a che l'audizione degli esperti abbia luogo alla presenza dei rappresentanti delle Regioni io ne sarò ben contento.

**FINOCCHIARO.** Comunque noi abbiamo bisogno di avere proposizioni politiche alternative da sottoporre al vaglio politico dei Consigli regionali. Si tratta quindi anche di consultare gli stessi sul contenuto di questo suo appunto, che tra l'altro è eccellente. Se dovessimo infatti, limitarci a dare risposte personali in questa sede — e la prima testimonianza è stata quella dell'intervento del collega Orcalli — non potremmo che ripetere affermazioni già consolidate dalla letteratura regionalistica.

Passando ai temi specifici, in riferimento al problema delle deleghe, dobbiamo dire che esse hanno avuto contenuti parziali nel trasferimento dei poteri alle Regioni, avendo lo Stato trattenuto una parte di tali poteri. Chiederci come andrebbe riformata l'Amministrazione Pubblica, significa porci una domanda imbarazzante. Non abbiamo modelli sui quali basarci: le indicazioni deducibili dalla proposta legge delega sono

troppo generiche (non sappiamo quali Ministeri si dovrebbero sopprimere, come si intende ristrutturare la materia, quali poteri riformati e via dicendo); nè noi abbiamo documenti adeguati per dare suggerimenti.

Per il coordinamento, ripetiamo quanto già detto: è competenza del Governo oppure si opterebbe per la sede parlamentare. Il tempo, per un approfondimento dei temi sottoposti non lo abbiamo avuto: è questa la ragione per cui una parte di noi riteneva di dover chiedere alla Commissione quali fossero i tempi di lavoro e se era possibile accordarci su un rinvio di qualche mese, in modo da consentirci di approfondire la materia, anche affrontando un dibattito in sede di Consigli regionali. Altrimenti questa nostra partecipazione all'indagine sarebbe una pura finzione. Parteciperemmo ad un dibattito, per il quale non abbiamo strumenti di riflessione nè di approfondimento, tali da consentirci di dare il nostro contributo.

Ecco il motivo per il quale ponevo l'interrogativo iniziale: vorremmo, ripeto, sapere come la Commissione intende svolgere i suoi lavori, per determinare il nostro comportamento. Noi siamo stati i primi ad essere interpellati: gli altri hanno chiesto un rinvio, ma il problema riguarda tutti in egual misura.

**PRESIDENTE.** Posso rispondere immediatamente. È vero che alcuni presidenti del Consiglio regionale, allorchè venne diramata la notizia dell'indagine conoscitiva che avremmo iniziato di lì a poco, espressero il desiderio di avere un certo tempo per consultare i loro esperti e per formarsi un pensiero più aggiornato e concreto sulla portata dell'indagine stessa. Mi fu chiesto un mese, ed io concessi un mese; ma poi — mi appello alla Commissione — mi fu detto che nell'incontro di Bologna non era stato possibile realizzare un certo chiarimento, ed allora, a richiesta, rinviavi anche le due sedute già fissate per il 23 ed il 25 ottobre.

Con queste premesse siamo giunti alla giornata di oggi. Se si riteneva di non essere ancora pronti, sarebbe forse stato preferibile che mi fosse stato chiesto un nuovo rinvio da chi lo desiderava. Non credo infatti

che possiamo considerare tutte le Regioni globalmente impreparate; e, d'altra parte, a noi interessa avere il pensiero diretto e personale dei maggiori responsabili regionali, con i quali vorremmo dialogare, e non solo per noi. Non posso certo pensare che il ministro Gava attenda di farsi un'idea delle cose solo in base alle vostre e nostre dichiarazioni; ma, stando alle sue affermazioni ed al suo invito, debbo ritenere che gli interessi molto sentire il vostro pensiero non solo perchè siete rappresentanti di organismi regionali, ma anche nella vostra qualità di uomini politici, inseriti ormai in una funzione nuova della vita dello Stato; per cui le idee, i suggerimenti, i pareri più sperimentati, ad esempio, sulla distribuzione più opportuna delle competenze tra i vari Ministeri, sono tutte cose utili e di grande interesse per le Regioni, che si trovano ad operare localmente per completare l'azione dello Stato. Anche l'uso delle deleghe può venire da voi consigliato entro limiti più o meno ampi a condizione che si decida che cosa lasciare all'organizzazione centrale dello Stato, e che cosa invece si pensa che allo Stato convenga di cedere alle Regioni; perchè è evidente che, se si potesse realizzare in periferia una presenza razionalmente distribuita tra organi regionali veri e propri, organi delegati ed organi permanenti statali, tutta la costruzione dello Stato al centro potrebbe assumere un diverso aspetto.

Tengano presente i signori presidenti dei Consigli regionali e delle Giunte che noi effettueremo poi anche un'indagine di diritto comparato sulle costituzioni degli Stati più vicini e più lontani dal nostro modello, in modo da documentarci anche sulla base delle esperienze altrui. Spero, di aver pronto per giovedì prossimo un appunto, sia pure iniziale, sulla Repubblica federale tedesca, dove, per tante ragioni di tradizione storica, non coincidente con la nostra, si è pervenuti ad uno Stato di tipo federale attraverso la cessione di poteri prima spettanti alle entità federali che ora si sono trasformate nei *Länder*: per cui esso vive dei residui di ciò che originariamente era dei *Länder* e non è stato da questi trattenuto.

Si capisce che la nostra esperienza non può, da un momento all'altro, ribaltare la Costituzione: nè ci converrebbe, perchè essa ha già riconosciuta la validità delle differenti esigenze regionali. Comunque, in questa fase, non credo che si debba aver paura di fare affermazioni nuove, di cercare nuove strade, non eversive ma produttive. Naturalmente, da questo punto di vista, un costituzionalista potrà dire il suo pensiero con maggior precisione di termini o con maggiore sistematicità; però credo che l'analisi delle singole necessità e delle difficoltà da superare possa venire anche in base all'esperienza iniziale che le Regioni hanno compiuto organizzando i propri uffici, secondo modelli organizzativi che non sono necessariamente quelli dello Stato, e potrebbero essere stati pensati o realizzati in modo diverso.

Resta comunque chiaro che raccoglieremo tutto quanto sarà possibile, e che io sottoporro ai colleghi la proposta di sentire nuovamente le Regioni in un secondo tempo. Chi oggi è presente, dunque, e ritiene di riservare la manifestazione del suo pensiero ad un successivo turno lo dica, e noi cercheremo di facilitare questo maggiore approfondimento futuro degli argomenti, senza peraltro togliere la parola a chi ritiene di poter dire, intanto, qualcosa di utile ad inquadrare il nostro pensiero ed a suggerire gli studi preparatori più opportuni. Dico subito, a tale proposito, che potrei mettermi in grado di far distribuire a tutti, prima del secondo turno, non solo il testo della relazione governativa e del disegno di legge del Governo per il rinnovo della delega, (atto del Senato n. 114), ma anche — se loro credono — copia della relazione Agrimi, con cui il disegno di legge per il rinnovo della delega è stato portato in Assemblea e poi rinviato alla Commissione di merito, dove verrà ripreso in esame quando essa, nella sua discezione, riterrà di farlo.

Comunque le discussioni svoltesi ed il risultato di questa prima fase preparatoria potranno servire a rimeditare su ciò che intanto è stato acquisito alle Regioni, in modo più o meno combattuto. Può anche darsi che la nostra indagine suggerisca di ampliare ed arricchire l'estensione della delega al



Governo, precisando nuove garanzie e criteri da osservare nell'attuazione della medesima. Tutto questo, direi, deve venire dalla sensibilità delle Regioni per questo dialogo, del quale abbiano ritenuto di dover offrire l'occasione.

Ciò detto pregherei, se lo crede, il presidente Tomelleri di completare le comunicazioni da parte del Veneto.

*T O M E L L E R I*. Signor Presidente, cercherò di dire con parole povere quello che molto meglio avremmo potuto dire se fosse stato concesso un maggior periodo di tempo per interpellare il Consiglio e la Giunta, anche se il Presidente Orcalli, parlando prima di me, ha certamente parlato anche a nome del Consiglio.

D'altra parte, come ha detto il Presidente Oliva, poichè è giusto sentire anche dalla viva voce di chi sta portando avanti le Regioni un'opinione sui temi regionali, mi sembra di non poco momento poter esternare i nostri pensieri e contribuire così alla costruzione dell'edificio regionale.

Vorrei quindi aggiungere qualche cosa a quanto ha detto il collega, che mi ha preceduto e con il quale mi dichiaro pienamente d'accordo, anche se una tale affermazione è pleonastica.

Noi vogliamo che le nostre funzioni già trasferite siano integrate attraverso le deleghe; però un tale tipo di delega diventa un fatto di compiutezza e di efficienza solo se alla delega amministrativa corrisponde altresì una delega legislativa, poichè delegare solo atti amministrativi significa delegare un potere monco, incompleto. Così noi vogliamo non sostituirci allo Stato ma integrarlo dove sia incompleto, colmando un salto temporale nell'arco di 25 anni, che va dal concepimento delle Regioni alla loro attuale costituzione.

Solo in questo modo si può realizzare un nuovo modello di rapporti fra Stato e Regioni, in cui lo Stato, in collaborazione con le Regioni, oltre che fissare gli indirizzi del credito e dell'industria, programmi gli indirizzi generali di sviluppo del Paese attraverso i poteri di indirizzo e coordinamento nelle materie trasferite e attraverso le direttive

in materia delegata; mentre le Regioni programmano gli ulteriori piani di sviluppo regionale, e, in collaborazione con le Province ed i Comuni, danno attuazione concreta a tutte le altre funzioni amministrative.

Però al riordinamento dei rapporti tra Stato e Regioni non basta solo un nuovo orientamento in materia di deleghe.

Anzitutto sarebbe opportuno che il Parlamento, magari attraverso un preciso ordine del giorno, fornisse al Governo indirizzi precisi sul modo di interpretare, sotto il profilo della delimitazione delle competenze, i punti dubbi dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni. E a questo proposito, basti ricordare un solo esempio: le competenze regionali in materia di edilizia economico-popolare. Tutti sappiamo che il Parlamento ha modificato il primitivo disegno di legge sulla casa per far posto alla competenza regionale in materia. Tale impostazione è stata rispettata nei decreti delegati. Tutto ciò non può significare altro che la Regione, ha nella materia della casa, delle competenze proprie (in virtù dell'art. 117 della Costituzione) e non delegate (in virtù dell'art. 118 della Costituzione) e che perciò può legiferare nella stessa materia col rispetto dei principi fondamentali vigenti. È da sperare quindi che, contro il diverso avviso del Governo, intervenga presto la sollecita interpretazione del Parlamento.

Non mi dilungherò su queste argomentazioni, vorrei invece, se mi è consentito, portare un modesto contributo in ordine alla soluzione di una situazione che è venuta a maturarsi in questo periodo: noi come rappresentanti delle Regioni veniamo chiamati da tutti i Ministeri e le convocazioni e le disdette telefoniche e telegrafiche sono moltissime e si accavallano l'un l'altra. Difficilmente riusciamo ad organizzare sedute in cui siamo tutti presenti perchè una parte di noi è sempre chiamata a Roma per trattare le questioni regionali. Ebbene, questo modo di procedere mi sembra scoordinato ed è, a mio avviso, opportuno provvedere a creare un unico punto d'incontro, una sede unica nazionale, non regionale, presso cui possa svolgersi compiutamente quel rapporto tra Stato e Regioni ed Enti locali che la nascita

delle Regioni ha reso necessario. La programmazione deve risultare come il momento procedurale che unifica le diverse realtà istituzionali e, fra tutte queste competenze, il riordino dello Stato e, anzitutto, la corretta ripartizione dei compiti fra i sistemi istituzionali esistenti deve essere il momento qualificante della situazione. È inutile ripetere quali sono i poteri e i doveri dello Stato, è inutile ripetere qual è il sistema del potere decentrato che si articola in Regioni, Comuni e Province, però è pur vero che tutto questo deve realizzarsi tramite un incontro preciso tra Stato, Regioni ed Enti locali in una sede definita quale può essere, ad esempio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri o, addirittura, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri. Comunque, realizzando questo contatto diretto è chiaro che la potestà della Presidenza del Consiglio dovrebbe assumere nuovi contenuti quali il potere della programmazione e il potere del bilancio; altrimenti il dialogo che si instaurerebbe sarebbe privo di sviluppi. Tutto ciò comporterebbe una riforma notevole dello Stato, che però garantirebbe lo svolgersi di un'azione ordinata e programmatica; e inoltre significherebbe — e questo è un sasso che mi trovo a buttare in piccionaia, forse, malamente — avere il coraggio di affrontare la situazione del riordino dei Ministeri per la quale occorre creare qualcosa di nuovo, ma occorre anche eliminare qualcosa di vecchio. Abbiamo ancora un ministero delle Regioni senza portafoglio, e abbiamo ancora Ministeri che hanno portafoglio ma che sono desautorati dal trasferimento dei poteri alle Regioni. Creiamo, dunque, un unico Ministero il quale naturalmente non deve assumere, ad esempio, una potestà presso l'estero, perchè sarebbe una responsabilità che le Regioni non desiderano, ma dovrebbe assumere tutte quelle che sono le potestà regionali sparse attualmente tra tre o quattro Ministeri. Si dovrebbe, con buona volontà impostare una soluzione del genere e cioè fare capo al Presidente del Consiglio e attuare un riordino ministeriale che non dovrebbe essere di estrema difficoltà; tutto ciò senza ricorrere a leggi speciali come quella per

Venezia con la quale si è creato l'istituto del magistrato alle acque con 325 addetti, provocando una duplicazione di potestà che porterà senz'altro ad un conflitto in sede regionale. Noi non vogliamo certamente creare un sistema binario che calpesti le potestà regionali e ciò vuol dire che l'unico modo di agire è quello da me sopra indicato. Comunque, anche in questo caso non vorremmo che le nostre leggi regionali, assumendo in sé la Presidenza del Consiglio questa potestà, dipendessero dai funzionari della Presidenza del Consiglio; noi crediamo nella creazione di un qualcosa che abbia carattere consultivo non obbligatorio e che studi le nostre leggi regionali senza darle in pasto alla prima persona che capita, la quale prendendo una decisione unilaterale ne provochi il rinvio da parte del Consiglio dei Ministri. Vogliamo che si crei una situazione intermedia che dia possibilità alle Regioni di essere ascoltate per difendere le proprie ragioni, affinché non siano sottomesse alla volontà di un'unica persona. La questione è che le cose devono essere impostate all'insegna della correttezza democratica e affidate ad un magistrato ad altissimo livello, a livello di giudice costituzionale. Io mi chiedo, ad esempio, quale sarà la funzione del tanto famigerato commissario del Governo nelle strutture che ho or ora descritto. A mio avviso tale commissario non dovrebbe più dipendere dal Ministero degli Interni, bensì dalla Presidenza del Consiglio, dovrebbe avere una figura chiara e definita e dovrebbe essere posto a capo, in modo concreto, di tutti gli uffici burocratici dello Stato nelle Regioni, svolgendo anche funzioni di pubblico soccorso in caso di calamità eccezionali.

Vorrei, infine, parlare del tema relativo alla perequazione delle Regioni a statuto speciale. Riguardo alla sostanziale parificazione delle competenze amministrative, è chiaro che il Veneto non può che essere d'accordo; nel 1973 mantenere queste sperequazioni è un fatto anomalo, non corretto, che può ingenerare specialmente per chi come noi confina con due regioni a statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige, situazioni territoriali confuse. Non so co-

me si potrà risolvere questo problema, ma auspichiamo che questi poteri e queste competenze amministrative, nei modi e nelle forme che la Costituzione consente, siano conferiti anche alle Regioni a statuto speciale. Non voglio perdere l'occasione tuttavia per ricordare che se è giusto che le Regioni a statuto speciale trovino un livellamento nelle competenze amministrative rispetto a quelle a statuto ordinario, è altrettanto giusto che la situazione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario venga rivista, non per portarla a livello di quella delle Regioni a statuto speciale (alle quali nessuno può togliere nulla e non vorrei essere frainteso in questo mio dire), ma per compensare in parte gli squilibri di cui soffriamo, ad esempio, noi che confiniamo con due Regioni a statuto speciale. Ad esempio, il bilancio della provincia autonoma di Trento, per il 1974, è di 80 miliardi esattamente come il bilancio della Regione veneta, con la differenza però che il numero degli abitanti della provincia autonoma di Trento è di 400 mila persone mentre quello della Regione veneta è di 4 milioni e 100 mila. La Regione del Trentino-Alto Adige ha poi un suo potere di intervento che pur non molto elevato raggiunge una incidenza *pro capite* di 250 mila lire, mentre il Veneto ha una incidenza di 25 mila lire. Tutto ciò crea situazioni insostenibili, soprattutto dove vi è omogeneità territoriale — mi riferisco particolarmente alle zone montane —, che non abbiamo il potere di risolvere. Anche per quel che riguarda l'emigrazione si verificano situazioni paradossali: a confronto dei nostri emigranti quelli del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia sono emigranti di lusso. La conclusione da trarre è che l'articolo 8 del bilancio dello Stato concepito, in un primo avvio, con una certa dotazione non è più un sostegno sufficiente per permettere alle Regioni di estrinsecare tutte le loro funzioni. E quindi è inutile rivolgersi alle possibilità dell'articolo 9 che riguarda le Regioni a statuto speciale e dell'articolo 12 che finanzia i progetti. Occorre rivedere completamente l'articolo 8 per cercare di correggere l'attuale situazione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario senza nulla togliere alle Regioni a sta-

tuto speciale. Ringraziamo lo Stato di tutti i poteri trasferiti, ma con tutte le persone e i compiti che ci sono stati affidati e con quel poco che è stato stanziato non riusciamo più a far quadrare i nostri bilanci. Qualcuno sostiene che attraverso le deleghe si può realizzare una certa parificazione, ma ciò non è assolutamente vero perchè delegare vuol dire strumentalizzare, utilizzare le Regioni per alcuni servizi in conto dello Stato, non vuol dire arricchirle di potere. Il bilancio delle Regioni in linea assoluta può essere arricchito soltanto con il trasferimento di competenze e non con deleghe temporanee o permanenti, le quali possono ancora essere da noi assunte purché non si disattenda a quell'aumento di dotazione che ormai l'asfissia dei nostri istituti rende condizione imprescindibile.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il presidente Tomelleri e dò la parola al presidente della Giunta della regione Lazio Santini.

**S A N T I N I .** Completerò il mio intervento di poco fa. Ho detto che l'appunto che ci è stato sottoposto riguarda gran parte della problematica regionale, troppo vasta per essere riunita in un unico argomento che è la delega al Governo per la riforma dei Ministeri.

Circa le questioni che dall'appunto mancano, dirò brevemente che per due di esse abbiamo la promessa — che speriamo sia concretizzata in questi giorni — che saranno trattate a parte: la riforma della legge n. 281 del 1970, soprattutto in riferimento all'articolo 8, e la riforma della contabilità pubblica, in particolare quella regionale. Un altro argomento di cui tutti parlano ma per il quale non abbiamo promessa alcuna è la riforma della legge comunale e provinciale.

Ciò detto, passiamo all'esame delle questioni in esso indicate. E parlo non come Presidente della Giunta, perchè non l'ho interpellata, ma come uomo politico.

Concorderei con il Presidente del Veneto nell'osservare che una equiparazione, fin dove è possibile, tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale è opportuna, fer-

me restando le specifiche caratteristiche costituzionali che le differenziano.

In merito al riordino dei Ministeri già mi sono espresso. Penso sia cosa indispensabile. Se gli schemi sono quelli già inviatici, bisogna che il Governo tenga conto del parere negativo a suo tempo espresso, che oggi è rafforzato dall'esperienza. Allora c'era un pessimismo diffuso, a distanza di due anni c'è la prova di quello che temevamo accadesse, e cioè che certe strutture sarebbero rimaste in piedi per mantenere una fetta di potere allo Stato sottraendolo alle Regioni cui invece spettava. Ho citato in altra sede l'esempio di un Ministero fortemente decentrato, quello dell'agricoltura e delle foreste, il cui schema di decreto di riforma prevedeva l'aumento delle direzioni generali. Ora, il riferimento fatto dagli amici del Veneto sul Magistrato alle acque di Venezia non rappresenta « una improvvisata », un fatto di cui ci si possa stupire perchè nel decreto di riforma dei Lavori pubblici era previsto che al posto di ogni provveditore ai lavori pubblici subentrasse un magistrato alle acque. A Venezia, poi, la cosa si è realizzata prima perchè vi è la laguna, ed i problemi idrici sono maggiori. Ma anche a Roma avremo un magistrato alle acque del Tevere: è previsto dal decreto.

Ho detto prima che io nutro una grossa preoccupazione: che non sia possibile risolvere il problema del riordino della Pubblica Amministrazione, attraverso una legge delega, perchè anche ammesso che essa sia votata rapidamente, vi sono molti problemi connessi, quali la richiesta — se lo credete ancora — di un parere alle Regioni; le discussioni in Parlamento, che comporteranno lunghi tempi tecnici di realizzazione, impedendo perciò di fare alcune cose che sono invece urgentissime.

Primo argomento: le deleghe. Se il Parlamento conferisce maggiori deleghe alle Regioni, come ci auguriamo, sia ai sensi dello articolo 117 che dell'articolo 118 della Costituzione, i Ministeri possono essere ulteriormente ridotti. Però non si può attendere una cosa che era già scontata anni fa. Ad esempio, quando vi fu una specie di insurrezione da parte delle Regioni nei confronti del de-

creto delegato sulla assistenza e la beneficenza, il ministro del tempo, Restivo, promise l'emanazione di un secondo decreto a breve scadenza per completare il passaggio di quasi tutte le funzioni che non erano state trasferite. E mi riferisco in questo caso all'articolo 117. Ora, questo non è avvenuto, e non vorremmo che la cosa fosse rinviata ancora in attesa che sia riformato il Ministero.

Vi è poi la questione delle deleghe, là dove non vi è un diritto delle Regioni, come nel caso ora accennato, ma vi è la opportunità, in base all'ordine del giorno Signorello-Pieraccini, approvato dal Senato, che prevedeva la globalità del trasferimento, e in base agli statuti regionali che il Parlamento ha approvato. Attualmente il Governo respinge tutte le leggi regionali in materia finanziaria perchè dice che non abbiamo nè compiti in materia di industrie (medie o piccole che siano), nè compiti in materia di credito. C'è allora da domandarsi perchè siano stati approvati gli statuti e perchè non si risolva subito questo problema, con contatti diretti tra Governo e Parlamento, Ministeri interessati e Regioni, anzichè rinviare al momento in cui sarà esaurita la riforma della pubblica Amministrazione.

Il problema presenta poi altre implicazioni. Per esempio, una grossa somma dei nostri anemici bilanci — e credo che ciò sia avvenuto in tutte le altre Regioni — è stata impegnata, come primo stanziamento, per la legge finanziaria. Ora, se la legge non verrà approvata entro il 31 dicembre, le relative somme andranno in economia: così noi avremo sottratto alla nostra popolazione alcuni miliardi che non potremo più spendere.

Vi pregherei, pertanto, di provvedere con la tempestività necessaria. Non si può dire: esamineremo la cosa tra qualche mese o qualche anno. La questione va esaminata e risolta prima del 31 dicembre!

C'è poi il problema del commissario del Governo, che rientra in quello più ampio dei controlli in genere. E vorrei dire in proposito ai colleghi, che rimpiangono di non avere un commissario del Governo perchè hanno un prefetto, che nelle Regioni dove non ci sono i prefetti le cose vanno molto peg-

gio, se non altro, perchè essi hanno almeno una esperienza ormai ventennale. Mi permetterò di consegnare alla Presidenza due delibere che sono arrivate oggi e che non ho scelto a caso. Si tratta di una provincia e di un comune che hanno chiesto alla Regione Lazio di provvedere alla occupazione d'urgenza di due terreni per l'edificazione di due scuole. Il commissario del Governo non ha apposto il proprio visto perchè, come egli ha dichiarato, rientrando la questione nel piano Gui, i finanziamenti spettano allo Stato. Non si sa, insomma, se sia competenza dello Stato o della Regione procedere ad una occupazione d'urgenza, e si chiedono chiarimenti: il che significa che passeranno dei mesi.

Ora, a me sembra che il problema vada esaminato dalle fondamenta. In una città come Roma, dove il Governo siede in permanenza, del commissario, che si può considerare un ambasciatore, non vi sarebbe alcun bisogno; ma anche dove può esserci bisogno dell'ambasciatore, i controlli andrebbero effettuati da un altro organo. Per costituirmi in giudizio, ad esempio, il commissario del Governo vuole il fascicolo di causa... debbo dire che la tanto bistrattata Corte dei conti, alla quale appartengo da quasi quarant'anni, certe cose non le ha mai fatte. In alcuni casi la Corte ha chiamato in causa per responsabilità contabile quel certo amministratore locale, che non solo non si è costituito ma non si è appellato, dicendo che non essendosi appellato avrà obbligato l'ente locale a pagare quella determinata somma. Qui invece abbiamo un supergiudice che ci esamina i fascicoli di causa! È un problema che va affrontato subito! Altrimenti è inutile farsi illusioni. Hanno ragione coloro che mi hanno preceduto: ogni iniziativa viene completamente bloccata, o comunque viene rinviata, con una perdita di tempo di mesi. Così non si realizza il decentramento, ma il superaccentramento!

L'esperimento regionale — l'ho detto in un ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale del Lazio — non deve ridursi ad una espressione geografica. La carta d'Italia già prima del '70 era divisa secondo

vari colori. Io, da sindaco di Roma, avevo un controllore che era considerato cattivo, il prefetto Pianesi: ma i rapporti erano caratterizzati da un'intelligenza ed una apertura ben maggiori di quanto non accada oggi in sede regionale. Questa è la realtà dei fatti! Il problema va affrontato subito e risolto, non può essere rinviato alla riforma. E mi appello qui al Sottosegretario perchè ne riferisca al Ministro, anche se io l'ho già fatto in prima persona, incontrandolo.

Circa le altre questioni, vorrei fosse precisato il significato del punto 4) dell'appunto, nel quale è detto: « all'armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni sulle materie affini complementari (programmazione e urbanistica, difesa del suolo, igiene e sanità, eccetera) ». Se deve instaurarsi colloquio aperto, allora noi siamo completamente d'accordo. Un primo passo (che consideriamo positivo, anche se i risultati finora non lo sono) è quello rappresentato dalla recente indagine sul bilancio dello Stato. Ci vorrebbe però una discussione in fase di elaborazione del bilancio non in una fase successiva, quando ormai si tratta solo di correggere. Se « armonizzazione » deve invece equivalere ad una specie di presa d'atto, allora siamo assolutamente contrari. Bisognerebbe cioè chiarire che l'armonizzazione dei rapporti va essenzialmente vista come collaborazione. Un giornale — non della mia parte politica — ha scritto che qualcuno aveva concepito le Regioni come prefetture elettive. Devo dire che se questa affermazione rispecchia la concezione politica in materia di Regioni, allora non c'è possibilità di armonizzazione. Se invece le Regioni sono considerate espressione popolare per legiferare e amministrare *in loco*, allora siamo ben lieti di armonizzarci e con il Governo e con il Parlamento. Per questo dicevamo all'inizio che vi ringraziamo di questa iniziativa e ci auguriamo si continui a discutere su questi e su altri argomenti, perchè possano risolversi quei problemi che inceppano il nostro lavoro. Bisogna tener presente che nel '75 dovremo presentarci al corpo elettorale, al quale dovremo anche dire che cosa è accaduto in questo quinquennio. E qui vorrei dire che l'amico Ponti, il quale era presente

in un'altra riunione, si sentirà ripetere la stessa frase: è molto più facile per lui illustrare agli elettori quello che è accaduto che non per me.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio sentitamente il presidente Santini per la passione che ha messo nel suo intervento e per la grande competenza che, indubbiamente, può porre al servizio di questi problemi.

Desidero soltanto chiarire, per evitare equivoci, che l'appunto da me diramato non suggerisce nessuna soluzione d'obbligo, nè vuol anticipare o imporre alcuna visione pro o contro. È soltanto un inventario di argomenti che noi abbiamo visto affiorare. Quando abbiamo affrontato l'esame dei decreti delegati per il trasferimento è sorta, ad esempio, la questione delle materie affini. In tutti i decreti delegati avrete ritrovata l'affermazione che l'affinità non era sufficiente a consentire o giustificare un trasferimento di tipo costituzionale alle Regioni. Però l'affinità resta; ed è stato chiarito che, in molte occasioni, più che di competenze tra loro affini si deve parlare di programmi complessivi di lavoro, di complementarità di materie affini: ragion per cui diventa necessario trovare una armonizzazione operativa, che potrebbe ottenersi con la delega locale alle Regioni per quello che è affine, o addirittura attraverso l'uso del secondo comma dell'articolo 117, con un trasferimento di ordine costituzionale che arricchisca la Regione dei poteri legislativi, e quindi crei una unitarietà laddove manca. Sono tutte prospettive, queste, che abbiamo l'obbligo di tener presenti. Ci sono, poi, dei tempi da osservare; tempi che, in materia costituzionale, sono indubbiamente più lunghi che non ricorrendo alla legislazione ordinaria.

A questo proposito, in merito alle segnalazioni fatte dal presidente Santini nella materia non strettamente attinente all'ambito della nostra indagine conoscitiva, posso soltanto dire che, se ci verrà chiesto un appoggio dal Governo, o dalle Commissioni di merito, o se alcuni membri della nostra Commissione prenderanno le opportune iniziative per arrivare tempestivamente alle

mete che sono state indicate come urgenti, la nostra opera di parlamentari sarà, ovviamente, a disposizione per fare tutto il possibile nella direzione auspicata.

**P A L L E S C H I .** Condivido totalmente quanto detto dal collega Santini; ci sono cioè delle questioni, indicate in questo appunto, che devono trovare una soluzione rapida, come quella del ruolo del commissario di Governo e della sua collocazione in questa riforma di decentramento dello Stato. Ci sono, invece, altre questioni sulle quali mi permetto di essere in lieve dissenso con la sua impostazione. È certamente utile per una Commissione interparlamentare ascoltare il parere dei consiglieri e dei presidenti preposti alla politica regionale; tuttavia, coinvolgendo tali questioni la riforma più generale dello Stato, occorre il parere degli uffici di presidenza dei consigli regionali e cioè una consultazione più ampia.

Noi ci proponiamo di insediare una Commissione consiliare a questo proposito; perciò sarei dello stesso avviso del presidente Finocchiaro, cioè un breve rinvio di tre o quattro settimane per consentire alla suddetta Commissione di presentare delle vere e proprie proposte o, per lo meno, dei principi intorno ai quali articularle. A questo proposito domando se già c'è del materiale, elaborato dalla Commissione interparlamentare o dal Governo per quanto si riferisce a determinate questioni, che potrebbe rappresentare un punto di partenza per l'esame di base.

Ripeto che si tratta di un tipo diverso di impostazione e non di un semplice rinvio; si tratta di vedere cioè se dobbiamo ricercare su questi problemi, che sono così rilevanti ai fini del successo della riforma, un contributo più vasto che deve investire tutti i Consigli Regionali, e non si fermi ai presidenti delle Regioni o dei Consigli regionali. Per poter raggiungere tali finalità, non credo che sia necessario più di un mese. Con questo, però, non vorrei che si pensasse ad una nostra proposta di rinvio, ma solo alla necessità di allargare l'audizione.

Per concludere a proposito di quanto detto dal collega Santini in merito al Commis-

sario del Governo e sul ruolo che questo deve assumere, credo che alcune decisioni devono essere adottate, e piuttosto rapidamente, se non vogliamo creare contrasti dannosi per la democrazia del nostro Paese.

**G I G L I O T T I .** Non parliamo soltanto del Commissario, ma anche della formazione della Commissione di controllo, che deve essere composta da elementi governativi e non da elementi elettivi. In tal senso vorrei completare quanto detto dai colleghi Santini e Palleschi: il problema non è soltanto riferito al Commissario, ma soprattutto alla Commissione di controllo e alla formazione di essa.

**P R E S I D E N T E .** Tutte le pennellate giovano al quadro; però la questione del Commissario del Governo, almeno per questa Commissione, è ormai giunta al punto di maturazione, e riguarda soprattutto la procedura di formazione delle leggi regionali: si veda il punto 3 del questionario, laddove si parla di idonee sedi istituzionali di contatto tra Stato e Regioni, cioè non soltanto tra Governo e Regioni, ma fra Stato nella sua globalità e Regioni, tenendo presenti le funzioni esercitate sia dallo Stato che dalle Regioni in materia legislativa. I controlli sono invece rimasti fuori dell'ambito della nostra attenzione; non perché non li si ritenga un argomento interessante e, sotto certi aspetti, decisivo; ma finora, per quanto riguarda il riordino degli uffici dello Stato, non ci si è mai riferiti anche a questo organo specifico rappresentato dalla Commissione di controllo. Metteremo anche tale questione nei nostri programmi, mentre la segnaliamo al Ministro competente.

**C O N T I .** In preparazione di questa riunione, onorevole Presidente, abbiamo svolto soltanto una riunione a livello di Ufficio di Presidenza e dei capigruppo consiliari, limitandoci, a designare una delegazione composta da sei membri, così come era stato indicato nella lettera di invito, per consentire a tutti i Gruppi di essere presenti e di poter concorrere a questo primo incontro con la Commissione interparlamentare.

Questo per dire che noi partecipiamo più a livello personale che non di organo.

La prima cosa che sento il dovere di esprimere è l'apprezzamento positivo per questa iniziativa; positivo perchè, oltre ad essere un fatto di per sè significativo, coglie una sollecitazione che, se ben ricordo, in altra sede, avemmo occasione di rivolgere.

A questo riguardo, vorrei, inoltre, fare un auspicio e cioè che la Commissione interparlamentare per le questioni regionali possa essere meglio definita nelle sue attribuzioni, soprattutto sotto il profilo delle proposte e della verifica di esse nei confronti dell'Esecutivo. Noi sentiamo il bisogno di un centro nel quale poter verificare il momento della proposta e quello della coerenza nel comportamento delle singole Regioni, per evitare che dibattiti svolti in sedi diverse, su questioni particolari, si risolvano in esami sempre parziali della problematica regionale in luogo di definire un quadro d'insieme dei problemi, entro il quale collocare determinate scelte di ordine legislativo e politico. Un auspicio, quindi, affinché i componenti di questa Commissione vogliano intraprendere le iniziative necessarie perchè la Commissione stessa possa diventare un centro di proposte, di verifica e di pareri.

Il secondo problema si riferisce ad una richiesta di chiarimento: i tempi entro i quali condurre questa indagine non devono disperdersi in un calendario indefinito; al contrario occorre un tempo ben definito, tenendo presente che quando ci soffermiamo a discutere contestualmente il complesso degli argomenti posti alla nostra attenzione, in realtà ci si propone una discussione di ordine politico, di riforma generale delle strutture, le cui implicazioni e conseguenze non sono irrilevanti rispetto alle esigenze di approfondimento nell'ambito dei Consigli regionali e nell'ambito dei condizionamenti impostici da una apposita legge di partecipazione che esige che su ogni atto della Regione si faccia il pronunciamento delle municipalità attraverso incontri di verifica.

Un secondo chiarimento, al lato del quale sta anche una certa preoccupazione: non vorremmo che questa indagine per i tempi che essa richiede per acquisire quei caratte-



ri che prima indicavo, offra spazi, occasioni, per rinviare problemi maturi e indifferibili.

**P R E S I D E N T E .** Credo che tutta la Commissione, se avesse questa sensazione, dichiarerebbe immediatamente chiusa l'indagine conoscitiva, perchè tutto ciò che voi andate chiedendo non dipende da noi, ma dall'attività del Governo e dall'attività delle Commissioni di merito, e quindi questa indagine non può essere invocata in alcun modo come motivo di ritardo dell'attività di altri organi.

**C O N T I .** Il ministro Toros, nella seduta del 26 settembre, dinanzi a questa Commissione denunciava una serie di inadempienze dell'Esecutivo su problemi maturi che non possono essere ulteriormente differiti e quindi non possono costituire per l'Esecutivo un elemento di ripensamento e di ulteriore ritardo.

I precedenti sono un punto di riferimento e un patrimonio da non dimenticare. Per precedenti intendiamo tutto il dibattito che si è svolto in questa Commissione e nei Consigli regionali attorno ai decreti di trasferimento, in merito ai quali si sono particolarmente soffermati i colleghi che mi hanno preceduto. Ma sono parimenti da considerarsi un patrimonio acquisito di ordine generale, se si vuole anche di ordine più specifico, anche tutti i pareri espressi dalle Regioni, in quella occasione. Questi sono punti di partenza storicamente acquisiti dinanzi a questa Commissione e che noi qui rievochiamo. E li rievochiamo anzitutto non solo perchè vorremmo che fossero tenuti nel debito conto oggi, ma anche per trarre questa considerazione: noi possiamo registrare uno scarto tra le posizioni allora espresse e il maturarsi, l'esprimersi dei comportamenti successivi, nell'attuazione dei decreti e nella gestione della struttura dell'Amministrazione centrale dello Stato, il che ci preoccupa non solo per tutte le conseguenze sottolineate dai colleghi, ma perchè ci sembra che tutta questa esperienza incida su un nodo politico fondamentale, centrale, quello della funzione trainante che spetta all'attuazione dell'ordinamento regionale nella riforma del-

lo Stato. Ci sembra che il discorso dispersivo, di rifiuto ad andare avanti con coerenza rispetto ad un disegno che risultava già definito da quel dibattito, da quel confronto, ponga in pericolo questa stessa funzione decisiva. Ed è perciò che richiamiamo quel patrimonio con l'esperienza che ci deriva da tre anni di vita delle Regioni, per evidenziare lo scarto che si è verificato nella pratica attuazione di esso e riproporre la funzione primaria della struttura regionale come momento di riforma dello Stato.

Le Regioni hanno costituito qualcosa, non hanno però potuto soccorrere a quelle che sono le deficienze strutturali dell'ordinamento statale italiano e procedere alle modificazioni che vanno apportate se si vuole che lo Stato, la pubblica Amministrazione sia artefice di quel processo positivo che noi auspichiamo. Si tenga ben conto poi che oggi siamo chiamati a svolgere queste considerazioni in presenza di un assetto economico che è quello che è: con tutte le conseguenze che questo comporta. Quindi l'indagine attuale e le considerazioni che noi svolgeremo non possono prescindere dalla esperienza triennale che ci rechiamo sulle spalle e dallo stato economico entro il quale oggi concretamente siamo chiamati ad operare.

Rispetto ai problemi che vengono proposti dal documento sottoposto alla nostra attenzione come proposta base per il dibattito, mi sento di poter dare una risposta articolata perchè qualitativamente i problemi proposti attengono a tre tempi diversi: il primo riguarda la coerenza politica che deve stabilirsi tra le dichiarazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei Ministri, la lettera inviataci dal ministro Toros, le considerazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal ministro Toros nell'incontro di Villa Madama. In ordine ai controlli, per esempio, certo c'è una esigenza profonda di mutamento della qualità di essi, ma soprattutto di mutamento della qualità politica e questo è un problema che si può risolvere oggi, perchè non necessariamente le leggi regionali debbono essere sottoposte all'esame del Prefetto per essere poi sottoposte all'attenzione dell'autorità politica: il



processo deve essere invertito, deve essere l'autorità politica che in via preliminare esamina i documenti e cerca quindi l'eventuale supporto, l'ausilio, il correttivo dell'organo che tecnicamente può realizzarlo. Quindi c'è un discorso di volontà politica di controllo in attesa che si pervenga ad una soluzione definitiva in ordine alla composizione e alla struttura degli organi di controllo. Per esempio, una volontà politica positiva si potrebbe sciogliere nel senso che le leggi regionali prima di essere impugnate o di essere inviate davanti al Parlamento potrebbero essere sottoposte all'attezione di questa Commissione. È ancora un problema di coerenza e di comportamento politico, compatibile peraltro con l'attuale struttura, il modo come si concluderà la vicenda sul bilancio dello Stato del 1974. Se cioè sarà seguita quella logica di incremento delle spese inserite nei bilanci cosiddetti di spesa, con competenze trasferite alle Regioni, oppure se si seguirà una logica inversa, quella cioè del 1973, che ha rifiutato sostanzialmente la richiesta di adeguamento del 20 per cento ex articolo 8 della legge n. 281 del 1970 e di finanziamento ex articolo 9, dando in tal modo credibilità al processo di formazione dei piani regionali di sviluppo e restituendo, attraverso i finanziamenti dei progetti speciali dell'articolo 12, alle Regioni meridionali, quei poteri che ad esse sono stati maggiormente sottratti rispetto al complesso dell'ordinamento regionale.

Attiene ancora alla volontà politica, per esempio, l'accettazione — da parte del Governo — di un metodo di programmazione entro il quale ricondurre quanto è scritto al punto quattro del documento che ci è stato rimesso e dare risposta alla proposta fatta dal Ministro del tesoro di una surroga che le Regioni potrebbero realizzare nel definire il deficit dei bilanci delle amministrazioni pubbliche regionali: comuni e provincie.

Si tratta di problemi che possono trovare soddisfazione nell'effettiva accettazione del metodo della programmazione; dico questo perchè non vi è dubbio che i piani regionali, per quel tanto di esperienza che andiamo facendo, presentano una serie di connesio-

ni con i vari aspetti dell'economia, sia a livello regionale che statale.

In questo senso l'articolo 12 della legge n. 281 e l'articolo 9 dovrebbero rappresentare strumenti operativi per garantire il necessario supporto finanziario. Ciò peraltro non esclude l'esigenza, già da tempo manifestatasi, di una modifica dell'articolo 8, la applicazione del quale ha posto una serie di problemi anche all'interno dell'ordinamento regionale: quest'anno infatti ci siamo accorti che due Regioni meridionali hanno avuto una riduzione in senso assoluto delle disponibilità finanziarie nel momento stesso in cui si riproponeva il tema del rilancio della politica meridionalistica.

Esiste dunque questo primo gruppo di questioni che attengono alla volontà politica e che possono essere definite solo attraverso un certo comportamento.

Vi è poi un gruppo di questioni sulle quali ci sono da attuare i relativi provvedimenti in quanto le verifiche sono da considerarsi già compiute: per esempio, gli enti sovregionali, per i quali non restano da compiere che alcuni atti applicativi.

Ma questo interessa tutta un'altra serie di problemi; l'esigenza, ad esempio, di una contabilità fatta a mezzo di leggi regionali anche per evitare quegli inconvenienti indicati dal presidente Santini relativamente all'edilizia abitativa, l'approvazione delle direttive comunitarie eccetera, cioè tutta una serie di questioni che devono trovare una propria capacità di espressione in atti normativi regionali.

C'è anche un terzo gruppo di questioni che devono essere approfondite e che riguardano l'adeguamento della legislazione nazionale. Non vi è dubbio che esiste tutta una serie di esperienze che comportano un discorso relativo al trasferimento organico di competenze che la Costituzione non ha ben definito e che oggi sono invece oggetto di un'attività operativa.

Vi è da affrontare il discorso delle deleghe che, direttamente, possono essere date agli enti super-regionali, in particolare ai comuni. Lo stesso presidente Oliva mi pare che nella seduta del 26 settembre abbia indicato la necessità che nel corso di questa

indagine conoscitiva siano ascoltati anche rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni italiani e dell'Unione Provincie italiane.

**P R E S I D E N T E .** Sto attendendo un'adesione concreta in questo senso.

**C O N T I .** Per quanto riguarda il Parlamento, c'è invece da fare il discorso delle deleghe dirette ai Comuni.

Vi è poi il problema della riorganizzazione del Governo; in proposito, è dato forse cogliere qualche novità rispetto al passato. Oggi si ha infatti la sensazione che la discussione fatta sui singoli Ministeri non abbia più senso perchè il discorso deve essere fatto sul Governo preso nel suo insieme, nella sua organicità e collegialità.

Si ha questa sensazione perchè si è presentata tutta una serie di problemi, riecheggianti anche in questa sede, che hanno dimostrato come questo punto sia fondamentale.

In questi anni che cosa è avvenuto? Da un lato abbiamo avuto un allargamento della platea ministeriale, anche con la creazione di Ministeri senza portafoglio, e dall'altro lato si è prospettata l'esigenza di incentivare sempre di più organismi ristretti capaci di prendere decisioni operative, come è il caso del CIPE.

Sono stati creati nuovi Ministeri: quello dell'ambiente, per esempio, ma l'ambiente non è una materia non rappresenta un settore della vita statale è un qualcosa di diverso. Si è creato il Ministero per i beni culturali, un campo dove già esistono competenze regionali precise. È stato creato il Ministero per le Regioni, sorto per l'attuazione delle Regioni mentre esse, in genere, sentono ed esprimono l'esigenza di avere un rapporto con il Governo nella sua collegialità, punto di riferimento del quale è il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ora, in taluni casi, le loro competenze, non sono ben definite ed in tal senso rappresentano un'incognita nella prospettiva, o viceversa quando lo siano, rappresentano un pericolo reale di aggravamento della conflittualità delle competenze, attraverso un'ulteriore manifestazione di centralità.

Per altri versi si può dare invece il caso di altri Ministeri — quello della programmazione, ad esempio — che sono adeguati alle esigenze relative all'attuazione dell'istituto regionale. Si tratta quindi di un discorso globale, non settoriale, rispetto ai pareri espressi.

Lo stesso è a dirsi per quanto riguarda la riforma della pubblica Amministrazione. La delega al Governo e la stessa costituzione di un ministero incaricato di attuare tale delega quali risultati ha avuto? Ancora oggi non abbiamo avuto la possibilità di saperlo. Allora, dobbiamo tornare al vecchio sistema? Secondo me a questo punto il discorso deve essere più chiaro, in un aperto confronto parlamentare che affronti le questioni politiche di fondo in modo da dare il senso di una ampia ed organica riforma della pubblica Amministrazione.

Per concludere, desidererei che al termine di questa indagine si potesse ottenere un giudizio complessivo sull'ordinamento regionale, su come esso rechi oggi in sé interessi esponenziali notevoli per la società nazionale, raffigurandoli quindi come uno strumento democratico irrinunciabile per la vita del Paese.

Il presidente Santini si richiamava ad una scadenza elettorale ed al giudizio che si può esprimere in quella occasione sull'ordinamento regionale. Occorrerebbe, in secondo luogo, una esatta definizione delle attuali capacità delle Regioni. Si è criticata una certa politica seguita nel Mezzogiorno, ad un certo punto ci si è sentiti dire che andavano nominati dei commissari: vorremmo quindi che, di fronte a problemi di competenza regionale, visti nel quadro di una maggiore e più generale efficienza, fosse rivalutato il ruolo spettante alle assemblee elettive e, in particolare, la loro capacità ad essere strumenti di un'azione immediatamente rispondente agli effettivi bisogni della singola Regione.

In terzo luogo, se ciò non nuocesse all'economia dei lavori della Commissione — proporrei che delegazioni di essa effettuassero sopralluoghi nelle Regioni, in modo da poter avere scambi di idee con gli organi consiliari e poter considerare come sono attrez-

zati ed organizzati gli istituti regionali. Perché noi, pur con tutte le documentazioni che produrremo per arricchire il patrimonio conoscitivo, non possiamo far constatare *de visu* le varie situazioni.

**P R E S I D E N T E .** La ringrazio.

Ascoltiamo ora il Presidente del Consiglio regionale umbro, onorevole Fiorelli.

**F I O R E L L I .** Io sono d'accordo con coloro che mi hanno preceduto, ed in particolare col collega Conti, a proposito del questionario che ci è stato inviato e sull'apprezzamento positivo per questo incontro, che ci può in qualche modo avvicinare, come Regioni, al momento parlamentare. Debbo però associarmi al collega Orcalli nel ricordare come già da parecchio tempo, almeno dal 1970, le Regioni desiderassero un rapporto continuativo con la Commissione interparlamentare; infatti questi incontri così importanti si svolgono sempre con una certa fretta.

Non sono invece d'accordo con chi parlava di un rinvio di un mese, perchè non so che cosa si possa concludere in tale periodo. La verità è che manca un rapporto organico e continuativo, perchè emergono mille problemi, e tale rapporto va ricercato in modo da avere una continua sperimentazione di tutti gli istituti e di tutti i problemi esistenti. Noi abbiamo una carenza assoluta di rispondenza politica democratica; le esperienze che sono maturate in un dibattito all'interno delle nostre istituzioni possono rappresentare un apporto culturale, ma non una risposta quale è interesse del Parlamento ottenere. Però non è mai tardi per sopperire a questa esigenza, e la Commissione potrebbe fare come abbiamo fatto noi in Umbria, quando, con i comuni, province e altri organismi abbiamo elaborato un legge sulla partecipazione; cioè, prima che decida il Consiglio, quando i provvedimenti sono all'esame delle Commissioni consiliari, pervengono i pareri degli organi anzidetti.

Ora questo rappresenta un sistema organico da adottare, perchè ha la preoccupazione che tutta la grossa tematica che coinvolge la legislazione dello Stato sia un pro-

blema politico molto complesso, che, se sarà affrontato, coinvolgerà tutto un rapporto di deleghe ed andrà risolto sulla base di consultazioni ed esperienze.

Quindi questo punto va sottolineato anche per rivolgere un appello al Presidente e alla Commissione affinché si trovi il modo di organizzare un rapporto continuativo con il Consiglio regionale. I Presidenti delle Regioni hanno già un rapporto continuativo con il Governo ed io ritengo che lo stesso rapporto potrebbe essere estremamente utile per i Consigli regionali .

**T R I S O R I O L I U Z Z I .** Vorrei subito annotare che da più parti e in particolare con la mozione d'ordine del presidente Finocchiaro è stata evidenziata la necessità che una risposta ai quesiti posti all'appunto venga data alla Regione come tale e quindi agli organi della Regione, in particolare al Consiglio. Occorrerà, perciò, un mese o due mesi affinché tale risposta sia elaborata sulla base di valutazioni tecniche verificate in sede di Consiglio. Mi limiterò, dunque, a qualche considerazione che svolgerò in termini brevissimi perchè siamo alla chiusura dell'incontro e non posso ripetere quanto già è stato detto validamente dagli altri intervenuti.

A mio modo di vedere un discorso sul riordinamento della pubblica Amministrazione presuppone la definizione di un altro discorso relativo alle competenze dello Stato e delle Regioni, perchè è noto il principio secondo il quale la struttura di un organismo, di un ufficio, va determinata in funzione dell'attività, dei poteri da esso svolti; quindi se non andiamo a determinare con assoluta precisione le funzioni che devono rimanere ancorate allo Stato e quelle che devono essere in effetti attribuite alle Regioni, non mi pare che possa essere validamente condotto un discorso di riordino della pubblica Amministrazione. A questo punto si inserisce il discorso dell'interpretazione dell'articolo 117: è stato da più parti posto in rilievo come l'elencazione delle materie nell'articolo 117 è tale da non soddisfare la realtà dei tempi nuovi. Non mi pare però che il problema sia insormontabile perchè,

nella norma stessa dell'articolo 117 vi è un principio in base al quale, sia pure con legge costituzionale, l'elenco delle materie può essere ampliato. Quindi il discorso diventa esclusivamente di volontà politica; se vogliamo realizzare nel nostro Paese un ordinamento regionale serio, è chiaro che alle materie già individuate espressamente nell'articolo 117 vanno aggiunte le altre che si ritengono indispensabili per una corretta attività regionale. La delega di cui all'articolo 118 a mio avviso va invece guardata con minore attenzione perchè essa riguarda la sola funzione amministrativa, il che vuol dire lasciare allo Stato la competenza legislativa ed impedire quell'attività piena che le Regioni in determinate materie reclamano. Quindi, se noi vogliamo veramente definire le competenze da attribuire alle Regioni dovremmo fare più uso sostanziale del terzo comma dell'articolo 117, anzichè contare sull'articolo 118.

È chiaro inoltre che nella visione di un ordinamento regionale del nostro Paese le Regioni, sia quelle speciali che quelle ordinarie, devono sostanzialmente essere parificate per quanto attiene alle competenze amministrative; cioè un Ministero non può concepirsi solo in funzione di alcune Regioni, o esiste per tutte le Regioni o non esiste per nessuna Regione.

Vi sono competenze trasferite alle Regioni a statuto ordinario e non anche a quelle speciali, cosicchè in quest'ultime materie il Ministero competente mantiene la capacità operativa: il che è un non senso laddove si consideri con visione unitaria l'ordinamento regionale dell'intero Paese. Ciò non significa peraltro che debbano scomparire quelle differenze che per la loro particolare situazione, la Costituzione riconosce alle Regioni a statuto speciale.

Un punto importante del nostro discorso è il regolamento dei rapporti tra Stato e Regione. È scritto nel vostro appunto: « Creazione eventuale di idonee sedi istituzionali di contatto tra Stato e Regioni »; e cioè il problema è della funzionalità e della regolarità di detti rapporti. A mio avviso, occorre individuare due sistemi, uno a livello parlamentare, ed uno a livello gover-

nativo, perchè lo Stato si esprime sia attraverso il potere legislativo che quello esecutivo. Per quanto attiene il Parlamento, mi pare che la sede più idonea sia questa Commissione; mentre per quanto riguarda il Governo penso alla Presidenza del Consiglio, sia pure in quella visione del Ministero per il coordinamento dell'attività delle regioni. Oggi dobbiamo tendere al superamento della dispersione del settorialismo; di qui la necessità di ancorarci alla Presidenza del Consiglio, anche per il discorso della programmazione del bilancio, come è stato già detto in precedenza. Se, infatti, vogliamo veramente realizzare la programmazione in Italia, non deve esservi un superministero, ma occorre che vi sia solo il Presidente del Consiglio dei Ministri che coordina l'attività di tutti i settori. Se cioè al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta preminentemente lo svolgimento dell'attività di indirizzo e di coordinamento, quale migliore strumento per il suo esplicarsi della politica di programmazione e di bilancio?

A questo proposito osservo che va definito il ruolo delle Regioni nella programmazione. Noi godiamo infatti di una posizione poco chiara: facciamo parte, per esempio, di una commissione interregionale, ma ciò tuttavia non ci permette di contribuire effettivamente alle decisioni di politica generale; la nostra funzione si arresta infatti alla valutazione di talune situazioni, a fini descrittivi e di mera consultazione.

È altresì urgente la definizione del rapporto Regioni, Stato e Comunità economica europea. Qui si arriva all'assurdo che alcuni Ministeri continuano a svolgere in pieno attività in materie trasferite interamente alle Regioni, come l'agricoltura, la formazione professionale.

È necessario definire questo rapporto anche per evitare il verificarsi di talune incongruenze, come quella, ad esempio, che a Bruxelles si porti una politica di vertice mentre in Italia facciamo un discorso di base. Non è che noi pretendiamo di sostituirci allo Stato, ma suggeriamo, ad esempio, che in merito alla politica relativa al settore agricolo o a quello della formazione professionale, a Bruxelles si riferisca solo dopo che tale

politica sia stata concordata con le Regioni che ad essa sono le prime interessate. Diversamente le Regioni perderebbero tutte le loro sostanziali attribuzioni snaturandosi in enti subordinati, di natura meramente esecutiva.

Vi è poi il problema della regionalizzazione degli enti che operano nelle materie di competenza delle Regioni a livello nazionale e a livello super-regionale. Noi, ad esempio, in Puglia, abbiamo un ente di sviluppo, nella agricoltura, che ha competenze sulla nostra Regione e sulla Basilicata, quindi svolge una propria politica in agricoltura assumendo le direttive direttamente dal Ministero.

Convengo con l'amico Conti: questi problemi, che sono stati adeguatamente e con molto impegno sottolineati dal Ministro Toros, non possono attendere i tempi lunghi. Condivido quindi la preoccupazione che, attraverso l'attuale indagine conoscitiva, si possa fornire al Governo il pretesto per un ritardo ulteriore nella definizione delle anzidette questioni.

Vi è poi il discorso sulle leggi-quadro, che impediscono una vera legislazione regionale. Noi infatti non possiamo legiferare che nel rispetto dei principi che si ricavano dalla legislazione attuale; quindi non facciamo niente di innovativo e facciamo tutto ciò che è possibile sulla base delle norme esistenti.

Una parola sul Commissario del Governo. Il Commissario del Governo, in base alla Costituzione, ha una sua funzione specifica: quella di un coordinamento delle funzioni amministrative. Oggi, forse perchè nella stessa persona si riunisce l'attività di prefetto del capoluogo, quella di presidente della Commissione di controllo e quella di commissario, la funzione si è non poco svuotata. Credo cioè che il Commissario del Governo sia più adatto a svolgere la funzione di presidente della Commissione di controllo che non le altre, anche se il discorso dei controlli, qui solamente avviato, necessita di ulteriori approfondimenti.

Queste sono le considerazioni che desideravo sottoporre alla Commissione, grato per l'attenzione dimostrata, con la riserva già espressa di avere alla Commissione medesi-

ma un nostro più organico e completo punto di vista sulle questioni prospettate.

*FINOCCHIARO.* Io ho già espresso la mia opinione nella mozione d'ordine: le Regioni hanno pagato un notevole prezzo per la loro impreparazione. Si veda in proposito la maniera con la quale abbiamo affrontato il discorso sui decreti delegati e le forme e i tempi con i quali fummo consultati sugli stessi. Il risultato è che i decreti sono venuti fuori senza avere assorbito nè i pareri delle Regioni nè quelli della Commissione parlamentare.

Vero è che qualcosa è mutato: vi sono i discorsi del Ministro Toros. Ma questi rappresentano solo avvisaglie di una volontà politica che va poi verificata sul piano delle istituzioni. E questa è l'occasione, per noi preziosa, e dare dei suggerimenti che non possono limitarsi ad una semplice elencazione di problemi, nè ad un accumulo di lagnanze, che è un po' quello che è avvenuto nella seduta di stasera...

*PRESIDENTE.* Non per desiderio nostro, perchè se ci si danno soluzioni concrete noi le registriamo.

*FINOCCHIARO.* Noi dovremmo dare dei contributi alla soluzione dei vari problemi. Non si tratta, quindi, di porre i problemi in termini di urgenza, di differibilità. Dobbiamo badare ai contenuti delle soluzioni. Altrimenti, risolveremmo i problemi in modo sbagliato, accumulando nuovi problemi e nuove lagnanze, lagnanze che servono sostanzialmente a poco nei colloqui tra noi ed il Governo. Ora noi vogliamo considerare il testo che ci è stato sottoposto, « i principali problemi concernenti il riordinamento della pubblica Amministrazione come conseguenza del trasferimento delle funzioni legislative alle Regioni ». Questa è una occasione preziosa, e di confronto e di dialogo con il Parlamento e col Governo. Ci sono stati posti alcuni quesiti precisi.

Il primo di questi è la sostanziale parificazione delle competenze amministrative fra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario. È chiaro che se vogliamo

degradare il discorso a livello di auspicio, saremmo d'accordo sulla possibilità di parificazione; ma se vogliamo mantenerlo a livello legislativo-parlamentare dobbiamo domandarci come possiamo parificarlo, se è vero che esiste un articolo 116 della Costituzione che garantisce a queste regioni particolari condizioni di autonomia. Abbiamo bisogno di riflettere, di meditare e di consularci per dare delle risposte adeguate.

**P R E S I D E N T E .** Mi consenta di richiamare la sua attenzione sul fatto che le lettere a) e b) sono precedute da una frase che rappresenta il senso di tutto questo. Quello che ci interessa sapere è se, apprestandoci al lavoro di riordino del ministero, dobbiamo considerare pregiudiziale il completamento del trasferimento o ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione o con gli strumenti del secondo comma dello stesso articolo, in modo da dare una fisionomia definitiva allo Stato e una fisionomia definitiva all'organizzazione regionale; oppure se questa necessità di completamento pregiudiziale si ritiene pericoloso per il ritardo che può indurre o per altri eventuali motivi. Quindi il senso delle lettere a) e b) è legato ad un giudizio che vi chiediamo, nella vostra esperienza e nelle vostre aspettative, circa la convenienza o meno di completare il processo di trasferimento anteriormente o contemporaneamente ad una legge di delega che rinnovi i poteri del Governo per il riordino dello Stato.

**F I N O C C H I A R O .** Ho capito perfettamente, ma ha ragione il collega presidente Conti quando afferma che dobbiamo fare un discorso globale. Per ora il discorso è preminentemente politico, prima ancora che parlamentare: necessità del completamento del processo di trasferimento in relazione al tale punto e in relazione al tal altro punto. Esiste un articolo 116 della Costituzione. Dobbiamo rifletterci sopra. Affermare, invece, che siamo favorevoli alla parificazione senza approfondire gli strumenti per attuarla è fare un'affermazione di buona volontà che non troverebbe riscontro attuativo nella struttura dello Stato.

**P R E S I D E N T E .** È proprio quello che non chiediamo!

**F I N O C C H I A R O .** Non lo vogliamo nemmeno noi! Stiamo ponendoci il problema! In sostanza io volevo arrivare al punto di dirle che i due problemi sono rigorosamente connessi. Ripeto che ha ragione il collega Conti quando ha affermato che il discorso è globale. Come possiamo definire la ristrutturazione dei Ministeri se non consideriamo globalmente alcune situazioni di fatto? Dobbiamo integrare i decreti delegati. Ci hanno sottratto delle competenze e delle funzioni: se non sappiamo i limiti di restituzione di quelle competenze e di quei poteri, non possiamo esprimere un parere appropriato sulla ristrutturazione dei Ministeri. Consideriamo il problema della programmazione: è scomparsa dal discorso politico la legge sulle procedure: quale ruolo hanno le Regioni all'interno della programmazione? Se non definiamo questo, non possiamo esprimere un'opinione sulla ristrutturazione del Ministero competente. Esiste un problema dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che, a norma dell'articolo 119 della Costituzione, dovrebbe spettare alle Regioni. Non possiamo esprimere un'opinione sulla ristrutturazione del Ministero competente, se il Governo presenta la legge di rifinanziamento della Cassa ma non affronta il problema di fondo del rapporto tra programmazione e intervento straordinario. Esiste una possibilità, che il Governo fino ad oggi non ha sfruttato di concedere alle Regioni il potere di dettare norme per l'attuazione delle leggi statali, onde adattarne i contenuti alle particolari condizioni delle singole Regioni. Il Governo è stato inerte. D'altra parte la legge di delega al Governo sulla riforma contiene indicazioni talmente generiche e approssimative, che nessuno può intuire entro quali limiti il Governo voglia muoversi tenendo conto di questa problematica che è a monte della tesi.

Il problema dei Commissari di Governo pare che lo si scopra ora. Eppure già esisteva un lungo dibattito, che si era consolidato positivamente, se non vado errato, in

una proposta di riforma del professor Benvenuti, sottoposta al Governo e inviata ad alcune Regioni, in cui si proponeva che i controlli sulle Regioni fossero affidati — ed ecco il discorso del collega Gigliozzi — ad un organo giurisdizionale, nei confronti del quale il commissario di Governo aveva soltanto funzioni istruttorie. C'è un dibattito iniziato, portato avanti e giunto a livello di definizione legislativa che riguarda i Consigli superiori, quello dei lavori pubblici, della pubblica istruzione, delle ricerche: si tratta di stabilire se noi dobbiamo rielaborare quel discorso, rimeditarlo, verificarlo e sottoporlo al dibattito politico delle Regioni e dare a voi risposte articolate, o si tratta soltanto di essere ascoltati per dire tutto quello che egregiamente hanno sinora detto i colleghi, fermanoci ad enunciazioni generali. Il problema della Comunità europea: noi ancora oggi leggiamo, nella relazione di talune leggi del Parlamento, affermazioni che non possiamo condividere ma che sono piaritarie nel giudizio e nella valutazione di come deve essere ipotizzata la nuova struttura; come quella che è stata premessa al disegno di legge n. 2244: « È del tutto arbitraria e inconsistente la pretesa di sceverare il momento dell'assunzione dell'impegno comunitario da quello della sua attuazione, riservando il primo allo Stato e il secondo alle Regioni, poichè la potestà e la responsabilità dello Stato abbracciano ambedue i momenti in un rapporto di connessione inscindibile ». Come si collega questo ai finanziamenti regionali e ai piani di sviluppo regionali della CEE? Noi abbiamo il dovere, come Regioni, o di dare un contributo costruttivo, meditato, elaborato, oppure è inutile riferire le opinioni personali di Finocchiaro o di Trisorio Liuzzi, quando possono essere rilevate su qualsiasi giornale o rivista. Ecco perché a livello di Presidenze delle Regioni — così come ho sentito da alcuni colleghi che mi hanno preceduto — è stato deciso di chiedere a questa Commissione — e questo è il senso della mia conclusione — di calcolare il tempo necessario per meditare, per portare l'argomento in Consiglio e riportare a voi proposte articolate e non elencazioni di lagnan-

ze. Altrimenti ci dovrebbe essere una rappresentanza più ampia della stessa Regione per non fare torto alle minoranze del Consiglio. Noi portiamo avanti alla Commissione questa richiesta formale come Regione Puglia, ma credo anche come Comitato di presidenti (domani, infatti, avremo una riunione fra i presidenti dei consigli, nella quale dovremo riferire i risultati di questo incontro): l'ipotesi di riascoltarci, concedendoci il tempo necessario per lo studio e il dibattito sui problemi, che non può essere di due o tre giorni: non abbiamo Consigli regionali formati di giuristi o di esperti, ma formati di politici. E i politici non sempre hanno le competenze necessarie per affrontare problemi di carattere costituzionale e istituzionale.

Bisogna disporre del tempo necessario per acquisire gli elementi, per coordinare un discorso e per sottoporre a voi risposte concrete, articolate, proposte di consenso ma coscienti o le proposte alternative, in maniera che questi incontri abbiano una loro consistenza politica. Diversamente diventano degli incontri tra amici nel corso dei quali ognuno esprime le proprie opinioni, riportando o meno la voce di certi settori, senza riuscire a creare un rapporto paritario tra il Parlamento e le Regioni e indirettamente tra il Governo e le Regioni a livello di concrete competenze.

Questa la richiesta che facciamo nella massima umiltà, non sopravvalutateci come persone, ma dateci il tempo di venire qui preparati.

**PRESIDENTE.** Dopo la dimostrazione che ne ha data brillantemente col suo intervento, siamo tutti d'accordo nell'affermare che anche i contributi personali sono preziosissimi!

Vorrei che i membri della Commissione qui presenti esprimessero ora una loro adesione di massima a questa richiesta che è stata formulata, e cioè che questo primo giro di contatti con le Regioni non escluda una successiva fase in cui, o per iscritto o meglio ancora oralmente, vengano riascoltate le Regioni che lo chiederanno, sempre con l'intesa di completare la nostra inda-



gine entro limiti di tempo che non ci espongano all'accusa di tirare le cose in lungo, dando il pretesto ad ulteriori defatigazioni.

G A L L O N I , *deputato*. Penso che non ci sia alcuna difficoltà da parte nostra ad accogliere questa richiesta, anzi credo senz'altro che sia opportuna. L'incontro di oggi è stato certamente utile per tutti noi: indubbiamente l'ordine del giorno era assai denso e non credo che avremmo potuto esaurirlo con proposte pratiche, anche relativamente ai contenuti. Il valore di questa riunione è stato quello di un primo abbozzamento, un primo contatto con i rappresentanti delle Regioni, a cui penso possano seguirne altri.

Credo che nessuna Commissione parlamentare meglio della nostra abbia questa possibilità di mantenere aperto in maniera permanente il dialogo con le Regioni. Dal momento che dalle dichiarazioni che hanno fatto i rappresentanti delle Regioni di diverse parti d'Italia emerge il loro gradimento alla continuazione di esso, credo che non vi sia nulla in contrario a che questa proposta venga accettata. Anzi, fin da questo momento mi dichiaro favorevole.

P R E S I D E N T E . Desidero sapere se vi sono opposizioni di principio a questo riguardo.

C A R D I A , *deputato*. Non ci sono opposizioni, anzi c'è un'opinione assai favorevole alla proposta che è stata avanzata.

D I N A R O , *senatore*. Desidero anch'io esprimere a nome del Gruppo il parere favorevole ad un successivo approfondimento dell'indagine. Vorrei, però, pregare i rappresentanti delle Regioni di far pervenire con qualche giorno di anticipo, in apposite memorie, i risultati dei propri lavori e le relative proposte in modo che ella, signor Presidente, possa farcele pervenire prima della riunione per offrirci la possibilità di venire preparati alla discussione.

P R E S I D E N T E . Quindi, come lei ha potuto ascoltare, presidente Finocchiaro, si

chiede che i risultati di queste riunioni vengano formulati per iscritto, oltre che essere illustrati verbalmente, così che possano essere comunicati prima delle prossime sedute ai membri della Commissione.

F I N O C C H I A R O . Ho detto prima che ci farebbe cosa grata se ci potesse consegnare o far pervenire al più presto possibile il materiale relativo al disegno di legge per il rinnovo della delega. Sarebbe utile avere non solo il testo governativo del disegno di legge e i relativi emendamenti ma anche il materiale relativo ai lavori parlamentari fin qui effettuati.

P R E S I D E N T E . La Segreteria sta per l'appunto raccogliendo in un apposito fascicolo il testo dei disegni di legge concernenti il rinnovo della delega ed i relativi resoconti sommari dei lavori svoltisi in Commissione ed in Assemblea. Conto pertanto di poterli quanto prima distribuire.

G A V A , *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Prendo atto con piacere della dichiarazione del Presidente Oliva: il Ministero non dispone degli atti parlamentari e non ha quindi questa possibilità.

Ringrazio anzitutto tutti coloro che sono intervenuti in questa discussione per il contributo che hanno dato sui problemi relativi alle relazioni tra Stato e Regioni e sulla esigenza di riordinare lo Stato tenendo conto di questa nuova realtà, che è una realtà dinamica, in crescente evoluzione. Credo che il suddetto contributo gioverà senz'altro alla realizzazione di una riforma improntata ad una maggiore efficienza, sia dell'organizzazione statale che di quella regionale.

Due chiarimenti: per quanto riguarda la parificazione amministrativa non vorrei che sorgessero confusioni. Non si tratta di parificare in senso assoluto le Regioni a statuto ordinario con quelle a statuto speciale, ma piuttosto di aver presente una realtà di fatto e cioè che le Regioni a statuto speciale non hanno ancora organizzato ed attuato quella specifica loro competenza am-



ministrativa, che, viceversa, le Regioni a statuto ordinario hanno già attuato. Riscontiamo infatti in seno alle Regioni a statuto speciale (vedi Sicilia, Trentino-Alto Adige, ecc.) duplicazioni di organi governativi e regionali che non hanno alcuna ragione di esistere e che devono assolutamente essere eliminate.

Questo chiarimento l'ho dato per non suscitare preoccupazioni a proposito della pianificazione amministrativa.

Il secondo chiarimento che desidero fornire è il seguente: il disegno di legge n. 114 concernente la proroga dei termini previsti dalla legge n. 775 del 1970 per la delega al Governo per il riordinamento della pubblica Amministrazione potrebbe essere modificato nel senso di introdurre apposite disposizioni che consentano di completare, in modo contemporaneo, anche il processo di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni. Sono infatti convinto che se si deve procedere ad un riordinamento dell'organizzazione e dell'azione amministrativa che tenga conto della realtà regionale e dell'esigenza, quindi, di completare il trasferimento delle funzioni ex articolo 117 della Costituzione e di procedere all'eventuale emanazione di deleghe ex articolo 118, occorre introdurre norme in tal senso, le quali, oltre a prevedere le direttive precise cui il Governo si deve attenere, indichino anche i tempi di attuazione. Ciò del resto è richiesto dall'articolo 76 della Costituzione. Se le Regioni lo richiedessero, non vedo quali ragioni ostacolerebbero l'introduzione di norme siffatte. Desidererei, però, essere informato in anticipo sulle formule che le Regioni intenderebbero eventualmente proporre al riguardo. Vorrei, cioè, che esse si pronunciasse prima in ordine ai principi e criteri direttivi che deve contenere la suddetta delega al Governo.

Se le Regioni lo ritenessero opportuno il Governo non avrebbe alcuna difficoltà ad inserire norme del genere, in modo da procedere di pari passo alla riforma dell'ordinamento centrale dello Stato, tenendo conto anche della nuova struttura regionale e delle competenze che spettano alle Regioni.

**PRESIDENTE.** I membri della Commissione hanno altre domande da rivolgere ai rappresentanti delle Regioni qui presenti?

**CARDIA, deputato.** Vorrei che il Presidente del Consiglio regionale della regione Veneto chiarisse meglio perchè ritiene superate le ragioni che hanno portato alla adozione degli statuti speciali. Questa sua convinzione deriva da una esperienza fatta rispetto alle Regioni limitrofe o da movimenti di opinione?

**ORCALLI.** Non posso evidentemente riferirmi nè all'esperienza siciliana nè a quella sarda, per la loro distanza, ma posso riferirmi, da una parte, alla situazione privilegiata delle due province autonome di Trento e Bolzano e, dall'altra, alla situazione del Friuli-Venezia Giulia — in cui non esistono affatto problemi etnici o confinari — per esprimere il dubbio che esistono obiettive differenze di natura socioeconomica, storica e ambientale tali da differenziarle dalla Regione Veneto.

**DINARO, senatore.** Poichè si è tanto parlato di delega da parte dello Stato alle Regioni ex articoli 117 e 118 vorrei sapere se le Regioni qui rappresentate abbiano provveduto a fare le deleghe ai comuni ed alle province.

Vorrei anche sapere se sono stati individuati gli altri enti locali destinatari delle deleghe regionali.

Non so, signor Presidente, se queste mie domande siano pertinenti; in caso contrario sono pronto a ritirarle. Non vorrei infatti che apparissero polemiche.

**PRESIDENTE.** Conoscendo il senatore Dinaro, ne escludo una intenzione polemica. Direi però che, pur essendo l'informativa chiesta interessante per tutti, in realtà l'argomento è un po' fuori dalla nostra indagine, nel senso che si dovrebbe allungare il tiro sulla legge comunale e provinciale che, a sua volta, ostacola o rende meno fattibile l'attribuzione di funzioni.

Per di più, (e questo è un argomento che dal punto di vista sistematico ci interessa

molto) il contenuto della delega, già difficile a definirsi nei rapporti tra Stato e Regioni, diventa ancora più problematico nei rapporti tra Regioni, comuni e provincie. Non vi è infatti dubbio che alcune delle materie delegate dallo Stato alle Regioni dovrebbero, a loro volta, essere delegate o meglio subdelegate. Il che, nel silenzio della legge e per il nostro sistema giuridico, non può attuarsi se non dando al concetto di *delega* un'interpretazione del tutto diversa da quello strettamente privatistico. Bisogna dunque che diamo alla « delega » un contenuto che ne faccia piuttosto una vera e propria attribuzione di nuove competenze di carattere definitivo, onde consentire la costruzione di un ordinamento giuridico e burocratico ben definito e stabile, sia per lo Stato, sia per le Regioni, che per le provincie e per i comuni.

Il problema è dunque presente, ma direi che forse oggi è un po' prematuro.

D I N A R O , *senatore*. D'accordo.

C O N T I . Se il Presidente lo desidera, possiamo fornire una documentazione sul numero delle deleghe date ai comuni nella nostra Regione.

P R E S I D E N T E . Bene. Interpretando come generale il desiderio del senatore Dinaro, chiederò a tutte le Regioni a statuto ordinario (non credo che la cosa, per il

momento, interessi quelle a statuto speciale) di mandarci una documentazione di quanto attuato per la delega dei poteri regionali agli enti locali minori.

S C U T A R I , *deputato*. Ringrazio i rappresentanti delle Regioni i quali, nei propri interventi, hanno dato una visione chiara di quelli che sono i loro problemi in questo momento.

Colgo questa occasione per porre una domanda al Presidente della Puglia circa gli enti interregionali; la Puglia è una Regione che ha più enti interregionali di qualunque altra perchè, a parte il problema dell'Ente di sviluppo che si può risolvere in un certo modo, c'è l'Ente di irrigazione e quello dell'acquedotto pugliese.

Vorrei avere qualche chiarimento perchè si tratta di questioni che hanno poi un loro riflesso a livello parlamentare.

P R E S I D E N T E . Mi pare che sarebbe bene avere sull'argomento risposte scritte e documentate.

A questo punto ringrazio i nostri ospiti e dichiaro chiusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 19,20.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

Dott. FRANCO BATTOCCHIO