

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

3ª SEDUTA

GIOVEDÌ 8 NOVEMBRE 1973

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 47, 55, 58 e passim	BARBIROTTI	Pag. 51
CARDIA	59, 60	CASCETTA	47
CODACCI PISANELLI	62	DOLCHI	58
GALLONI	60	DUJANY	55
MODICA	62	OBERTO	53
		PAGANELLI	52
		PERROTTA	58

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i Presidenti della Giunta Cascetta, del Consiglio Barbirotti, l'assessore Del Vecchio e il consigliere Perrotta, per la Regione Campania; il Presidente del Consiglio Oberto e l'assessore Paganelli, per la Regione Piemonte; i Presidenti della Giunta Dujany e del Consiglio Dolchi per la Regione Valle d'Aosta.

La seduta ha inizio alle ore 9,20.

F R A C A N Z A N I , deputato, f.f. 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: audizione dei rappresentanti delle Regioni: Piemonte, Molise, Campania, Val d'Aosta ».

Dichiaro aperta la seduta, ringraziando i rappresentanti delle regioni Piemonte, Campania, Valle d'Aosta che hanno aderito al nostro invito. Già sulla base della esperienza della udienza di martedì scorso, la Commissione ha la sensazione di stare raccogliendo dei frutti che, seppure (per il momento) abbastanza problematici come tematica, tuttavia ci avvicinano a una visione più netta, complessa e puntuale dei problemi che dobbiamo affrontare. Abbiamo coscienza che stiamo preparando un buon materiale, ed io spero che questa nostra fiducia sia condivisa dagli ospiti graditissimi che abbiamo di fronte stamani.

Ai colleghi della Commissione preciso che, contrariamente a quanto figura nell'ordine del giorno, la regione Molise non è presente, perché ha chiesto che la audizione dei suoi rappresentanti venga rinviata ad altra seduta.

Vorrei anche chiarire che l'appunto che mi sono permesso di inviare non ha alcun carattere né ufficiale né restrittivo, ma è semplicemente un suggerimento di argomenti; e, per prevenire gli equivoci sorti nella seduta di martedì scorso, prego gli onorevoli

rappresentanti delle Regioni qui convenuti di non voler considerare come affermazione risolutiva ciò che vuol essere solo enunciazione di problemi. Là dove si parla pertanto di « necessità di completamento », « necessità di definire », ecc., ciò deve intendersi in senso interrogativo, se cioè i nostri ospiti ritengono — oppure no — di confermare o negare tale necessità. Insomma, per quanto attiene alla formulazione dell'appunto, deve essere ben chiaro che non chiediamo solo e sempre una conferma o un assenso, ma chiediamo un parere completamente aperto, pur nella speranza che le indicazioni delle Regioni possano coincidere nella massima misura possibile non tanto con le nostre convinzioni (che sono evidentemente articolate anche secondo le parti politiche cui i membri di questa Commissione appartengono), quanto con soluzioni che siano adeguate e concrete.

Ciò premesso, darei inizio alle audizioni, partendo dalla Campania, la cui delegazione è in questo momento presente al completo.

CASCETTA. Onorevole Presidente, desidero anzitutto esprimere a nome della Giunta regionale il sentito apprezzamento per la sollecitudine con la quale la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha iniziato e conduce questa indagine conoscitiva, e per la ottima — mi consenta di dirlo — articolazione dei tempi attraverso i quali la Commissione va maturando ogni elemento che consenta poi al Parlamento di adottare le migliori decisioni per risolvere il problema del riordinamento della pubblica Amministrazione.

Desidero esprimere anche a lei, onorevole Presidente, il ringraziamento per aver fornito un questionario tematico, che utilmente tenta di mettere su un binario e comunque di ordinare le esposizioni che le Regioni si accingono a fare, anche se ella con cortesia e precisione ha voluto puntualizzare che il binario tracciato vuol essere meramente indicativo e non limitativo della tematica in discussione. E perché il ringraziamento non sembri di rito, tengo a sottolineare come questa Commissione parlamentare si collochi nella nostra valutazione quale sede ido-

nea per un rapporto Parlamento-Assemblee regionali.

L'esame del problema specifico che abbiamo davanti esalta il valore e l'opportunità, non solo della convocazione, ma della sede in cui essa è stata fatta. Non vi è dubbio, in altre parole, che le Regioni trovano nell'incontro con il Parlamento un'occasione, per definizione « ottimale », per uno scambio di valutazioni e per svolgere in comune con deputati e senatori un riscontro delle esperienze fatte in questi primi anni. Il nostro discorso non può che essere politico e quindi deve essere fatto con il Parlamento. Non a caso, peraltro, la nostra stessa Costituzione, stabilendo il sistema elettivo fa riferimento specifico al collegamento Regioni-sistema costituzionale rappresentativo.

Questo tema, peraltro, ne pone immediatamente in risalto un altro, quello della definizione della sede idonea per gli incontri Governo-Regioni.

Fino a questo momento l'unica occasione di incontro tra Governo e Regioni è stata la Commissione interregionale per la programmazione economica, istituita presso il Ministero del bilancio. Basterebbe ricordare come tale Commissione nacque e sottolineare la sua angolazione settoriale per riconoscere l'insufficienza di quella sede. Essa prese infatti, spunto dall'inizio dell'attività dei Comitati regionali di programmazione economica, i cui presidenti erano convocati presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica per decreto del Ministro di allora (Pieraccini); non essendo ancora state istituite le Regioni, questa sede informale fu l'occasione per studi sulla programmazione economica. Si rivelò allora la necessità che le Regioni entrassero a far parte del meccanismo decisionale di politica economica del Paese.

Con la costituzione delle Regioni, però, il discorso non può più essere limitato al momento delle scelte di politica economica, anche se esso rappresenta quello di maggior interesse. È chiaro che il quadro che si apre alle Regioni per le materie di loro competenza impone una sede istituzionale nella quale sia possibile realizzare un effettivo incontro Governo-Regioni.

È opinione di molte Regioni (compresa quella campana) che la sede più idonea per questo incontro sia la Presidenza del Consiglio dei ministri — per la stessa natura e funzione che essa svolge — senza peraltro sottacere l'esigenza di una sua opportuna ristrutturazione. La nostra è un'indicazione di sede, anche se ci si rende conto che il problema del riordinamento dei ministeri è strettamente collegato alla soluzione della questione anzidetta. Taluni ministeri potrebbero essere soppressi e le funzioni ad essi spettanti potrebbero essere convogliate (ma è un tema più specifico che affronteremo dopo) in un ministero per le regioni che, collocato nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, possa svolgere in modo più pertinente ed incisivo una funzione di collegamento con le Regioni.

Riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, soppressione di taluni ministeri, attribuzione delle funzioni residue ad un apposito ministero per le regioni: queste le nostre indicazioni.

A nostro giudizio, tuttavia, sarebbe un errore riformare in blocco, in questo momento, i ministeri. Bisogna tener presente un aspetto organizzativo-funzionale ponendo mano a tale delicata operazione.

Da ciò deriva l'atteggiamento della nostra Regione in merito alla delega al Governo per la emanazione dei provvedimenti sul riordinamento della pubblica Amministrazione, provvedimenti che peraltro noi sappiamo essere all'esame della prima Commissione del Senato e per i quali riteniamo sia utile non frapporre indugi, affinché abbiano il loro giusto *iter*. Dobbiamo anche sottolineare in questa occasione che noi siamo certamente interessati alla determinazione della forma della delega ma che certamente l'aspetto formale non è quello rilevante; rilevante è invece il problema del contenuto, dell'analisi dei problemi, per i quali le Regioni sono in attesa di essere chiamate a colloquiare.

Un primo elemento che si può cogliere dal questionario tematico proposto dal presidente della Commissione, senatore Oliva, riguarda il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni. Non vi è dubbio che queste ul-

time attendono il completamento di tale trasferimento. Il giudizio sul modo con il quale fino a questo momento esso è stato effettuato mette soltanto in risalto come l'intervento disorganico, « a ritaglio », come ormai si dice, abbia purtroppo influenzato e continui a influenzare negativamente l'attività stessa delle Regioni, soprattutto per quanto riguarda i settori agricoltura, urbanistica e sanità. Per quest'ultimo in particolare, la Campania ha potuto constatare direttamente quanto grave sia la situazione e quanto frettoloso sia stato un decreto di delega in cui, per fare un esempio, la tutela della salute per coloro che praticano lo sport risulta, con un criterio veramente incerto, assegnata per una parte alle Regioni e per una parte dello Stato. È, ripeto, soltanto un esempio, peraltro marginale, che non vuole assolutamente essere un giudizio di merito, ma che illustra comunque la gravità di un problema che rivela l'approssimazione con cui è stato effettuato il suddetto trasferimento di funzioni.

In questa sede politica di confronto fra Parlamento e Regioni, ritengo, a nome della regione Campania, non soltanto di dover rappresentare l'esigenza che il problema venga definitivamente affrontato nel modo più deciso, ma di dover altresì sottolineare, appunto in chiave politica, come questo blocco, questo metodo, incida a sua volta, ritardandola, sull'azione delle Regioni, e proprio in questi primi anni di vita, quando notoriamente ogni organismo, compreso quello umano, è più debole e soggetto a possibili deformazioni.

Ci rendiamo naturalmente conto che ci troviamo di fronte anche all'esigenza, per quel che riguarda la realtà operativa delle Regioni, di dover superare l'elenco delle materie riservate alla competenza legislativa regionale, contenuto nell'articolo 117 della Costituzione. Certamente qui vi è il dato di fatto di una Costituzione emanata in anni ormai socialmente, politicamente e strutturalmente molto lontani. Vi è un « gap » di tempo da superare tra la realtà dell'articolo 117 della Costituzione e la realtà del momento in cui le Regioni e la loro competenza legislativa e operativa di-

ventano attuali. Io credo che nessuna persona con senso di realismo possa imboccare la strada di richiedere la revisione costituzionale dell'articolo 117, ciò che non sembrerebbe coincidere con la urgenza dei tempi e con il vigore che deve caratterizzare l'attività delle Regioni. Tuttavia la strada che sembra possibile oggi per superare un blocco di questo genere, che realtisticamente — occorre dire — frena le Regioni, pare quella del conferimento congiunto di deleghe di ulteriori funzioni amministrative e normative, nonché della necessità di provvedere alla corrispondente copertura finanziaria per l'esercizio di tali funzioni. Il discorso peraltro potrebbe anche avere un valore retrospettivo e riproporre qui il tema che è stato già affrontato e che lo sarà in futuro da tutte le Regioni, in ordine alle competenze loro assegnate; ma è stato già discusso in altra sede (del resto se ne è parlato anche ieri sera durante la riunione della Commissione interregionale della programmazione), per cui mi esimo dall'entrare nel merito, se non per evidenziare come il problema del trasferimento delle funzioni alle Regioni e del non contemporaneo, non adeguato trasferimento di fondi per l'esercizio delle funzioni stesse sia ancora in questo momento di rilevante attualità.

E piuttosto per dire che, in una prospettiva di avvenire, scartata quindi la strada della revisione costituzionale dell'articolo 117, non sia possibile far fronte all'attività della Regione se non contemporaneamente assegnando ulteriori funzioni e corrispondenti coperture finanziarie. Quali criteri adottare per il conferimento di ulteriori deleghe alle Regioni? I criteri che si propongono possono indicarsi con bastante semplicità: in primo luogo specificando tutte le funzioni da esercitare a livello regionale e indicando in secondo luogo le funzioni relative alle materie che lo Stato ha trattenuto, benché fossero connesse alla sfera della competenza regionale.

Altro argomento che sul piano tematico impone il questionario inviatoci dal Presidente è quello della revisione dei sistemi di controllo statale sugli atti delle Regioni:

tema questo anch'esso incidente sulla vita e sulle attività delle Regioni e che merita da parte di questa Commissione parlamentare e nostra un momento di riflessione particolare. Si è detto prima della necessità di avere presso la Presidenza del Consiglio o presso il Ministero delle Regioni la sede istituzionale di raccordo e da questa affermazione deriva un primo effetto operativo. Esiste cioè la necessità che le Regioni abbiano una sede dove possano esporre le motivazioni politiche ed anche tecniche che esse hanno posto a fondamento delle scelte legislative. Ciò indubbiamente eliminerebbe o potrebbe eliminare l'apertura di non pochi procedimenti contenziosi. Noi abbiamo registrato di recente in Campania un esempio abbastanza significativo al riguardo. Trovandoci infatti costretti a far fronte ad una grave calamità che ci è piombata addosso all'improvviso, abbiamo dovuto effettuare una variazione di bilancio, utilizzando le poste disponibili. La legge non è stata tuttavia vistata e fra le osservazioni (appunto perchè la mia esposizione non sembri astratta), c'è stata appunto quella che non esiste la sede per illustrare le motivazioni tecnico-politiche poste a fondamento delle nostre scelte legislative. E ciò nonostante la stampa italiana, la televisione e la radio abbiano dato più di una notizia in merito al colera che si è sviluppato in Campania. Ci è stata obiettata l'illogicità con la quale poste diverse venivano utilizzate per fini diversi da quelli cui erano normalmente destinate, come se la gravità del momento non rappresentasse di per sé un'esauriente giustificazione. Cito questo dato di fatto, per sottolineare la necessità di introdurre in questa sede la possibilità che le Regioni esprimano le motivazioni politiche e tecniche delle loro scelte. Anche relativamente ai controlli sulle attività amministrative, l'esperienza impone una revisione della legge n. 62 del 1953, soprattutto per quanto attiene alla disciplina prevista dal titolo V. In particolare, l'esperienza di questi anni impone la modificazione dell'organo di controllo, il quale risente ancora oggi della situazione politica in cui si realizzava la legge del 1953. Sembra quindi necessaria, in conseguenza di una spinta

all'accelerazione della realizzazione di uno Stato articolato anche attraverso le Regioni, oltre che i Comuni e le Province, una modificazione dell'organo di controllo, aumentando la presenza dei membri di derivazione regionale. La rappresentanza regionale nell'organo anzidetto è infatti del tutto sperequata rispetto a quelle statali. L'esperienza ci consente ancora di sottolineare la necessità di individuare con maggiore ampiezza e precisione le categorie di atti sottratti al controllo. Anche su questo piano noi incontriamo infatti difficoltà continue. Non meno importante obiettivo è la trasformazione del controllo da necessario in eventuale, come del resto già è stato avanzato nell'indicazione del progetto Del Rio, che credo raccogliesse a quel tempo un consenso abbastanza vasto. Non ultimo problema è quello rappresentato dal Commissario di Governo. Io chiedo scusa ai colleghi, di sottrarre loro del tempo prezioso, ma credo che una notazione in una sede come questa, che è sede di confronto politico, di interpretazione politica delle esperienze che abbiamo avanti, vada fatta in chiave di rapporto Stato-Regione. Noi sostenevamo poc'anzi essere la Presidenza del Consiglio la sede a nostro avviso idonea per il contatto Governo-Regioni. La Legge n. 62 guarda invece alle Regioni con l'ottica del Ministero degli interni anzichè con quella della Presidenza del Consiglio dei ministri. In ogni caso, l'esperienza di questi anni sembra indurci ad affermare che sarebbe un errore, anche se il funzionario, futuro Commissario del Governo, fosse indicato dalla Presidenza del Consiglio anzichè dal Ministero degli interni, che nella stessa persona si cumulasse anche la funzione di Prefetto della Provincia capoluogo. Questo fenomeno e gli inconvenienti cui esso dà luogo sono risultati particolarmente evidenti a quelle Regioni che hanno intrapreso nei mesi estivi la lotta contro l'inflazione, per la difficoltà di inquadrare il problema nella chiave regionale, causata dalla coincidenza nella stessa persona delle funzioni di Commissario del Governo e Prefetto della provincia capoluogo.

Altro argomento fondamentale è quello dei rapporti Regione-Enti locali. Certo, il

maggior ostacolo ad una modifica di essi è rappresentato dalla legge comunale e provinciale, che pone dei limiti all'instaurazione di rapporti nuovi e funzionali tra Regioni ed Enti locali. Poichè ci rendiamo conto delle difficoltà di pervenire, in tempo ragionevole, alla riforma della legge medesima, in via immediata manifestiamo la necessità di individuare e correggere i punti che risultano in contrasto con la presenza delle Regioni, con i loro poteri di indirizzo nel sistema degli Enti locali. In particolare, ci si riferisce all'intervento delle Regioni sulla aggregazione degli Enti locali in comprensorii. Io credo che quasi tutti i Presidenti che sono intervenuti e intervengono ai lavori di questa Commissione sottolineeranno la difficoltà insita nell'innesto reale della legge-delega. La Campania ha proposto di impostare la questione attraverso una visione diversa della realtà amministrativa nella quale è chiamata ad operare per poter svolgere la sua azione di indirizzo di politica economica regionale. Ma qui il problema è appunto di annullare ed individuare i comprensorii: ecco perchè occorre procedere alla riforma della legge comunale e provinciale. In ordine, infine, al controllo sull'attività amministrativa degli Enti locali, si sottolinea la necessità di un'attuazione integrale dell'art. 130 della Costituzione, la quale è allo stato preclusa dalla disciplina prevista dalla legge comunale e provinciale sia per quanto riguarda la derivazione regionale degli organi di controllo che per l'affidamento ad essi del controllo sull'attività delegata agli Enti locali.

Avrei da aggiungere un solo argomento, salvo formulare anche una ipotesi di lavoro. L'ultimo argomento che vorrei toccare è quello del rapporto tra Regioni e Comunità economica europea: è questo un problema la cui importanza, già grande, è destinata sicuramente ad aumentare dal prossimo dicembre, quando andrà in vigore la legge dei fondi regionali di investimento, prevista dalla Comunità economica europea.

Anche in questo caso le Regioni, ovviamente, non possono restare estranee e devono trovare una sede, nella quale (non certo per sopravanzare il potere e la rap-

presentanza degli Stati membri della CEE) possano esprimere i motivi della loro condotta politica, in riferimento all'investimento dei fondi, e ciò non tanto e non solo perchè la CEE e il Commissario per la politica regionale ritengono giustamente compatibile lo sviluppo economico regionale con la politica comunitaria, ma anche perchè, al di fuori di una decisione assunta dal nostro Paese, vi può essere la possibilità di un colloquio diretto tra le Regioni e la CEE. Ci troviamo di fronte ad un regolamento che prevede addirittura la possibilità autonoma da parte del Commissario per gli interventi di politica regionale di convocazione diretta delle Regioni. Data l'urgenza, credo che un argomento di questo genere possa trovare in questa Commissione una favorevole valutazione, al fine di sottolineare al Parlamento l'urgenza della immediata costituzione della sede istituzionale anzidetta.

Rinnovando il ringraziamento delle Regioni alla Commissione e al suo Presidente, che ci hanno dato la possibilità di esporre le esperienze di questi anni, ritengo opportuno che si proceda ad altri incontri, quando la tematica così vasta che il senatore Oliva ci ha proposto (non certo per limitare i nostri interventi) sarà stata approfondita. Vorrei quindi formulare una formale proposta in tal senso.

I temi trattati e da trattare sono ampi e riguardano ogni livello legislativo. Non vi è alcun dubbio, però, che l'aspetto più importante riguardi il completamento del trasferimento alle Regioni delle funzioni delegate. Proporrei, quindi, un secondo incontro sui temi generali che oggi abbiamo affrontato, per meditare sulle difficoltà incontrate e per scambiarsi le esperienze sui singoli decreti delegati, in modo che da esse possa scaturire l'indicazione di una direttiva a breve termine che ci consenta di rimuovere gli ostacoli finora incontrati nell'espletamento della nostra attività.

B A R B I R O T T I. Lei, signor Presidente, sa qual è il nostro pensiero su questi incontri e conosce le nostre valutazioni positive su quanto sta facendo la Commissione che lei presiede. Dovremmo fare, secon-

do me, un'analisi preliminare e impostare un metodo di lavoro, perchè la tematica che ella ci ha proposto è talmente vasta che se ciascuno di noi dovesse illustrarla tutta, finiremmo per doverci dilungare chissà quanto. Mi permetta, perciò, signor Presidente, di proporre uno studio del sistema migliore per discutere e approfondire ogni singolo aspetto della discussione. Quanto detto dal presidente Cascetta mi trova consenziente; non mi trova, però, consenziente la sua proposta riguardante l'incontro tra Stato e Regioni. Il primo momento dell'incontro, secondo me, deve essere sempre tra Parlamento e Regioni; poi viene quello con il Governo. Abbiamo avuto l'esperienza degli statuti, dalla quale siamo usciti rafforzati. Guai se non avessimo avuto, in quell'occasione, un contatto con il Parlamento.

L'incontro delle Regioni con il Parlamento consente di mettere a punto utili indicazioni per la presentazione di determinate leggi, diverse da quelle inquadrate nella programmazione nazionale (in base alle quali, magari, si regala alle Regioni qualche cosa che non hanno chiesto e si negano cose che hanno chiesto). Quindi, stabiliamo un calendario delle materie e poi veniamo di volta in volta a discuterne.

Incontri in questa sede consentirebbero una discussione particolare. Quindi, la pregherei, signor Presidente, di fare in modo che si stili un calendario, in base al quale non vengano quattro, ma due Regioni per volta a discutere un determinato problema in un determinato giorno.

PAGANELLI. A nome della Giunta piemontese consegno al Presidente della Commissione alcune brevi osservazioni preliminari. Anche noi ci riserviamo di approfondire il problema in un secondo tempo, nei modi che il Presidente stabilirà. Le nostre osservazioni, lo diciamo subito, non rappresentano una novità, ma sono note ai commissari e ai rappresentanti delle altre Regioni. Tuttavia, sono un contributo per questa materia in evoluzione. Noi riteniamo — io esporrò soltanto qualche concetto — che il riordino della pubblica Amministrazione debba avvenire con assoluta chiarezza, una

chiarezza che realizzi la collaborazione tra lo Stato e le Regioni, in modo da evitare il ripetersi di un'esperienza particolarmente dannosa quale quella dei procedimenti contenziosi verificatisi per le Regioni a statuto speciale. Perchè, purtroppo, anche noi abbiamo sofferto, in casi molto recenti, per gli stessi inconvenienti. E occorre nei nostri confronti una chiarezza che tenga conto non soltanto del corretto rapporto tra Stato e Regioni ma anche degli Enti locali. Ed in questa prospettiva pensiamo debbano innestarsi, con molta rapidità, sia la nuova legge sulle autonomie locali, sia le leggi-cornice per le materie regionali. La nuova legge sulle autonomie locali si impone con assoluta urgenza, non soltanto per superare una legislazione che ormai da tutti è ritenuta arcaica, anche se continua a permanere tale e quale, ma soprattutto per tenere conto di una nuova realtà che oggi è rappresentata da entità quali sono le Comunità montane, e quali le Regioni vorrebbero fossero i comprensori. È evidente che se non viene trattata questa materia da una nuova legislazione sugli Enti locali, in questi settori noi ci troviamo completamente scoperti. Le leggi-cornice si impongono sia perchè attraverso esse riteniamo si possa istituire un corretto rapporto fra autonomia speciale e autonomia ordinaria, sia perchè in questo modo dovrebbe essere eliminata quell'assoluta incertezza nell'individuazione dei principi fondamentali che si manifesta particolarmente nelle materie dove essi si desumono da settori legislativi del tutto superati o caotici, come l'urbanistica, l'agricoltura e tutti gli altri che ben conoscete. Trasferimento delle funzioni alle Regioni: è un argomento che viene toccato in tutte le riunioni ed è stato ancora lungamente trattato nella riunione della Commissione interregionale della programmazione. Tutte le doglianze sono note. Io ritengo di mettere in evidenza in questo momento un errore che riteniamo si sia compiuto e che deve trovare un rimedio con notevole sollecitudine per quanto riguarda quel forse malinteso limite territoriale che è stato alla base di mancati trasferimenti di uffici, di personale, di funzioni. E mi riferisco a quegli Enti

strumentali e ausiliari dello Stato, come l'ONMI, come l'Azienda di stato per le foreste demaniali eccetera. Tutte le osservazioni che abbiamo sentito fare in questa materia ci sembra non abbiano un fondamentale rilievo, soprattutto se si tiene conto che altri Enti si trovano in una situazione analoga, quali quelli dell'istruzione professionale, l'INAPLI, eccetera. Queste difficoltà sono state superate e quindi le osservazioni in proposito si appalesano inconsistenti. Altro argomento che noi trattiamo nella nostra memoria è quello dei rapporti fra Stato e Regione, per quei campi nei quali permane una concomitanza di interventi, sia dello Stato che della Regione. E mi riferisco soprattutto alla programmazione. La Regione Piemonte si è permessa più volte di toccare questo argomento. Noi riteniamo che il rapporto, che pure è stato valido fino ad ora, avvenuto nella Commissione interregionale della programmazione che è stata l'unica sede in cui si è potuto fare questo confronto, debba essere modificato e che da questo rapporto di carattere informativo si debba giungere ad un rapporto partecipativo. Ciò potrà essere realizzato con la presenza di rappresentanti regionali in qualsiasi altro organismo economico, in modo che la partecipazione delle Regioni alla politica di programmazione sia effettiva e sia altrettanto effettiva la loro presenza per quel che riguarda la elaborazione del programma economico. Questa necessità di un contatto partecipativo fra le Regioni e lo Stato si rileva anche per quanto riguarda gli Enti strumentali. Oggi cominciamo a trovarci di fronte alla necessità, abbastanza periodica, di dovere, per esempio, dare dei pareri su programmi stradali che l'ANAS ci trasmette, pur trovandoci nella situazione di non sapere quale sia il programma dell'ANAS nella nostra Regione, di modo che tale parere finisce per essere necessariamente favorevole, sebbene non motivato: ignorare il contesto generale in cui l'Azienda si muove impedisce infatti una seria collocazione nell'ambito della programmazione regionale. E riacciandomi a quanto detto all'inizio di queste mie brevi osservazioni, ricordo che la riforma della pubblica Amministrazione deve avvenire

nella chiarezza, e la chiarezza, per quanto riguarda le Regioni, deve partire dal riesame dei decreti delegati, in guisa da pervenire ad un'esatta individuazione delle funzioni di competenza regionale rispetto a quelle statali. Questo argomento, si è detto ieri sera alla Commissione interregionale della programmazione, doveva solo essere enunciato, ma quello non era il momento per porlo con maggiore forza e con maggior vigore.

Riteniamo invece che in questa sede, che ha già dato favorevoli risultati per il corretto avvio del rapporto Parlamento-Regioni, l'argomento debba essere ripreso, come condizione essenziale per il raggiungimento dell'auspicato chiarimento dei rapporti.

O B E R T O. Debbo esprimere innanzitutto un ringraziamento, soprattutto sotto il profilo della partecipazione congiunta degli organi consiliari e degli organi esecutivi della Giunta a questa riunione. Mi sembra che questa sottolineatura abbia la sua rilevanza e la sua importanza, perchè evidentemente confluiscono modi di vedere e di pensare che, pur essendo talvolta difformi, contribuiscono tuttavia, nella sintesi conclusiva, al raggiungimento della migliore soluzione. Vorrei inoltre precisare che quanto succintamente dirò è più che altro frutto di considerazioni personali, ricavate tutte dai dibattiti che si sono venuti svolgendo in questi tre anni di attività del Consiglio regionale piemontese su questi complessi problemi, e in tale quadro ho potuto portare avanti l'esame delle situazioni particolari nelle quali si trova il Piemonte; situazioni che mi riprometto di illustrare alla Presidenza del Consiglio, una volta esaurito il dibattito in Commissione, per le utili indicazioni che da esso mi sarà possibile trarre.

Dopo questa premessa, vorrei fare un'affermazione di carattere generale. Non intendo essere catastrofico, ma personalmente ritengo che se non si arriva molto rapidamente al riordino dell'Amministrazione a tutti i livelli — governativo, regionale, provinciale, comunale — si rischia di far fallire tutto l'istituto regionale. Mi sia consentito di dire che a mio avviso la Regione non gode oggi di un grosso credito, e che vi sono ancora

delle discrasie, degli atteggiamenti anzi — gonfiati se si vuole da una critica esterna — di rapporti non simpatici, non cordiali tra organi centrali e organismi regionali. È inutile nascondersi questa realtà. Se non si arriverà quanto più prontamente possibile alla riforma complessiva dell'amministrazione statale, si corre il rischio che le Regioni ripetano gli stessi errori dell'organo centrale, trasformandosi a loro volta in altri piccoli Stati accentratori, non essendo attualmente possibile attuare concretamente e realisticamente quella attribuzione di deleghe nei confronti degli enti locali minori che è parimenti essenziale per la vita delle Regioni, con il rischio di un aumento strepitoso del personale, per la creazione di doppioni — e forse triploni! — di strumenti già concertamente esistenti, e, in quanto validi, da conservare.

Ripetiamo pertanto anche in questa sede quello che continuiamo a dire ormai da vent'anni: è essenziale una urgentissima riforma, come premessa di tutto, della legge comunale e provinciale.

Cosa sono oggi le province? Quali le loro attuali funzioni? Come si possono conferire deleghe ad esse da parte delle Regioni, quando addirittura vi sono delle incertezze sulla permanenza, sulla sussistenza delle Province stesse, sul loro funzionamento, sulle loro attribuzioni? Come è possibile delegare ai comuni delle attribuzioni, quando questi sono retti da una legge che si rende ogni giorno più manifestamente arretrata, napoleonica addirittura, non concedendo nulla o quasi di quella autonomia che è il fondamento e la base per la vita di tali enti?

Esiste una disposizione, quella dell'articolo 118 della Costituzione, che potrebbe addirittura diventare la pietra di paragone della credibilità dello Stato nei confronti della Regione. Vi è cioè la possibilità di delegare altre funzioni al di là di quelle materie specificatamente previste dall'articolo 117, disposte nel 1945-46, all'epoca in cui fu fatta la Costituzione, cioè quasi 30 anni fa. Non parliamo in questo momento, per carità, di rettificare i confini delle Regioni, che sotto quel profilo molto ci sarebbe da dire, giac-

chè non sono certe nate nè potevano nascere tenendo conto delle esigenze manifestatesi invece negli oltre vent'anni di mancata applicazione della Costituzione. (Accenno al Piemonte: una grossa fetta dell'Alessandrino e un po' del Cuneese tenderebbero per esempio a gravare sulla Regione ligure; e un'altra grossa fetta del Monzese e dello stesso Vercellese tenderebbe a gravare sulla Lombardia). Quando arriviamo al problema della programmazione, che è essenziale, ci troviamo di fronte a difficoltà concrete, che rendono estremamente difficile effettuare una programmazione adeguata, nei termini precisi che essa richiede. Per quanto riguarda il tema delle sedi istituzionali di raccordo, occorrerebbe avere contatti sia con il Parlamento che con la Presidenza del Consiglio. Ciò postula tuttavia la necessità di una riforma della Presidenza del Consiglio, a seguito della quale risulti una struttura del tutto diversa da quella attuale: e ciò non soltanto nell'interesse dell'attività che le Regioni possono esplicare, ma anche in riferimento alla funzione di coordinamento spettante alla Presidenza del Consiglio nei vari campi e settori. Ritengo di poter affermare che, se verrà data concreta applicazione alle norme previste dall'articolo 118 della Costituzione, allora potrà risultare la misura del credito che l'organismo centrale offre alle Regioni. Mi sembra dunque che i problemi si pongano in maniera diversa da come sono stati posti con i decreti delegati, i quali praticamente null'altro hanno fatto se non dire: « questo lo faceva, per esempio, il ministero dell'Agricoltura, e adesso lo fate voi. Quanto ai fondi, se vi verranno concessi, essi corrisponderanno alla copertura del dicastero in questione... ». E naturalmente le Regioni si trovano così in serio imbarazzo. Essenziale è invece che l'attribuzione delle competenze con le deleghe abbia come momento contemporaneo quello dell'attribuzione dei fondi, in misura adeguata alle varie esigenze. Desidero qui sottolineare ancora un punto — e il presidente Oliva me lo consentirà per la comune attività svolta nell'Unione nazionale dei comuni ed enti montani —: questa attività nuova delle Comunità montane, che si viene a inserire nel contesto nazionale

con una recente legge, avrebbe potuto essere realtà già dal 1955, se i Consigli di valle avessero potuto funzionare (e non lo poterono per mancanza essenzialmente di mezzi); ma anche adesso corrono dei gravi rischi, se non vengono considerati nel quadro complessivo della riforma della amministrazione dello Stato. Quanto alle altre zone che oggi, non essendo montane, non hanno la possibilità di tradurre concretamente in pratica la realizzazione di un comprensorio, esse pure devono essere ipotizzate in prospettiva di una tale soluzione, anche perchè pochissimi comuni hanno oggi la possibilità di impostare e di risolvere autonomamente quei problemi che invece i comprensori — anche per effetto di deleghe regionali — sono in grado di affrontare.

Veniamo, infine, ad un altro punto fondamentale, quello rappresentato dai rapporti con la CEE. Qui il discorso si fa veramente importante, perchè si corrono molti rischi. Il Consiglio regionale piemontese ha infatti approvato taluni disegni di legge presentati dalla Giunta regionale in materia di agricoltura, su una materia, cioè, per la quale è previsto il parere della CEE. Ecco, il Consiglio regionale si è chiesto: « aspettiamo sei mesi per avere il parere o facciamo la legge? A chi spetta inoltre richiederlo a noi o al Ministero? ». Abbiamo infine preferito correre il rischio che comporta l'immediata approvazione di leggi, sottoposte ad una ratifica successiva, nella speranza che la necessità e l'urgenza di tale provvedimento non siano disconosciuti dagli organi comunitari.

Vorrei concludere dicendo agli onorevoli componenti della Commissione — e rimproverando me stesso, nel momento in cui formulo questa dichiarazione — che si dovrebbe chiudere rapidamente il tempo delle parole per passare a quello dei fatti. Vorrei addirittura fare un'affermazione che può apparire paradossale: se dobbiamo sbagliare, meglio sbagliare subito, per essere più solleciti nel riparare poi. Occorre avere fiducia e dare coraggio agli enti locali.

Ma non è chi non veda, oltre il rischio, anche la gran perdita di tempo che ciò comporta.

P R E S I D E N T E . Passiamo, adesso, all'audizione dei rappresentanti della Regione Valle d'Aosta, ai quali chiedo scusa, in certo senso, di averli associati all'audizione di due Regioni a statuto ordinario, pur avendo la Valle d'Aosta una fisionomia così peculiarmente tipica. Un primitivo calendario che avevamo stabilito offriva la disponibilità di un quarto posto per questa seduta, per quel posto abbiamo scelto la Valle d'Aosta.

D U J A N Y . Grazie, signor Presidente, per questa sua premessa. Noi ritenevamo più opportuno, in effetti, partecipare a questa riunione con le altre Regioni a statuto speciale, per evitare di correre l'alea di annoiare i colleghi con i nostri problemi particolari.

P R E S I D E N T E . Questo avvicinamento di diversi tipi di Regione può essere, però, provvidenziale, perchè l'informazione reciproca deve tendere a una visione complessiva.

D U J A N Y . Detto questo non posso non essere solidale con quanto detto dai colleghi delle altre Regioni. Il decentramento è unico. In primo luogo, tra gli argomenti da prospettare in questa sede, vi è la necessità del completamento del processo di trasferimento delle funzioni delegate alle Regioni. A tale riguardo parrebbe opportuno sottolineare per la Valle d'Aosta che non si può trattare semplicemente di completare il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (estendendo alla nostra o ad altre Regioni a statuto speciale, a norma dei decreti delegati del 1972, parte delle competenze che non fossero già trasferite), ma è necessario elaborare un organico complesso di norme di attuazione, che riveste una particolare importanza per la Valle d'Aosta in quanto dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 1963 nessun trasferimento di funzioni ha più avuto luogo in favore della nostra Regione, soprattutto per aspetti direttamente qualificanti dell'autonomia valdostana (bilinguismo, ad esempio). Mi sembra opportuno sottolineare che la sostanziale parificazione delle competenze am-

ministrative delle Regioni a statuto speciale con quelle a statuto ordinario vada considerata con molta prudenza e, in ogni caso, nel rispetto dei particolarismi delle Regioni a statuto speciale.

Ciò premesso vorrei fare una brevissima cronistoria dell'attività regionale. Ormai siamo attivati da trent'anni e abbiamo a nostro favore (o a nostro danno) una certa esperienza. Mi sembra giusto cominciare proprio dalla materia che riguarda il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione. L'ordinamento autonomo della Valle d'Aosta trae origine da decreti legislativi del 7 settembre 1945; si ebbero, ancor prima dello Statuto speciale, altri decreti riguardanti in particolare l'ordinamento scolastico e il trasferimento di uffici e funzionari dallo Stato alla Valle d'Aosta. Uno degli aspetti più caratterizzanti di questo periodo costituente è rappresentato dalla soppressione della Provincia, della Prefettura e di vari uffici statali ed enti pubblici, in contestualità con l'attribuzione delle funzioni alla Valle d'Aosta.

Lo Statuto venuto alla luce, nel quadro della anzidetta situazione nel dicembre del 1948, potenziò gli aspetti dell'autonomia valdostana, conferendo in primo luogo alla Regione la facoltà legislativa su un congruo numero di materie. Ma in relazione a tali materie e a tali attribuzioni, non venne previsto un apposito strumento per il passaggio di quelle funzioni che l'ordinamento prestatuario aveva conservato allo Stato. In altre parole non è presente, nello Statuto valdostano, al contrario di quanto si legge in tutti gli altri statuti speciali, una disposizione che preveda espressamente la emanazione di norme di competenza dello Stato da parte delle Regioni. La Regione, quindi, dinanzi a tale situazione che rischiava di paralizzare quasi totalmente la sua attività e, quindi, la sua stessa esistenza, non trovò altro rimedio se non fare ricorso alla propria facoltà legislativa al fine di attuare lo Statuto in materie di vitale importanza per la Valle d'Aosta.

Si ebbero, così, i primi atti legislativi della Regione, norme ad esempio in materia di

caccia e di pesca (fine 1952), norme riguardanti industrie, alberghi e turismo (1954, 1955 e 1956); norme sulla flora, sulle miniere, foreste, terreni militari, con le quali si realizzò, tra l'altro, un passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione.

La Corte costituzionale, con sentenza numero 76 del 1963, troncò la possibilità di procedere oltre con gli strumenti posti in essere dalla Regione stessa, affermando che, in mancanza di un'apposita norma dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, avrebbe dovuto applicarsi a questa Regione la norma generale delle disposizioni transitorie della Costituzione, concludendo quindi che il trasferimento delle rimanenti funzioni dallo Stato alla Regione dovesse avvenire con legge ordinaria dello Stato, così come sarebbe stato fatto per le Regioni a statuto ordinario.

La presa di posizione della Corte costituzionale determinò, quindi, la brusca interruzione dell'opera di completamento dell'autonomia amministrativa in Valle d'Aosta e, quindi, anche di quella legislativa in quanto lo Stato non aveva provveduto ad emanare la relativa legge per il trasferimento delle funzioni.

Ne è derivata pertanto una situazione di obiettivo svantaggio della Regione Val d'Aosta nei confronti di tutte le altre, dato che essa da un lato non ha potuto usufruire di una variazione, di una trasformazione di funzioni per mezzo di norme di attuazione generale, e d'altro lato, ed in minima parte, le funzioni che le sono state attribuite si riferivano alle funzioni proprie delle Regioni a statuto ordinario. E quindi a questo punto mi pare estremamente utile ringraziare il presidente Oliva e la Commissione perchè ritengo che questo deve essere l'avvio di un primo incontro tendente a creare idonee sedi istituzionali di contatto fra Stato e Regione. E pur auspicando una ristrutturazione dell'ordinamento costituzionale in ordine ai due rami del Parlamento, per una sede costituzionale di contatti fra Stato e Regione, si proporrebbe un ampliamento delle funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sulla scia di quanto già iniziato attraverso questa consultazione, che potrebbe essere istituzionalizzata

con carattere di periodicità e soprattutto riguardare ogni questione di interesse regionale. E d'altra parte la Val d'Aosta non ha altri strumenti di contatto. Lo Statuto non prevede, infatti, l'emanazione del trasferimento di norme di competenza amministrativa se non attraverso norme parlamentari, poichè non è previsto lo strumento della Commissione paritetica e dei relativi decreti governativi e presidenziali. Quindi mi pare che questo discorso rivesta estrema importanza.

Per quanto riguarda altri punti, vorrei brevemente accennare a quella che è la nostra situazione particolare. Circa la funzione del Commissario di Governo nella Val d'Aosta, direi che fortunatamente la questione non ci interessa. Esiste un Presidente della Commissione di coordinamento con compiti particolari che sono diversi da quelli del Commissario di Governo. I rapporti con questa Commissione di coordinamento, pur avendo avuto nel tempo passato momenti oscuri e di tensione, attualmente mi pare si possa dire che sono articolati sulla base di una dialettica composta e valida. Dovrebbe invece essere studiata la riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato e inoltre la Regione dovrebbe poter continuamente creare delle strutture dello Stato che siano viste a completamento e integrazione di un sistema collaborativo rispetto a quello nazionale. Anche perchè in una Regione come la nostra — e col tempo tutte le altre si troveranno nella stessa condizione — qualunque problema di disservizio si riflette fatalmente sugli organi politici regionali. Sia che il problema interessi uno sciopero di un'industria o la scarsità di gasolio, esso si ripercuote inevitabilmente in sede regionale perchè è chiaro che quella è la sede con cui il cittadino è a contatto immediato e dove deve poter trovare una risposta adeguata. Vorrei ancora sottolineare rapidamente e brevemente alcuni problemi di carattere particolare: la attuazione di intese per la zona franca, previste dall'articolo 14 dello Statuto speciale, e l'atteggiamento, anche dello Stato, nei riguardi della gestione di alcune grosse aziende statali (in particolare della Cogne, che fa parte del gruppo Egam), i cui investimenti

non devono sfuggire ad una programmazione regionale. Ho avuto occasione nel passato di chiedere a un Presidente di Commissione, in occasione dell'approvazione della legge di contributo all'Egam da parte del Parlamento, che fosse prevista la partecipazione della Regione alla gestione e alla programmazione degli investimenti nella azienda. Purtroppo la legge non ha recepito questo suggerimento e ciò mi dispiace, perchè in una Regione come la nostra, dove uno stabilimento come la Cogne occupa il 30 per cento della mano d'opera attiva, la estraneità della Regione alla sua gestione è veramente una cosa incomprensibile ed in assoluto contrasto con una visione di programmazione che deve partire a livello regionale per pervenire poi all'ambito nazionale.

Altro problema è rappresentato dal bilinguismo e da una serie di questioni connesse quali l'assunzione con concorsi *in loco* di impiegati che conoscono la lingua francese, che dopo 25 anni dall'entrata in vigore della Costituzione non siamo ancora riusciti ad ottenere, nemmeno in questi ultimi anni, malgrado ci sia una legge che dà la possibilità agli uffici di bandire concorsi a livello regionale, riservati a partecipanti originari della Regione; la ristrutturazione dell'ordinamento scolastico in Val d'Aosta e la ricezione dei programmi televisivi in lingua francese attraverso l'installazione di ripetitori, in attesa di un programma della Radiotelevisione italiana in francese. Credo che un ordinato coordinamento della vita comune dei cittadini debba avvenire mantenendo fermi questi rapporti: Stato-Regione, Regione-Comune. Altrimenti non riusciremo mai a fare nulla di coordinato e di programmato.

Molti dei miei colleghi hanno accennato al problema dei rapporti con la Comunità Europea. Sono convinto che questi rapporti non possano svolgersi diversamente da un contatto diretto fra Regione e Comunità, ben inteso in accordo con lo Stato. Abbiamo avuto una recente esperienza in proposito sul problema della politica agricola della Comunità europea, in pieno contrasto con quella della montagna, e se non avessimo

potuto ufficiosamente, silenziosamente, avere contatti con la Comunità europea, probabilmente non avremmo potuto soddisfare alcune fondamentali istanze che non trovano rispondenza nella politica comunitaria e ciò con un danno particolarmente rilevante per la popolazione montana e per l'intero territorio, se si considera che il nostro è un comprensorio che fa completamente parte della montagna, e che confina con paesi montani quali la Svizzera e la Savoia, che già da tempo hanno risolto i nostri stessi problemi. Quindi ritengo che questi rapporti fra Regione e Comunità europea debbano essere istituzionalizzati in accordo con lo Stato. Inoltre direi, in omaggio anche a quanto espresso dal Parlamento del Consiglio d'Europa, che fosse offerta la possibilità alle Regioni frontaliere di promuovere rapporti e contatti con le altre Regioni di frontiera.

Questo al fine di poter confrontare e valutare esperienze diverse, per evitare che le nostre possano essere oggetto di errori e per far sì inoltre che le Regioni possano diventare elementi di cooperazione e di propulsione e che allo sviluppo del Paese partecipino il maggior numero possibile di cittadini.

D O L C H I . Non ho niente da aggiungere, se non richiamarmi alla proposta, che mi trova pienamente consenziente, del presidente Barbirotti, che ha auspicato incontri con la Commissione articolati per materie, su temi specifici di particolare rilevanza.

P R E S I D E N T E . Questa Commissione, subito dopo aver esaurito — nella passata legislatura — il proprio lavoro in relazione al trasferimento delle funzioni alle Regioni a statuto ordinario, ebbe cura di avviare un contatto con le Regioni a statuto speciale appunto per dare un proprio contributo di stimolo all'attività del Governo (e, in particolare, del Ministro per i problemi relativi alle Regioni), per quanto riguardava il problema dell'attuazione degli statuti regionali speciali. Il caso della Val d'Aosta è in proposito addirittura specialissimo, perchè è diverso anche da quello delle altre

Regioni a statuto speciale e, semmai, è più vicino al caso delle Regioni a statuto ordinario.

Perchè non sussistano equivoci, vorrei a questo punto chiarire che, quando parliamo di parificazione delle competenze amministrative tra Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario, non intendiamo certo pensare a ciò che di particolare è attribuito alle prime, ma piuttosto a quelle funzioni amministrative che le Regioni a statuto ordinario hanno ricevuto dallo Stato e di cui, viceversa, quelle a statuto speciale non hanno usufruito. Sotto questo profilo mi pare che si debba tendere a una estensione sostanziale, più che di forma, delle funzioni trasferite con i decreti delegati: i quali, d'altronde, sono contestati, e non hanno del tutto soddisfatto le Regioni a statuto ordinario.

P E R R O T T A . Vorrei aggiungere alcune considerazioni a quanto detto dal Presidente della Giunta e dal Presidente del Consiglio della Regione Campania sullo stato in cui si trova la nostra Regione, sulla drammatica situazione in cui essa versa, anche a seguito degli eventi che si sono recentemente verificati, e sulla necessità di un sollecito intervento per affrontare le questioni di fronte alle quali ci troviamo.

Concordo sull'apprezzamento positivo, espresso dagli oratori che mi hanno preceduto, su questi incontri disposti dalla Commissione. Congiuntamente a questo apprezzamento positivo, non si può, però, non esprimere anche la preoccupazione per la mancanza di correttivi nell'azione governativa che servano ad esaltare la funzione delle Regioni e a difendere lo sviluppo dell'autonomia e della pienezza dei poteri ad esse spettanti. Dico questo perchè vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sulla delicata situazione che oggi stanno vivendo le Regioni, delicata soprattutto per quanto riguarda il problema della individuazione delle competenze regionali. Di questa incertezza abbiamo fatto un'amara esperienza proprio in occasione della recente epidemia colerica.

È indubbio però che il problema essenziale da affrontare e risolvere è quello della ri-

forma dello Stato: non si tratta, però, a mio avviso, di vedere quanto poter lasciare allo Stato e quanto trasferire alle Regioni, ma piuttosto di chiarire in modo deciso una linea politica che tenda ad una vera autonomia regionale. È in questo quadro che deve essere posto il problema delle nuove funzioni statali. Ed è in questa linea che dovrebbe essere inquadrato il problema del rapporto tra Governo e Regioni, in particolare per quanto riguarda il controllo governativo sulle leggi regionali. In Campania tutte le leggi regionali negli ultimi tempi sono state respinte. Si sono verificati veri e propri assurdi. È stata respinta, per esempio, la legge per il credito agevolato all'agricoltura, che l'anno scorso era stata approvata. Fatti come questi sono emblematici di un determinato tipo di rapporti, sul quale bisogna assolutamente intervenire, perchè, secondo noi, uno dei primi punti da affrontare e risolvere è proprio quello di liberare la potestà legislativa delle Regioni da tutti gli ostacoli attualmente esistenti, compresi quelli di carattere burocratico.

Un'altra questione che vorrei sottolineare riguarda il problema del riordino dei Ministeri. Abbiamo certo bisogno di ulteriori incontri per approfondire questo problema; però a noi sembra che la questione da sottolineare sia essenzialmente che il tipo di riforma dello Stato risponda al tipo di riforma economica che dobbiamo attuare. Questo significa che, nell'affrontare la questione, si tratta anche di vedere in che modo i vari elementi della riforma possono poi essere adeguati alle realtà concrete delle diverse Regioni e del nostro Paese in senso generale. Dico questo perchè abbiamo problemi prioritari da affrontare e, quindi, il riordino amministrativo deve tenere conto di tali esigenze. Il problema dell'agricoltura, per esempio, è una delle questioni principali, soprattutto per quanto riguarda il Mezzogiorno, ed è materia sulla quale bisogna intervenire subito. Lo stesso dicasi per il problema della sanità.

Un'altra questione per la quale sollecitiamo interventi legislativi riguarda gli enti pubblici che operano nelle Regioni, come gli enti di sviluppo in agricoltura, elementi fon-

damentali per lo sviluppo economico. E a questo proposito vorrei sollevare il problema che si riferisce alla Cassa per il Mezzogiorno, alla necessità della sua regionalizzazione. La Cassa per il Mezzogiorno deve essere uno strumento al servizio delle Regioni, non uno strumento al di sopra di esse, che ne compromette la funzione fondamentale quali organi di programmazione.

Abbiamo espresso il nostro apprezzamento positivo per l'iniziativa della Commissione sul problema della riforma dello Stato. Questo incontro ci dà fiducia, ma questa fiducia deve venire anche dai tempi nei quali il problema sarà risolto. Solo così si potrà fugare quel sentimento di amarezza che è attualmente diffuso nelle Regioni — dopo che la loro istituzione aveva rappresentato un momento di speranza per tutti gli strati popolari — e particolarmente nella nostra, che si trova di fronte ad una situazione estremamente drammatica.

P R E S I D E N T E . Abbiamo così esaurito l'audizione dei rappresentanti regionali, che ringrazio vivamente per il valido contributo da loro offerto al lavoro della Commissione.

Prego ora i colleghi della Commissione di formulare ai rappresentanti delle Regioni le domande che ritengono utili.

C A R D I A , *deputato*. Più che una domanda, è una preghiera che vorrei rivolgere ai rappresentanti delle Regioni, perchè nel prosieguo dell'indagine — sia attraverso la presentazione di ulteriori memorie, secondo quanto è stato annunciato, in relazione agli approfondimenti che le Regioni vorranno fare in sede di rispettivi Consigli o di commissioni particolari, sia in un nuovo confronto in questa Commissione — le Regioni approfondiscano il problema della delega di funzioni in merito a quei poteri che più gelosamente lo Stato sembra avocare e trattenere a sè, i poteri cioè di rappresentanza internazionale.

È stata qui ricordata anche la politica agraria della CEE. Ma questo è solo un aspetto specifico e particolare; si tratta, invece, di considerare i poteri del Ministero

degli esteri e dell'Istituto per il commercio estero. A mio avviso, allargare la tematica e aprire una discussione su questo tema, ci avvicina di più anche agli altri organi costituzionali (compresa la Corte), ci porta ad una più meditata analisi del rapporto tra unitarietà di condotta del soggetto internazionale e ordinamento interno dello Stato che, probabilmente illusoria sotto il profilo dell'attuazione degli atti di comando comunitari, può apparire unilaterale, ristretta e dar luogo a conclusioni come quelle — mi sia permesso — della Corte costituzionale (sentenza n. 142), che mi paiono più che sbagliate e poco approfondite sotto il profilo dei principi e della teorica generale.

Ci sono campi, quali ad esempio quello dell'emigrazione, che sono, senza ombra di dubbio, di pertinenza del Ministero degli esteri ma in cui la presenza delle Regioni è determinante. Debbo dire, inoltre, che col precedente Governo si è iniziato, almeno in uno dei rami del Parlamento (col sottosegretario De Riu, ed altri), un primo esame per giungere alla formulazione di una norma che articoli e decentri i poteri ed i mezzi d'intervento laddove sia possibile, senza intaccare, naturalmente, quei poteri che anche secondo me debbono restare completamente allo Stato e che a norma della Costituzione vi restano.

Al riguardo bisogna dire che si sono registrati, almeno da parte dell'Istituto per il commercio con l'estero, taluni atti che indicano una apertura verso un decentramento regionalistico nella promozione commerciale degli interscambi economico-commerciali e di quei contatti che sono stati indicati dai rappresentanti della Valle d'Aosta: ad esempio, la formazione dei cosiddetti uffici regionali del commercio estero rappresenta un esempio in tal senso, anche se molto timidamente.

Chiedo perciò, a conclusione di queste poche dichiarazioni, che da parte delle Regioni, nell'ulteriore prosieguo dell'audizione si dia un certo spazio all'indagine, all'analisi di questi aspetti riguardanti la personalità internazionale del nostro Paese ed i suoi rapporti con l'ordinamento regionale. Che

si dica, inoltre, qualcosa di più sulla questione delle sedi dove si dovranno tenere i contatti ed i rapporti tra Parlamento e Regioni. L'onorevole Barbirotti ed altri hanno toccato questo argomento indicando nella nostra Commissione la sede migliore. Se ciò va accolto con interesse, bisognerebbe, tuttavia, sia da parte nostra che da parte delle Regioni, che si fosse più espliciti attraverso un'analisi dei vari canali attualmente a nostra disposizione. I contatti fra Regioni e Parlamento si vanno moltiplicando e i rapporti con le varie Commissioni delle due Camere, nella loro diversità, possono far sorgere anche il problema dell'intervento del Parlamento negli eventuali conflitti di merito. Bisognerà pure che si scopra, ad un certo punto, quello che la Costituzione ha indicato ma che tuttora è un continente sommerso! Mi riferisco, appunto, ai conflitti di interesse e di merito.

Possibile che la Costituzione abbia dedicato tanto spazio ad un oggetto misterioso e inesistente?

P R E S I D E N T E . Lei sa, onorevole Cardia, che l'iniziativa in questo campo è esclusivamente del Governo. Deve essere il Governo a identificare se una questione è di merito e quindi vada sottoposta al Parlamento.

C A R D I A , *deputato.* Gradirei che qualcuno, in una delle due Camere chiedesse che il Parlamento avochi a sé una determinata questione tra quelle che sono materia di conflitto, per affermare che, invece di trattarsi di questione di legittimità, si tratta di conflitto di interesse.

G A L L O N I , *deputato.* L'esposizione fatta dagli illustri ospiti mi pare sia stata molto chiara e molto ampia. Per conseguenza non ho molte cose da chiedere. In sostanza la proposta che viene dai Presidenti regionali è la stessa avanzata nella precedente seduta: proseguire i contatti in modo più maturo. Dopo l'approfondimento dei vari problemi, ritengo che la proposta sarà esaminata dalla Commissione. Ma, in linea del tutto personale, mi trova molto consenzien-

te perchè mi pare di aver notato — e ho constatato con piacere che alcuni interventi stamattina l'hanno rilevato — come si ritenga questa Commissione una delle sedi, se non l'unica, che, riunendo in sè una rappresentanza di tutti e due i rami del Parlamento, possa consentire l'apertura di un dialogo.

Vi sono alcuni aspetti del problema che, a mio avviso, vanno approfonditi: non solo per quanto attiene i rapporti Regioni-Parlamento (su cui si è soffermato il collega Cardia) ma anche i rapporti fra Regioni e Governo. Non perchè noi siamo competenti in questa sede a definirli ma perchè sono esistiti una serie di polemiche e di orientamenti molto vari circa i modi e gli strumenti da adottare per questi rapporti.

Esiste un Ministro, sia pure senza portafoglio (ma questo sarebbe un fatto positivo in quanto significa che esso rappresenta più direttamente la Presidenza del Consiglio e quasi ne è una espressione), che si occupa della materia: il Ministro delle Regioni. Ebbene, nonostante ciò, continuiamo ad avere — e lo vediamo ogni giorno nei disegni di legge che ci presenta il Governo — una indicazione di strumenti diversi di collegamento tra Governo e Regioni. Si tende ad attribuire, per esempio, settore per settore, una competenza istituzionale ai singoli Ministeri. È a tutti noto che c'è stata una presa di posizione anche del Parlamento, nella passata legislatura, in un ordine del giorno che fu votato dal Senato, nel quale si individuava nella Presidenza del Consiglio l'organo unico abilitato alla esplicazione della attività di indirizzo e coordinamento, mentre, nella pratica, essa diventa sempre più una funzione tipica e propria dei singoli Ministeri.

Mi rendo conto, tuttavia, delle difficoltà esistenti dal punto di vista pratico, almeno fino a quando la Presidenza del Consiglio non sarà dotata di strumenti operativi ed amministrativi più consistenti (e in questo contesto s'inquadra il famoso problema della legge sulla Presidenza del Consiglio), le difficoltà, dicevo, della stessa Presidenza a tenere, per la molteplicità dei problemi e delle questioni, i rapporti con le Regioni. Sono del parere, quindi, che la materia vada

rivista, perchè, o diamo una impostazione abbastanza organica e ritorniamo all'affermazione del principio che i rapporti devono essere tenuti non solo in linea teorica — cosa che del resto nessuno discute — ma anche in linea pratica dalla Presidenza del Consiglio, ed allora bisogna individuare nuovi e diversi strumenti, o dobbiamo razionalizzare i rapporti che di fatto continuano ad essere tenuti dai singoli Ministeri.

Credo che questo sia un aspetto interessante per il quale, più che la Commissione, sono le Regioni che, in base alla loro esperienza, possono darci suggerimenti e indicazioni utili. Così come, pur non rientrando esplicitamente nell'ambito dei quesiti che sono stati rivolti alle Regioni, è indubbio che tutto il problema di ordine finanziario, in relazione ai rapporti tra Stato e Regione, meriti certamente un approfondimento. La 5^a Commissione del Senato ha condotto un'indagine ed è arrivata a determinate conclusioni in materia; l'argomento credo sia stato trattato dalle Regioni proprio in questi giorni con i Ministri del tesoro e del bilancio. Ritengo tuttavia che il problema del « fondo comune », di come si articoli in relazione alla serie di orientamenti anche settoriali, come, ad esempio, le direttive comunitarie, non sia di facile soluzione.

Ammettiamo per esempio che dobbiamo pensare a riversare nel fondo comune delle Regioni quelli che sono gli stanziamenti necessari per dar vita alle direttive e prescrizioni comunitarie, stornandoli dal bilancio del Ministero dell'agricoltura. Come si opera poi tutto il complesso delle attribuzioni alle singole Regioni in relazione agli specifici compiti? Il problema dei rapporti tra progetti speciali e ripartizione del fondo comune in relazione a specifici obiettivi e a specifici indirizzi di spesa va dunque affrontato ed approfondito.

Ritengo che anche queste siano questioni estremamente interessanti che toccano alcuni meccanismi nodali i quali, a loro volta, consentono di superare le difficoltà pratiche in ordine al finanziamento effettivo delle Regioni ed all'utilizzazione rapida da parte delle stesse dei fondi stanziati in relazione, non genericamente alle loro attività istitu-

zionali, ma a precisi scopi cui si indirizza lo sforzo finanziario dello Stato, che deve essere poi portato avanti, nella fase risolutiva, dalle singole Regioni.

M O D I C A, *senatore*. È un vero peccato che il presidente Barbirotti non abbia svolto oggi la relazione sul tema delle partecipazioni statali, perchè, in relazione agli approfondimenti di cui si è parlato, questo e senz'altro uno dei temi di maggiore rilevanza. Dobbiamo, infatti, evitare il pericolo che la nostra indagine si rivolga esclusivamente a confrontare e verificare l'ordinamento più tradizionale dello Stato (cioè lo Stato ordinato nei ministeri), dal momento che tema probabilmente più rilevante per le sue conseguenze economico-sociali e politico-istituzionali è quello relativo all'attività dello Stato come imprenditore e a certi strumenti della spesa dello Stato per interventi particolari, nei quali purtroppo si manifesta ancora oggi un orientamento che è all'opposto di quegli auspici di decentramento da cui muove questa nostra indagine. Nella prima audizione di questa indagine è emersa la questione della legge speciale per Venezia; dal presidente Dujany è stato sollevato questa mattina il problema dei programmi di investimento della Cogne; è emerso il tema delle direttive comunitarie; alla Camera dei deputati si sta discutendo la conversione in legge di un decreto del Governo per la costruzione delle centrali elettriche, nel quale, lungi dal procedere lungo la linea del decentramento, vengono addirittura confiscati poteri già conferiti alle Regioni con i decreti delegati del gennaio 1972. E abbiamo sentito ora un accenno al problema della regionalizzazione della Cassa del Mezzogiorno, mentre non possiamo ignorare che da parte responsabile si è parlato di affidare la gestione dei progetti speciali, peraltro definiti « grandi progetti integrati », non all'autorità elettiva, ma a commissari straordinari al piano, di fronte ai quali i presidenti delle Regioni sarebbero ridotti al rango di questuanti.

Occorre approfondire questa tematica, che riguarda, poi, il modo di essere più moderno dello Stato e che è decisiva ai fini di una politica di programmazione, allo scopo di fi-

nalizzare quel decentramento che noi concordemente auspichiamo ad interventi di riforma delle strutture economico-sociali. Daremo così una impostazione moderna e operativa al nostro lavoro, perché non possiamo pensare di dare forza di convinzione, forza trainante nella società alle proposte di riordinamento dello Stato se queste vengono finalizzate a modelli più o meno astratti, a discorsi puramente giuridici, istituzionalistici. Dobbiamo adoperarci perchè le proposte sulla riforma dello Stato siano finalizzate al compimento di riforme di struttura nella società e nella economia che rappresentino punti di riferimento per il movimento popolare, per le grandi forze politiche nazionali, per tutte quelle forze, cioè, che possono battere il centralismo.

C O D A C C I P I S A N E L L I, *deputato*. Intervengo solo per fornire una puntualizzazione all'accenno del senatore Modica in merito al provvedimento sulle centrali elettriche e per fornire una notizia che certamente interesserà sia i membri di questa Commissione che i rappresentanti regionali. Ieri sera, nel corso dell'esame in sede consultiva del decreto legge riguardante le centrali elettriche — mentre il giorno precedente la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati aveva preso posizione in riferimento all'uso dei decreti-legge raccomandando al Governo di servirsene esclusivamente in caso di straordinaria urgenza — si è arrivati a proporre che il Governo ritiri il decreto-legge già approvato dal Senato, inserendo la relativa normativa in un disegno di legge che è già stato presentato alla Camera. A questo riguardo si è quindi fatto un notevole passo avanti e oggi l'Assemblea stabilirà, sembra, di deferire il suddetto disegno di legge all'esame in sede legislativa della competente Commissione. Nel disegno di legge sono state accolte alcune modifiche raccomandate dalla Commissione affari costituzionali, che nel trasmettere il proprio parere ha richiesto di tener conto della necessità che la competenza delle Regioni in relazione ad un argomento così delicato venga tenuta nella giusta considerazione. Desideravo fare questa comunicazione e nel con-

tempo assicurare che la Commissione affari costituzionali della Camera non mancherà di rendersi interprete delle esigenze che sono state prospettate in queste riunioni.

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole Codacci Pisanelli della sua interessante comunicazione, che dà la prova di come il Parlamento intenda il rapporto Stato-Regioni, nel senso di un rapporto di cooperazione nella puntuale osservanza della legge costituzionale.

In riferimento all'intervento del senatore Modica e di altri colleghi, che hanno prospettato l'opportunità di aprire il nostro dibattito verso la realtà, che non è solo giuridica, ma anche economica, vorrei sottolineare che mi sento personalmente incline ad una tematica di questo tipo. Però vorrei ricordare che, da parte delle Regioni, ci sono

venuti dei richiami a non prestarci, con indagini troppo ampie, ad un ritardo di ciò che occorre concretamente fare per l'attuazione del riordinamento della pubblica Amministrazione. Si tratterà quindi di trovare un contemperamento tra l'esigenza di un approfondimento di tutti i problemi sul tappeto e quello di una rapida attuazione della riforma della pubblica Amministrazione.

Ringrazio nuovamente i rappresentanti regionali per il contributo offerto, e li prego di portare il saluto della Commissione alle loro Regioni.

La seduta termina alle ore 11,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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