

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

5ª SEDUTA

MARTEDÌ 27 NOVEMBRE 1973

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 95, 97, 101 e <i>passim</i>	COLOMBO	Pag. 101, 112
DE ZAN	109	D'AIMMO	108, 115, 122
FRANCHI	111, 113, 115 e <i>passim</i>	D'UVA	104, 113
GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione	117, 120, 121	GABBUGGIANI	97, 123
MODICA	115, 120, 122	MALVEZZI	101, 114
SCARDACCIONE	119, 121	MATTUCCI	95, 97, 112 e <i>passim</i>
		STANGHELLINI	118, 119

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il presidente del Consiglio Mattucci e i vice presidenti del Consiglio Massarotti e Russo, per la regione Abruzzo; i presidenti della Giunta D'Uva, del Consiglio D'Aimmo e il vice presidente del Consiglio Narducci, per la regione Molise; il presidente del Consiglio Gabbuggiani, il vice presidente della Giunta Malvezzi e i consiglieri Coppi, Cinizzi, Fabrizi e Stanghellini, per la regione Toscana; il presidente del Consiglio Colombo e il vice presidente del Consiglio Smuraglia, per la regione Lombardia.

La seduta ha inizio alle ore 16,40.

P I S O N I, *deputato, f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca. « Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato ».

Nel dichiarare aperta la seduta, porgo il più cordiale saluto alle delegazioni regionali oggi presenti, ed estendo il saluto al sottosegretario onorevole Azzaro che rappresenta il ministro per le Regioni. Vorrei premettere un breve accenno esplicativo sulla natura dell'appunto che è stato inviato come traccia degli argomenti da trattare: appunto che non vuole assolutamente limitare il nostro dialogo. Le delegazioni hanno quindi la più ampia libertà di parola. Di solito seguiamo il criterio di dare la parola ai presidenti del Consiglio e della Giunta; prego quindi gli altri membri delle delegazioni di dare la precedenza ai Presidenti citati, onde lasciare un margine di tempo per gli interventi e le domande che faranno i membri della Commissione, e che seguiranno all'audizione delle quattro rappresentanze. Premesso quanto sopra, cedo la parola ai rappresentanti delle Regioni.

M A T T U C C I. A nome della delegazione abruzzese esprimo innanzitutto il nostro consenso a questa iniziativa di cui va

dato atto al Presidente Oliva, iniziativa che la Regione abruzzese ha salutato con compiacimento perchè è stata giudicata come un fatto positivo nel quadro di un colloquio che è nato fin dall'inizio della vita regionale e che trova giustificazione nella comune volontà di procedere alla realizzazione dell'istituto regionale nel modo più compiuto possibile. Ho l'onore di annunciare anche la presentazione di due brevi memorie nelle quali sono esplicitate le risposte al questionario che abbiamo ricevuto, e che a nostro avviso è valido e meritevole di ulteriore approfondimento.

I problemi che stiamo discutendo riguardano direttamente tutti gli organi dello Stato: Parlamento, Governo, Regioni, enti locali minori, eccetera. Questa indagine conoscitiva muove infatti da una esigenza e da una intenzione: quella del riordino della pubblica Amministrazione. È chiaro che, ciò facendo, essa non può non porsi l'altro problema derivante dal primo: la scelta del tipo del nuovo Stato regionalista che tutti affermiamo di voler costruire. Occorre il massimo impegno da parte di noi tutti, perchè si tratta di scegliere se vogliamo continuare a far sopravvivere, con alcuni aggiustamenti, un vecchio tipo di Stato accentratore e appesantito, oppure se vogliamo instaurare un tipo di Stato nuovo, quello regionalista, decentrato e snello.

L'indagine conoscitiva in atto ci trova consenzienti, anche se non siamo molto ottimisti circa quelli che potranno essere i suoi risultati. Non sempre queste indagini conoscitive hanno avuto molta fortuna, così come non l'hanno avuta alcune Commissioni speciali. Vi è spesso, infatti, un senso di sfiducia, qualche dubbio, anche perchè si sono verificati fatti che hanno consolidato questi dubbi; per esempio le decisioni sulla superdirigenza, quando abbiamo sostituito i funzionari che sono andati via con altri che abbiamo promosso con molta fretta; è chiaro che anche questa è stata un'occasione perduta. Avremmo infatti dovuto, in quel momento, riflettere bene, ed aprire un colloquio con le Regioni, le quali certamente avrebbero fornito, come è sempre stato loro

desiderio, un contributo costruttivo, essendo esse cointeressate alla ristrutturazione non soltanto dei Ministeri, ma dello stesso Stato. Ciò nonostante noi attribuiamo, e lo abbiamo già detto in altra occasione, una particolare importanza a questo incontro, se non altro perchè la Commissione ha manifestato una intenzione di grande serietà nel volere aprire questo colloquio con le Regioni.

La ristrutturazione dei Ministeri è l'esigenza che avvertiamo con maggiore urgenza in questo momento, ma riteniamo che essa debba essere soddisfatta in una visione globale delle strutture giuridiche e organizzative dello Stato, in armonia cioè coi principi fondamentali che sono all'origine dell'ordinamento regionale. Non un fatto episodico, perciò, destinato a concludersi in una mini-riorganizzazione, ma piuttosto una volontà di impostare, come dicevo, in termini globali il complesso problema. È chiaro quindi che a monte della questione, potremmo dire come esigenza prioritaria, c'è quella di avere chiarezza di idee, di obiettivi, di strumenti, ma soprattutto la volontà di definire le aree di competenza dei vari organi dello Stato eliminando ogni occasione di confusione, di contrapposizione, di conflitto di competenze. Questo, d'altronde — e mi pare sia stato già illustrato dalle delegazioni che ci hanno preceduto — soprattutto attraverso l'integrale attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, problema nel quale peraltro non desidero intervenire.

Altra esigenza di cui si parla da tempo è l'individuazione dinamica dei principi fondamentali da tenere come base per l'attribuzione di competenza ai vari organi, proprio perchè senza di questi lo stato di confusione, e comunque di conflittualità, sarebbe inevitabile. Se infatti i principi fondamentali che presiedono alla legislazione nazionale fossero formulati *ex novo* dal Parlamento, assumerebbero una funzione veramente riformatrice; se invece dovessero essere desunti dalle Regioni, finirebbero con l'assumere una funzione inevitabilmente conservatrice, essendo condizionati da vecchie e superate leggi vigenti, oppure porterebbero ad assumere posizioni contestative, con quei conflitti cui facevo cenno poc'anzi.

È chiaro che, onde poter fare questo, non può non auspicarsi concretezza di intenti, perchè dobbiamo sapere individuare ciò che è possibile fare e ciò che è soltanto desiderabile. Tra le cose possibili pensiamo sia il caso di esaminare la predisposizione, entro un breve lasso di tempo, di una sorta di progetto di massima dello Stato che desideriamo costruire, occorre cioè un'idea fondamentale per modellarvi le nuove strutture dello Stato stesso. Vengono in questo coinvolti tutti gli organi statali, dal Parlamento fino agli enti locali minori. Questo è tanto più possibile — non più facile, ma comunque più efficace — quanto più il rapporto Parlamento-Governo-Regioni si farà vivace, direi istituzionalizzato, corretto. A questo fine noi sollecitiamo, con tutto il rispetto che si deve al Parlamento, un aggiornamento dei due rami di esso per promuovere un proficuo lavoro di partecipazione, e quindi presenteremo una richiesta affinché siano precisate le procedure da seguire.

Abbiamo inoltre notato come i frequenti incontri fra Ministri e assessori regionali sono destinati a creare confusione, o comunque a non concorrere a quella delimitazione precisa non soltanto di competenze, ma anche di iniziative che da quegli incontri dovrebbero maturare. È chiaro allora che la Presidenza del Consiglio va ristrutturata, e questa appare una esigenza prioritaria da attuare, con il conseguente riordino dei Ministeri.

Da qualche parte è stato poi detto, senza dubbio, sotto un certo profilo, giustamente, che riesce estremamente difficile realizzare questo riordino prima che siano state attuate alcune importanti e preannunciate riforme. Noi siamo d'accordo su ciò in linea di principio, però in pratica riteniamo che probabilmente troveremo grosse difficoltà seguendo questa strada. Ci pare di poter suggerire quanto segue: nell'impossibilità di attuare immediatamente tutte, e bene, le riforme auspiccate, visto che queste difficoltà esistono ed è inutile nasconderele, riteniamo che occorra predisporre un progetto di massima da tenere come base del riordino dei vari Ministeri. In sostanza, fin da oggi, dobbiamo avere chiare alcune

idee fondamentali su talune riforme base che dovranno essere attuate il più sollecitamente possibile onde poter giungere ad un certo riordinamento. Cioè, nella impossibilità di poter fare tutto subito e bene, occorre almeno programmare immediatamente le riforme, e quindi attuarle gradualmente e con coerenza.

Lo strumento della delega al Governo riteniamo che sia valido per quello che vogliamo la delega sia. Una delega generica probabilmente non ci troverebbe d'accordo, perchè emarginerebbe le Regioni da una partecipazione effettiva, reale, concreta a questo discorso più ampio.

Mi sembra quindi opportuno che tale delega debba prevedere l'indicazione delle linee fondamentali da seguire nella ristrutturazione dello Stato e degli obiettivi che ci proponiamo di raggiungere, lavoro questo al quale vorremmo dare la nostra collaborazione come Regioni, perchè ci sentiamo direttamente interessati.

P R E S I D E N T E. È proprio per questo che svolgiamo l'indagine in corso.

M A T T U C C I. Da un lato, quindi, indicazione di questi progetti di massima sulle fondamentali riforme settoriali aventi incidenza sulle strutture giuridiche e organizzative dello Stato; dall'altro parere obbligatorio della Commissione parlamentare, sentite le Regioni che, quindi, attraverso questa Commissione avrebbero la possibilità di partecipare attivamente alla stesura definitiva dei provvedimenti presentati dal Governo.

Signor Presidente, ho illustrato soltanto alcuni aspetti dell'appunto sottopostoci perchè, come dicevo prima, abbiamo ritenuto opportuno presentare una memoria scritta che senza dubbio potrà essere oggetto di migliore riflessione e attenzione da parte della Commissione. Ringrazio infine il Presidente Oliva che, con tanta convinzione, porta avanti questo discorso della collaborazione tra Parlamento e Regioni e mi auguro che a questi incontri ne possano seguire altri.

P R E S I D E N T E. Presidente Mattucci, mi lasci rivendicare a tutta la Commissione il merito — se merito ha da essere — di questa indagine, che non solo io considero utile, ma spero sia considerata tale anche dai miei colleghi. Vorrei ricordarle, poi, che il compito di dare parere su quella parte di attuazione della legge di delega che riguardava il personale, e quindi anche la superdirigenza, non spettava alla nostra, ma ad altra apposita Commissione. È evidente che noi non possiamo proporci — da questa indagine — risultati concreti diretti; ma tuttavia pensiamo che l'aver offerto una sede di dialogo e di manifestazione del pensiero non solo a noi, ma anche al Governo (che è sempre presente attraverso i rappresentanti dei due Ministeri più interessanti, possa costituire la base per un chiarimento di questa situazione provvisoria che minaccia di cristallizzarsi, e di cui tutti noi avvertiamo l'estrema pericolosità.

Do la parola, adesso, al dottor Elio Gabbuggiani, presidente del Consiglio regionale della Toscana.

G A B B U G G I A N I. Devo innanzitutto esprimere un vivissimo apprezzamento per l'iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali di promuovere un'indagine conoscitiva sul riordinamento della pubblica Amministrazione. Per tre ragioni, soprattutto.

La prima ragione è che il nostro discorso questa volta parte giustamente in sede parlamentare, prima che le scelte siano ipotizzate da atti elaborati dalla burocrazia statale. Il secondo motivo è che le Regioni vengono chiamate ad intervenire sulla riforma dello Stato nel suo complesso e non limitatamente all'amministrazione regionale, come invece era previsto dalla legge n. 775 del 1970. La terza ragione è che il discorso iniziato dalla Commissione consente di allargare la tematica alla politica delle riforme e della organizzazione, della efficienza e della produttività della pubblica Amministrazione, che vanno poste in riferimento alle esigenze reali del paese.

Non sarebbe stato opportuno, infatti, limitare l'oggetto dell'indagine al tema del riordinamento dei Ministeri nei termini in cui era stato posto dalla citata legge n. 775 del 1970, riannodando semplicemente il filo del discorso nel punto in cui si era interrotto quando lo scorso anno il Governo lasciò scadere la delega senza emanare alcun decreto di riordinamento.

Questa sarebbe stata una prospettiva assai riduttiva. E non tanto perché la legge n. 775 limita il parere delle Regioni ai soli aspetti di loro diretto interesse (l'ordinamento degli uffici periferici), giacché di fatto i pareri delle Regioni riguardano l'insieme delle strutture centrali e periferiche dei Ministeri; e neppure perché la legge 775 non contenesse principi direttivi apprezzabili, ai quali anzi le regioni più volte si richiamarono per evidenziarne il contrasto con gli schemi di decreti delegati sottoposti al loro parere; ma piuttosto perché l'esperienza dei primi tre anni di vita delle Regioni ha riproposto alcune questioni di fondo concernenti l'attuazione stessa della riforma regionale, l'insieme dei rapporti Stato-Regioni e in generale la riforma dello Stato.

Un primo gruppo di tali questioni attiene alla estensione ed alla natura dei poteri attribuiti alle Regioni. L'esercizio delle funzioni trasferite alle Regioni il 1° aprile 1972, ha confermato il giudizio negativo sulla entità e sulla organicità del trasferimento. Il ritaglio di competenze tra Stato e Regioni operato dal Governo si è rivelato non soltanto illegittimo da un punto di vista costituzionale, ma anche e soprattutto irrazionale rispetto ad una ordinata divisione di compiti tra Stato e Regioni, per perseguire finalità di efficienza ed incisività nell'azione amministrativa.

Questa situazione esige di procedere spedatamente, come anche il Governo per bocca del Ministro per le Regioni si è impegnato a fare, al completamento del trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e alla soppressione o regionalizzazione degli enti pluriregionali o nazionali, operanti nelle materie di competenza delle Regioni.

Ciò non sarebbe, tuttavia, sufficiente ad assicurare ai poteri regionali la necessaria completezza ed organicità, ove le materie dell'articolo 117 della Costituzione restassero definite dalla vecchia legislazione spesso preesistente alla Costituzione. Occorre perciò procedere, almeno in alcune materie più importanti, all'adeguamento della legislazione statale ai sensi della IX disposizione transitoria della Costituzione, mediante l'emanazione di leggi che al tempo stesso ridefiniscano la materie di competenza regionale e fissino i principi fondamentali secondo una impostazione riformatrice.

Ma poichè, nonostante ogni interpretazione evolutiva, il limite delle materie dell'articolo 117 della Costituzione non è valicabile e può costituire, a venticinque anni dall'approvazione della Costituzione, una remora per il perseguimento della indicata organicità dei poteri regionali, potrà risultare, in qualche caso, opportuno o necessario procedere alla delega di funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, ed anche di funzioni legislative, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma.

A questi strumenti sembra che, in particolare, dovrebbe ricorrersi per realizzare una organicità individuata non tanto in rapporto alle singole materie, quanto in rapporto agli obiettivi di programmazione che le Regioni devono poter perseguire.

Un altro gruppo di questioni attiene ad una serie di condizioni istituzionali, dalle quali dipendono largamente i modi e le possibilità stesse del pieno esercizio dei poteri regionali, la riforma della finanza regionale, la riforma della disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali e dell'amministrazione regionale, tuttora stabilita dalla legge n. 62 del 1953, il riordinamento delle autonomie locali, costituiscono le più importanti tra le suddette condizioni e basti qui avervi accennato, senza bisogno di richiamare la vasta problematica a esse relativa e le proposte avanzate, del resto ben note in questa sede.

L'insieme delle questioni sopra considerate, induce a ritenere che il problema del riordinamento della pubblica amministrazione non possa essere affrontato al di fuori di

un disegno complessivo che tenga conto, appunto, delle suddette questioni. Ciò non significa — sia chiaro — subordinare il riordinamento dei Ministeri alla soluzione di tutti i problemi di riforma sopra enunciati, chè anzi si ritiene necessario provvedere a tale riordinamento nei tempi più brevi possibili, onde evitare il cristallizzarsi di strutture centrali e periferiche dello Stato, che sono ancora quelle preesistenti all'attuazione dell'ordinamento regionale e al trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni. Ma significa, semplicemente, impostare il riordinamento della pubblica amministrazione non sulla base della situazione in atto, bensì in una prospettiva dinamica di riforma; non sulla base dell'attuale assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, ma in funzione di un diverso assetto di quei rapporti fondato sull'ipotesi dello « Stato regionale »; non sul presupposto della vigente normativa, ma in vista di una nuova legislazione di principi e di riforme, adeguata alla realtà regionale. Non è cioè pensabile, per fare degli esempi, impostare il riordinamento del Ministero dell'agricoltura senza riconsiderare — superando le norme dei decreti delegati di trasferimento — i rapporti Stato-Regioni in ordine alle questioni di rilievo internazionale; oppure identificare il giusto ruolo del Ministero della sanità fuori di un'ipotesi di riforma sanitaria, oppure ancora definire le funzioni del Ministero dei lavori pubblici senza affrontare il nodo dei problemi relativi alla difesa del suolo e all'assetto idrogeologico, superando la totale riserva di competenza allo Stato, prevista dai decreti delegati di trasferimento e riproponendo la questione dei reali poteri delle Regioni in materia di assetto del territorio.

Peraltro gli esempi ora indicati pongono in discussione l'esistenza stessa di determinati Ministeri, secondo le tradizionali distinzioni e funzioni e suggeriscono ipotesi di trasformazioni radicali, certo realizzabili attraverso una strategia di riforma e non invece una semplice prospettiva di adeguamento di alcune strutture alla situazione esistente, staticamente considerata.

Dovrebbe risultare, a questo punto, più chiaro perchè il discorso sul riordinamento

della pubblica amministrazione non possa riprendere dal punto in cui fu interrotto per la scadenza dei termini della delega.

Non si esclude che oggi sarebbe possibile migliorare, sotto la pressione delle Regioni, per l'opera positiva della Commissione per le questioni regionali ed anche per un diverso clima politico generale, alcuni aspetti degli schemi di decreti a suo tempo diramati alle Regioni. Ma ciò avverrebbe pur sempre nei limiti della situazione data e cioè, da un lato, sul presupposto del trasferimento delle funzioni già avvenuto, con tutte le insufficienze sopra ricordate, e, dall'altro, secondo i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge n. 775 del 1970, tanto apprezzabili per le intenzioni che rivelavano, quanto generici e pertanto eludibili nel concreto riordinamento di ogni singolo Ministero.

È stata proprio questa genericità, del resto, che ha aperto numerosi varchi alle tendenze conservatrici della burocrazia centrale quando si trattò di preparare gli schemi dei decreti delegati e stava anzi per consentire ad essa — non senza evidenti convenienze e condiscendenze politiche — di recuperare, attraverso il riordinamento, parte dei poteri pur avaramente concessi alle Regioni attraverso i decreti di trasferimento.

Si tratta perciò di reimpostare la questione della riforma dello Stato e della sua profonda trasformazione nello Stato regionale: di ciò sembra, del resto, pienamente consapevole la Commissione per le questioni regionali, come appare dall'ampia tematica proposta nel questionario inviato alle Regioni per la presente indagine conoscitiva.

Pertanto, affinchè l'indagine possa essere proficuamente utilizzata per le più vaste finalità indicate, occorre in primo luogo, come è già stato chiesto da varie Regioni, che questa prima serie di udienze serva soprattutto per mettere a punto le finalità generali dell'indagine e il metodo di lavoro da seguire, da parte delle Regioni e della Commissione e che si preveda, dopo un congruo intervallo, una seconda serie di udienze nelle quali potranno essere formulate puntuali proposte nel merito delle questioni indicate nel questionario e delle altre sulle quali le Regioni riterranno di pronunciarsi.

Mi riferisco anche alla possibilità di rivolgere la necessaria attenzione alle attività strumentali dello Stato in senso economico, in riferimento alle partecipazioni statali ed agli interventi speciali. Ciò appare utile per operare il necessario collegamento fra riforme istituzionali e politica delle riforme più in generale, fra autonomie e politica di programmazione.

Sulla natura di queste proposte si può formulare fin d'ora un'ipotesi di massima — almeno per quanto riguarda la Toscana — naturalmente da verificare, sia in seno agli organi regionali competenti, sia, anche, in occasione dei contatti che le diverse Regioni continueranno ad avere tra loro.

È un'ipotesi che discende logicamente da quanto si è fin qui argomentato. Non sembra, cioè, possibile affrontare l'insieme delle questioni cui si è accennato secondo una impostazione esclusivamente di « taglio orizzontale », come si era proposto di fare con la legge di delega del 1970, con tutti gli inconvenienti di genericità che si sono rilevati. Appare invece necessario formulare proposte per ampi settori organici della pubblica amministrazione — assetto del territorio, agricoltura, sanità, eccetera — che riguardino anche il completamento del trasferimento delle funzioni, la ridefinizione delle materie e la fissazione dei principi fondamentali, le eventuali deleghe amministrative e legislative nonché le ipotesi di riforma che in determinati settori, come ad esempio in quello della sanità, appaiono più mature: ed in questo più ampio quadro potranno trovare una più esatta definizione e motivazione le specifiche proposte di riordinamento — ma anche di soppressione, di fusione e di nuova istituzione — dei Ministeri.

Non è possibile anticipare ora quali potranno essere gli strumenti più adeguati da utilizzare per realizzare questo disegno, se cioè leggi organiche del Parlamento per i singoli settori, oppure deleghe al Governo almeno per taluni aspetti, oppure più provvedimenti separati anche temporalmente, ma collegati in un unico disegno generale. Come si deve, dunque, il problema non è tanto di procedere o meno con la delega al Go-

verno, quanto quello del contenuto e della ampiezza dei provvedimenti da adottare, da cui può discendere l'opportunità o meno della delega, l'estensione dell'oggetto della delega e la fissazione di principi e criteri direttivi più o meno dettagliati.

Comunque, da quanto sopra detto, risulta evidente che non si può essere favorevoli ad una semplice proroga dei termini della delega preventiva della legge n. 775 del 1970, secondo quanto stabilito dal disegno di legge n. 114, presentato dal Governo al Senato della Repubblica, e che si ritiene pertanto che il suddetto disegno di legge non debba compiere passi ulteriori nel suo *iter* parlamentare prima che questa indagine conoscitiva non giunga alla conclusione.

Sembra altresì opportuno che la Commissione acquisisca tutte le proposte di legge di iniziativa governativa, parlamentare e regionale e ogni altra documentazione inerente al tema dell'indagine (proposte di legge quadro, proposte di legge di riordinamento di enti, proposte di legge comunque interferenti con le competenze regionali, eccetera) e che il suddetto materiale venga portato a conoscenza anche delle Regioni.

Si intende che un'impostazione del riordinamento della pubblica amministrazione per settori organici e cioè, per così dire, con « taglio verticale » non esclude che si affrontino anche questioni di « taglio orizzontale » come quelle indicate nel questionario allegato alla lettera del Presidente Oliva. Sembra anzi di poter dire che tale ordine di questioni potrà trovare una più argomentata trattazione proprio partendo da una un'impostazione per settori organici come quella fin qui sostenuta.

Su alcuni dei problemi indicati, comunque, la regione Toscana ha già espresso il proprio punto di vista nei pareri sugli schemi dei decreti delegati di riordinamento. In particolare si ricorda sinteticamente quanto sostenuto in quella occasione a proposito delle rispettive funzioni dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine ai rapporti con le Regioni, al ruolo del commissario del Governo, alle funzioni e alla

utilizzazione dei Consigli superiori, agli enti nazionali e pluriregionali.

Per quanto attiene alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai singoli Ministeri, si contestò ogni attribuzione ai Ministeri della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni, riconoscendo al riguardo come unica sede istituzionale la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Quanto al commissario del Governo, si sostenne che i suoi poteri di coordinamento devono dirigersi non verso le regioni, ma esclusivamente nei confronti delle attività poste in essere da organi statali nella Regione e che il commissario deve dipendere non dai vari Ministri, a seconda che intervenga nell'una o nell'altra materia, e neppure dal Ministro degli interni, ma dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In relazione ai consigli superiori, poi, si escluse la possibilità che essi, attraverso un allargamento delle competenze e una modificazione della composizione mediante la inclusione di rappresentanti regionali tendessero a trasformarsi in sedi decisive della mediazione politica tra Stato e Regioni.

Infine, sul fondamento della richiesta di soppressione o regionalizzazione degli enti nazionali e pluriregionali operanti nelle materie di competenza delle Regioni si contestò la permanenza nei Ministeri di ogni struttura amministrativa preposta a rapporti di qualsiasi genere con i suddetti enti.

Su tutti questi punti, comunque, ci si dovrà soffermare con ben altro approfondimento, e insieme ad essi occorrerà soffermarsi anche sugli altri temi suggeriti dalla Commissione e sugli altri ancora che le Regioni ritengano di individuare.

Particolare importanza assume, tra i punti indicati dalla Commissione, quello concernente la creazione di idonee sedi istituzionali di contatto tra Stato e Regioni. Anche su questo argomento ci riserviamo di compiere un più approfondito esame, ma è possibile affermare fin da ora che, sotto il profilo dei rapporti tra Parlamento e Regioni, la più idonea sede istituzionale è proprio quella già esistente della Commissio-

ne parlamentare per le questioni regionali, il cui spazio di investimento si ritiene debba essere ampliato al massimo. A tal fine può essere colta già questa occasione della indagine conoscitiva sul riordinamento della pubblica Amministrazione per intensificare i rapporti di collaborazione tra le Regioni e la Commissione e per accrescere il peso ed il prestigio di quest'ultima. E ciò sarà tanto più possibile quanto più si acquisirà la consapevolezza che il tema del riordinamento deve essere affrontato secondo l'ampia prospettiva delineata, e che esso è suscettibile di avviare un processo di completamento della riforma regionale e di trasformazione dello Stato, da realizzare con gradualità e concretezza, ma non certo destinato ad esaurirsi in un breve periodo di tempo.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il disegno di legge n. 114, al quale lei, presidente Gabbuggiani, ha fatto riferimento, debbo far presente che il testo governativo originario è stato profondamente modificato, e che il nuovo testo sviluppato in Commissione è stato portato in Aula per la discussione generale e successivamente è tornato in Commissione. Di questo *iter*, su suggerimento di alcune delegazioni regionali, ho fatto raccogliere una documentazione completa che è stata inviata alle regioni nei giorni scorsi.

Ragioni di delicatezza mi spingono a precisare che non dipende da noi l'invitare, o meno, la Commissione del Senato, competente nel merito a tenere in sospenso o ad affrontare il riesame del disegno di legge per l'eventuale rinnovo della delega al Governo. È comunque evidente che la Commissione di merito si determinerà secondo l'orientamento delle parti politiche in essa rappresentate.

MALVEZZI. Rinuncio al mio intervento, perchè sono assolutamente d'accordo con le considerazioni svolte ora dal Presidente del Consiglio della mia Regione.

COLOMBO. Ringrazio il Presidente della Commissione per l'occasione che ci viene offerta. Condivido quanto è stato detto

dal presidente Mattucci e dal presidente Gabbuggiani; vorrei solo aggiungere qualche altra considerazione, approfittando dell'opportunità concessaci di toccare argomenti al di là delle materie specificatamente indicate nell'invito.

Sottolineo innanzitutto l'importanza e l'urgenza dell'emanazione di leggi-cornice. Le Regioni hanno una potestà legislativa limitata, sia per materia, sia perchè possono legiferare solo nei limiti dei principi generali. In assenza di leggi-cornice, tocca alle Regioni pervenire alla identificazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico, con giudizi che spesso non coincidono con quelli del Governo (il che determina conflitti), e con procedure che si sono andate formando nella prassi e che sono discutibili: si sono instaurate infatti trattative informali tra il Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri e Giunta regionale, singoli Assessori o addirittura singoli funzionari dell'esecutivo regionale.

Condivido poi il giudizio del presidente Mattucci, e cioè che non ci si debba limitare ad identificare i principi generali dell'ordinamento giuridico vigente (rappresentanti da un serie di norme concretatesi in assenza delle Regioni, quindi di una logica centralistica), ma che si debba ottenere che le leggi-cornice siano la grande occasione per definire le strutture dello Stato regionale. Proprio per questa importanza delle leggi-cornice, noi chiediamo che le Regioni vengano chiamate a partecipare alla elaborazione delle medesime.

Per quanto riguarda l'articolo 117 della Costituzione, condivido il giudizio espresso dal presidente Gabbuggiani, e cioè che a distanza di ventisette anni, l'indicazione di materie ivi contenuta non è più sufficiente. Vi sono infatti importanti materie in ordine alle quali ritengo necessario che alle Regioni venga riconosciuta potestà legislativa. Accenno in via esemplificativa alle materie del credito, dell'industria, del lavoro.

Una revisione costituzionale dell'articolo 117 consentirebbe alle Regioni di poter legiferare in un ambito di materie più completo, in relazione alle sentite esigenze delle popolazioni amministrato.

Per quanto riguarda i decreti delegati, do atto a codesta Commissione di aver svolto un'azione estremamente positiva e di aver migliorato i progetti ministeriali iniziali, anche se, purtroppo, va constatato che il trasferimento delle funzioni amministrative è poi avvenuto contro lo spirito e la lettera della Costituzione (secondo la quale dovevano essere trasferite tutte le funzioni amministrative attinenti alle materie elencate nell'articolo 117).

Nutro fiducia che saranno mantenuti gli impegni presi dal Governo e che si farà largo uso della delega *ex* articolo 118 della Costituzione, per rendere più razionale e omogeneo il quadro dei poteri di intervento della regione per quanto attiene alle funzioni amministrative.

Sottolineo a questo riguardo la necessità di una legge-quadro sulle deleghe che riguardi non soltanto la delega dello Stato alla Regione, ma anche dalla Regione agli enti locali.

Occorre inoltre che venga attuato il riordino dei poteri locali, così come previsto dalla IX disposizione transitoria della Costituzione. Sarebbe invero vanificato il discorso della delega alla Regione, agli Enti locali, senza una ristrutturazione di questi ultimi, che consenta di renderli capaci di recepire la delega e di esercitare in concreto, quindi, le conseguenti attività amministrative.

Vi è ancora un importante e delicato problema; quello dei rapporti tra Regione e organi centrali.

Dirò subito che a mio avviso su questo punto sono nati parecchi equivoci, soprattutto per quello che concerne il rapporto Governo-Regione, rapporto che viene tenuto esclusivamente con i Presidenti delle Giunte e con le Giunte, e ciò per una interpretazione, secondo me errata (applicata a questa fattispecie), dell'ultimo comma dell'articolo 121 della Costituzione, laddove si dice che il «presidente della Giunta rappresenta la Regione». Ora, altro è rappresentanza della Regione e altro è il discorso della partecipazione e della consultazione, che deve necessariamente coinvolgere tutti gli organi della Regione.

Lo stesso articolo 121 della Costituzione, al primo comma, recita infatti « Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente ». Quindi, il discorso della partecipazione, il discorso della consultazione, e cioè, il discorso dei rapporti sia tra Parlamento e Regioni, sia tra Governo e Regione deve, a mio avviso, coinvolgere tutti e tre questi organi.

Per quello che concerne la partecipazione, desidero inoltre sottolineare che la partecipazione sarebbe priva di significato se si limitasse ad una rapida consultazione in ordine a schemi già precostituiti. La partecipazione ha invece un senso se si riferisce a tutti i diversi momenti in cui si attuano l'attività del legislatore e quella dell'amministratore pubblico. Vi è un primo momento di raccolta di informazioni, di dati; un secondo momento di elaborazione di questi dati; un terzo momento di discussione sulle proposte; un quarto momento decisionale, cui seguono il momento esecutivo e quello di controllo sull'esecuzione.

Ora, a parte il momento decisionale, che spetta soltanto al Parlamento per la legge e soltanto al Governo per l'attività amministrativa, ritengo che in tutti gli altri momenti si debba dar spazio al diritto-dovere di partecipazione degli organismi regionali all'attività legislativa e all'attività amministrativa.

Certamente tutta questa materia deve essere regolamentata, attraverso una legge sulla partecipazione e sulla consultazione delle Regioni, legge che definisca le procedure ed anche le materie nelle quali le Regioni debbono essere obbligatoriamente consultate, dal Parlamento, per quanto concerne l'attività legislativa, e dal Governo, per quanto attiene all'attività esecutiva.

A nostro avviso — e mi richiamo qui ad una presa di posizione già avanzata in un incontro a Venezia due anni fa dalle Presidenze dei Consigli regionali — andrebbe esaminata la opportunità di modificare anche i Regolamenti della Camera e del Senato, in tema di consultazione.

Noi siamo un organo della Repubblica e riteniamo, quindi, che la consultazione delle Regioni debba avvenire con una procedura

prefissata ed espressamente prevista nell'ambito dei Regolamenti parlamentari.

Lo stesso dicasi per le proposte di legge.

Quando le Regioni presentano una proposta di legge al Parlamento (ex articolo 121 della Costituzione, secondo comma), sono poi costrette a rivolgersi al parlamentare amico perchè segua la proposta stessa nel suo *iter* parlamentare e non si perda tra le miriadi di leggi da cui il Parlamento è oberato.

Da qui l'opportunità che i Regolamenti delle Camere prevedano delle procedure speciali.

Nello Statuto della Lombardia abbiamo previsto una procedura privilegiata a favore delle leggi di iniziativa popolare: se infatti su di una proposta di iniziativa popolare non sia stata presa alcuna decisione entro tre mesi dalla presentazione, la proposta viene iscritta di diritto all'ordine del giorno del Consiglio e discussa, nella prima seduta, con precedenza su ogni altro argomento.

Non pretendiamo, evidentemente, tanto, ma chiediamo che nei Regolamenti parlamentari, venga fissata una procedura che garantisca una certa attenzione per le proposte di legge presentate dalle Regioni.

Concludo questo discorso sulla partecipazione ricordando che, nei nostri Statuti, non abbiamo meccanicamente riprodotto lo schema Parlamento-Governo, cioè al Parlamento la funzione legislativa e al Governo la funzione amministrativa.

I Consigli regionali hanno anche poteri di alta amministrazione, e in particolare quelli che riguardano gli indirizzi della programmazione e l'elaborazione dei piani. Per questo appare anacronistico l'atteggiamento del Governo che interpella esclusivamente gli organi esecutivi della Regione in materia di bilancio e di piano, e cioè dove le decisioni di fondo devono essere prese dai Consigli regionali.

Quanto alle sedi istituzionali del rapporto Regione-organi centrali, anche noi ravvisiamo nella Commissione parlamentare per le questioni regionali la naturale sede di contatto con il Parlamento.

Del resto questa Commissione ha già l'ottimo precedente delle consultazioni in mate-

ria di decreti delegati, nè d'altra parte sembra che osti con il dettato costituzionale l'affidare a detta Commissione il compito del rapporto tra Parlamento e Regione.

Per quello che riguarda il Governo, a nostro avviso la sede naturale è la Presidenza del Consiglio, opportunamente riorganizzata e ristrutturata, anche a seguito della soppressione di alcuni Ministeri. Dovrebbero essere soppressi quei Ministeri le cui funzioni amministrative sono state trasmesse alle Regioni e i cui uffici periferici sono stati assorbiti dalle amministrazioni regionali. Le funzioni amministrative residue di questi Ministeri dovrebbero essere assorbite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, naturale organo di collegamento tra Regioni e Governo.

Infine vorrei fare un accenno al di fuori della tematica proposita, ma su un argomento che è stato discusso in dottrina e in sede politica.

Mi riferisco alla composizione della Corte Costituzionale, per la quale chiediamo una revisione che consenta anche una rappresentanza dei Consigli regionali.

In uno Stato regionale, ci sembra infatti opportuno che, accanto alla Presidenza della Repubblica, al Parlamento, alle supreme magistrature, anche il complesso delle Regioni possa dare le proprie indicazioni per la formazione della Corte Costituzionale, che ha una sua importantissima funzione da svolgere proprio nel settore dell'attuazione della riforma regionale.

D'UVA. Anzitutto non posso non fare eco a chi, prima di me, ha espresso compiacimento e consenso per questa iniziativa della Commissione per le questioni regionali, che ci offre l'opportunità di esprimere alcune osservazioni in merito alla riforma della Pubblica amministrazione. Ed io vorrei, prima di illustrare alcune note che sono state formulate dalla Giunta della mia Regione, ricordare, anzitutto, che il progetto di ordinamento destinato a sostituire, secondo il disegno del Costituente repubblicano, il modello di Stato centralista, configurato nello Statuto Albertino, è indubbiamente quello di un ordinamento democratico, pluralistico ed autonomistico.

Soggetti di tale ordinamento, sempre secondo il disegno del Costituente, sono lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nella qualità di enti rappresentanti interessi di comunità che vivono nei rispettivi ambiti territoriali.

Da ciò consegue che il progetto costituzionale viene compiutamente realizzato, non già sostituendo semplicemente ad una organizzazione accentrata e verticizzata una organizzazione decentrata e diffusa orizzontalmente, bensì articolando l'ordinamento in una varietà di strutture politiche ed amministrative capaci di realizzare, ai rispettivi livelli comunitari, interessi quantitativamente e qualitativamente diversi, in relazione ad ambiti territoriali via via minori e differenti.

Se questo è il quadro istituzionale indicato dal Costituente, l'istituzione delle Regioni è stata dunque solo uno dei momenti della realizzazione dell'ordinamento pluralista ed autonomista, di cui non sono meno importanti i momenti della ristrutturazione dello Stato-apparato e del riordinamento degli enti locali.

In relazione agli enti locali è da osservare che la circostanza che essi non siano dotati, come gli enti maggiori (Stato e Regioni), della particolare dignità della titolarità della funzione legislativa, non deve indurre a sottovalutarne l'importanza nel processo di realizzazione dell'ordinamento voluto dalla Costituzione, fino al punto da ritenere che da esso possa essere stralciata, senza il rischio di compromettere la completezza e la coerenza delle soluzioni, tutta la tematica del riordinamento degli enti locali. Basti, al riguardo, rilevare che da tale riordinamento è particolarmente condizionata la piena attuabilità del disposto del comma terzo dell'articolo 188 della Costituzione, secondo il quale la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri Enti locali, o avvalendosi dei loro uffici.

Pertanto, se i canali che conducono alla piena attuazione dell'ordinamento pluralista ed autonomista sono tre, in relazione appunto alle categorie di soggetti (cioè istituzione ed organizzazione delle Regioni, ristrutturazione dell'Amministrazione statale e riordinamento delle autonomie locali), motivi di or-

dine sistematico indurrebbero ad affrontare, in un quadro di globalità, tutta la problematica normativa che vi è connessa.

A questa è da aggiungere un'altra premessa metodologica, che concerne il modo di operare dei soggetti del nuovo ordinamento, come mi pare in questa sede sia già stato sottolineato, quando si è fatto riferimento alle procedure della programmazione.

Non si può fare un discorso sulle strutture (enti ed organi) astraendo da quello sulle funzioni. Le strutture devono essere modellate in rapporto alle funzioni che esse sono destinate ad assolvere. E, poichè tutte le funzioni pubbliche (statali, regionali e degli enti locali) dovranno avere nella politica di programmazione il loro punto di riferimento e di sintesi, sia a livello decisionale che operativo, il discorso sulle strutture dei soggetti del nuovo ordinamento deve essere strettamente collegato, visto che ne è condizionato, a quello sulle procedure della programmazione.

Da queste premesse emerge la necessità che l'opera di riforma risponda ad una strategia globale, che coinvolga in un unico contesto sia tutti i soggetti dell'ordinamento disegnato dal Costituente (Stato, Regioni ed Enti locali), sia gli strumenti decisionali ed operativi, che, in base alla logica della programmazione, dovranno essere loro attribuiti.

In passato le Regioni, per motivi direi più logistici che strategici, sono state indotte a concentrare la massima parte del potenziale delle loro energie riformatrici sul fronte del trasferimento delle funzioni. È bene che adesso, ferme restando le loro funzioni, intorno alle quali il discorso non è ancora chiuso, le forze regionali (e con esse quelle più avanzate del Paese) si attestino saldamente anche sui fronti della ristrutturazione dell'apparato statale, del riordinamento delle autonomie locali e delle procedure della programmazione.

Ed è alla luce delle premesse sopra svolte che ci pare vadano intese le osservazioni in ordine alle singole questioni, sulle quali si articola l'indagine di questa Commissione.

Il processo di trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117 della Costitu-

zione, non può certamente considerarsi esaurito per effetto dell'emanazione dei decreti delegati e articolo 17 della legge 28 maggio 1970, dal momento che questi, in varia maniera ed in varia misura, hanno riservato allo Stato competenze di chiara spettanza regionale.

Il rilievo — che può apparire determinato da un intento rivendicazionistico — è direttamente connesso al problema della ristrutturazione dell'apparato amministrativo dello Stato, giacchè il completamento del trasferimento delle funzioni può comportare il contestuale trasferimento di uffici e la delega *ex* articolo 118 di residue competenze statali, con la conseguente necessità di ulteriori ridimensionamenti dell'apparato statale stesso.

Inoltre il processo di trasferimento di funzioni alle Regioni va completato con il riordinamento degli enti interregionali e nazionali operanti nelle stesse materie di cui all'articolo 117 della Costituzione. E, poichè tale riordinamento determinerà non solo il trasferimento di funzioni, apparati operativi (uffici e personale) e beni patrimoniali alle Regioni, in rapporto alle materie rientranti nella competenza regionale, ma anche la necessità della ristrutturazione dei servizi destinati alle funzioni statali residue (che non si possono o non si vogliono delegare alle Regioni), appare evidente come esso non solo potrà incidere sull'assetto organizzativo delle Regioni, ma provocherà contraccolpi anche sull'apparato dell'Amministrazione statale (eliminazione di uffici destinati alla vigilanza degli enti, eventuale avocazione all'amministrazione diretta dello Stato di funzioni già degli enti liquidati, eccetera).

Il problema della delega di funzioni alla Regione deve essere affrontato considerando la soluzione quanto mai utile alla realizzazione delle finalità che sono precipue di un ente politico qual è appunto la Regione. Poichè la competenza di un ente politico è tendenzialmente diffusiva, in quanto preordinata alla generale tutela degli interessi della comunità compresa nel territorio dell'ente stesso, bisogna consentire alla Regione di realizzare i suoi fini ampliandone i poteri con lo strumento della delega nel suo duplice profilo, normativo ed amministrativo.

Sotto il primo profilo viene in considerazione il disposto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, che consente allo Stato di conferire alla Regione il potere di emanare norme di attuazione di leggi statali. L'attribuzione di tale potere consentirebbe di adattare la legge statale, nei limiti consentiti dalla sua flessibilità, alle esigenze concrete di ciascuna Regione. Sotto il secondo profilo va osservato che lo strumento della delega amministrativa, di cui all'articolo 118, comma secondo della Costituzione, deve essere utilizzato, non con parsimonia — come finora è stato fatto — ma con prodigalità, e con riferimento non solo a funzioni dello Stato residue rispetto a materie trasferite alle Regioni o comunque a queste connesse, ma anche a funzioni che per ragioni contingenti non furono, come qui è già stato rilevato, dal Costituente attribuite alle Regioni, ma che in base a considerazioni di ordine sistematico, non devono essere sottratte alla competenza generale di un ente politico (per esempio la materia delle piccole e medie industrie, del credito e delle altre incentivazioni alle stesse, eccetera).

La prospettiva nella quale si è posto in passato il problema della riforma dell'amministrazione dello Stato, in base alla legge di delega del 1968, è stata quella dell'efficienza dell'apparato burocratico e, in base alla legge di delega del 1970, quella di una operazione di soppressione e di riduzione di direzioni generali, di divisioni e di uffici periferici, conseguenziale al trasferimento di funzioni alle Regioni (in questa prospettiva venivano lasciate sostanzialmente inalterate le strutture tradizionali della organizzazione amministrativa).

A noi la prospettiva giusta pare invece quella della ridefinizione dei compiti e della ristrutturazione dell'amministrazione, nel suo complesso. Si dovrà trattare, pertanto, di un riordinamento funzionale prima ancora che organico di competenze dello Stato, che abbia il suo punto di orientamento nell'articolo 117 della Costituzione e che sia in rapporto all'esigenza di un ordinamento pluralista ed autonomista: la soppressione di organi centrali e periferici statali sarà veramente conseguenziale. In tale prospettiva il riordinamen-

to delle funzioni statali non deve avvenire settorialmente, Ministero per Ministero, bensì globalmente, per campi omogenei di materie, in modo da ricomporre le funzioni che sono oggi divise, oltre che fra diversi organi statali, anche fra diversi enti strumentali (compresi quelli da regionalizzare). Solo da tale operazione dovrà scaturire, sempre come conseguenziale, la necessità di sopprimere o riunire Ministeri o di costituire unità organizzative nuove.

È ovvio che la ristrutturazione funzionale dell'amministrazione statale, oltre ad essere in linea con gli schemi del decentramento burocratico e con le esigenze delle autonomie, dovrà tenere presenti i moduli della politica di programmazione.

Dall'esame degli schemi di decreti delegati predisposti sulla base della legge delega del 1970 emerge, oltre al tentativo di sostanziale conservazione di vecchie strutture burocratiche a mezzo di una loro riqualificazione (peraltro solo nominale), in un preteso rapporto con la realtà regionale, il tentativo di far rifluire nell'ambito di ciascun Ministero e secondo la propria competenza per materia, la funzione di indirizzo e di coordinamento. Invece, il naturale interlocutore delle Regioni non può non essere, a livello politico amministrativo, il Governo e, conseguentemente, a livello burocratico, la Presidenza del Consiglio dei ministri. Pertanto, la naturale sede delle decisioni statali dell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, se e in quanto questa non abbia la sua esplicazione in atti legislativi, dovrà essere il Governo, mentre ai singoli Ministeri potranno essere assegnati solo compiti strumentali di istruttoria e di documentazione.

Naturalmente ciò significa che parte fondamentale della ristrutturazione dell'Amministrazione dello Stato è la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche in funzione dei compiti che ad essa spettano nella tematica dei rapporti Stato-Regioni. Un modulo organizzativo, già sperimentato dal nostro ordinamento, potrebbe essere quello di un Comitato interministeriale organicamente e funzionalmente inserito nella Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Comitato interministeriale per le questioni

regionali, presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per i rapporti con le Regioni, dovrebbe, per evitare il rischio dell'elefantiasi, avere come membri permanenti i soli Ministri con competenza generale, cioè i Ministri per l'interno, per il tesoro e per il bilancio e la programmazione economica, mentre gli altri Ministri dovrebbero partecipare ai lavori del Comitato solo per le questioni di rispettiva specifica competenza. Dovrà, inoltre, essere studiato un meccanismo di partecipazione dei Presidenti delle Regioni, quanto meno per gli affari di rispettivo interesse, ai lavori di detto Comitato.

Tale Comitato, ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri stabilite con legge, potrebbe assolvere, ad esempio, alle seguenti funzioni: formulare le direttive generali cui dovrà uniformarsi la attività delle amministrazioni statali in ordine ai rapporti con le Regioni; esaminare i problemi concernenti l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento dell'attività regionale, nonché quelli relativi all'organizzazione degli uffici statali, in rapporto alle esigenze dell'ordinamento regionale; indicare le direttive generali in relazione all'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni statali ad esse delegate; promuovere l'azione necessaria ai fini dell'armonico svolgimento dell'attività amministrativa statale e regionale, anche attraverso l'individuazione di funzioni statali da delegare ulteriormente alle Regioni; esprimere il proprio parere in ordine alle iniziative legislative statali concernenti l'ordinamento regionale dello Stato o materia di competenza regionale.

Tale Comitato potrebbe altresì costituire, a livello politico, la sede di un confronto diretto Stato-Regioni, nella fase di controllo statale delle leggi regionali.

Alle dipendenze di tale Comitato dovrebbe essere posto, quale suo necessario supporto burocratico, un Segretariato generale dei rapporti con le Regioni, al quale potrebbero essere addetti sia funzionari statali che regionali, e presso il quale potrebbero trovare collocazione anche uffici regionali di collegamento.

Quanto esposto sul Comitato interministeriale non toglie che sede istituzionale dei rap-

porti Regioni-Parlamento possa diventare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che opera proficua ha già svolto e continua a svolgere per la piena attuazione dell'ordinamento disegnato dal Costituyente.

Il problema della ripartizione di competenze tra la Commissione predetta e la Presidenza del Consiglio dei ministri (o Comitato interministeriali per le questioni regionali), avrà facile soluzione, ove sia impostato sulla diversità di natura e di attribuzioni dei due organi.

Ed infine, una breve considerazione sulla disciplina della funzione di indirizzo e di coordinamento. Nell'articolare tale disciplina deve essere tenuto presente che, se è vero che essa in un ordinamento democratico e pluralista è lo strumento con il quale, nel rispetto delle singole autonomie, vengono composte nell'ambito di un disegno unitario le attività dei vari soggetti, è altresì vero che, nello stesso ordinamento, essa deve sostanziarsi non già in una serie di rapporti di dimensione di tipo gerarchico, bensì in rapporti paritari, intesi a rendere compatibili gli indirizzi politici regionali con l'indirizzo politico nazionale.

Questa, dunque, l'essenza della funzione di indirizzo e di coordinamento: e l'esercizio effettivo di essa dovrà scaturire da una procedura dominata da accordi fra Stato e Regioni.

Per quanto concerne, poi, lo strumento tecnico da utilizzare per l'attuazione del piano normativo — mentre si ribadisce la necessità che questo coinvolga in un armonico disegno tutti i soggetti dell'ordinamento (Stato, Regioni ed enti locali) e le procedure della programmazione — si rileva da parte nostra che la delega al Governo, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, potrà pienamente rispondere alle esigenze operative purchè abbia un contesto articolato diretto a limitare la discrezionalità del Governo stesso nella interpretazione ed applicazione dei criteri direttivi. Si dovranno, se possibile, predisporre più efficienti meccanismi di controllo dell'esercizio della delega; e in questo senso proprio l'intervento della Commissione parlamentare per le

questioni regionali e delle Regioni, nella fase di attuazione della delega, dovrà essere attento ed incisivo.

D'AIMMO. Vorrei anzitutto rilevare che è difficile, dopo gli interventi che si sono succeduti e che, soprattutto per quanto attiene alla posizione espressa dai Presidenti dei consigli, sostanzialmente condiviso, dire qualche cosa di aggiuntivo e di nuovo. Debbo comunque anch'io rilevare che è solamente nel quadro di un'indagine conoscitiva che la Commissione per le questioni regionali poteva muoversi, anche se indubbiamente il riordinamento della legge delega per la ristrutturazione dei Ministeri, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ha un contenuto più vasto di quello che l'occasione di questo incontro indica e manifesta. Tale occasione, mentre ci dà la possibilità di trattare anche aspetti e problemi diversi, allarga molto il campo dell'indagine, e rende necessario, così come è stato sottolineato, un approfondimento dei temi che dovranno essere trattati in questa indagine conoscitiva.

È stato detto che una riforma delle amministrazioni centrali dello Stato e dei Ministeri fatta in questo momento, in cui le competenze delle Regioni non sono ancora definite, non potendosi accettare quelle che sono state trasferite con i decreti delegati di trasferimento delle funzioni, rischia di essere realizzata in una forma parziale ed insufficiente, giacché il sistema legislativo è antiquato, e, soprattutto in alcuni settori, in alcune materie, deve assolutamente essere riordinato alla luce di esigenze e di bisogni nuovi della società, con leggi di principio o di riforma più che con leggi-cornice, cioè con leggi che vanno al di là del sistema legislativo esistente per materie e per settori, innovandolo per rispondere alle diverse esigenze del Paese.

Per questo è stato espresso un giudizio negativo sul disegno di legge n. 114 presentato al Senato dal Governo. In effetti una interruzione del Presidente Oliva, che io ringrazio per questa iniziativa, faceva rilevare che in sede di competente Commissione per

gli affari costituzionali e con la sostanziale adesione del Governo, si è modificata notevolmente la proposta, elevando la durata della delega, prevedendo l'istituzione di uffici alle dirette dipendenze del Ministro, il trasferimento di servizi e personale da un Ministero all'altro e adeguandone eventualmente la denominazione, il riordinamento delle aziende autonome in settori a carattere industriale, il riordinamento degli organi consultivi, il conferimento di nuove attribuzioni agli uffici periferici dello Stato e l'adeguamento dell'organizzazione periferica statale nelle Regioni a statuto speciale a quello realizzato nelle Regioni a statuto ordinario, la disciplina dei comportamenti della pubblica Amministrazione, la possibilità di prevedere modifiche o deroghe alle norme sulla contabilità dello Stato, la riorganizzazione dell'attività consultiva in ordine ai decreti delegati, che andrebbe affidata a Commissioni di composizione esclusivamente parlamentare, e infine prevedendo il parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

Una innovazione molto importante è anche quella che si riferisce all'*iter* da seguire nell'emanazione dei decreti delegati. Esiste un emendamento al disegno di legge n. 114, proposto in Assemblea dallo stesso Governo, secondo il quale gli schemi dei decreti definitivamente formulati a seguito dei pareri del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione, delle Regioni e della Commissione parlamentare, sono nuovamente sottoposti, dopo un'approvazione di massima da parte del Consiglio dei ministri, al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Certo, queste sono delle innovazioni importanti, ma mi chiedo se esse siano sufficienti per definire il contenuto della delega che deve essere data al Governo. Si tratta di un discorso che è di stretta competenza del Parlamento, che infatti ne sta discutendo; noi comunque riteniamo che, se l'attuale situazione di stasi dovesse prolungarsi nel tempo, le Regioni potrebbero trarne un danno. Siamo anche convinti che, pur facendo ogni sforzo in questo momento per anticipare quelli che

potranno essere i principi della riforma, il riordinamento della pubblica Amministrazione non potrebbe essere nè completo nè soddisfacente. Credo quindi che il dilemma cui ci troviamo di fronte sia soprattutto questo: procedere immediatamente e nel migliore dei modi sulla strada delineata, definendo il contenuto ed i limiti della delega e procedure che prevedano il controllo del Parlamento, e conseguentemente, anche il parere obbligatorio delle Regioni, oppure rinviare il tutto dopo aver proceduto a formulare leggi di principio e di riforma per settori omogenei.

Ovviamente, però, il trasferimento delle funzioni alle Regioni e il riordinamento della pubblica Amministrazione non può ritenersi esaurito. Le leggi di riforma, provvedendo al riordino delle diverse materie, consentiranno un più corretto riconoscimento delle competenze delle Regioni, eliminando tutti gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione delle funzioni regionali.

Vi è, quindi, l'esigenza — avvertita da tutti — di individuare alcune riforme urgenti. Nel prosieguo di questa indagine conoscitiva possiamo anche arrivare all'individuazione di lacune di queste leggi fondamentali. Ovviamente occorre procedere anche a delineare nuove procedure per i lavori delle Commissioni parlamentari e della Presidenza del Consiglio, per consentire alle Regioni di essere ascoltate nella formulazione dei vari provvedimenti e di tutte quelle leggi che interessano le Regioni stesse. Ecco, quindi, l'urgenza di realizzare queste forme istituzionali di collegamenti con gli organi dello Stato (Presidenza del Consiglio e Commissione per le questioni regionali). Indubbiamente la materia che stiamo trattando è vasta e ritengo che dovremmo più in là continuare questo dialogo, per mettere a punto una nuova legge sulle autonomie locali. Lo Stato non si riforma infatti pensando solo ai Ministeri ed alle Regioni. C'è tutta una realtà sub-regionale da non trascurare: basti pensare ai comprensori, alle comunità montane. Nella mia Regione, ad esempio, il Molise, il 90 per cento del territorio e dei comuni (123 su 136) sono montani e rien-

trano nelle previsioni della legge per le comunità montane. Questi problemi, così acuti per il Molise, sono comuni ad altre Regioni, soprattutto a quelle dell'Appennino e delle zone interne del nostro Paese, dove la popolazione è molto sparsa e manca una dimensione valida a livello di ente locale per l'organizzazione dei servizi e per una qualsiasi politica di programmazione e di sviluppo economico.

È anche da tener presente il problema di una modifica della legge finanziaria regionale, che tenga conto delle esigenze delle Regioni più piccole; per il fatto che vi sono esigenze fondamentali comuni ad ogni Regione, indipendenti dalle dimensioni. Un problema importante per le Regioni più piccole, è, ad esempio, quello dell'elevazione del numero dei consiglieri. Compete al Parlamento affrontare questo aspetto e, quindi, in questa sede dobbiamo discuterne. I consigli regionali hanno una struttura che si avvicina molto a quella del Parlamento e, quindi, diversa da quella dei consigli provinciali e comunali. Vi è perciò la necessità di organizzare l'ufficio di presidenza, le commissioni permanenti, eccetera. Ebbene, trenta consiglieri regionali credo che siano insufficienti per assolvere a tutte queste funzioni.

Sono discorsi e argomenti questi, che, naturalmente, possono essere ripresi, ma il tempo che abbiamo a disposizione per andare avanti e risolvere il problema del riordino, anche se in via provvisoria, dell'amministrazione centrale e quindi dei ministeri, è breve. Occorre provvedere rapidamente!

P R E S I D E N T E . Do adesso la parola, per le eventuali domande da rivolgere ai rappresentanti regionali, al senatore De Zan.

D E Z A N , senatore. A conclusione di questa discussione, più che rivolgere delle domande, vorrei fare qualche valutazione di ordine generale. Credo, infatti, che i parlamentari abbiano il dovere, di fronte ai rappresentanti delle Regioni, di chiarire innanzitutto il loro atteggiamento pregiudiziale. Ho sempre sostenuto che lo Stato deve sentirsi arricchito e non impoverito dalla ridi-

stribuzione dei poteri. Invece noi per primi, non solo voi, rappresentanti delle Regioni, abbiamo l'impressione che si continui a giocare a rimpiattino. Troppo spesso assistiamo a chiari tentativi di concedere il meno possibile, ma senza darlo a vedere.

Fra Stato e Regioni si è instaurato uno strano rapporto che mi ricorda la contrattazione sindacale: vi è una parte e una controparte. Questo è il modo peggiore per stabilire un rapporto: le Regioni si trovano in un atteggiamento di diffidenza e nello stesso tempo di offensiva e lo Stato in una posizione di prevenzione e di difesa, quasi si trattasse di salvaguardare diritti storicamente consolidati.

Tutto ciò spiega la situazione, a dir poco paradossale, in cui ci troviamo: a quasi due anni dall'avvio effettivo dell'ordinamento regionale, il riordino dei Ministeri è di là da venire, mentre l'unico atto compiuto è la sistemazione economica della dirigenza statale, che doveva essere la conseguenza, non la premessa, del riordino dei Ministeri.

Attraverso questi rinnovati incontri coi responsabili regionali noi abbiamo avuto la conferma della sostanziale unità di indirizzo e della convergenza sui temi di fondo esistenti tra tutte le Regioni, indipendentemente dalle maggioranze politiche che le guidano.

È una convergenza che ci deve far pensare e che deve far meditare soprattutto il Governo. Nessuno può illudersi di mortificare, anche in modo surrettizio, gli autonomi poteri di decisione delle Regioni.

Si comprende perchè alcune richieste diventino pressanti. Come il riordino dei ministeri, che non è un fatto meccanico, a se stante, ma la conseguenza di un disegno complessivo di globale riforma dello Stato. Credo di poter dire, per l'esperienza che ho dei lavori di questa Commissione, che noi condividiamo tale impostazione. Lo abbiamo dimostrato con il nostro imparziale e decisivo contributo al miglioramento dei decreti di trasferimento: se la seconda fase, quella del riordino, si è arrestata, ciò non è dipeso in alcun modo da noi, che non abbiamo mai mancato di esprimere la nostra profonda preoccupazione.

Il problema del riordino è collegato alla revisione, in qualche misura, dei decreti di trasferimento, tenendo conto delle prime esperienze, delle difficoltà e delle lacune riscontrate. Credo che al riguardo un atto di illuminata volontà possa venire dal Governo, il quale ha avuto modo di accertare in questi anni che non esistono ragioni fondate di diffidenza nei riguardi delle Regioni. Non è parso, infatti, che le Regioni vogliano esorbitare dai compiti che la Costituzione loro conferisce.

Più delicato è il discorso sull'aggiornamento dell'articolo 117 della Costituzione, in relazione alle trasformazioni profonde che la nostra società ha subito dal 1947 ad oggi. Non mancheranno resistenze gravi, ma sarebbe un errore assumere un atteggiamento di pregiudiziale diniego.

Generale è l'accordo sulla necessità di rivedere radicalmente la legge comunale e provinciale: è da venti anni che consideriamo superata tale legge, e lo abbiamo tutti ripetuto anche pubblicamente: oggi essa appare in netto contrasto con i compiti che vengono assegnati agli enti locali, anche in vista delle nuove realtà comprensoriali che si sono create.

Tutte queste istanze sarebbero vanificate se non si procedesse all'elaborazione, nelle materie essenziali, di quelle leggi-quadro che appaiono indispensabili perchè il rapporto Stato-Regione acquisti chiarezza e perda il carattere polemico e concorrenziale che ancora oggi mantiene.

A questo punto abbiamo il dovere di considerare l'aspetto politico della questione. La nostra Commissione ha limiti precisi, che peraltro sono stabiliti dalla Costituzione. Sbagliaremmo, tuttavia, se dimenticassimo di essere dei responsabili politici, dotati quindi di poteri di decisione politica in altre sedi. Mentre noi consideriamo con grande interesse il confronto-dialogo con le Regioni, dichiariamo che non vogliamo sottrarci ai doveri che la rappresentanza politica ci attribuisce. Il primo che ci sta dinanzi — l'elaborazione e l'approvazione delle leggi-quadro — comporterà gravi difficoltà perchè ogni qual volta si affrontano questioni di fondo, riemergono divergenze ideologiche.

Per l'esperienza che ho non mi illudo che le cose procederanno con la celerità che pure sarebbe necessaria. Assisteremo anche alla tentazione di rinviare, ricorrente tutte le volte che i contrasti appaiono laceranti; ma io credo che dovremo calcolare anche i costi politici ed economici di certe dilazioni.

Credo che oggi esista un diverso clima psicologico rispetto a tre anni fa e la psicologia indubbiamente è una premessa per un giudizio sull'azione politica. È un clima più favorevole. Oggi si è stabilito fra i partiti — anche fra quelli che appaiono ideologicamente più distanti — un rapporto di maggiore distensione non soltanto operativa, ma anche ideologica. Quanto meno, oggi il dialogo si manifesta in misura maggiore che non nel passato. Credo che questo, senza che venga meno la netta e necessaria distinzione fra le diverse responsabilità della maggioranza e delle minoranze, possa darci maggiore affidamento per le prospettive che ci stanno dinanzi. In ogni caso, proprio per l'esistenza di questo clima, non dobbiamo evitare di essere più fermi nel manifestare in tutte le sedi la nostra chiara volontà di portare a soluzione gli enormi problemi rimasti in sospeso.

Non ho voluto porre domande, perchè mi pare che emerga da questo breve intervento una particolare considerazione per il modo con cui i problemi sono stati espressi e una collimanza di finalità. Credo senz'altro di poter dire, per quanto riguarda la mia parte politica, che questa Commissione si sentirà confortata e in un certo senso rafforzata ogni volta che potrà continuare questo fruttuoso dialogo.

F R A N C H I, *deputato*. Non svolgerò un intervento, ma porrò alcune domande. Sottolineato che mi auguro che si possa avviare un discorso molto più ampio con le Regioni, come è stato auspicato, chiedo alla cortesia dei rappresentanti di esse che mi sia consentita una premessa. Sorrido quando sentiamo dire: « noi e voi ». Mi sembra che non abbia senso, perchè se rappresentiamo organi diversi, la classe politica cui apparteniamo è la stessa e quindi non si possono dividere responsabilità che sono comuni.

A me non piacciono quei toni paternalistici che hanno giustamente causato il legittimo risentimento dei rappresentanti delle Regioni.

Mi piace ribadire un concetto al quale sono fermamente legato: non credo che nei rapporti fra Stato e Regioni ci si trovi di fronte a relazioni fra soggetti *inter pares*. Io credo in sostanza ad un unico ordinamento giuridico sovrano, che ha le sue articolazioni e le sue autonomie. Non per niente la Costituzione definisce enti autonomi le Regioni, anche se c'è stato in passato qualche tentativo, oggi ampiamente rientrato, da parte di una dottrina regionalistica, di dimostrare l'esistenza di un ordinamento giuridico sovrano identificabile con quello regionale.

Con questa premessa e dicendo che anche appartenendo ad una parte politica che rammenta benissimo la lunghissima e ventennale battaglia contro una certa idea della Regione e non contro il decentramento, oggi guardo con profondo interesse ai nuovi istituti regionali. Noi del Movimento sociale italiano - Destra nazionale cerchiamo anzi di fare del nostro meglio non solo perchè si capisca che cosa si vuole realizzare con questo nuovo ente, ma perchè esso possa meglio funzionare.

Ho sentito parlare dell'esigenza di uno Stato snello, moderno, di uno Stato che non sia più permeato dalla mentalità accentratrice. Ma questo Stato snello che tutti vogliamo, in che modo si fa? Creando forse degli organismi che snelli non sono? Dopo tre anni di vita (e ci sono poi le Regioni a statuto speciale che hanno ormai tanti anni di vita) a nessuno è venuto in mente, mentre si parla della necessità di ristrutturare lo Stato, che alla luce dell'esperienza maturata è viva anche la necessità di ristrutturare la Regione? È vero o non è vero che mentre si pensa alla ristrutturazione dello Stato per renderlo più snello, ci troviamo di fronte a talune Regioni che hanno ormai grossi apparati burocratici?

Onorevoli rappresentanti della regione Lombardia, dei duemila dipendenti della vostra regione quanto sono quelli realmente utilizzati?

In una seduta precedente ho sentito il Presidente della regione Liguria dire: noi abbia-

mo mille e trecento dipendenti, ma al massimo ne possiamo utilizzare due o trecento!

È avvenuto, a seguito del trasferimento del personale l'alleggerimento auspicato nell'ambito dell'amministrazione statale o non è vero al contrario che lo Stato ha rimpiazzato il personale trasferito e che la stessa cosa è avvenuto per il personale comandato dagli enti locali, per cui ci troviamo in realtà di fronte ad un fenomeno di aumento della burocrazia?

Quando si invoca un discorso globale, non è il caso di fare veramente un discorso globale rivedendo soprattutto questo aspetto, che ritengo profondamente negativo, delle dimensioni delle burocrazia regionale?

Consentitemi in materia di citare non un personaggio della mia parte politica, ma un eminente studioso, il professor Benvenuti, il quale in un pregevolissimo studio, parlando della burocrazia della regione Friuli-Venezia Giulia, ha detto: « Questa è la burocrazia che ha imparato rapidamente tutti i difetti della vecchia e decrepita burocrazia statale, senza peraltro apportare nessun pregio ».

C O L O M B O. Desidero ricordare, all'onorevole Franchi, che la Lombardia ha le dimensioni di un medio stato europeo. Più di otto milioni e mezzo di abitanti; per cui duemila dipendenti non sono eccessivi. Comunque ella onorevole Franchi, ha toccato un fatto non certo imputabile alle Regioni. Esse hanno dovuto subire l'imposizione del trasferimento di personale statale e sono state impossibilitate ad assumere personale proprio. Avremmo potuto impostare strutture più snelle se avessimo avuta la libertà di organizzazione che invece non ci è stata consentita.

Non sono in grado di rispondere all'altra domanda, e cioè se lo Stato abbia rimpiazzato o meno il personale che ha trasferito alle Regioni. Riterrei di no, giacché lo Stato ha trasferito alle Regioni uffici e personale.

Comunque questa è una materia in ordine alla quale noi rivendichiamo maggiore autonomia, giacché è assurdo avere dato alle Regioni autonomia in materie indubbiamente

fondamentali, quali l'urbanistica, l'agricoltura, la sanità, eccetera, quando poi esse non vengono messe in grado nemmeno di determinare autonomamente l'organizzazione giuridico-economica dei propri dipendenti.

Basti un esempio significativo: noi non possiamo avere una organizzazione di resocontazione analoga a quella delle Camere anche perchè non possiamo dare ai nostri dipendenti, specie se specialisti, uno stipendio analogo a quello che percepiscono i dipendenti dei nostri enti locali subregionali.

È noto infatti che al comune di Milano, alla provincia di Milano, agli ospedali milanesi e lombardi il personale dipendente percepisce molto più del nostro, che è legato, proprio in base alla legge regionale testè consentita dal Governo, ai parametri dei dipendenti dello Stato.

Lei, quindi, onorevole Franchi, ha toccato un argomento in ordine al quale rivendichiamo in questa sede la necessità di una maggior autonomia agli effetti anche di una maggiore efficienza. Del resto mi pare che anche le Regioni che in questa materia erano partite male, come la Sicilia, hanno saputo molto bene correggere errori iniziali mediante una legge sulla burocrazia che è additata a modello.

M A T T U C C I. L'osservazione dell'onorevole Franchi ci sorprende, perchè nella premessa ha protestato nei confronti dell'oratore che lo aveva preceduto per essersi espresso in termini di « noi e voi » ed ha poi concluso il suo intervento proprio con un « noi e voi »!

Debbo precisare che le Regioni hanno semmai posto in evidenza le contraddizioni dello Stato e sono state la cartina di tornasole di questa situazione perchè il caso che lei lamenta, onorevole Franchi, si è verificato proprio per l'Abruzzo che si è visto assegnare un contingente di circa millecento-milleduecento dipendenti, cioè un numero decisamente superiore al fabbisogno. Questo semmai ci invita ad una riflessione sulle cose da fare in futuro per ottenere quel tipo di organizzazione che noi tutti auspichiamo. È chiaro che la regione Abruzzo non ha colpa

di quanto accennavo sopra, ma sono i difetti delle strutture vecchie che noi vogliamo superare.

Circa poi le sovrapposizioni di dipendenti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, non credo che questo sia avvenuto, perchè anche per i comandati, il cui numero è estremamente esiguo, non credo che siano tutti stati sostituiti dagli enti locali. Qualcuno sì senza dubbio, perchè abbiamo preso dagli enti locali molti elementi qualificati — ed era inevitabile che ciò avvenisse per dare alla Regione la possibilità di cominciare a vivere —, ma per il resto mi pare che le cose non stiano così come sono sante rappresentate dall'onorevole Franchi.

F R A N C H I, *deputato*. Prendo atto della necessità di un discorso globale quando si parla di ristrutturazione, e passo alla seconda domanda.

Ho sentito invocare — mi pare sia stato il Presidente della regione Molise, in modo particolare — prodigalità da parte dello Stato nell'esercizio della delega a favore delle Regioni, perchè — si dice — proprio attraverso tale delega possono essere colmate le lacune dell'articolo 117 della Costituzione.

La domanda è la seguente: le Regioni fanno lo stesso discorso in materia di esercizio della delega nei confronti degli enti autarchici territoriali o comunque, in generale, di tutti i soggetti destinatari della delega di funzioni regionali, visto che non è facile procedere ad una loro esatta individuazione? Perchè secondo l'ultraventennale esperienza maturatasi nelle Regioni a statuto speciale, non mi risulta che si sia fatto non dico un ampio uso della delega, ma neanche un uso moderato: infatti non si è proprio fatto uso della delega! In questo momento, che cosa stanno facendo o cosa pensano di fare al riguardo le Regioni? Noi sappiamo, infatti, che esse sono divise, anche per motivi semplicemente politici, circa la individuazione degli enti destinatari della delega. Quindi, che intenzioni hanno le Regioni in questa delicatissima materia, visto che gli enti locali oggi denunciano un certo stato di insofferenza che si manifesta in una sfiducia verso la Regione, la quale poi, a sua volta, ma-

nifesta la stessa sfiducia nei confronti dello Stato?

D'UVA. Forse nella prima parte del mio intervento non sono stato esplicito, perchè se lo fossi stato sicuramente l'onorevole Franchi non mi avrebbe posto questa domanda.

Nella prima parte del mio intervento ho accennato alla necessità di procedere contestualmente alla riforma dello Stato-apparato e al riordinamento degli enti locali. Questo sta a significare che le Regioni hanno manifestato la volontà unanime (almeno da quanto risulta dagli incontri avuti questi ultimi tre anni) di servirsi della delega non solo nei confronti degli enti locali e interregionali, ma anche di quelli di nuova istituzione.

Ora non ho affermato nulla di nuovo quando ho detto che lo Stato deve essere più prodigo in materia di deleghe nei confronti delle Regioni; ho ripetuto quello che tante volte i colleghi di altre Regioni hanno detto. Cioè credo d'interpretare il pensiero di tutti i colleghi che hanno responsabilità di governo a livello regionale quando dico che le Regioni sono decise a delegare agli enti locali tutto quanto è possibile, anche perchè riteniamo che esse siano soprattutto organismi di programmazione.

PRESIDENTE. Mi scusi l'interruzione. Poichè in precedenti sedute è stata contestata da alcuni Presidenti la possibilità di arrivare rapidamente alle deleghe in favore degli Enti locali, e poichè d'altra parte debbo dare per scontato il desiderio delle Regioni di adeguarsi alla lettera imperativa della Costituzione, vorrei pregare lor signori di portare qualche elemento di giudizio sulle difficoltà che ostacolano, più frequentemente e in maniera sistematica, il conferimento delle deleghe. La mia non è una domanda retorica: essa è tesa a documentare questo punto difficile dei nostri lavori.

MATTUCCI. Io credo che i problemi derivino soprattutto dalle situazioni locali; è chiaro che in Lombardia un simile problema si pone in maniera assai diversa che in

Abruzzo. Infatti le deleghe vanno date ai comuni, ma le comunità montane, per esempio, sono di recentissima costituzione e i comuni stessi sono, in gran parte, molto piccoli. Si pone, inoltre, il problema di « come » queste deleghe possono essere esercitate, del loro limite quando le entità territoriali sono di duemila, tremila abitanti, dell'opportunità di costituire consorzi di comuni, di come poter utilizzare alcuni servizi e alcuni uffici degli enti locali maggiori. Noi, in Abruzzo, abbiamo trovato una situazione molto pesante; per esempio abbiamo incontrato difficoltà di natura finanziaria: non possiamo dare la delega ad enti che si trovano in una situazione finanziaria drammatica, altrimenti affideremmo loro compiti che *a priori* non possono essere assolti. È una catena: quando inseriamo il discorso degli enti locali minori, nella visione generale del riordino dello Stato, lo facciamo perchè vi è una cointeressenza tra Governo, Regione e Stato. E quando verrà affrontato il problema generale, il Governo deve ascoltare anche questa nostra esigenza in relazione alle deleghe, senza le quali l'ordinamento regionale è sofferente e non assolve pienamente i suoi compiti. Per l'Abruzzo una delle difficoltà maggiori si registra proprio nella situazione finanziaria, oltre che nelle ridotte dimensioni degli enti locali.

MALVEZZI. La Regione Toscana le deleghe le sta attuando: ha infatti già approvato una legge di principi per stabilire i termini generali secondo i quali deve essere conferita la delega agli enti locali. Direi che diverse nostre leggi, forse quasi tutte, tendono a conferire funzioni e ruoli nella gestione del potere regionale agli enti locali e alle loro aggregazioni.

Tuttavia, e questo è anche un punto basilare della legge dei principi che abbiamo approvato, noi vorremmo evitare quello che è avvenuto col trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni, cioè vorremmo evitare conferimenti parziali, settoriali, disorganici. Difatti, per iniziativa della Giunta, sono state elaborate due leggi, di cui una in fase di avanzata discussione in seno al Consiglio

regionale per il conferimento della delega sul diritto allo studio e all'assistenza scolastica, e l'altra, che è stata presentata pochi giorni fa al Consiglio, per il conferimento della delega per tutto il campo dell'assistenza pubblica, che ci è stata trasferita dallo Stato. Certo, questa scelta presuppone qualche difficoltà di elaborazione giuridica, anche perchè i trasferimenti di competenze alle Regioni sono avvenuti attraverso decreti che presentano molti punti oscuri, sicchè la Regione deve prima di tutto cercare di capire che cosa effettivamente le è stato trasferito per poter organicamente ristrutturare la materia e ridistribuirla agli enti locali; ciò non ci consente di procedere con la speditezza che speravamo.

Però desidero ricordare un'altra difficoltà certo non minore, cioè la condizione attuale degli enti locali: non soltanto la precaria condizione della finanza locale — che si aggiunge a quella del tutto insoddisfacente della finanza regionale e che rende ancor meno agevole l'attribuzione di deleghe perchè si corre il rischio di delegare funzioni senza un sufficiente sostegno finanziario sino al punto di compiere un *bluff*, o comunque di suscitare delle speranze che poi vengono deluse — ma anche il problema rappresentato da elementi di incertezza giuridica. Il quadro in cui gli enti locali sono oggi regolati, attraverso un'antichissima legge, quella comunale e provinciale, da anni riconosciuta da tutti inadeguata ai fini delle funzioni che questi enti sono chiamati a svolgere nell'ambito della Costituzione repubblicana, non favorisce un rapido conferimento delle deleghe e a questo proposito basterebbe pensare alla struttura dei bilanci comunali prevista da quella legge. Si pensi agli uffici e agli organici che vanno rivisti in funzione delle deleghe che verranno attuate dalla Regione; noi pensiamo che questo sia un canale attraverso il quale si possa giungere ad un assetto più razionale delle strutture burocratiche dello Stato, inteso nel suo complesso, e prevediamo il passaggio di una parte dei funzionari trasferiti dallo Stato agli enti locali che riceveranno deleghe dalle Regioni. Quindi le difficoltà non sono

poche; gli ostacoli sono reali e molti; devo però aggiungere che questa volontà di delegare non è soltanto programmata, ma è anche attuata pur nell'ambito delle difficoltà e delle incertezze innanzi ricordate.

F R A N C H I, *deputato*. È noto un certo massiccio intervento del Governo per ostacolare le Regioni. Perché accade questo? Le Regioni, nate come enti autonomi (e io ricordo la battaglia combattuta per impedire i consorzi tra Regioni), come entità che dovevano parlare un linguaggio di autonomia, di fatto parlano oggi un linguaggio corale, tanto che ho sentito il Presidente del Consiglio regionale toscano — e lo possiamo constatare continuamente — parlare di riunioni e di contatti frequenti tra i vari presidenti dei Consigli regionali, tra i presidenti delle Giunte, tra assessori e via dicendo. Parlano un linguaggio corale, dicevo, determinato da quelle Regioni che il Ministro competente ha definito « orchidee ».

Esistono dunque le cosiddette orchidee, mentre le altre Regioni non sono decollate. È forse per questo motivo che lo Stato, trovandosi di fronte ad un vero e proprio consorzio di Regioni, si è chiuso in se stesso, per cui si deve lamentare una certa diffidenza da parte sua che ha contribuito ad arrestare il decollo dell'ordinamento regionale.

D' A I M M O. Devo rilevare una certa contraddizione nel modo in cui è stata posta la domanda. Tutte le Regioni, cioè, si muovono all'unisono, assumono atteggiamenti unitari, operano collegialmente, ma poi vi sono le orchidee e i fiori di campo. Voglio dire che evidentemente le Regioni si muovono unitariamente — e l'incontro di questa sera è la conferma sostanziale di tale affermazione — quando si tratta di discutere problemi di ordine istituzionale. Siamo attualmente ancora nella fase istitutiva delle Regioni, stiamo tuttora parlando di trasferimento di poteri, di funzioni, di riordino, di modifica della legge comunale e provinciale, di finanza locale, di riordino dell'Amministrazione centrale, e credo che questi

siano problemi comuni a tutte le Regioni. Ciò non significa che all'interno di esse non esistano posizioni differenti, a seconda delle maggioranze che operano all'interno delle singole Regioni. Vedere quindi le Regioni unite in tutti i problemi che loro si presentano mi sembra una esagerazione non corrispondente alla realtà dei fatti. Nella fase statutaria le Regioni hanno operato le loro scelte, contenute appunto nei documenti da esse redatti, che sono sostanzialmente diversi fra di loro. Ne deriva che, se le Regioni marciano insieme, è perché hanno motivi ed interessi comuni da discutere con il Parlamento, con il Governo e con gli enti locali.

M O D I C A, *senatore*. Vorrei anzitutto esprimere il mio compiacimento per questa indagine che, anche se ha intrapreso il suo cammino con qualche lentezza, mi sembra cominci a rispondere agli obiettivi che erano nelle intenzioni dei suoi promotori. È confortante che da parte dei rappresentanti delle Regioni si ritenga non soltanto necessario, ma possibile che le grandi forze politiche che hanno fondato la Repubblica possano essere ancora in grado di esprimere una capacità di rinnovamento che consenta di parlare di una riforma dello Stato in senso autonomistico, regionalistico e democratico. Questo è il significato fondamentale della ricerca che abbiamo iniziato con questa indagine conoscitiva, e in questo senso mi sembra debbano essere apprezzate le parole del collega De Zan. Proprio in relazione a questi obiettivi di riforma autonomistica e democratica dello Stato ritengo che abbia particolare rilevanza il discorso accennato da alcuni rappresentanti regionali sul disegno di legge numero 114. Non voglio portare in questa sede il problema dell'apprezzamento del disegno di legge che è ancora all'ordine del giorno del Senato; vorrei però osservare che, se dobbiamo parlare di riforma dello Stato, ciò comporta un processo di rifondazione di principi legislativi circa l'ordinamento globale della pubblica Amministrazione e il rapporto tra i diversi organi istituzionali dello Stato. Il citato disegno di legge, indipendentemente da qualsiasi giudizio

sui suoi pregi e sui suoi difetti, si muoveva secondo una impostazione che aveva come presupposto l'agganciamento ai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni sulla base della legge 281 del 1970. Infatti, proprio il mancato agganciamento del decreto sulla dirigenza al principio del trasferimento delle funzioni alle Regioni costituiva la critica fondamentale dell'opposizione al decreto in questione, mentre nella difesa che il Governo ne faceva, si sosteneva che il trasferimento delle funzioni alle Regioni era già avvenuto e che sostanzialmente il decreto sulla dirigenza era la fedele ricostruzione di quanto risultava nello strato superiore della pubblica Amministrazione in conseguenza dell'avvenuto trasferimento; non era quindi da imputare al Governo il fatto che i decreti di riordinamento dei Ministeri non avessero potuto compiere l'*iter* previsto dalla legge delega a differenza del decreto sulla dirigenza. Questo era il tema della disputa, a proposito della quale mi permetto di chiedere al Presidente che nel materiale di documentazione siano inclusi anche i testi delle risoluzioni proposte al Senato dalla 1^a Commissione, sia quello che ebbe la maggioranza in Commissione ma che fu poi respinto dall'Assemblea del Senato, la quale non ritenne di approvare l'operato del Governo relativamente al decreto sulla dirigenza, sia quello presentato dall'opposizione, che non fu accolto dalla Commissione, ma che implicitamente venne accolto dal Senato e che suonava censura all'operato del Governo. Non voglio riaprire questa polemica, ma poichè la documentazione fornita alle Regioni contiene gli atti del dibattito parlamentare e il voto espresso dal Senato sulle risoluzioni di cui sopra, mentre non ne comprende i testi, penso che per una piena comprensione di quanto è accaduto e anche per interpretare nel loro giusto senso le parole pronunciate allora dal Presidente Fanfani — che affermò che una volta respinta la risoluzione proposta dalla maggioranza della 1^a Commissione era inutile votare l'altra risoluzione, con ciò confermandò che il Senato si era già implicitamente espresso in sen-

so critico nei confronti del Governo — questo sia senz'altro utile.

Comunque, qualunque sia l'interpretazione di quanto è accaduto, sta di fatto che il disegno di legge 114 si muoveva e si muove nell'ambito di un trasferimento delle funzioni statali verso le Regioni considerato di fatto già compiuto. Questa è stata l'argomentazione con cui il Governo ha difeso anche il decreto sulla dirigenza. Questo provvedimento, peraltro, non contrasta con quelli di trasferimento alle Regioni di funzioni delegate; anzi, in un certo senso ne raccoglie l'eredità. Se il trasferimento che è avvenuto è soddisfacente, possiamo muoverci, in sede legislativa, sullo schema del 114; ma se così non è — ed è quello che hanno sostenuto i rappresentanti delle Regioni — sarebbe opportuno, a prescindere dal problema dell'opportunità o meno di una delega, un riesame dei principi legislativi di tutta la materia che è raccolta in certo modo nel testo della 114.

La seconda considerazione-domanda si riferisce ai tempi della riforma. In qualche accenno che ho qui sentito, mi è sembrato di cogliere una preoccupazione: che per proporre troppo, si rischi di non avere nulla. Ci sono, invece, cose urgenti da affrontare, e sono proprio le riforme. I colleghi sanno che mentre noi discutiamo di questi argomenti — in questa sede consultiva e preparatoria, — in altra sede — che è deliberante — si discutono provvedimenti ed interventi che realizzano degli stati di fatto. Ad esempio, sono in corso oggi discussioni sulle direttive comunitarie, sulle nuove funzioni e sul rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno. Vi è anzi da rilevare in proposito che il processo di ristrutturazione della Cassa per il Mezzogiorno procede, ma non nel senso di assecondare una linea regionalistica così come noi auspichiamo. Questo ci porta a dire — ed è questo il senso della domanda — che dobbiamo agire tempestivamente nel senso della riforma, e che non possiamo limitarci oggi a un intervento immediato, più modesto, che attui un certo riassetto dei Ministeri rinviando a domani le riforme.

Ultima domanda, semplice. Si riferisce alla questione degli enti locali. Ho sentito con molto piacere che la necessità del riordinamento degli enti locali è stata al centro di tutti gli interventi dei rappresentanti regionali. La mia domanda è questa: indipendentemente dall'attuazione delle deleghe — che non costituiscono certo una elargizione, ma un adempimento costituzionale —, ritengono i rappresentanti delle Regioni che procedono ad un riordinamento delle funzioni statali, determinate funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale (come dice la Costituzione), tuttora detenute dallo Stato, possano essere trasferite direttamente agli enti locali, senza passare attraverso il meccanismo della delega da parte delle Regioni? Tale questione, in pratica, sarebbe irrilevante se la delega fosse configurata come un vero e proprio integrale trasferimento di funzioni delle Regioni agli enti locali. Mi sembra però che le norme costituzionali configurino il principio di delega in termini più ristretti. Se così è, non possiamo ipotizzare che, ad esempio, quando si parla di riforma di enti assistenziali, si debba pensare non tanto che gli asili dell'ONMI debbano essere affidati alla gestione delle Regioni che a loro volta li affideranno per delega ai comuni quanto che la gestione di questi asili, trattandosi di attività amministrativa di interesse esclusivamente locale, debba essere affidata direttamente ai comuni, riservando alle Regioni la attività programmatoria, eventualmente quella finanziaria, certamente quella legislativa.

Questo discorso, ovviamente, può essere stato fatto anche per altri settori.

P R E S I D E N T E . Le considerazioni sono state, dunque, tre: sulla prima ha chiesto di dare alcune delucidazioni il ministro Gava. La seconda mi pare che non richieda una risposta. L'ultima, invece, interessa direttamente le Regioni.

Do la parola, quindi, al ministro Gava.

G A V A , *Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.* Come ha

detto il Presidente, risponderò alla prima domanda, che è quasi una premessa che il senatore Modica ha fatto in ordine all'atteggiamento del Governo sul decreto per la dirigenza. Premetto anch'io che è opportuno che tutti gli atti di quella discussione vengano pubblicati, compresi l'ordine del giorno sul quale il Governo è andato in minoranza e il successivo ordine del giorno sul quale il Governo ha riportato la maggioranza, con il passaggio quindi alla discussione degli articoli del disegno di legge n. 114. Mi sembra che il senatore Modica abbia forzato la posizione del Governo in ordine al tema della completezza o non completezza delle deleghe. L'atteggiamento del Governo in sede di discussione, sia in seno alla Commissione che in sede assembleare, è stato precisamente questo: abbiamo detto che il decreto legislativo sulla dirigenza comprendeva riforme fondamentali di decentramento burocratico analoghe alla tendenza al decentramento legislativo e burocratico delle Regioni. Non abbiamo mai detto che la legge sulla dirigenza esaurisca, per se stessa, la possibilità di ulteriori deleghe o di ulteriori trasferimenti alle Regioni, tanto vero che nel disegno di legge 114 è prevista la possibilità di ulteriori deleghe. Si aggiungeva, e lo ricordava lo stesso senatore Modica, che se in sede di riforma e di riordinamento dei Ministeri si fosse constatata l'esigenza di ulteriori trasferimenti — il che non è stato mai aprioristicamente escluso — l'articolo 25 contemplava questa possibilità.

In conclusione, non c'è nessuna preclusione da parte del Governo. Il problema è rimasto aperto.

Il Governo, in altri termini, è pronto a recepire, nell'ambito delle cose possibili, fattibili e opportune, tutto ciò che potrà derivare da una accurata discussione e da un approfondito esame.

P R E S I D E N T E . Possiamo quindi prendere atto — credo — di un ulteriore avvicinamento alla conclusione dell'*iter* del provvedimento.

Su questo argomento desidero ricordare l'articolo 118 della Costituzione, per quella

parte che è stata giustamente richiamata. A volerne ben considerare la portata, sembra dunque che tra Regione ed enti locali non possa che intercorrere un rapporto di « delega » mentre tra lo Stato e gli enti locali sussiste un potere statale di « attribuzione » di competenze: il che, anzichè semplificare, complica il problema sistematico-giuridico. Infatti, poichè il rapporto fra lo Stato e la Regione (all'infuori delle materie dell'articolo 117) è a sua volta quello di « delega », ciò comporterebbe — secondo rigidi « principi civilistici — che le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni non possano essere sub-delegate agli enti locali, mentre la Costituzione vuole che tutte le funzioni regionali siano normalmente esplicate attraverso gli enti locali.

Dobbiamo dunque chiarire il discorso delle « deleghe »: e più che di deleghe dovremmo parlare sempre di attribuzione di competenze. Solo l'attribuzione stabile di competenze e di funzioni precise può dar luogo ad un assetto definitivo degli organi che le devono esercitare ai diversi livelli. La « delega » implica infatti, di per sè, il concetto della revocabilità, non solo caso per caso, ma in senso istituzionale: il che contrasterebbe con l'ordine normale voluto dalla Costituzione e impedirebbe una razionale redistribuzione generale delle competenze e delle funzioni, in un modello nuovo e moderno di organizzazione (statale, regionale e locale) corrispondente al massimo di perfettibilità umana e giuridica.

STANGHELLINI. Credo opportuno premettere che rappresento la minoranza democristiana del Consiglio regionale toscano.

A nostro parere, alla domanda del senatore Modica si deve dare senz'altro una risposta del tutto affermativa. Noi non crediamo a un accentramento regionale, cioè alla Regione come un diaframma tra Stato ed enti locali. Ci siamo sforzati fin dalla fase statutaria di dare alla delega una configurazione assai più vicina all'attribuzione permanente di funzioni, che non al concetto civilistico del quale parlava ora il Presidente Oliva.

Già in sede statutaria infatti abbiamo previsto una legge generale di principi sulla delega — come ricordava ora il vice presidente Malvezzi — che a nostro parere doveva essere l'occasione per una definizione di carattere giuridico-costituzionale in senso nuovo di questo termine largamente equivoco, soprattutto per le connotazioni e i riferimenti civilistici che appunto la delega comporta.

La seconda norma che abbiamo inserito nello Statuto è stata quella del controllo sugli atti degli enti locali nell'espletamento delle funzioni delegate, da parte dell'organo regionale di controllo. Tale norma è stata approvata dal Parlamento con la legge di approvazione dello Statuto, ma è stata normalmente disattesa dal commissario del governo, il quale ha costantemente richiamato, sulla scorta di certa giurisprudenza della Corte costituzionale, l'interpretazione di carattere civilistico, per cui l'atto delegato restava pur sempre riferibile all'ente delegante, quindi soggetto all'organo di controllo dell'ente delegante.

Noi crediamo che le Regioni abbiano il diritto di avere dal Parlamento una parola autorevole circa il valore che il Parlamento medesimo dà alle proprie leggi di approvazione degli statuti regionali. Abbiamo letto sotto questo profilo talune teorie che sono seriamente preoccupanti per le Regioni: si è parlato addirittura di un semplice atto di controllo, riducendo così gli statuti regionali quasi ad un atto interno delle Regioni.

Il problema della delega — sollevato dal senatore Modica e ricordato dal Presidente — potrebbe costituire l'occasione perchè il Parlamento riaffermi il valore degli statuti regionali come strumenti legislativi della Repubblica, ribadendo in tal modo anche la validità di quelle disposizioni che sembrerebbero contrastare con talune disposizioni contenute in leggi statali. A nostro parere poi il problema del controllo sugli atti degli enti locali in sede di funzioni delegate è decisivo, anche al fine della diversa configurazione che si vuole dare alla delega.

PRESIDENTE. La questione del carattere dello statuto regionale è molto delicata. Non dobbiamo considerarlo come un documento valido sol perchè approvato con legge nazionale. Indubbiamente la legge nazionale ha « completato » il valore degli statuti, deliberati dai Consigli regionali: ma da quel momento essa non può più essere modificata nè tanto meno abrogata dal Parlamento. Uno statuto potrebbe bensì essere modificato, ma solo dal Consiglio regionale, salvo successiva approvazione con legge nazionale.

Si tratta dunque di un atto legislativo complesso, che non si può definire di natura costituzionale, ma neppure può ritenersi del tutto rientrante nell'ambito della legge ordinaria.

STANGHELLINI. Lo abbiamo visto trascurato in occasione dell'emanazione di leggi nazionali.

PRESIDENTE. Raccomanderei il problema ai costituzionalisti.

STANGHELLINI. Bisogna raccomandare anche il problema dei controlli governativi.

PRESIDENTE. Se si arriva a concepire una attribuzione di funzioni alle Regioni e agli enti locali, superando il concetto di delega, allora è chiaro che, a parte la statuizione particolare dello statuto toscano, dovremmo arrivare anche al concetto consequenziale di un controllo esercitato non più su atti delegati e quindi attribuiti alla sfera dell'ente delegante, bensì su atti da considerare propri degli enti che li emettono anche se riferibili all'esercizio di funzioni cosiddette « delegate »: atti, dunque, non più soggetti al controllo in quanto atti delegati, ma come atti comuni degli enti locali, secondo una logica che dovrebbe evidentemente avere i suoi sviluppi.

SCARDAZIONE, *senatore*. Vorrei porre solo delle domande, però l'intervento del collega Franchi mi obbliga.

PRESIDENTE. Il dialogo, se non le dispiace, onorevole collega, deve avvenire con le rappresentanze regionali!

SCARDAZIONE, *senatore*. Non si tratta di instaurare un dialogo tra noi: ma certe affermazioni suscitano a volte un minimo di reazione personale.

Sulla questione di principio non interveggo in quanto condivido quanto ha detto il collega De Zan che mi ha preceduto. Debbo solo precisare che le domande poste dall'onorevole Franchi danno l'impressione della esistenza di un certo disegno — a suo tempo già denunciato in questa Commissione — degli antiregionalisti, politici e burocrati, i quali nella fase di preparazione dei decreti delegati tentarono in ogni modo di redigerli in modo tale che il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni avvenisse senza attribuire ad esse quella capacità operativa indispensabile per dare un senso al trasferimento stesso.

Lo scopo di questi antiregionalisti era appunto quello di fare in modo che dopo alcuni anni si potesse dire: le Regioni non hanno funzionato, non hanno fatto bene, pertanto è necessario modificare le norme relative. Quindi — come dicevo — la domanda posta dal collega, se non sia cioè il caso di rivedere addirittura l'ordinamento regionale, ha suscitato in me la visione di questo disegno che si svolge nel tempo.

Ben diversa, invece, è l'opposizione che si fa da parte comunista, la quale va alla ricerca di un miglioramento di tutta quella che è la legislazione relativa alle Regioni per arrivare a fare di queste una parte integrante dello Stato, cioè per arrivare a fare in modo che non si parli più di Stato e di Regioni come di realtà contrapposte o per dire che le Regioni hanno sbagliato e che ormai occorre rivedere l'ordinamento regionale.

Ora, la domanda che io pongo è la seguente. In un momento non molto lontano la nostra Commissione sarà chiamata a pronunciarsi esprimendo il proprio parere sugli schemi di decreti delegati per la ristrutturazione, ad esempio, dei Ministeri dell'agri-

coltura e dei lavori pubblici. Chiedo quindi ai rappresentanti delle Regioni, dato che a suo tempo il Governo predispose degli schemi di decreti delegati riguardanti questi due Ministeri in particolare, se ritengono che la ristrutturazione di questi fondamentali settori della pubblica Amministrazione dovrà avvenire secondo gli schemi a suo tempo presentati alle stesse Regioni oppure se ritengono di dover dare dei suggerimenti volti a introdurre una revisione di quegli schemi, segnalando anche gli inconvenienti verificatisi in sede di esercizio della delega relativa al trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e di lavori pubblici. Ci risulta infatti che nel settore dell'agricoltura si sia verificato addirittura un arresto completo di ogni attività a causa delle modalità di tale trasferimento e che nel settore dell'urbanistica si sia bloccato il settore delle costruzioni, per cui è aumentata la disoccupazione in attività economiche assai delicate.

Ritengo pertanto, di fronte a tale situazione, che i rappresentanti delle Regioni possono darci taluni suggerimenti atti a far sì che, in fase di revisione dei decreti delegati per la ristrutturazione dei Ministeri, la Commissione possa apportare quelle modifiche concrete volte ad evitare che tale ristrutturazione avalli quelle carenze e quelle deficienze dei decreti delegati di trasferimento che hanno portato, in alcune Regioni soprattutto, ad un vero e proprio immobilismo nei settori dell'agricoltura e dell'urbanistica.

P R E S I D E N T E . Do la parola al ministro Gava, che intende fare alcune dichiarazioni prima di doversi assentare perchè impegnato in una riunione con i sindacati.

G A V A , *Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.* Debbo avvertire il collega Scardaccione che sugli schemi di decreti di ristrutturazione dei Ministeri, che erano stati elaborati prima della scadenza della delega, erano già pervenute molte osservazioni da parte delle Regioni. Questi schemi adesso devono però essere pro-

fondamente riveduti perchè siamo in fase di approvazione di un disegno di legge delega, il n. 114, che ha modificato molti principi che erano propri della precedente legge delega. In virtù del rinnovo della delega (se questo rinnovo sarà concesso da parte del Parlamento) è evidente che il Governo dovrà interpellare nuovamente le Regioni sulle strutture dei Ministeri, che verranno dal Governo stesso proposte. In quella sede le Regioni daranno tutti i suggerimenti più opportuni affinché si possa ottenere una ristrutturazione di tutto l'apparato amministrativo per renderlo efficiente e snello come era nei propositi della riforma ed in armonia con i principi costituzionali. Il problema, quindi, mi sembra che debba essere ripreso e riesaminato alla stregua dei nuovi principi che verranno sanciti nel disegno di legge numero 114.

M O D I C A , *senatore.* Non prima, però, che il disegno di legge venga approvato. Non vorremmo che circolassero dei progetti...

G A V A , *Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.* Non circola assolutamente alcun progetto in questa fase perchè noi non sappiamo quali saranno le direttive che il Parlamento ci fornirà in proposito. Una volta stabilite queste direttive, elaboreremo gli schemi dei decreti legislativi che invieremo alle Regioni e aspetteremo poi i loro suggerimenti e le loro osservazioni.

P R E S I D E N T E . Il ministro Gava mi consentirà di ricordare che, in occasione dell'emanazione dei precedenti decreti delegati, qualche circolazione anticipata (e non gradita) c'è stata. Adesso si tratterebbe di qualcosa di ancora più anticipato! E noi ci auguriamo invece che — sia pure all'insaputa del Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione — queste circolazioni più o meno abusive ed unilaterali non avvengano.

G A V A , *Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.* Nel corso

della discussione in seno all'Assemblea del Senato si è avuto modo di deplorare siffatti episodi e da parte dell'opposizione e da parte del presidente Oliva e anche da parte del rappresentante del Governo, il quale ultimo ha dichiarato che gli schemi in questione non avevano alcun valore, ma erano solo dei pezzi di carta (senza con questo voler togliere ovviamente valore allo studio degli alti funzionari che avevano atteso alla elaborazione degli schemi stessi).

SCARDACCIONE, *senatore*. La mia richiesta alle Regioni scaturisce dalla domanda formulata dai rappresentanti di queste ultime di poter discutere sui provvedimenti di riordino prima che questi vengano stilati in modo formale. Io desidero che tutto ciò risulti agli atti di questa Commissione, perchè se ne possa tener conto nei modi ed al momento opportuno. Abbiamo piena fiducia in quanto ci ha detto il Ministro Gava, ma siccome sappiamo per esperienza che gli schemi di decreti di ristrutturazione verranno formulati dalle burocrazie statali, non possiamo non sottolineare certe esigenze che riteniamo fondamentali, come quella della effettiva partecipazione delle Regioni, nè escludere l'ipotesi di eventuali variazioni dei suddetti provvedimenti.

PRESIDENTE. Sia ben chiaro che la nostra Commissione non può oggi prendere in considerazione alcuno schema, in quanto non esiste ancora una nuova legge-delega che le confermi il compito di dare pareri in materia. Tali pareri, comunque, non potranno esserci chiesti che ufficialmente, dal Governo nella sua unitarietà. Gli schemi eventualmente provenienti dai singoli Ministeri potranno essere considerati tutt'al più come documenti di studio e di confronto.

Nelle precedenti fasi di attività di questa Commissione, gli schemi trasmessi alle Regioni e comunicati alla Commissione sono stati sempre ed esclusivamente i progetti del Ministero per l'organizzazione della pubblica Amministrazione o di quello per i problemi relativi alle Regioni. Qualche volta i progetti

sono giunti molto prima che gli uffici studi dei singoli Ministeri si fossero decisi a collaborare fornendo gli elementi in loro possesso: tanto che i controschemi ministeriali sono venuti poi a disturbare il lavoro che le Regioni in gran parte avevano già compiuto sullo schema ufficialmente comunicato, creando la sensazione che da parte dei singoli Ministeri si fosse voluto addirittura superare il parere obbligatorio delle Regioni per giungere direttamente all'esame della Commissione e del Governo.

Premesso quanto sopra, ben volentieri ascolterò la risposta che verrà data dai rappresentanti delle Regioni alla richiesta di suggerimenti avanzata dal senatore Scardaccione, assicurando i colleghi che quanto potrà essere detto rientra in un punto del questionario che è stato inviato alle Regioni. Ad esempio, nella parte in cui viene chiesto il pensiero delle Regioni sui criteri per la localizzazione degli organi periferici, ho inteso riferirmi — lo voglio dire a tranquillità del senatore Scardaccione — anche ai progettati Magistrati alle acque, i quali dovrebbero in qualche modo ricostruire una certa rete periferica statale dell'Amministrazione dei lavori pubblici attraverso una ripartizione del territorio nazionale che non coinciderebbe, per motivi asseritamente funzionali, con la competenza territoriale regionale. Come ci si potrà regolare in tal caso quando i magistrati di bacino imbrifero dovessero concordare la loro attività con le competenze delle Regioni in materia di lavori pubblici, nel quadro generale del riassetto territoriale, della difesa del suolo, eccetera?

GAVA, *Ministro per l'organizzazione della Pubblica Amministrazione*. Vorrei confermare che la procedura indicata dal Presidente Oliva è legittima e non può essere disattesa. Ciò non impedisce che le singole Regioni, anche prima che gli schemi di decreti legislativi vengano definiti da parte dell'ufficio per l'organizzazione della pubblica Amministrazione, possano far pervenire singolarmente osservazioni e suggerimenti indipendentemente dalla comunicazio-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

5° RESOCONTO STEN. (27 novembre 1973)

ne ufficiale, da parte del Governo, degli schemi sui quali deve poi essere dato un parere. Credo che in questo modo sia esaudito anche il desiderio del senatore Scardaccione.

MODICA, *senatore*. A proposito del collegamento fra il disegno di legge numero 114, la legge numero 775 del 1970 e la legge numero 281 del 1970, collegamento che risulta esplicitamente previsto negli stessi testi legislativi, non dobbiamo dimenticare che le limitazioni poste al trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni nei decreti delegati *ex* legge 281 hanno avuto la sanzione di alcune sentenze della Corte costituzionale che hanno interpretato i principi della legislazione statale in modo tale da giustificare costituzionalmente, sulla base della legislazione precedente — che non era certamente regionalista —, il consolidamento di tali limitazioni. Di conseguenza, senza una rifondazione dei principi legislativi, non possiamo spingere ulteriormente avanti il previsto decentramento, a meno di non incorrere in una serie di contestazioni dinanzi alla Corte la quale, per poter decidere, ha bisogno essa stessa che il legislatore formuli principi nuovi.

PRESIDENTE. Questo è esatto, ma è superabile mediante la delega.

MODICA, *senatore*. In realtà mi sembra di non poter concordare. Qui infatti si è parlato addirittura di estensione dell'interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione.

D'AIMMO. Indubbiamente l'argomento richiederebbe un approfondimento che credo nessuno di noi in questo momento sarebbe in condizione di fare onde portare un contributo serio alla discussione sui due punti toccati dal senatore Scardaccione. Dico molto epidermicamente che l'esperienza fatta in questi ultimi tempi, ad esempio in materia di agricoltura, ha portato ad evidenziare difficoltà di ordine finanziario derivanti soprattutto dal fatto che le leggi dello Stato che operavano nel settore agricolo

avevano esaurito, all'atto del trasferimento delle funzioni, ogni fondo di loro dotazione, di modo che, finanziariamente, alle Regioni non è stato in pratica trasferito niente. Tale comportamento è stato uniforme da parte di tutti i Ministeri, ma in particolar modo, il Ministero dell'agricoltura e foreste ha trasferito una parte delle competenze, ma non ha trasferito i fondi relativi. C'è stato un primo intervento a favore delle Regioni meridionali da parte della Cassa del Mezzogiorno, che ha ripartito alcuni residui fondi che erano ancora giacenti per interventi in agricoltura, ma si è trattato di somme molto ridotte.

Solo negli ultimi tempi si sta provvedendo, con talune proposte, a rifinanziare il settore e a dare specifici fondi alle Regioni che finora hanno dovuto quindi provvedere a queste necessità con mezzi ordinari, con un conseguente blocco finanziario nei confronti delle altre attività.

Un'altra difficoltà di ordine procedurale è rappresentata dal fatto che la legge regionale, rappresentando, in pratica, una ripetizione della legge nazionale, ad esempio, per gli interventi in agricoltura, non dovrebbe subire il vaglio e l'approvazione della CEE. Si verificano invece ritardi, a volte di sei mesi, prima che le leggi regionali diventino operanti. Ma è un discorso, questo, che può essere opportunamente approfondito, perchè la materia è vasta e di largo interesse e dimostra in quale modo siano state trasferite certe funzioni alle Regioni.

PRESIDENTE. Mi sembra che a conclusione di quest'ultima parte del nostro contatto siano emersi importanti elementi. Le osservazioni fatte dal senatore Modica hanno messo in rilievo che le decisioni della Corte costituzionale — davanti alla quale sono stati impugnati determinati decreti di trasferimento — rischiano in un certo senso di compromettere la possibilità di un ulteriore processo di trasferimento. Occorrerà superare questo ostacolo perchè non mi sembra che la legislazione nazionale, a priori, possa accettare una limitazione di tal genere. Voglio sperare che, quanto meno nelle

materie che non sono state toccate dalle sentenze della Corte costituzionale, sia possibile ipotizzare un processo di ulteriore trasferimento di funzioni. Sempre in applicazione dell'articolo 117 della Costituzione — contestare tale possibilità significherebbe legittimare una interpretazione restrittiva di tale articolo e limitare i poteri del Parlamento nell'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione. Insomma, il problema è sottile, ma vedremo di chiarirlo.

FRANCHI, *deputato*. Una domanda, proprio per avere un chiarimento. Recentemente è stata approvata quella leggina sulla autonomia contabile dei Consigli regionali, sollecitata dai presidenti di tali Consigli. Il mio partito è stato contrario a tale provvedimento e la motivazione fondamentale è stata questa: è possibile — ci siamo chiesti — che il Parlamento vari una legge che poi, all'ultimo istante, lo stesso relatore ci dice essere una legge cornice su una materia regolata già nello stesso modo da tutti gli statuti regionali, sia pure con sfumature diverse? Il Parlamento ha approvato gli statuti, sì o no? E allora, perchè ora, a distanza di anni, si viene a dire in una legge dello Stato che i Consigli regionali hanno l'autonomia contabile?

PRESIDENTE. Non vorrei, però, che la domanda ci portasse molto fuori dall'ambito della nostra indagine conoscitiva. Chi vuol rispondere, dei rappresentanti regionali?... Do la parola al presidente Mattucci, rappresentante della regione Abruzzi.

MATTUCCI. Non si tratta di un'inversione di compiti e di attribuzioni, tanto che noi del Consiglio regionale d'Abruzzo abbiamo varato una nostra legge sulla quale il Governo ha ritenuto di fare osservazioni soltanto in alcune questioni assolutamente marginali. Tale legge entrerà presto in vigore. Per il resto si è trattato di una intesa tra i Consigli regionali e il Governo. Insomma, in questo primo periodo di attività delle Regioni esistono motivi di confusione, ma non certo a livello di rapporti Governo-

Regioni, quanto nei rapporti tra le Regioni da una parte e altri organi e poteri dello Stato dall'altra. Lei, signor Presidente, non ignora che ci sono state interferenze sui Consigli regionali da parte di altri poteri dello Stato, e questo proprio perchè era mancata una informazione e una interpretazione dei poteri delle Regioni. C'è stato dunque un contributo e una volontà reciproci del Governo e delle Regioni per chiarire determinate situazioni che in un primo momento non erano affatto chiare. Semmai, pertanto, episodi del genere vanno prospettati come modi di collaborazione tra Governo e Regioni.

PRESIDENTE. In pratica la legge nazionale ha in un certo modo completato quanto contenuto negli statuti.

Do la parola al presidente Gabbuggiani, della regione Toscana.

GABBUGGIANI. È esatto dire che gli statuti prevedono l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali e che le sentenze della Corte costituzionale, precedenti e successive all'applicazione degli statuti, erano orientate nello stesso senso, anche se erano riferite alle Regioni a statuto speciale; tuttavia una esatta interpretazione ha ritenuto che quelle sentenze potevano applicarsi anche alle Regioni a statuto ordinario. Soltanto che — lo ricordava Mattucci e lo ribadisco io — nonostante l'esistenza delle sentenze della Corte costituzionale e degli statuti approvati dal Parlamento, si erano verificate interferenze che, occorre dirlo con chiarezza, venivano sia dalle Commissioni di controllo, che da parte di alcuni magistrati e dalla Banca d'Italia. Di tale questione ci facemmo carico, rappresentando il problema alle Presidenze delle Camere e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. A seguito di tali passi l'allora Presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, cercò di ovviare ai problemi che intanto erano sorti, soprattutto in seguito agli atteggiamenti delle Commissioni di controllo e della Banca d'Italia con una circolare che, pur non riproducendo esattamente l'impostazione che le Regioni avevano dato, pur tuttavia, mo-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

5° RESOCONTO STEN. (27 novembre 1973)

mentaneamente poneva un freno a quel tipo di interferenze.

Per questo è maturata la convinzione fra le forze regionaliste nazionali che fosse opportuna l'approvazione di una legge del Parlamento, nella quale si definisse una volta per sempre la questione. Il testo del provvedimento, che è stato esaminato dalla Camera dei deputati, e approvato col voto favorevole di tutti i Gruppi, ad eccezione di quello del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, combacia con le attese delle Regioni. L'augurio è che il provvedimento, dopo l'ap-

provazione del Senato, divenga al più presto legge dello Stato.

P R E S I D E N T E . Possiamo ritenere terminato l'incontro di oggi che è stato molto proficuo e ricco di dialogo.

La seduta termina alle ore 20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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